

แนวทางการปฏิบัติราชการจาก คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ปี ๒๕๖๖



สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดียพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง	๑
๑.๑. แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีการคำนวณพื้นที่ของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง	๑
๑.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๓
๑.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีการก่อสร้างผนังทับตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	๖
๑.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีมีการก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นไปตามแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งผู้ก่อสร้างอาคารได้ขายอาคารดังกล่าวให้กับบุคคลอื่นแล้ว	๘
๑.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร	๑๐
๑.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารตึกแถวและข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายเรื่องที่ว่าง	๑๒
๑.๗ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารกรณีกฎหมายมีการแก้ไขภายหลังจากที่มีการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแล้ว และข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายเรื่องระยะห่าง	๑๖
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดียพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	๒๑
๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งการครบกำหนดที่จะมีสิทธิขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น	๒๑
๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแต่งตั้งหัวหน้าพยาบาล	๒๓
๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอาจารย์ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ กรณีลาศึกษาต่อต่างประเทศ	๒๘

	หน้า
๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับอนุญาตให้ลาไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐	๓๒
๒.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างที่ข้าราชการตำรวจถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ	๓๕
๒.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการรับสมัครคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษที่ไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก	๓๗
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด	๔๐
๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยมิได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทน	๔๐
๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณียาสูญหายจากห้องยา	๔๔
๓.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๔๘
๓.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งแก้ไขจำนวนค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง	๕๐
๔. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๕๕
- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจกรณีมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีค่าเฉลี่ยของผลการประเมินติดต่อกัน ๒ ครั้ง ต่ำกว่าระดับดี	๕๕
๕. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ	๕๗
๕.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิการได้รับสิทธิให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน	๕๗
๕.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓	๖๑
๕.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสซึ่งมีสิทธิประกันสังคม	๖๓
๕.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษ	๖๕

บทสรุปผู้บริหาร

การสรุปแนวปฏิบัติราชการทางปกครองจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ สำนักงานศาลปกครองจัดทำการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเห็นความสำคัญของการวางแผนทางปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนของประชาชนก็สมควรที่จะได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินการได้และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้วางหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครอง การศึกษาแนวปฏิบัติราชการทางปกครองจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด จึงมีผลโดยตรงในการสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การสรุปแนวปฏิบัติราชการครั้งนี้ พิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ จากจำนวน ๔,๘๗๐ คดี มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เหมาะสมจะจัดทำเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการ จำนวน ๒๒ คดี โดยจำแนกแนวทางการปฏิบัติราชการได้ดังต่อไปนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

๑.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีการคำนวณพื้นที่ของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๗/๒๕๖๖)

เมื่อกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลหนองบัว ตำบลบางโหนด และตำบลบ้านครัว อำเภอบ้านหมอ และตำบลเริงราง และตำบลบ้านยาง อำเภอเสนาห์ จังหวัดสระบุรี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับข้อ ๒ (๒) ของกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยได้กำหนดบริเวณ ขนาดพื้นที่ใช้สอยอาคารและหลักเกณฑ์การก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงเป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งให้มีความสอดคล้องในแต่ละท้องที่ โดยมีได้กำหนดวิธีการคิดคำนวณพื้นที่อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งไว้เป็นการเฉพาะในการคิดคำนวณพื้นที่ของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งตามกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงต้องนำวิธีการคิดคำนวณพื้นที่

ตามข้อ ๑๒ ของกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาใช้บังคับ โดยต้องนำพื้นที่ทางเดิน ห้องน้ำ หรือพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการและอยู่ภายในอาคารนั้นมารวมคำนวณด้วย

๑.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง ตัดแปลงอาคาร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๔/๒๕๖๖)

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง มีเจตนารมณ์การบังคับใช้ที่แตกต่างกัน ซึ่งในการพิจารณาว่าการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาดูที่ตัวอาคาร โครงสร้างอาคาร ฯลฯ ไม่ได้ดูที่วัตถุประสงค์ของการใช้อาคารว่าใช้อาคารไปในเรื่องใด ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้เหตุผลในการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารว่า อาคารดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เพราะการใช้ประโยชน์ขัดกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง จึงย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เนื่องจากปราศจากเหตุผลอันสมควร

๑.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีการก่อสร้างผนังทับตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๓/๒๕๖๖)

กรณีที่มีการก่อสร้างอาคารด้านที่ติดกับที่ดินของบุคคลอื่นต้องทำเป็นผนังทับตามความในข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้จะมีการก่อสร้างตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยใช้โครงเหล็กกรุแผ่นไฟเบอร์ซีเมนต์ตีครอบส่วนที่เป็นหน้าต่าง ช่องระบายอากาศ และช่องแสงของอาคารเพื่อให้เป็นผนังทับ แต่เมื่อข้อเท็จจริงยังคงปรากฏว่าผนังอาคารด้านที่ติดกับที่ดินของบุคคลอื่นยังมีช่องซึ่งลม อากาศ และแสงสามารถไหลผ่านเข้าออกได้เช่นเดิม การมีโครงเหล็กกรุแผ่นไฟเบอร์ซีเมนต์ตีครอบส่วนที่เป็นหน้าต่าง ช่องระบายอากาศ และช่องแสง จึงถือไม่ได้ว่าได้ทำให้เป็นผนังทับตามความในข้อ ๕๐ วรรคสองดังกล่าว การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๐ (๓) ประกอบกับมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งหรือดำเนินการอื่นใดให้เจ้าของอาคารแก้ไขเปลี่ยนแปลงผนังอาคารด้านดังกล่าวให้เป็นผนังทับตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๑.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีมีการก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นไปตามแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งผู้ก่อสร้างอาคารได้ขายอาคารดังกล่าวให้บุคคลอื่นแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๙/๒๕๖๖)

การก่อสร้างอาคารที่ติดกับเขตที่ดินของบุคคลอื่นโดยผนังของอาคารบางส่วนมีระยะห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร เป็นการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แม้ว่าอาคารพิพาทจะถูกขายให้บุคคลอื่นไปแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและดำเนินการกับอาคารพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้

๑.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๐/๒๕๖๖)

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายให้ผู้ก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดำเนินการรื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว หากไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๑.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารตึกแถวและข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายเรื่องที่ว่าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๔/๒๕๖๖)

เมื่อตามสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏเห็นได้อย่างชัดเจนว่า อาคารพิพาทมีลักษณะเป็นตึกแถวตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงต้องมีที่ว่างระหว่างด้านข้างของอาคารกับเขตที่ดินข้างเคียงกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ตามข้อ ๓๔ วรรคหก ของกฎกระทรวงดังกล่าว และจะต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เพื่อใช้ติดต่อกันโดยไม่ให้มีส่วนใดของอาคารยื่นล้ำเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว และห้ามไม่ให้ก่อสร้างอาคาร รั้ว กำแพง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดในบริเวณที่ว่างดังกล่าวเว้นแต่การสร้างบันไดหนีไฟภายนอกอาคารที่ยื่นล้ำไม่เกิน ๑.๔๐ เมตร ตามข้อ ๓๔ วรรคสอง และวรรคห้า ของกฎกระทรวงเดียวกัน เมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาทระงับการกระทำหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารดังกล่าวให้ถูกต้อง หรือดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒

และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วแต่กรณี กรณีย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๑.๗ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารกรณีกฎหมายมีการแก้ไขภายหลังจากที่มีการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแล้ว และข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายเรื่องระยะห่าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๐/๒๕๖๖)

ในการพิจารณาว่าอาคารได้ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือไม่ ต้องพิจารณาตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการขออนุญาตและได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ด้วยเหตุนี้ เมื่อในขณะที่มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่มีลักษณะเป็นตึกประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้อาคารดังกล่าวเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ แม้ในภายหลังจะมีการยกเลิกกฎหมายเดิมและมีกฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับแทนโดยกำหนดให้อาคารอยู่อาศัยรวมเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ กรณีก็หาไม่ผลให้อาคารดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายใหม่ไม่

ตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้ว่า ให้อาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๔ กำหนดว่า อาคารด้านชิดที่ดินเอกชน ช่องเปิดประตู หน้าต่าง ช่องระบายอากาศ หรือริมระเบียง ... สำหรับชั้น ๓ ขึ้นไป หรือสูงเกิน ๙ เมตร ต้องห่างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอาคารพิพาทมีความสูง ๑๔.๙๘ เมตร เมื่อมีการก่อสร้างระเบียงและกันสาดโดยมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินน้อยกว่า ๓ เมตร จึงเป็นการไม่ชอบ แม้ต่อมาได้มีการแก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยมีการก่อสร้างราวกันตกเพื่อแยกการใช้ออกเป็นกันสาดและระเบียง แต่เมื่อปรากฏว่าราวกันตกดังกล่าวมีความสูงประมาณ ๑ เมตร เท่านั้น ซึ่งผู้พักอาศัยยังคงสามารถออกไปใช้ประโยชน์จากระเบียงได้ ดังนั้น ระเบียงดังกล่าวจึงยังคงมีสภาพเป็นระเบียงอยู่เช่นเดิม ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนระเบียงดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งการครบกำหนดที่จะมีสิทธิขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๒/๒๕๖๖)

เมื่อกฎหมายและคำสั่งมอบหมายหน้าที่ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่แจ้งให้พนักงานส่วนตำบลทราบว่า พนักงานส่วนตำบลรายใดมีคุณสมบัติที่จะยื่นคำขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลไม่แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ามีคุณสมบัติที่จะยื่นคำขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแต่งตั้งหัวหน้าพยาบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๕๘/๒๕๖๖)

ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล โดยไม่จำต้องผูกพันกับความเห็นลำดับรายชื่อบุคคลตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอเท่านั้น หากเห็นว่ารายชื่อลำดับที่เสนอมายังมีเหตุผลและข้อมูลที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงลำดับรายชื่อบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแต่งตั้ง โดยผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๑ และนาง ศ. ได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๒ นั้น ยังมีเหตุผลและข้อมูลไม่ครบถ้วน สมควรที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงผลการคัดเลือกดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาล การที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบุคคลที่เข้ารับการคัดเลือกในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล แล้วเห็นควรแต่งตั้งนาง ศ. ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนและได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลมากกว่าผู้ฟ้องคดี ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอาจารย์ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ กรณีลาศึกษาต่อต่างประเทศ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๑๑/๒๕๖๖)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโท ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เข้าลักษณะนิยามศัพท์คำว่า “ศึกษา” ตามนัยข้อ ๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัยและดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการฝึกอบรมตามหลักสูตรของทางราชการหรือตามที่ส่วนราชการจัดขึ้น อันเป็นข้อยกเว้นให้นับรวมเป็นระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติเพื่อคำนวณเวลาตามเกณฑ์การประเมินเพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ (สบ ๒) กรณีจึงต้องฟังว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีลาไปศึกษาต่อ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีภาระงาน

และได้ปฏิบัติหน้าที่สอนหรือมีชั่วโมงสอนประจำวิชาหนึ่งวิชาใด ดังนั้น เมื่อผลจากการไม่นับช่วงเวลาดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ การที่ผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ (สบ ๒) จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับอนุญาตให้ลาไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๕๓/๒๕๖๖)

การไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยสภาพย่อมไม่ใช่ผลงานในด้านการเรียนการสอนในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้คะแนนในส่วนนี้ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับคะแนนเต็มด้านจริยธรรมและการทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม แต่หากได้คะแนนน้อยหรือไม่ได้คะแนนในรายการประเมินอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนการเรียนการสอน ผู้ฟ้องคดีก็จะได้คะแนนไม่ถึงเกณฑ์ตามที่กำหนดและไม่มีสิทธิได้เลื่อนเงินเดือน ดังนั้น การที่คณะกรรมการประเมินได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีด้านผลงานในด้านการเรียนการสอน ๐ คะแนน และเมื่อรวมผลการประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนอื่น ๆ ประกอบกับผลการประเมินด้านพฤติกรรม/คุณลักษณะส่วนบุคคลแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนรวมทั้งสิ้นร้อยละ ๔๙.๔๐ คะแนน อยู่ในระดับปรับปรุงและไม่ได้เลื่อนเงินเดือน จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างที่ข้าราชการตำรวจถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๔๖/๒๕๖๖)

แม้ข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ แล้วต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และหน่วยงานได้มีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการแล้ว จะถือว่า เป็นกรณีมีเหตุที่ผู้มีอำนาจจะพิจารณาสั่งเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นโดยอาศัยเหตุผลเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายได้ แต่หากในรอบปีที่ผ่านมาหรือรอบครึ่งปีที่ผ่านมา ข้าราชการตำรวจผู้นั้นไม่มีผลการปฏิบัติราชการ กรณีที่ย่อมไม่สามารถเสนอขอเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายได้

๒.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการรับสมัครคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษที่ไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๒๒/๒๕๖๖)

เมื่อประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การรับสมัครคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ระบุคุณสมบัติว่า มีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกหรือทางอื่นที่ ก.ท. กำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งนี้ ประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดว่าผู้ที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกจะต้องสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกเท่านั้น

เพียงแต่ระบุว่าต้องมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกเท่านั้น กรณีจึงต้องแปลความว่า แม้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกไม่สำเร็จการศึกษาทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกในระดับปริญญาตรี แต่หากสำเร็จการศึกษาทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี ก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขของประกาศรับสมัครแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป และสำเร็จการศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา จึงถือเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าคุณสมบัติปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอก ผู้ฟ้องคดีจึงมีคุณสมบัติการศึกษาตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กตามที่กำหนดไว้ทุกประการ มติไม่เห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยมีได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๗๐/๒๕๖๖)

พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะสร้างทางหลวงแผ่นดินฯ มีผลเพียงทำให้กรมทางหลวงมีอำนาจเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อกำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะเวนคืน แต่มิได้ทำให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จนกว่ากรมทางหลวงจะได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนที่ดินและดำเนินการแจ้งการเข้าครอบครองที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินทราบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐ เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินฯ แต่ไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมทางหลวงได้ปิดแจ้งการเวนคืนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินพิพาทในขณะนั้นทราบ อีกทั้งไม่พบเอกสารหลักฐานในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของทรัพย์สิน จึงไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ดังนั้น การที่กรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดินรุดล่าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับความยินยอม ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรมทางหลวงจึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีสูญหายจากห้องยา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๔๐/๒๕๖๖)

เมื่อสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มียาสูญหายไปจากห้องยาเกิดจากความหละหลวมและความบกพร่องของกองเภสัชกรรมที่ไม่มีการวางมาตรการหรือกลไกในการควบคุมดูแลตรวจสอบทรัพย์สินของทางราชการในห้องยา ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ได้กำหนดมาตรการหรือวางระบบการรักษาความปลอดภัยในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการไว้อย่างรัดกุมแล้ว ความเสียหายดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น หรือแม้หากเกิดความเสียหายขึ้นก็จะไม่เสียหายมาก จึงสมควรหักส่วน

แห่งความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และเมื่อการทุจริตทำให้มีรายสูญเสียไปโดยไม่สามารถระบุให้ชัดเจนได้ว่าเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานใดเป็นผู้จงใจทุจริต กรณีจึงไม่อาจพิจารณาได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ในกลุ่มใดเป็นผู้ก่ออย่างหย่อนไปกว่ากัน แต่เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว เห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา กลุ่มผู้ควบคุมกำกับดูแลการใช้จ่าย และกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งแต่ละกลุ่มต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่เท่ากัน

๓.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๖)

หากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ภายหลังเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ก็ไม่เป็นผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงเนื่องจากคดีได้ขาดอายุความไปก่อนแล้ว

๓.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งแก้ไขจำนวนค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. ๙๔/๒๕๖๖)

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐเป็นคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินแก่ตนได้ การออกคำสั่งเช่นนี้จึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีเป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับตั้งแต่วันที่คำสั่งนั้นมีผลใช้ยันต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด อันทำให้ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความและต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ดังนั้น อายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการออกคำสั่งใหม่ของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเพื่อแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องชำระให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่คำสั่งเดิมถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงด้วยเงื่อนไขเวลาหรือด้วยเหตุอื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับ

ต่อผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป อายุความจึงสะดุดหยุดลงนับแต่วันดังกล่าว และเมื่อไม่ปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลง อันจะเป็นเหตุให้เริ่มนับอายุความใหม่ ดังนั้น การออกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร จากเดิมจำนวน ๓๑,๐๒๒.๐๖ บาท เป็นเงินจำนวน ๖๒,๐๔๔.๑๓ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงมิได้เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นอายุความแต่อย่างใด

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจ กรณีมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีค่าเฉลี่ยของผลการประเมินติดต่อกัน ๒ ครั้ง ต่ำกว่าระดับดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๘๐/๒๕๖๖)

แม้ว่าพนักงานจ้างตามภารกิจรายใดจะมีผลการปฏิบัติงานโดยค่าเฉลี่ยของผลการประเมินติดต่อกัน ๒ ครั้ง ต่ำกว่าระดับดี และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเห็นควรพิจารณาเลิกจ้างก็ตาม แต่ก่อนที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลจะสั่งเลิกจ้างได้นั้น ต้องเสนอความเห็นให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเห็นชอบก่อน หากดำเนินการออกคำสั่งไปก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบดังกล่าว ย่อมเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายประพฤติดิสัญญาเสียเอง

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

๕.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิการได้รับสิทธิให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔/๒๕๖๗ (ประชุมใหญ่))

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้นั้นต้องเดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ซึ่งไม่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเองและทางราชการไม่สามารถจัดที่พักอาศัยให้ โดยกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขบังคับหลังอันเป็นเหตุให้สิ้นสิทธิหรือเป็นเหตุให้สิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านต้องระงับไป กล่าวคือ หากต่อมาภายหลังความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ เช่นว่านั้นได้ระงับไปแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นย่อมสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านต่อไป สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านจึงไม่มั่นคงถาวรตลอดไปจนถึงวันที่ข้าราชการผู้นั้นเกษียณอายุราชการ และเมื่อการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกต่อทางราชการได้นั้น มีเงื่อนไขประการหนึ่ง คือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ดังนั้น การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าเข้ามาเบิกค่าเช่าบ้าน แล้วต่อมาทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุจึงระงับสิ้นไปแล้ว สิทธิที่จะนำ หลักฐานการชำระค่าเช่าเข้ามาเบิกค่าเช่าบ้านจึงต้องระงับไปด้วย

๕.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินตามพระราชกฤษฎีกา เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๗๖/๒๕๖๖)

กรณีที่คู่สมรสของข้าราชการได้ใช้สิทธิขอรับเงินค่ารักษาพยาบาลตามสิทธิ ของตนจากหน่วยงานอื่นแล้ว แต่ไม่ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานดังกล่าว ย่อมเป็นกรณีที่ ไม่เข้าลักษณะของบุคคลในครอบครัวตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกา เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ต้องห้ามมิให้ข้าราชการใช้สิทธิเบิก ค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อข้าราชการผู้นั้นใช้สิทธิ เบิกเงินค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสต่อหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัด หน่วยงานทางปกครอง จึงต้องจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของคู่สมรสให้กับข้าราชการผู้นั้นตามสิทธิ

๕.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรส ซึ่งมีสิทธิประกันสังคม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๐/๒๕๖๖)

เมื่อคู่สมรสของพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้ใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทน กรณีเจ็บป่วยจากสำนักงานประกันสังคมตามสิทธิของตน แต่พนักงานส่วนท้องถิ่นได้นำใบเสร็จรับเงิน ค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสมาเบิกกับหน่วยงานต้นสังกัดของตน กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า คู่สมรส ของพนักงานส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นที่จะมีสิทธิได้รับเงิน ค่ารักษาพยาบาล ดังนั้น การไม่อนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของคู่สมรส จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๕.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่ง ประเภผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๙/๒๕๖๖)

ในการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่งประเภผู้บริหารและรับเงิน ค่าตอบแทนพิเศษที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการให้เงิน จึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวกับประโยชน์สาธารณะประกอบกันด้วยตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น การที่มีการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติดังกล่าวย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มิคำสั่งโดยที่ไม่คำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตของผู้รับคำสั่ง จึงย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

๑.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีการคำนวณพื้นที่ของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๗/๒๕๖๖)

เมื่อกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลหนองบัว ตำบลบางโขมด และตำบลบ้านครัว อำเภอบ้านหมอ และตำบลเริงราง และตำบลบ้านยาง อำเภอเสนาห์ จังหวัดสระบุรี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับข้อ ๒ (๒) ของกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยได้กำหนดบริเวณขนาดพื้นที่ใช้สอยอาคารและหลักเกณฑ์การก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งให้มีความสอดคล้องในแต่ละท้องที่ โดยมีได้กำหนดวิธีการคิดคำนวณพื้นที่อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งไว้เป็นการเฉพาะ ในการคิดคำนวณพื้นที่ของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงต้องนำวิธีการคิดคำนวณพื้นที่ตามข้อ ๑๒ ของกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาใช้บังคับ โดยต้องนำพื้นที่ทางเดิน ห้องน้ำ หรือพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการและอยู่ภายในอาคารนั้นมารวมคำนวณด้วย

สรุปคดี : บริษัท อ. ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตลาดต่อนายกเทศมนตรี ก่อสร้างเป็นอาคารสรรพสินค้า ป้ายโครงเหล็ก และโครง ต่อมา นายกเทศมนตรีได้ออกใบอนุญาตให้บริษัท อ. ก่อสร้างอาคาร ซึ่งนาง ส. กับพวก เห็นว่า การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง โดยมีพื้นที่ใช้สอยเกินกว่า ๑,๐๐๐ ตารางเมตร ฝ่าฝืนกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลหนองบัว ตำบลบางโขมด และตำบลบ้านครัว อำเภอบ้านหมอ และตำบลเริงราง และตำบลบ้านยาง อำเภอเสนาห์ จังหวัดสระบุรี พ.ศ. ๒๕๔๗ และเป็นการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ ฝ่าฝืนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมชุมชนท่าลาน จังหวัดสระบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของชุมชน นอกจากนี้ ไม่ได้มีการดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อพื้นที่และไม่ได้มีการขออนุญาตตั้งโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือออกคำสั่งให้แก้ไขอาคารให้ถูกต้อง หรือรื้อถอนอาคาร ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลหนองบัว

ตำบลบางโหนด และตำบลบ้านครัว อำเภอบ้านหมอ และตำบลเริงราง และตำบลบ้านยาง อำเภอสายให้ จังหวัดสระบุรี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้ อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ในท้องที่ดังกล่าว โดยได้กำหนดบริเวณ ขนาดพื้นที่ใช้สอย อาคารและหลักเกณฑ์การก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรม ประเภทค้าปลีกค้าส่งให้มีความสอดคล้องในแต่ละท้องที่ โดยมีได้กำหนดวิธีการคิดคำนวณ พื้นที่อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่ออาคารค้าปลีกค้าส่ง ตามกฎกระทรวงดังกล่าว เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับข้อ ๒ (๒) ของกฎกระทรวงกำหนด อาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ ในขั้นตอนขออนุญาตก่อสร้างอาคาร บริษัท อ. จึงต้อง ยื่นขอรับใบอนุญาตต่อนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๓๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ต้องพิจารณาตามขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวงที่ออกตาม พระราชบัญญัติดังกล่าว หรือประกาศที่ออกตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้กำหนด โดยที่กฎกระทรวง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การคิดคำนวณพื้นที่ของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง จึงต้องนำวิธีการคิดคำนวณพื้นที่ตามข้อ ๑๒ ของกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เช่นเดียวกันมาใช้บังคับ เมื่อพิจารณาใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฉบับพิพาท และแผนผังบริเวณแนบท้าย ปรากฏว่า นายกเทศมนตรีอนุญาตให้บริษัท อ. ก่อสร้างอาคาร โดยจัดพื้นที่ใช้สอยภายในอาคารเป็นพื้นที่ค้าปลีกค้าส่งเพียง ๖๘๗.๔๔ ตารางเมตร แต่พื้นที่ใช้สอย ส่วนอื่น เช่น พื้นที่สำนักงาน พื้นที่เก็บสินค้า พื้นที่ห้องน้ำ พื้นที่ร้านเช่า ซึ่งพื้นที่ต่าง ๆ อยู่ภายในอาคาร เดียวกันกับพื้นที่ค้าปลีกค้าส่ง และมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ ส่งเสริม และอำนวยความสะดวก ในการประกอบกิจการพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งของบริษัท อ. การคิดคำนวณพื้นที่ อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง จึงต้องดำเนินการตามข้อ ๑๒ ของกฎกระทรวงกำหนด อาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดให้นำพื้นที่ทางเดิน ห้องน้ำ หรือพื้นที่เกี่ยวเนื่อง กับกิจการและอยู่ภายในอาคารนั้นมารวมคำนวณด้วย เมื่อพื้นที่ใช้สอยภายในอาคารของบริษัท อ. ตามใบอนุญาตฉบับพิพาท หากคำนวณพื้นที่ต่าง ๆ ดังกล่าว รวมกับพื้นที่ค้าปลีกค้าส่งจะมี พื้นที่ใช้สอยภายในอาคารทั้งหมด ๑,๒๑๖.๖๕ ตารางเมตร ซึ่งตามกฎกระทรวงกำหนดบริเวณ ห้ามก่อสร้างฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒ (๒) (ข) กำหนดห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภท ค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลัง ตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตร แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร การที่นายกเทศมนตรีออกใบอนุญาต ให้บริษัท อ. ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งตามที่ระบุในใบอนุญาต ข้อ ๒ (๑) โดยมีพื้นที่รวม ๑,๒๑๖.๖๕ ตารางเมตร จึงเป็นการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรม

ประเภทคำปลีกคำส่งที่มีพื้นที่เกินกว่า ๑,๐๐๐ ตารางเมตร โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะส่วนที่มีพื้นที่เกินกว่า ๑,๐๐๐ ตารางเมตร

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทคำปลีกคำส่งไว้ว่า เมื่อกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ได้กำหนดบริเวณ ขนาดพื้นที่ใช้สอยอาคารและหลักเกณฑ์การก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทคำปลีกคำส่งให้มีความสอดคล้องในแต่ละท้องที่ โดยมีได้กำหนดวิธีการคิดคำนวณพื้นที่อาคารพาณิชย์กรรมประเภทคำปลีกคำส่งไว้เป็นการเฉพาะ ในการคิดคำนวณพื้นที่ของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทคำปลีกคำส่งตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อพิจารณาคำขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงต้องนำวิธีการคิดคำนวณพื้นที่ตามข้อ ๑๒ ของกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาใช้บังคับ โดยต้องนำพื้นที่ทางเดิน ห้องน้ำ หรือพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการและอยู่ภายในอาคารนั้นมารวมคำนวณด้วย เมื่อคำนวณพื้นที่ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วปรากฏว่าอาคารพาณิชย์กรรมประเภทคำปลีกคำส่งที่ขอใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวมีเนื้อที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมไม่มีอำนาจออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทคำปลีกคำส่งในส่วนที่มีเนื้อที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

๑.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีการพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๔/๒๕๖๖)

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมีเจตนารมณ์การบังคับใช้ที่แตกต่างกัน ซึ่งในการพิจารณาว่าการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาที่ตัวอาคาร โครงสร้างอาคาร ฯลฯ ไม่ได้ดูที่วัตถุประสงค์ของการใช้อาคารว่าใช้อาคารไปในเรื่องใด ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้เหตุผลในการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารว่า อาคารดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เพราะการใช้ประโยชน์ขัดกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง จึงย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เนื่องจากปราศจากเหตุผลอันสมควร

สรุปคดี : นาย จ. และนางสาว อ. ได้จดทะเบียนจัดตั้งคณะบุคคลเพื่อประกอบกิจการจำหน่ายอะไหล่และเครื่องยนต์เก่า อุปกรณ์ประกอบส่วนต่าง ๆ ของรถยนต์ นางสาว อ. ได้ก่อสร้างอาคาร จำนวน ๑ หลัง บนที่ดินที่เช่าโดยไม่ได้ยื่นคำขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้อำนวยการเขตจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ให้นาย จ. ระงับการประกอบกิจการเพื่อระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ แต่นาย จ. ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและยังคงประกอบกิจการดังกล่าวเรื่อยมา ผู้อำนวยการเขตจึงดำเนินคดีกับนาย จ.

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยศาลแขวงพระนครเหนือมีคำพิพากษาลงโทษ นาย จ. ฐานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยไม่ได้รับอนุญาต จำคุก ๒ เดือน และปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท และฐานดำเนินกิจการในระหว่างที่มีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนินกิจการ จำคุก ๒ เดือน และปรับ ๑๐,๐๐๐ บาท และปรับอีกวันละ ๕๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการ โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษมีกำหนด ๑ ปี ภายหลังจากมีคำพิพากษาแล้ว สำนักงานเขตได้ตรวจพบว่า นาย จ. ได้ก่อสร้างอาคาร จำนวน ๑ หลัง โดยไม่ได้รับอนุญาต ประกอบกับนาย จ. ยังคงประกอบกิจการเรื่อยมา ผู้อำนวยการเขตจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้นาย จ. หยุดประกอบกิจการจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น นาย จ. จึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ผู้อำนวยการเขตได้มีคำสั่งให้นาย จ. ระวังการก่อสร้าง ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณของอาคารดังกล่าว และให้นาย จ. รื้อถอนอาคารออกทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นาย จ. ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๔ โดยเห็นว่าการประกอบกิจการของนาย จ. ไม่ก่อให้เกิดปัญหาเหตุรำคาญ เรื่องกลิ่นเหม็นและเสียงดัง และนาย จ. ประกอบกิจการมาก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ การประกอบกิจการของนาย จ. จึงได้รับยกเว้นให้ประกอบกิจการต่อไปได้ภายใต้มาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกทั้งการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดประกอบกิจการต้องเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการแล้วเท่านั้น การออกคำสั่งให้นาย จ. หยุดประกอบกิจการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้นาย จ. หยุดประกอบกิจการ แต่เนื่องจากนาย จ. ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงแจ้งให้นาย จ. ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว หลังจากนั้น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของนาย จ. ซึ่งต่อมานาย จ. ได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งระวังการก่อสร้าง คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณของอาคารดังกล่าว คำสั่งให้รื้อถอนอาคารออกทั้งหมด และคำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เหตุผลที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ใช้เป็นข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของนาย จ. เนื่องจากนาย จ. ไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จนศาลพิพากษาลงโทษมาแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และเมื่ออาคารที่นาย จ. ใช้ประกอบกิจการก่อสร้างนั้นไม่ได้รับใบอนุญาตจึงถือไม่ได้ว่ามีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการมาก่อนการบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ทำให้ไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การประกอบกิจการของนาย จ. จะได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการที่อาจเป็นอันตรายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เป็นเรื่องในบริบทของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่จะบ่งชี้ว่าตัวอาคารที่นาย จ. ใช้ประกอบกิจการสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ได้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นคนละเรื่องคนละส่วนกัน ไม่อาจนำเรื่องการไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการรับฟังว่าเป็นอาคารที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ส่วนเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองนั้น ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น วรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ... ซึ่งนาย จ. ได้ใช้อาคารพิพาทประกอบกิจการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ประกอบกับถ้อยคำของมาตรา ๒๗ วรรคสองดังกล่าว มุ่งไปที่การใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ได้คำนึงถึงว่าตัวอาคารที่ใช้ประกอบกิจการจะเป็นอาคารที่ก่อสร้างโดยได้รับใบอนุญาตถูกต้องหรือไม่ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมีวัตถุประสงค์ควบคุมการใช้ที่ดินเป็นสำคัญ การแปลความว่าการใช้ที่ดินนั้นต้องเป็นการใช้ที่ดินโดยตัวอาคารต้องได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย ย่อมเป็นการแปลความเกินไปกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ก็เห็นว่าเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร การจะพิจารณาว่าอาคารที่ก่อสร้างนั้นสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาดูที่ตัวอาคาร โครงสร้างอาคาร ฯลฯ ไม่ได้ดูที่วัตถุประสงค์ของการใช้อาคารว่าใช้อาคารไปในเรื่องใด เพราะมีฉะนั้นจะกลายเป็นว่า หากมีการใช้ประโยชน์อาคารสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ก็กลายเป็นว่าตัวอาคารสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะเป็นเรื่องของกฎหมายสองฉบับที่มีเจตนารมณ์แตกต่างกัน ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ อ้างว่า อาคารของนาย จ. ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เพราะการใช้ประโยชน์ขัดกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง จึงเป็นเหตุผลที่ไม่อาจรับฟังได้ การที่ผู้อำนวยการเขตออกคำสั่งให้นาย จ. รื้อถอนอาคารพิพาท โดยอ้างว่าเป็นอาคารที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เพราะยังไม่ได้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการที่อาจเป็นอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและขัดกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจมิชอบ เนื่องจากปราศจากเหตุผลอันสมควร คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารไว้ว่า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมีเจตนารมณ์การบังคับใช้ที่แตกต่างกัน ซึ่งในการพิจารณาว่าการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาดูที่ตัวอาคาร

โครงสร้างอาคาร ฯลฯ ไม่ได้ดูที่วัตถุประสงค์ของการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ดังนั้น การที่พนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาว่าอาคารที่ก่อสร้างนั้นสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาจากตัวอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงเป็นสำคัญ

๑.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีการก่อสร้างผนังทึบตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๓/๒๕๖๖)

กรณีที่มีการก่อสร้างอาคารด้านที่ติดกับที่ดินของบุคคลอื่นต้องทำเป็นผนังทึบ ตามความในข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้จะมีการก่อสร้างตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยใช้โครงเหล็กกรุแผ่นไฟเบอร์ซีเมนต์ตีกรอบส่วนที่เป็นหน้าต่าง ช่องระบายอากาศ และช่องแสงของอาคารเพื่อให้เป็นผนังทึบ แต่เมื่อข้อเท็จจริงยังคงปรากฏว่าผนังอาคารด้านที่ติดกับที่ดินของบุคคลอื่นยังมีช่องซึ่งลม อากาศ และแสงสามารถไหลผ่านเข้าออกได้เช่นเดิม การมีโครงเหล็กกรุแผ่นไฟเบอร์ซีเมนต์ตีกรอบส่วนที่เป็นหน้าต่าง ช่องระบายอากาศ และช่องแสง จึงถือไม่ได้ว่าได้ทำให้เป็นผนังทึบตามความในข้อ ๕๐ วรรคสองดังกล่าว การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๐ (๓) ประกอบกับมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งหรือดำเนินการอื่นใดให้เจ้าของอาคารแก้ไขเปลี่ยนแปลงผนังอาคารด้านดังกล่าวให้เป็นผนังทึบตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปคดี : นาง ร. (ผู้ร้องสอด) ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๔ ชั้น ๑ หลัง มีหลังคาเป็นทรงจั่วหรือทรงปั้นหยา ๒ ระดับ ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๑๙๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ต่อมา ผู้ร้องสอดได้ทำการก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ร้องเรียนไปยังนายกเทศมนตรี เพื่อให้ตรวจสอบการก่อสร้างอาคารดังกล่าว หลังจากนายกเทศมนตรีเข้าตรวจสอบอาคารพิพาท นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ร้องสอดระงับการก่อสร้างอาคารจนกว่าจะได้รับอนุญาต และให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยผนังของอาคารที่มีหน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศ หรือช่องแสง หรือระเบียงของอาคาร ต้องห่างจากแนวเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร หากมีระยะห่างน้อยกว่า ๓ เมตร ต้องเป็นผนังทึบตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และยื่นคำขออนุญาตดัดแปลงอาคารภายใน ๓๕ วัน ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ ผู้ร้องสอดได้ยื่นแจ้งการก่อสร้างดัดแปลงอาคารโดยแก้ไขแบบแปลนในส่วนผนังด้านหลังของอาคารให้เป็นผนังทึบโดยการนำวัสดุประเภทไฟเบอร์ซีเมนต์มาปิดบังสายตา จากนั้น นายกเทศมนตรีจึงได้พิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคารให้แก่ผู้ร้องสอดตามใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคาร เลขที่ ๖๗๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๖

ถึงนายกเทศมนตรีอีกครั้งเพื่อขอให้ตรวจสอบอาคารพิพาท นายกเทศมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่า จากการตรวจสอบอาคารพิพาทไม่พบว่ามีหน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศ ช่องแสง หรือระเบียงอาคารซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่นายกเทศมนตรีออกใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคาร เลขที่ ๖๗๔/๒๕๕๕ ให้แก่ผู้ร้องสอดเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากการก่อสร้างอาคารตามแบบแปลนที่ยื่นขอตัดแปลงนั้น ยังเป็นการก่อสร้างหลังคาลาดเอียง ชายคาของอาคารยื่นออกมาจากผนังเช่นเดิม ส่วนผนังของอาคารด้านทิศใต้ได้ทำการก่อสร้างโดยดัดแปลงส่วนที่เป็นหน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศ หรือช่องแสงระเบียงอาคารด้วยวัสดุก่อสร้างปิดกันบังตาไว้เท่านั้น ยังคงมีช่องว่างช่องระบายอากาศหรือช่องแสงอยู่เช่นเดิมโดยมิได้ดำเนินการให้เป็นผนังทึบแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคาร ตามใบอนุญาต เลขที่ ๖๗๔/๒๕๕๕ ให้นายกเทศมนตรีออกคำสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตก่อสร้างตามใบอนุญาต เลขที่ ๑๙๒/๒๕๕๔ ดำเนินการก่อสร้างอาคาร และดัดแปลงอาคารให้ถูกต้องตามความในข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาต เลขที่ ๑๙๒/๒๕๕๔ และเลขที่ ๖๗๔/๒๕๕๕ หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวนับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไป จนกว่าผู้ได้รับอนุญาตจะก่อสร้างอาคารให้ถูกต้อง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลังจากที่นายกเทศมนตรีได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคารให้แก่ผู้ร้องสอด ตามใบอนุญาต เลขที่ ๖๗๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ ต่อมา ผู้ร้องสอดได้ทำการก่อสร้างดัดแปลงผนังอาคารทางด้านทิศใต้ซึ่งติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยใช้โครงเหล็กกรุแผ่นไฟเบอร์ซีเมนต์ตีกรอบส่วนที่เป็นหน้าต่าง ช่องระบายอากาศ และช่องแสงของอาคารเพื่อให้เป็นผนังทึบ กรณีดังกล่าวแม้จะเป็นการก่อสร้างตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตจากนายกเทศมนตรีก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาภาพถ่ายในสำนวนแล้วปรากฏว่า ผนังอาคารด้านที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดียังมีช่องซึ่งลม อากาศ และแสงสามารถไหลผ่านเข้าออกได้เช่นเดิม การมีโครงเหล็กกรุแผ่นไฟเบอร์ซีเมนต์ตีกรอบผนังอาคารส่วนที่เป็นหน้าต่าง ช่องระบายอากาศ และช่องแสงจึงมิได้ทำให้เป็นผนังทึบตามความในข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การก่อสร้างดัดแปลงอาคารของผู้ร้องสอดจึงเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎกระทรวงดังกล่าว นายกเทศมนตรีจึงมีหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ (๓) ประกอบกับมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่จะออกคำสั่งหรือดำเนินการอื่นใดให้ผู้ร้องสอดแก้ไขเปลี่ยนแปลงผนังอาคารด้านที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ให้เป็นผนังทึบตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อนายกเทศมนตรีมิได้ดำเนินการ กรณีจึงถือได้ว่านายกเทศมนตรีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณากรณีการก่อสร้างอาคารที่เป็นผนังทึบไว้ว่า การก่อสร้างอาคารด้านที่ติดกับที่ดินของบุคคลอื่นต้องทำเป็นผนังทึบตามความในข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผนังอาคารด้านที่ติดกับที่ดินของบุคคลอื่นยังมีช่องซึ่งลม อากาศ และแสงสามารถไหลผ่านเข้าออกได้ แม้จะมีโครงเหล็กกรุแผ่นไฟเบอร์ซีเมนต์ตีครอบส่วนที่เป็นหน้าต่าง ช่องระบายอากาศ และช่องแสงดังกล่าว ก็ถือไม่ได้ว่าได้ทำให้เป็นผนังทึบแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ออกคำสั่งหรือดำเนินการอื่นใดให้เจ้าของอาคารแก้ไขเปลี่ยนแปลงผนังอาคารด้านดังกล่าวให้เป็นผนังทึบตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ดำเนินการดังกล่าว ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๑.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีมีการก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นไปตามแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งผู้ก่อสร้างอาคารได้ขายอาคารดังกล่าวให้บุคคลอื่นแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๙/๒๕๖๖)

การก่อสร้างอาคารที่ติดกับเขตที่ดินของบุคคลอื่นโดยผนังของอาคารบางส่วนมีระยะห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร เป็นการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แม้ว่าอาคารพิพาทจะถูกขายให้บุคคลอื่นไปแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและดำเนินการกับอาคารพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของนาง ร. เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ นาง ร. ยื่นขออนุญาตต่อนายกเทศมนตรีทำการก่อสร้างอาคารพาณิชย์และที่พักอาศัย จำนวน ๑ หลัง พื้นที่ ๗๐๐ ตารางเมตร นายกเทศมนตรีพิจารณาคำขอและตรวจสอบแผนผังบริเวณและแบบแปลนแล้วเห็นว่า เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงออกใบอนุญาตให้นาง ร. ทำการก่อสร้างอาคาร ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๖๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ต่อมา นาง ว. ผู้รับมอบอำนาจดูแลบ้านของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีว่า นาง ร. ทำการก่อสร้างอาคารเสร็จเรียบร้อยแล้วแต่ไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต แต่นายกเทศมนตรีมีหนังสือแจ้งนาง ว. ว่า ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าอาคารก่อสร้างเป็นไปตามแบบแปลนและไม่มีอาคารก่อสร้างล้ำแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อนาง ร. ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารจำนวน ๑ หลัง และได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว อาคารที่ก่อสร้างเป็นอาคารพาณิชย์และพักอาศัย พื้นที่ ๗๐๐ ตารางเมตร

ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๖๒/๒๕๕๓ ซึ่งในแผนที่สังเขป ผังบริเวณ และแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น อาคารดังกล่าวด้านหน้าอยู่ติดถนนประดิษฐานยุทธการเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๓ ชั้น อาคารมีความสูง ๑๕.๖๕ เมตร หน้ากว้างประมาณ ๑๐ เมตร ลึกประมาณ ๒๐ เมตร ด้านทิศตะวันตกของอาคารติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี เห็นได้ว่า อาคารที่พิพาทเป็นอาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผนังของอาคารต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบ และต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร เมื่อข้อเท็จจริงจากการไต่สวนคู่กรณีของศาลปกครองชั้นต้นฟังได้ว่า การก่อสร้างผนังของอาคารด้านทิศตะวันตกตลอดความยาวของผนังอาคาร ลักษณะเป็นแนวเฉียงกับแนวเขตที่ดิน โดยด้านหน้าของผนังอาคารมีระยะห่างเขตที่ดินประมาณ ๕๐ เซนติเมตร แต่ด้านหลังสุดของผนังอาคารมีระยะห่างเขตที่ดิน ๒๔ เซนติเมตร ซึ่งคู่กรณีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งเกี่ยวกับแนวเขตดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่า อาคารที่พิพาทด้านทิศตะวันตกที่ติดกับเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีระยะห่างจากเขตที่ดินตลอดความยาวของผนังอาคารบางส่วนน้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร ดังนั้น การที่นาง ร. ทำการก่อสร้างอาคารที่พิพาทด้านทิศตะวันตกที่ติดกับเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผนังของอาคารบางส่วนมีระยะห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร จึงเป็นการก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นไปตามแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนต่อกฎหมายตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจและหน้าที่ที่จะสั่งให้นาง ร. ระงับการกระทำดังกล่าว และมีคำสั่งให้นาง ร. แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องในกรณีที่สามารแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือหากเป็นกรณีที่สามารแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีได้ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด แม้ต่อมา นาง ร. ได้จดทะเบียนขายที่ดินพร้อมอาคารพิพาทให้แก่ผู้ร้องสอดเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แล้วก็ตาม แต่อาคารพิพาทก็ยังเป็นอาคารที่ก่อสร้างไม่เป็นไปตามแผนผังบริเวณแบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เมื่อต่อมาผู้ร้องสอดได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่พิพาท นายกเทศมนตรีย่อมมีอำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ที่จะมีการสั่งแก่ผู้ร้องสอดตามบทบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน การที่นายกเทศมนตรีไม่ใช้อำนาจหน้าที่ออกคำสั่งตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว กรณีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมดูแลการก่อสร้างอาคารพิพาทให้ถูกต้องตามกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกรณีการก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นไปตามแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งผู้ก่อสร้างอาคารได้ขายอาคารดังกล่าวให้กับบุคคลอื่นแล้วไว้ว่า การก่อสร้างอาคารที่ติดกับเขตที่ดินของบุคคลอื่นโดยผนังของอาคารบางส่วนมีระยะห่างจากเขตที่ดิน

น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร เป็นการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แม้ว่าอาคารพิพาทจะถูกขายให้บุคคลอื่นไปแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและดำเนินการกับอาคารพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้

๑.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการกรณีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๖๐/๒๕๖๖)

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายให้ผู้ก่อสร้างอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดำเนินการรื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว หากไม่มีการรื้อถอนอาคาร ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปคดี : นาย พ. (ผู้ร้องสอด) ได้ต่อเติมอาคารอันเป็นการดัดแปลงอาคาร โดยมิได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยต่อเติมจากตัวบ้านเพิ่มในที่ว่างจนชิดรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้รับความยินยอม เป็นหนังสือจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๗ ร้องเรียนต่อสำนักงานเขต ว่าผู้ร้องสอดทำการต่อเติมอาคารจนชิดรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดี ต่อมา วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตได้ตรวจสอบอาคารของผู้ร้องสอด พบว่าเติมอาคารของผู้ร้องสอด เป็นอาคารชนิด ค.ส.ล. ๒ ชั้น เพื่อพักอาศัย ขนาดกว้าง ๘.๒ เมตร ยาว ๑๒.๗ เมตร สูง ๖ เมตร แต่ได้มีการดัดแปลงอาคาร ค.ส.ล. ๒ ชั้น ขนาดกว้าง ๒ เมตร ยาว ๓๓.๑ เมตร สูง ๖ เมตร จำนวน ๑ หลัง โดยเป็นการดัดแปลงอาคารส่วนด้านข้างของอาคารเดิม ดังนี้ ด้านทิศตะวันออก ขนาดกว้าง ๒.๐ เมตร ยาว ๑๐.๒ เมตร ด้านทิศตะวันตก ขนาดกว้าง ๒ เมตร ยาว ๑๐.๒ เมตร และด้านทิศเหนือ ขนาดกว้าง ๒ เมตร ยาว ๑๒.๗ เมตร ซึ่งเป็นการก่อสร้างอาคารทับที่ว่างโดยรอบอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้น ผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการก่อสร้างอาคารที่ดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ห้ามใช้ หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารดังกล่าว ให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และให้ดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามข้อ ๒๗ วรรคสาม (๓) ของกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ กล่าวคือ ให้มีที่ว่างโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดการแก้ไขดังกล่าว ผู้ร้องสอดจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดี

เห็นว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตลำซำ จึงยื่นฟ้องต่อศาล ขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกับผู้กระทำความผิดโดยระงับยับยั้งการเข้าใช้อาคารทันที ระหว่างที่คดียังไม่ถึงที่สุด และเร่งรัดคดีให้เสร็จสิ้นโดยเร็วเพื่อให้ผู้กระทำความผิดรื้อถอนอาคาร ที่ผิดกฎหมาย ระหว่างการพิจารณาคดี คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ยกอุทธรณ์คำสั่งที่ให้ผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไข และยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร และให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนอาคาร เนื่องจากการออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** อาคารพิพาทที่ผู้ร้องสอดได้ต่อเติมนั้น ตั้งอยู่ในเขตที่ดินประเภท ก. ๒ ของผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเขตที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมตามข้อ ๒๗ วรรคหนึ่งของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ จึงต้องมีที่ว่างโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ตามข้อ ๒๗ วรรคสาม (๓) ของกฎกระทรวงดังกล่าว เมื่อผู้ร้องสอดอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เฉพาะแต่เพียงคำสั่ง ที่ให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตออกทั้งหมด และคำสั่งที่ให้ดำเนินการ แก้ไขให้เป็นไปตามข้อ ๒๗ วรรคสาม (๓) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ กล่าวคือ ให้มีที่ว่างโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในสามสิบวัน นับแต่วันพ้นกำหนดการแก้ไขดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพียงสองคำสั่ง ซึ่งต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ว่า คำสั่งที่ให้ดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามข้อ ๒๗ วรรคสาม (๓) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ กล่าวคือ ให้มีที่ว่างโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และให้ยื่น คำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมายแล้ว จึงยกอุทธรณ์ในส่วนนี้ ส่วนคำสั่งที่ให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนอาคารเป็นการออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตาม ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากมีการออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไขและยื่น คำขอรับอนุญาตในวันเดียวกัน จึงเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนอาคาร เมื่อผู้ร้องสอดไม่มีการ ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงเป็นยุติ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยตามมาตรา ๕๒ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการดำเนินการตามคำสั่งที่ให้ผู้ร้องสอด ดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามข้อ ๒๗ วรรคสาม (๓) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ กล่าวคือ ให้มีที่ว่างโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งตามมาตรา ๔๐ (๓) และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หากผู้ร้องสอดไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องสอด รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และถ้าผู้ร้องสอด

ไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ร้องสอด หรือดำเนินการจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ร้องสอดได้ดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างตัดแปลงอาคารและดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนด

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกรณีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารไม่ปฏิบัติตามการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคารไว้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายให้ผู้ก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดำเนินการรื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว หากไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๑.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารตึกแถวและข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายเรื่องที่วาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๔/๒๕๖๖)

เมื่อตามสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏเห็นได้อย่างชัดเจนว่า อาคารพิพาทมีลักษณะเป็นตึกแถวตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงต้องมีที่ว่างระหว่างด้านข้างของอาคารกับเขตที่ดินข้างเคียงกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ตามข้อ ๓๔ วรรคหก ของกฎกระทรวงดังกล่าว และจะต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เพื่อใช้ติดต่อกันโดยไม่ให้มีส่วนใดของอาคารยื่นล้ำเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว และห้ามไม่ให้ก่อสร้างอาคาร รั้ว กำแพง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดในบริเวณที่ว่างดังกล่าว เว้นแต่การสร้างบันไดหนีไฟภายนอกอาคารที่ยื่นล้ำไม่เกิน ๑.๔๐ เมตร ตามข้อ ๓๔ วรรคสองและวรรคห้า ของกฎกระทรวงเดียวกัน เมื่อมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาทระงับการกระทำ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารดังกล่าวให้ถูกต้อง หรือดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓

แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วแต่กรณี กรณียอมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปคดี : นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกใบอนุญาตให้บุคคลต่าง ๆ ก่อสร้างอาคาร จำนวน ๓ หลัง บนที่ดินติดกับเขตที่ดินด้านทิศตะวันออกของผู้ฟ้องคดี ดังนี้ อาคารหลังที่ ๑ มี ๔ คูหา โดยคูหาที่ ๑ นางสาว ย. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น จำนวน ๑ คูหา โดยพื้นที่ด้านข้างอาคารดังกล่าวติดกับเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ส่วนคูหาที่ ๒ ถึงคูหาที่ ๔ นาง พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น จำนวน ๓ คูหา อาคารหลังที่ ๒ มี ๕ คูหา คูหาที่ ๑ นาง ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) และนาง ม. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗) เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้นจำนวน ๑ คูหา คูหาที่ ๒ ถึงคูหาที่ ๕ นาง ย. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘) เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น จำนวน ๔ คูหา และอาคารหลังที่ ๓ มี ๘ คูหา แต่มีเฉพาะคูหาที่ ๑ ถึงคูหาที่ ๗ ที่ก่อสร้างติดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยคูหาที่ ๑ ถึงคูหาที่ ๓ นาง ณ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙) เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น จำนวน ๓ คูหา คูหาที่ ๔ นาย อ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐) เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น จำนวน ๑ คูหา คูหาที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น จำนวน ๑ คูหาที่ ๖ นาง อ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑) เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น จำนวน ๑ คูหา และคูหาที่ ๗ นางสาว ร. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒) เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น จำนวน ๑ คูหา โดยอาคารหลังที่ ๒ และหลังที่ ๓ ดังกล่าวมีพื้นที่ด้านหลังของอาคารอยู่ติดกับเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเว้นระยะห่างด้านข้างของอาคารหลังที่ ๑ คูหาที่ ๑ และการเว้นระยะห่างด้านหลังของอาคารหลังที่ ๒ และหลังที่ ๓ กับเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ และลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๖ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้มีคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร คำสั่งห้ามใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ดำเนินการแก้ไขอาคารหลังที่ ๒ คูหาที่ ๒ ถึงคูหาที่ ๕ โดยให้ด้านหลังของอาคารห่างจากเขตที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่น้อยกว่า ๓ เมตร ตามผังบริเวณที่ได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างเฉพาะอาคารหลังที่ ๒ เพียง ๔ คูหา จากอาคารพิพาททั้งหมดจำนวน ๑๖ คูหา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ระงับการก่อสร้างตึกแถวพิพาทที่ก่อสร้างติดกับเขตที่ดินด้านทิศตะวันออกของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด และให้ดำเนินการแก้ไขอาคารในส่วนที่ก่อสร้างผิดกฎหมายให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพบว่า อาคารหลังที่ ๑ คูหาที่ ๑ มีการก่อสร้างอาคารไม่เป็นไปตามผังบริเวณที่ได้รับอนุญาต โดยผนังด้านข้างของอาคารห่างจากเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีน้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร และไม่ได้ก่อสร้างเป็นผนังทึบ แต่มีการสร้างช่องเพื่อติดตั้งประตูและหน้าต่าง ส่วนอาคารหลังที่ ๓ คูหาที่ ๑ ถึงคูหาที่ ๗

มีการก่อสร้างไม่เป็นไปตามผังบริเวณที่ได้รับอนุญาต โดยต่อเติมอาคารทำให้ด้านหลังของอาคาร มีที่ว่างห่างจากเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ถึง ๓ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งให้ระงับ การก่อสร้างอาคาร คำสั่งห้ามใช้อาคาร และคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖ แจ้งให้เจ้าของอาคารดังกล่าวแก้ไขให้ถูกต้องตามผังบริเวณที่ได้รับอนุญาต และในระหว่าง การพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น เจ้าหน้าที่ของเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตรวจสอบพบว่า อาคารหลังที่ ๑ คูหาที่ ๑ มีการแก้ไขผนังด้านข้างของอาคารที่ติดกับเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้เป็นผนังทึบ และเว้นระยะห่างจากแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร ส่วนอาคาร หลังที่ ๒ และหลังที่ ๓ มีการแก้ไขโดยเว้นที่ว่างด้านหลังอาคารห่างจากแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี กว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตรแล้ว ต่อมา อาคารหลังที่ ๒ ซึ่งเดิมมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร จำนวน ๕ คูหา ได้มีการขออนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพิ่มเติมอีกจำนวน ๓ คูหา รวมเป็น ๘ คูหา และจากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พบว่า อาคารหลังที่ ๒ คูหาที่ ๑ และอาคารหลังที่ ๓ คูหาที่ ๑ และคูหาที่ ๕ มีการก่อสร้างต่อเติมห้องครัวบริเวณที่ว่างด้านหลังอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ เจ้าของอาคารในขณะนั้น ตามลำดับ รื้อถอนห้องครัวดังกล่าว ซึ่งเจ้าของอาคาร ได้รื้อถอนเรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้ อาคารหลังที่ ๒ และหลังที่ ๓ ยังได้มีการก่อสร้างกำแพงกัน แบ่งแนวเขตอาคารของแต่ละคูหาบริเวณที่ว่างด้านหลังอาคาร รวมทั้งก่อสร้างรั้วติดกับแนวรั้ว ของผู้ฟ้องคดีตลอดแนว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทยังฝ่าฝืนต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ที่เกี่ยวข้อง รื้อถอนอาคารหลังที่ ๑ คูหาที่ ๑ โดยให้มีที่ว่างระหว่างด้านข้างของอาคาร กับเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร และรื้อถอนกำแพงที่กั้นแบ่งแนวเขตอาคารทุกคูหา ที่ก่อสร้างบริเวณที่ว่างด้านหลังอาคารหลังที่ ๒ และหลังที่ ๓ ตลอดจนรั้วรั้วที่ก่อสร้างขนาน และชิดติดกับแนวรั้วของผู้ฟ้องคดีตลอดแนว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีอาคารหลังที่ ๑ จำนวน ๔ คูหา มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร จำนวน ๑ คูหา คือ คูหาที่ ๑ และหลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร รวม ๓ คูหา คือ คูหาที่ ๒ ถึงคูหาที่ ๔ ซึ่งแม้จะมีการยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทแต่ละคูหาแยกจากกัน และไม่ได้ยื่น คำขอในคราวเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีเจตนาที่จะก่อสร้างอาคารประเภทเดียวกันและขนาดเท่ากันต่อเนื่องกันไปทั้งสี่คูหา เมื่อการก่อสร้าง อาคารหลังที่ ๑ เป็นการก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ต่อเนื่องกันเป็นแถวยาว จำนวน ๔ คูหา ในคราวเดียวกัน โครงสร้างของอาคารก่อสร้างโดยมีผนังแบ่งอาคารเป็นคูหาซึ่งเป็นผนังอาคาร ที่ขอใช้ร่วมกัน และประกอบด้วยวัสดุทนไฟเป็นส่วนใหญ่ จึงย่อมเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่า สภาพของ อาคารหลังที่ ๑ มีลักษณะเป็นตึกแถวตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ เมื่ออาคารดังกล่าวเป็นอาคารที่ก่อสร้างขึ้นใหม่ มิใช่เป็นการก่อสร้างขึ้นทดแทนอาคารเดิม จึงต้องมี ที่ว่างระหว่างด้านข้างของอาคารหลังที่ ๑ กับเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ตามข้อ ๓๔ วรรคหก ของกฎกระทรวงดังกล่าว ทั้งนี้ แม้ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งปฏิบัติราชการ

แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก่อสร้างอาคารหลังที่ ๑ คูหาที่ ๑ จะยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าอาคารดังกล่าวมีลักษณะเป็นตึกแถว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโดยให้ผนังด้านข้างของอาคารมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ๕๐ เซนติเมตร และก่อสร้างเป็นผนังที่ไปตามข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการตรวจสอบในเวลาต่อมาโดยเห็นได้ชัดแจ้งว่า จากสภาพของอาคารหลังที่ ๑ คูหาที่ ๑ ถึงคูหาที่ ๔ ที่กำลังก่อสร้างในขณะนั้น ประกอบกับผังบริเวณโดยสังเขปของอาคารทั้งสี่คูหาแล้วว่า อาคารหลังที่ ๑ มีการก่อสร้างในลักษณะเป็นตึกแถว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังคงอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก่อสร้างอาคารหลังที่ ๑ คูหาที่ ๑ โดยให้ผนังด้านข้างของอาคารมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร ตามข้อ ๕๐ วรรคสอง ของกฎกระทรวงดังกล่าว โดยไม่ได้พิจารณาการเว้นที่ว่างระหว่างอาคารให้เป็นไปตามข้อ ๓๔ วรรคสอง ของกฎกระทรวงเดียวกัน จึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนกรณีของอาคารหลังที่ ๒ และหลังที่ ๓ นั้น รับฟังได้ว่ามีลักษณะเป็นตึกแถวเช่นกัน ซึ่งจะต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เพื่อใช้ติดต่อกันโดยไม่ให้มีส่วนใดของอาคารยื่นล้ำเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว และห้ามไม่ให้ก่อสร้างอาคาร รั้ว กำแพง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดในบริเวณที่ว่างดังกล่าว เว้นแต่การสร้างบันไดหนีไฟภายนอกอาคารที่ยื่นล้ำไม่เกิน ๑.๔๐ เมตร ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๔ วรรคสองและวรรคห้า ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ ก่อสร้างกำแพงกันแบ่งแนวเขตอาคารแต่ละคูหาในบริเวณที่ว่างด้านหลังอาคารอันเป็นบริเวณที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดให้เป็นที่ว่าง จึงเป็นการก่อสร้างอาคารผิดไปจากแผนผังบริเวณและแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต อันเป็นการก่อสร้างโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาทระงับการกระทำหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารดังกล่าวให้ถูกต้อง หรือดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วแต่กรณี เมื่อไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหลังที่ ๑ คูหาที่ ๑ อาคารหลังที่ ๒ และหลังที่ ๓ แก้ไขอาคารพิพาทให้ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ตึกแถวและข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมาย เรื่องที่ว่างไว้ว่า การก่อสร้างอาคารที่มีลักษณะเป็นตึกแถว ต้องมีที่ว่างระหว่างด้านข้างของอาคารกับเขตที่ดินข้างเคียงกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ตามข้อ ๓๔ วรรคหก ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และจะต้องมีที่ว่าง

ด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เพื่อใช้ติดต่อกันโดยไม่ให้มีส่วใดของอาคารยื่นล้ำเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว และห้ามไม่ให้ก่อสร้างอาคาร รั้ว กำแพง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดในบริเวณที่ว่างดังกล่าว เว้นแต่การสร้างบันไดหนีไฟภายนอกอาคารที่ยื่นล้ำไม่เกิน ๑.๔๐ เมตร ตามข้อ ๓๔ วรรคสอง และวรรคห้า ของกฎกระทรวงเดียวกัน หากปรากฏว่ามีการก่อสร้างอาคารตึกแถวฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารพิพาท ระวังการกระทำ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารดังกล่าวให้ถูกต้อง หรือดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารตึกแถวที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องดังกล่าวได้ แล้วแต่กรณี

๑.๗ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารกรณีกฎหมายมีการแก้ไขภายหลังจากที่มีการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแล้ว และข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายเรื่องระยะห่าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๐/๒๕๖๖)

ในการพิจารณาว่าอาคารได้ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือไม่ ต้องพิจารณาตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการขออนุญาต และได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ด้วยเหตุนี้ เมื่อในขณะที่มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่มีลักษณะเป็นตึกประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้อาคารดังกล่าวเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ แม้ในภายหลังจะมีการยกเลิกกฎหมายเดิม และมีกฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับแทนโดยกำหนดให้อาคารอยู่อาศัยรวมเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ กรณีนี้ก็ให้มีผลให้อาคารดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายใหม่ไม่

ตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้ว่า ให้อาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๔ กำหนดว่า อาคารด้านชิดที่ดินเอกชน ช่องเปิดประตู หน้าต่าง ช่องระบายอากาศ หรือริมระเบียง ... สำหรับชั้น ๓ ขึ้นไป หรือสูงเกิน ๙ เมตร ต้องห่างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารพิพาทมีความสูง ๑๔.๙๘ เมตร เมื่อมีการก่อสร้างระเบียงและกันสาดโดยมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินน้อยกว่า ๓ เมตร จึงเป็นการไม่ชอบ แม้ต่อมาได้มีการแก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยมีการก่อสร้างราวกันตกเพื่อแยกการใช้ออกเป็นกันสาดและระเบียง แต่เมื่อปรากฏว่าราวกันตกดังกล่าวมีความสูงประมาณ ๑ เมตร เท่านั้น ซึ่งผู้พักอาศัยยังคงสามารถออกไปใช้ประโยชน์จากระเบียงได้ ดังนั้น ระเบียงดังกล่าวจึงยังคงมีสภาพเป็นระเบียงอยู่เช่นเดิม ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนระเบียงดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปคดี : เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๒ นาง พ. (ผู้ร้องสอด) ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๕ ชั้น เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวม จำนวน ๑ หลัง โดยมีด้านทิศตะวันตกติดที่ดินของผู้ฟ้องคดี และด้านทิศเหนือที่ติดคลองบางกระบือ ฝั่งตรงข้ามเป็นเขตหน่วยกองพันทหารม้าที่ ๔ รักษาพระองค์ ผู้ร้องสอดได้มีหนังสือสอบถามไปยังกองบัญชาการมณฑลทหารบกที่ ๑๑ ว่าพื้นที่ที่จะก่อสร้างอาคารดังกล่าวอยู่ในเขตปลอดภัยในราชการทหารหรือไม่ ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ ๑๑ จึงมีหนังสือกองบัญชาการมณฑลทหารบกที่ ๑๑ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๒ แจ้งผู้ร้องสอดว่า บริเวณพื้นที่ตามโฉนดที่ดินดังกล่าวอยู่นอกเขตปลอดภัยในราชการทหารในพื้นที่ปกครองของมณฑลทหารบกที่ ๑๑ แต่เนื่องจากการก่อสร้างอาคารสูงซึ่งมีพื้นที่ติดกับหน่วยกองพันทหารม้าที่ ๔ รักษาพระองค์ จึงขอให้พิจารณาปรับแบบอาคารโดยให้ไม่สามารถสังเกตการณ์เข้าไปในกองพันทหารม้าที่ ๔ รักษาพระองค์ได้ ต่อมา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๖๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ให้แก่ผู้ร้องสอด และเมื่อผู้ร้องสอดดำเนินการก่อสร้างเสร็จแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า การก่อสร้างอาคารดังกล่าวของผู้ร้องสอดไม่มีที่จอดรถและที่กับลรบบางส่วนของอาคารรุกล้ำเข้าไปในเขตทางสาธารณะด้านทิศเหนือที่ติดคลองบางกระบือ และก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตหลายประการ ขอให้ตรวจสอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๖ ชี้แจงว่า ๑. ระยะร่นระหว่างอาคารกับอาคารข้างเคียงและอาคารกับถนนซอยหรือที่สาธารณะ ระยะร่นแนวอาคารถูกต้อง ไม่มีส่วนใดก่อสร้างรุกล้ำที่สาธารณะ แต่การก่อสร้างบางส่วนผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ๒. การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๖๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ และกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ๓. อาคารดังกล่าวไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ๔. อาคารดังกล่าวไม่เป็นอาคารซึ่งต้องมีที่จอดรถยนต์ ที่กับลรบบางส่วนและทางเข้าออกของรถตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และ ๕. อาคารดังกล่าวอยู่นอกเขตปลอดภัยในราชการทหารในพื้นที่ปกครองมณฑลทหารบกที่ ๑๑ เห็นว่าเป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลและรายละเอียดที่ชัดเจน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่ผู้ร้องสอดยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๒ นั้น ข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในระหว่างที่ผู้ร้องสอดขออนุญาตไม่ได้กำหนดให้อาคารอยู่อาศัยรวม

เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้ต่อมา กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวจะถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยข้อ ๒ (๘) ของกฎกระทรวงดังกล่าว ได้กำหนดให้อาคารอยู่อาศัยรวมเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวงเดียวกัน กำหนดให้อาคารอยู่อาศัยรวมที่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ต้องมีลักษณะเป็นอาคารขนาดใหญ่ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ตาม แต่กฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ได้ประกาศใช้บังคับภายหลังจากที่ผู้ร้องสอดได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๒ แล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับกับอาคารของผู้ร้องสอดที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างก่อนกฎกระทรวงฉบับข้างต้นมีผลใช้บังคับ ดังนั้น ในขณะที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ตึก ๕ ชั้น ของผู้ร้องสอดเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมตามแบบ ข.๑ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๒ จึงมิใช่การยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่เป็นการยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่เป็นตึกประเภทอาคารอยู่อาศัยรวมตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับข้อ ๑ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๕ (๑๑๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่ออาคารของผู้ร้องสอดที่ขออนุญาตก่อสร้างเป็นอาคารอยู่อาศัยรวม มีใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้แล้ว ดังนั้น ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๖๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ให้ผู้ร้องสอดแล้ว ผู้ร้องสอดจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ เพื่อให้ตรวจสอบการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกใบรับรองการก่อสร้างอาคารหรือดัดแปลงอาคารให้แก่ผู้ร้องสอดตามมาตรา ๓๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับข้อ ๑๓ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ และเมื่ออาคารของผู้ร้องสอดเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมอาคารของผู้ร้องสอดจึงมิใช่อาคารสำหรับใช้เพื่อประกอบกิจการพาณิชยกรรม

อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าในการก่อสร้างอาคารพิพาท ได้มีการก่อสร้างแนวรั้วครึ่งคอนกรีตครึ่งตะแกรงเหล็กยาว ๑๗.๐๗๗ เมตร ด้านทิศเหนือรูกำลังเข้าไปในเขตคลองบางกระบือ ๐.๗๘ เมตร และ ๑.๑๘ เมตร เมื่อรั้วดังกล่าวมีสภาพเป็นอาคารตามกฎหมายได้ก่อสร้างรูกำลังคลองบางกระบือซึ่งเป็นการรูกำลังที่สาธารณะหรือล่งน้ำเป็นแนวยาว ๑๗.๐๗๗ เมตร แล้ว และเป็นกรณีไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ในการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดทั้งสาม

รื้อถอนแนวรั้วดังกล่าวในส่วนที่รูกล้ำเขตคลองบางกระบือให้ถูกต้องตามข้อ ๔๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และหาก ผู้ร้องสอดทั้งสามมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีหน้าที่ในการพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันต่อไป เพื่อให้การรื้อถอนเสร็จสิ้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมิได้ใช้อำนาจดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า รั้วครึ่งคอนกรีตครึ่งตะแกรงเหล็กรูกล้ำคลองบางกระบืออันเป็นแหล่งน้ำสาธารณะ ๐.๗๘ เมตร และ ๑.๑๘ เมตร ดังนั้น แนวที่ดินทางด้านทิศเหนือของผู้ร้องสอดทั้งสาม ที่ถูกต้องจึงขยับเข้ามาจากรั้วครึ่งคอนกรีตครึ่งตะแกรงเหล็กอีก ๐.๗๘ เมตร และ ๑.๑๘ เมตร เมื่อแนวอาคารด้านทิศเหนือห่างจากแนวรั้วส่วนที่รูกล้ำคลองบางกระบือ ๔ เมตร ฉะนั้น แนวอาคารด้านทิศเหนือจึงอยู่ห่างจากแหล่งน้ำสาธารณะ น้อยกว่า ๓ เมตร บางส่วน จึงเป็นการร่นแนวอาคารที่ไม่ถูกต้องตามข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นการก่อสร้างที่ผิดไปจากแผนผังบริเวณแบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต โดยไม่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกรณีที่สามารุแก้ไขให้ถูกต้องได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดทั้งสามซึ่งเป็นเจ้าของอาคาร ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

นอกจากนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสามมีความสูง ๑๔.๙๘ เมตร ผนังหรือระเบียงจึงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร ตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดไว้ว่า ให้อาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๔ ที่กำหนดว่า อาคารด้านชิดที่ดินเอกชน ช่องเปิดประตู หน้าต่าง ช่องระบายอากาศ หรือริมระเบียง ... สำหรับชั้น ๓ ขึ้นไป หรือสูงเกิน ๙ เมตร ต้องห่างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร การที่ผู้ร้องสอดทั้งสามก่อสร้างอาคารพิพาทชั้นที่ ๓ ถึงชั้นที่ ๕ โดยแนวอาคารด้านทิศตะวันออกห่างจากแนวรั้วด้านหลัง น้อยกว่า ๓ เมตร และแนวอาคารด้านทิศตะวันตกบางส่วนอยู่ห่างเขตที่ดิน น้อยกว่า ๓ เมตร กรณีจึงเป็นการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับ ข้อ ๕๔ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นกรณีที่แก้ไขให้ถูกต้องได้ ด้วยเหตุนี้ สำหรับกรณีที่หน้าต่างของอาคารชั้นที่ ๓ ถึงชั้นที่ ๕ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้พิจารณาใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ (๓) ประกอบมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องดังกล่าว จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนกรณีของระเบียบอาคารชั้นที่ ๓ ถึงชั้นที่ ๕ ด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตก นั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดทั้งสามรื้อถอนระเบียบชั้นที่ ๓ ถึงชั้น ๕ ด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตก ให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาเป็นลำดับแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ผู้ร้องสอดได้แก้ไขตามคำสั่ง โดยในส่วนที่ผู้ร้องสอดทั้งสามก่อสร้างเป็นระเบียบชั้นที่ ๓ ถึงชั้น ๕ ด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตกนั้น มีการก่อสร้างราวกันตกตามแบบที่ได้รับอนุญาตเพื่อแยกการใช้ออกเป็นกันสาดและระเบียง ซึ่งไม่สามารถออกไปใช้สอยในส่วนของกันสาดอย่างเป็นปกติสุขได้ โดยส่งภาพถ่ายเพื่อประกอบการพิจารณาต่อศาล แต่เมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายเห็นได้ว่า ราวกันตกดังกล่าวมีความสูงประมาณ ๑ เมตร เท่านั้น ซึ่งผู้พักอาศัยยังคงสามารถออกไปใช้ประโยชน์จากระเบียงได้ ดังนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงยังคงมีสภาพเป็นระเบียบอยู่เช่นเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงต้องพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนระเบียบชั้นที่ ๓ ถึงชั้นที่ ๕ ด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตกภายในระยะเวลาอันสมควร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ได้พิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารกรณีกฎหมายมีการแก้ไขภายหลังจากที่มีการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแล้วไว้ว่า ในการพิจารณาว่าอาคารได้ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือไม่ ต้องพิจารณาตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการขออนุญาตและได้รับการอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ด้วยเหตุนี้ เมื่อในขณะที่มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่มีลักษณะเป็นตึกประเภทอาคารอยู่อาศัยรวม ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้อาคารดังกล่าวเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ แม้ในภายหลังจะมีการยกเลิกกฎหมายเดิมและมีกฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับแทน โดยกำหนดให้อาคารอยู่อาศัยรวมเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ กรณีก็หาไม่ผลให้อาคารดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายใหม่

ส่วนข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายเรื่องระยะห่างตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้ว่า ให้อาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และตาม

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๔ กำหนดว่า อาคารด้านชิดที่ดินเอกชน ช่องเปิดประตู หน้าต่าง ช่องระบายอากาศ หรือริมระเบียง ... สำหรับชั้น ๓ ขึ้นไป หรือสูงเกิน ๙ เมตร ต้องห่างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาถึงลักษณะของอาคารที่จะดำเนินการก่อสร้างว่า ถ้าอาคารดังกล่าวมีการก่อสร้างระเบียงและกันสาดโดยมีระยะห่างจาก แนวเขตที่ดินน้อยกว่า ๓ เมตร ย่อมเป็นการก่อสร้างที่เว้นระยะห่างไม่ชอบด้วยกฎหมายข้างต้น แม้ต่อมาได้มีการแก้ไขโดยมีการก่อสร้างราวกันตกเพื่อแยกการใช้ออกเป็นกันสาดและระเบียง แต่เมื่อปรากฏว่าราวกันตกดังกล่าวผู้พักอาศัยยังคงสามารถออกไปใช้ประโยชน์จากระเบียงได้ ระเบียงดังกล่าวจึงยังคงมีสภาพเป็นระเบียงอยู่เช่นเดิม ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจ ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอน ระเบียงดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควรได้

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๒.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งการครบกำหนดที่จะมีสิทธิขอรับ การประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๒/๒๕๖๖)

เมื่อกฎหมายและคำสั่งมอบหมายหน้าที่ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่แจ้งให้พนักงานส่วนตำบลทราบว่า พนักงานส่วนตำบลรายใด มีคุณสมบัติที่จะยื่นคำขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล ไม่แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ามีคุณสมบัติที่จะยื่นคำขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น จึงไม่เป็นการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล แห่งหนึ่ง เมื่อประมาณเดือนเมษายน ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีได้ไปปรึกษาขอคำแนะนำจากนาย ป. เจ้าหน้าที่ ฝ่ายบุคคลว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถเลื่อนระดับจากตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ ๔ เป็นระดับ ๕ ได้เมื่อใด ซึ่งนาย ป. ให้คำแนะนำว่า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนสายงานมา ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำรงตำแหน่ง นักวิชาการศึกษา ระดับ ๔ ครบสามปีก่อนจึงจะสามารถเลื่อนเป็นตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ ๕ ได้ ต่อมา เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๗ นาย ส. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ได้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดี ไปสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเพื่อให้ได้คำตอบ ที่ชัดเจน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ไปสอบถามแล้วได้รับแจ้งว่าสามารถเลื่อนระดับเป็นตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ ๕ ได้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ ส่วนระยะเวลาในการเลื่อนระดับที่เสียไปไม่สามารถ ย้อนคืนได้ทั้งหมด แต่จะย้อนคืนได้ไม่เกินสามเดือน คือ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่น แบบประเมินบุคคลและการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาเลื่อนพนักงานส่วนตำบลขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ในระดับที่สูงขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๗ โดยเสนอขอรับการประเมินตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ต่อมา คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมิตีให้เลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการศึกษา ระดับ ๕ นายกองคการบริหารส่วนตำบลจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๗

เลื่อนและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ ๕ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่นาย ป. ให้คำแนะนำด้วยวาจาแก่ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการเลื่อนระดับ ไม่ถูกต้อง และไม่เคยแจ้งข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนระดับให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการและเสียรายได้จากการได้เลื่อนระดับล่าช้า จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาตามคำสั่งมอบหมายหน้าที่ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๒๙๒/๒๕๕๕ เรื่อง การแบ่งงานและการมอบหมายหน้าที่ภายในส่วนราชการองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ไม่ปรากฏว่ามีการมอบหมายให้นาย ป. มีหน้าที่แจ้งให้พนักงานส่วนตำบลทราบว่ามีคุณสมบัติที่จะยื่นคำขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น รวมทั้งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ ก็ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลใดต้องแจ้งเรื่องดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่า นาย ป. ไม่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติที่จะต้องแจ้งให้พนักงานส่วนตำบลทราบว่ามีคุณสมบัติที่จะยื่นคำขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้นแต่อย่างใด และการที่นาย ป. ได้ให้คำแนะนำด้วยวาจาแก่ผู้ฟ้องคดี เกี่ยวกับการยื่นคำขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่ถูกต้องนั้น เป็นเพียงการให้คำแนะนำทั่วไปในฐานะบุคลากรที่รับผิดชอบงานบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ดังนั้น การที่นาย ป. ไม่แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ามีคุณสมบัติที่จะยื่นคำขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่นาย ป. สังกัดอยู่ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งการครบกำหนดที่จะมีสิทธิขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้นว่า ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลมีหน้าที่ต้องแจ้งให้บุคลากรผู้มีคุณสมบัติที่จะเสนอขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้นได้ทราบ ว่า บุคลากรผู้ใดครบกำหนดที่จะเสนอขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้นหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายประกอบกับคำสั่งมอบหมายหน้าที่ภายในหน่วยงานนั้น ๆ ว่า มีการกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลให้แจ้งการครบกำหนดที่จะมีสิทธิขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้นให้บุคลากรภายในหน่วยงานทราบไว้โดยเฉพาะหรือไม่ หากบทบัญญัติของกฎหมายและคำสั่งมอบหมายหน้าที่ภายในหน่วยงานกำหนดไว้เพียงว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคล งานเลื่อนขั้นเงินเดือน งานประเมินบุคลากร งานเลื่อนระดับ งานโอน (ย้าย) งานบรรจุและแต่งตั้ง งานทะเบียนประวัติบุคลากร งานแผนอัตรากำลัง งานระเบียบบริหารงานบุคคล งานวินัยสอบสวนอุทธรณ์และร้องทุกข์ งานสวัสดิการ งานตรวจสอบภายใน งานพัฒนาบุคลากร และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล อันเป็นการกำหนดหน้าที่ทั่วไป โดยที่มิได้มีการกำหนดหน้าที่ไว้โดยเฉพาะว่า ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลมีหน้าที่แจ้งให้บุคลากรในหน่วยงานทราบ

ว่าครบกำหนดที่จะมีสิทธิขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้น ก็จะมีได้ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล มีหน้าที่แจ้งการครบกำหนดที่จะมีสิทธิขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้นให้แก่บุคลากรทราบ แต่อย่างไร

๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแต่งตั้งหัวหน้าพยาบาล (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๕๘/๒๕๖๖)

ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับความเห็นลำดับรายชื่อบุคคลตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอเท่านั้น หากเห็นว่ารายชื่อลำดับที่เสนอมายังมีเหตุผลและข้อมูลที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงลำดับรายชื่อบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแต่งตั้ง โดยผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๑ และนาง ศ. ได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๒ นั้น ยังมีเหตุผลและข้อมูลไม่ครบถ้วนสมควรที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงผลการคัดเลือกดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาล การที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบุคคลที่เข้ารับการคัดเลือกในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลแล้วเห็นควรแต่งตั้งนาง ศ. ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนและได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลมากกว่าผู้ฟ้องคดี ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปคดี : โรงพยาบาล ห. ได้ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ ๘) แทนตำแหน่งที่ว่าง ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๘ วช ได้สมัครเข้ารับการคัดเลือก ต่อมา โรงพยาบาล ห. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล ผลการสรรหาผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม จำนวน ๒ คน คือ ผู้ฟ้องคดี และนาง ศ. พยาบาลวิชาชีพ ๗ และได้นำเสนอคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการคัดเลือกฯ ได้ร่วมกันให้คะแนนผู้สมัครทั้ง ๒ คน แล้วปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ ๘๙.๕ คะแนน และนาง ศ. ได้ ๘๖ คะแนน และเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาต่อไป ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ แจ้งผลการคัดเลือกต่อปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่เมื่อมีผู้คัดค้านมิให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ครบตามหลักเกณฑ์และไม่เป็นที่ยอมรับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาฯ และคณะกรรมการคัดเลือกฯ เป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว จึงขอยืนยันผลการพิจารณาเดิม หลังจากนั้น คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อประเมินแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) (คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือน

สามัญฯ) ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ มีมติเลือกนาง ศ. ซึ่งเป็นผู้ที่จังหวัดเสนอรายชื่อลำดับที่ ๒ เป็นผู้เหมาะสมดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการออกคำสั่งแต่งตั้งนาง ศ. เป็นหัวหน้าพยาบาล ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นฟ้องด้วยจึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ ขอความเป็นธรรมกรณีดังกล่าว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญฯ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่แต่งตั้งนาง ศ. เป็นหัวหน้าพยาบาล เพิกถอนคำสั่งโรงพยาบาล ห. ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งนาง ศ. รักษาการในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มการพยาบาล เพิกถอนคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งนาง ศ. พยาบาลวิชาชีพ ๘ (ด้านการพยาบาลวิสัญญี) รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ ๘) (ด้านการพยาบาล) ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ให้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๑ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลแทน และให้สอบสวนทางวินัยบุคคลที่เกี่ยวข้องในการทุจริตต่อหน้าที่และปลอมแปลงเอกสารจนทำให้เกิดปัญหาและสร้างความเสียหายแก่ทางราชการ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ย้ายนาง ศ. ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ) โรงพยาบาล ห. ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ตามที่ได้รักษาการในตำแหน่งอยู่ก่อนแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เพิ่มเติม โดยขอให้ยกเลิกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวด้วย ต่อมา ก.พ.ค. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ก.พ.ค. มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามหลักเกณฑ์การสรรหาบุคคลในตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล ในโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป แบบท้ายหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๓๙/ว ๑๖๔ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ได้กำหนดว่า หลังจากที่คณะกรรมการสรรหา และคัดเลือกทั้งในระดับโรงพยาบาลและจังหวัดได้ดำเนินการคัดเลือกเสร็จแล้ว ให้ส่งรายชื่อลำดับบุคคลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแต่งตั้งต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับความเห็นลำดับรายชื่อบุคคลตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอเท่านั้น หากเห็นว่ารายชื่อลำดับที่เสนอมายังมีเหตุผลและข้อมูลที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ เมื่อปรากฏว่าก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเสนอรายชื่อลำดับบุคคลมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ได้มีการจัดทำแบบสำรวจการยอมรับบุคคลที่เข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล โดยผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน ๒ คน และเพื่อนร่วมวิชาชีพ ๑ หน่วยงาน ส่วนนาง ศ. ได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน ๙๐ คน และเพื่อนร่วมวิชาชีพ ๘ หน่วยงาน แสดงให้เห็นชัดว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณลักษณะเฉพาะของหัวหน้าพยาบาล ในเรื่องความเหมาะสมการได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมวิชาชีพ

ทั้งในขณะประกาศรับสมัครคัดเลือกฯ ปรากฏว่าโรงพยาบาล ห. มีผู้สมัครที่มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปแล้ว การสรรหาและคัดเลือกหัวหน้าพยาบาลดังกล่าวจึงมีอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครให้มีอายุต่ำกว่า ๕๐ ปี ได้ตามข้อ ๔.๒ (๕) ของหลักเกณฑ์การสรรหาฯ ซึ่งแม้ว่าประกาศของโรงพยาบาล ห. เรื่อง การรับสมัครคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๙ จะมีได้กำหนดเกณฑ์อายุของผู้สมัครไว้ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุที่กำหนดไว้ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีอายุ ๔๔ ปี ในขณะเข้ารับการสมัครคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติในเรื่องอายุของผู้สมัครตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดมาแต่แรก ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากรายงานการประชุมคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๐ ได้มีการประชุมพิจารณาปัญหาการสรรหาคัดเลือกหัวหน้าพยาบาลครั้งดังกล่าวแล้วมีมติว่า หากแต่งตั้งลำดับที่ ๑ (ผู้ฟ้องคดี) หรือลำดับที่ ๒ (นาง ศ.) ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล ก็มีปัญหาทั้งสองคน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการยอมรับจากประชากรพยาบาลส่วนใหญ่ ส่วนนาง ศ. ได้รับการยอมรับจากประชากรพยาบาลส่วนใหญ่ แต่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาในเรื่องการบริหารการพยาบาล โดยเฉพาะภาวะผู้นำ และข้อเท็จจริงจากรายงานการประชุมคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้นาง ศ. ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล เนื่องจาก (๑) มีอายุต่ำกว่า (ถึงเกณฑ์ที่กำหนดคือ ๕๐ ปี) (๒) ได้รับเงินเดือนสูงกว่า (๓) อายุราชการมากกว่า โดยทำงานอยู่ในพื้นที่มาโดยตลอดน่าจะได้รับการยอมรับจากกลุ่มวิชาชีพพยาบาลด้วยกันและได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติงานด้านวิชาการพยาบาลของโรงพยาบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วว่าไม่ขัดข้องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งนาง ศ. ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลเอง ข้อเท็จจริงลำดับรายชื่อบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแต่งตั้ง จึงยังมีเหตุผลและข้อมูลไม่ครบถ้วนสมควรที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงผลการคัดเลือกดังกล่าว ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบุคคลที่เข้ารับการคัดเลือกในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล โรงพยาบาล ห. แล้วเห็นควรแต่งตั้งนาง ศ. ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล โรงพยาบาล ห. จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ให้นาง ศ. พยาบาลวิชาชีพ ๘ (ด้านการพยาบาลวิสัญญี) รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ ๘) (ด้านการพยาบาล) ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ แล้วต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ย้ายนาง ศ. ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ) ระดับชำนาญการพิเศษ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป นั้น เมื่อโรงพยาบาล ห. มีตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ ๘) กลุ่มงานการพยาบาลว่างอยู่ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งเดิมจะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้นาง ศ. รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล โรงพยาบาล ห.

จึงเป็นไปเพื่อให้การปฏิบัติราชการในตำแหน่งนั้นมีความต่อเนื่องและเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดการหยุดชะงักที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ และไม่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกบุคคล เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล โรงพยาบาล ห. แต่อย่างใด และโดยที่ต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งว่า การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง ประเภท สายงาน และระดับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไปนั้น เป็นกรณีที่ ก.พ. ได้อนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญทุกรายที่มีคุณสมบัติ ต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ดำรงตำแหน่งในประเภทและสายงานนั้นไว้แล้ว ก.พ. จึงมีมติอนุมัติเป็นหลักการให้ส่วนราชการดำเนินการได้ ดังต่อไปนี้ (๑) อาจย้าย หรือโอน ข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในประเภทและสายงานเดียวกันได้ ... ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล เป็นตำแหน่งในสายงานพยาบาลวิชาชีพ ประเภทวิชาการ เดียวกันกับตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๘ (วช.) (ด้านการพยาบาลวิสัญญี) งานวิสัญญีพยาบาล กลุ่มการพยาบาล โรงพยาบาล ห. ที่นาง ศ. ได้รับการเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ เป็นต้นมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจที่จะพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่อยู่นอกบัญชีแสดงมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งของสำนักงาน ก.พ. แต่เป็นตำแหน่งที่อยู่ในประเภท สายงาน และระดับเดียวกันได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งย้ายนาง ศ. ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลดังกล่าวมิใช่เป็นการแต่งตั้ง ย้ายนาง ศ. ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล ตามผลการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าพยาบาล เพียงแต่ได้นำข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการคัดเลือกบุคคล เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลมาประกอบการพิจารณาว่าสมควรที่จะมีคำสั่งย้ายนาง ศ. ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลเท่านั้น โดยที่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจย้ายนาง ศ. ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ดังนั้น คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ที่ย้ายนาง ศ. ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ) ระดับชำนาญการพิเศษ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแต่งตั้งหัวหน้าพยาบาล ไว้ว่า ในการคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลนั้น ภายหลังจากที่ คณะกรรมการสรรหาและคัดเลือกทั้งในระดับโรงพยาบาลและจังหวัดได้ดำเนินการคัดเลือกเสร็จแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อลำดับบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกไม่น้อยกว่า ๒ คน ให้ปลัดกระทรวง สาธารณสุขพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแต่งตั้งต่อไป โดยปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจ พิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่จำกัดผูกพันกับความเห็นลำดับรายชื่อบุคคลตามที่ยุวราชการจังหวัด เสนอเท่านั้น หากเห็นว่ารายชื่อลำดับที่เสนอมายังมีเหตุผลและข้อมูลที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น แม้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหาฯ และคณะกรรมการคัดเลือกฯ

เป็นลำดับที่ ๑ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติไม่ครบตามหลักเกณฑ์การสรรหาบุคคลในตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล หรือไม่เป็นที่ยอมรับของเจ้าหน้าที่ภายในโรงพยาบาล บุคคลนั้นย่อมไม่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล และปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบให้แต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและเป็นที่ยอมรับจากพยาบาลภายในโรงพยาบาลมากกว่าบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๑ ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในโรงพยาบาลเป็นไปด้วยความราบรื่น ไม่เกิดความขัดแย้งภายในองค์กร

หมายเหตุ

ปัจจุบัน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลในโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข แนบท้ายหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๓๙/ว ๖๗๙ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ โดยข้อ ๕^๑ ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้กำหนดเกณฑ์อายุของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกไว้ดังเช่นหลักเกณฑ์การสรรหาบุคคลในตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล

^๑ **หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลในโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข แนบท้ายหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๓๙/ว ๖๗๙ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕**

๕. หลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือก

๕.๑ ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนับถึงวันที่ปิดรับสมัคร โดยไม่ให้คัดเลือกล่วงหน้าก่อนมีคุณสมบัติครบถ้วน

๕.๒ การพิจารณาคัดเลือกบุคคลต้องมียศประกอบดังนี้

๕.๒.๑ ความรู้ความสามารถและความชำนาญการในการปฏิบัติงาน ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงคุณวุฒิ การศึกษา ความรู้ความสามารถ ทักษะ และความชำนาญในการปฏิบัติงานด้านนั้น ซึ่งอาจพิจารณาจากข้อมูลการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการผู้นั้นในระยะเวลาที่ผ่านมา

๕.๒.๒ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ให้คำนึงถึงระยะดำรงตำแหน่งในสายงานที่จะแต่งตั้งหรือสายงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือระยะเวลาที่เคยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยอกกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

๕.๒.๓ การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความประพฤติ การรักษาวินัย ความขยันหมั่นเพียร ความอดุสาหะ การอุทิศเวลาให้กับราชการ

๕.๒.๔ ผลงานหรือผลการปฏิบัติงาน ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพของผลงาน หรือผลการปฏิบัติงาน ประโยชน์ของผลงานต่อราชการ วงการวิชาการ หรือวิชาชีพ

๕.๒.๕ เกณฑ์อื่น ๆ เช่น ภาวะผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ ความเสียสละ

๕.๓ วิธีการคัดเลือกให้พิจารณาจากเอกสารใบสมัคร ผลงาน ประวัติการรับราชการ อาจมีการสัมภาษณ์ หรืออาจใช้วิธีการอื่นใดเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะแสดงออกถึงความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมของผู้สมัครตามที่ได้ประกาศไว้ในประกาศรับสมัครก็ได้

หลักเกณฑ์ใดที่กำหนดไว้แล้ว หรือที่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์นี้ ให้ใช้หลักเกณฑ์นี้แทน กรณีที่จังหวัดไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์นี้ได้ ให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นไปให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข นำเสนอ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ในโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป แนบท้ายหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๓๙/ว ๑๖๔ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงไม่สามารถนำเกณฑ์อายุของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกมาใช้เป็นเหตุไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกได้ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏเหตุอื่นซึ่งทำให้ข้อมูลการสรรหาคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลไม่ครบถ้วนหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร ปลัดกระทรวงสาธารณสุขยังคงมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งหัวหน้าพยาบาลโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับลำดับรายชื่อบุคคลตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนออยู่เช่นเดิม

๒.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอาจารย์ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ กรณีลาศึกษาต่อต่างประเทศ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๑๑/๒๕๖๖)

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโท ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เข้าลักษณะนิยามศัพท์คำว่า “ศึกษา” ตามนัยข้อ ๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัยและดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการฝึกอบรมตามหลักสูตรของทางราชการหรือตามที่ส่วนราชการจัดขึ้น อันเป็นข้อยกเว้นให้นับรวมเป็นระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติเพื่อกำหนดเวลาตามเกณฑ์การประเมินเพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ (สบ ๒) กรณีจึงต้องฟังว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีลาไปศึกษาต่อ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีภาระงาน และได้ปฏิบัติหน้าที่สอนหรือมีชั่วโมงสอนประจำวิชาหนึ่งวิชาใด ดังนั้น เมื่อผลจากการไม่นับช่วงเวลาดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ การที่ผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ (สบ ๒) จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งอาจารย์ (สบ ๑) กลุ่มงานคณาจารย์ คณะตำรวจศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ได้รับทุน ก.พ. ประเภท ๑ (ก) (ทุนพัฒนาข้าราชการ) ตามความต้องการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ให้ไปศึกษาวิชา Criminology ในระดับปริญญาโท ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ โดยมีระยะเวลาศึกษา ๒ ปี โดยประมาณ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ เพื่อรายงานตัวกลับเข้ารับราชการ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๕ เพื่อเสนอขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ (สบ ๒) และเมื่อถึงวาระการแต่งตั้งโยกย้ายประจำปี ๒๕๕๕ โรงเรียนนายร้อยตำรวจได้มีคำสั่งที่ ๙๐๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ จำนวน ๑๐ ราย โดยไม่ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดี ขณะเดียวกัน ผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งที่ ๘๕๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากคำสั่งที่ ๒๒๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่เลื่อนเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ครั้งที่ ๑ ครั้งปีแรก ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีเวลา

ปฏิบัติราชการในครึ่งปีที่ผ่านมาเป็นเวลาน้อยกว่า ๔ เดือน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการโอนเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างที่ได้ศึกษาอยู่ ณ ต่างประเทศ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๖ ร้องทุกข์กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากคำสั่งโอนเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ครั้งที่ ๑ ครึ่งปีแรก ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการโอนเงินเดือนย้อนหลังให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามระยะเวลาที่ศึกษาในต่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕ และผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ว่า การไปศึกษาต่อต่างประเทศของผู้ฟ้องคดีไม่ถือเป็นการไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มความรู้ทางวิชาการตามระเบียบทบวงมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ พ.ศ. ๒๕๒๓ และกรณีก็ได้เป็นการทำหน้าที่อาจารย์อย่างแท้จริง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำช่วงระยะเวลาที่ไปศึกษาต่อในต่างประเทศมานับรวมเป็นระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอาจารย์เพื่อเสนอขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ จึงมีมติยกคำร้องทุกข์ในเรื่องการขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ในส่วนของการโอนเงินเดือนนั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาโอนเงินเดือนในระหว่างที่ทำการศึกษาอยู่ในต่างประเทศ และเมื่อนับรวมเวลาที่ผู้ฟ้องคดีศึกษาอยู่ในต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดีจะมีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ไม่น้อยกว่า ๔ เดือน ทำให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาโอนเงินเดือนในครึ่งปีแรกด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีมติให้เยียวยาแก้ไขในส่วนของการโอนเงินเดือนให้กับผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์การพิจารณาโอนเงินเดือนข้าราชการตำรวจในระหว่างศึกษาต่อต่างประเทศ และโอนเงินเดือนครึ่งปีแรก (๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กำหนดวิธีการนับระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินเพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ขอรับการประเมินไว้โดยเฉพาะแล้ว ว่าจะต้องเป็นเวลาที่ผู้ขอรับการประเมินได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติตั้งแต่วันที่แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น จนถึงวันที่ยื่นขอรับการประเมิน โดยมีภาระงานและได้รับปฏิบัติหน้าที่สอนหรือมีชั่วโมงสอนประจำวิชาหนึ่งวิชาใดที่กำหนดไว้ในหลักสูตรของสถาบันการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากมีช่วงหนึ่งช่วงใดเคยได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาหรือฝึกอบรมทั้งในประเทศหรือต่างประเทศ ต้องหักช่วงระยะเวลาดังกล่าว ยกเว้นช่วงระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรของทางราชการ หรือไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มความรู้ทางวิชาการ ตลอดจนการไปปฏิบัติงานวิจัยโดยได้รับอนุมัติตามระเบียบของทางราชการ ให้นับรวมเป็นระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติดังกล่าว เพื่อกำหนดเวลาตามเกณฑ์การประเมินเพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ขอได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโท สาขา Criminology ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อเป็นการได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาต่อเพื่อให้ได้มาซึ่งปริญญาโทในสาขาดังกล่าว จึงเข้าลักษณะนิยามศัพท์คำว่า ศึกษา

ตามนัยข้อ ๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ การไปศึกษาต่อของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการฝึกอบรมตามหลักสูตรของทางราชการหรือตามที่ส่วนราชการจัดขึ้น อันเป็นข้อยกเว้นให้นับรวมเป็นระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติดังกล่าว ส่วนกรณีการได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาต่อดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจะเข้าลักษณะเป็นการไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มความรู้ทางวิชาการ อันจะเข้าข้อยกเว้นให้นับรวมระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาในต่างประเทศ เป็นระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติดังกล่าวได้หรือไม่นั้น เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติการวิจัย และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และลักษณะของการไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการไว้ คงมีเพียงระเบียบทบวงมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มความรู้ทางวิชาการ พ.ศ. ๒๕๒๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดลักษณะของการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ อาจกระทำได้ ดังนี้ ๑. การวิจัย ๒. การแต่งหรือเรียบเรียงตำราทางวิชาการ หรือ ๓. การไปปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการอย่างอื่นซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ได้มอบหมายให้พิจารณา ซึ่งเมื่อพิจารณาระเบียบดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นระเบียบที่กำหนดให้บุคลากร ในตำแหน่งที่มีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ อันเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะทำนองเดียวกับ ผู้ฟ้องคดี ให้สามารถมีโอกาสดูไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการได้ เมื่อการไปศึกษาต่อ ในระดับปริญญาโท สาขา Criminology ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีลักษณะเป็นการทำวิจัย หรือการแต่ง หรือเรียบเรียงตำราทางวิชาการหรืออาจถือได้ว่าเป็นการไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการอย่างอื่น ตามที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น การไปศึกษาต่อต่างประเทศของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่การไปปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ ที่จะเข้าข้อยกเว้นในการนำระยะเวลาที่ลาไปศึกษาต่อดังกล่าวมานับรวม เป็นระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติเพื่อคำนวณเวลาตามเกณฑ์ การประเมินเพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ (สบ ๒) ที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอประเมินได้ เช่นเดียวกัน กรณีจึงต้องฟังว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีลาไปศึกษาต่อ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ โดยมีภาระงานและได้ปฏิบัติหน้าที่สอนหรือมีชั่วโมงสอนประจำวิชาหนึ่งวิชาใดที่กำหนดไว้ในหลักสูตรของสถาบันการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงต้องนำมาหักออกจากช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงทำหน้าที่อาจารย์ผู้สอนเพียง ๑ ปี ๖ เดือน ๒๐ วัน ซึ่งไม่ครบถ้วนตามข้อ ๑.๓ (๑) ของหลักเกณฑ์วิธีการประเมินและการแต่งตั้ง เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ในสถาบันการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำหรับตำแหน่งอาจารย์ (สบ ๒) ตามมติคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อ ๓ ของข้อบังคับโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณาจารย์ประจำ ของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ ดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ (สบ ๒) กลุ่มงาน คณาจารย์ คณะตำรวจศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ตามวาระประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลตั้งแต่วันที่

๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการนับระยะเวลา การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอาจารย์ในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ กรณีลาศึกษาต่อต่างประเทศไว้ว่า คณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ออกหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้เป็นการเฉพาะ โดยกรณีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ (สบ ๒) นั้น ได้มีการกำหนดคุณสมบัติข้อหนึ่งของผู้เข้ารับการประเมินไว้ว่า ผู้เข้ารับการประเมินต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งและได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งรองสารวัตรหรือเทียบรองสารวัตร ทำหน้าที่อาจารย์ในสถาบันการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มาแล้วไม่น้อยกว่า ๔ ปี กำหนดเวลา ๔ ปี ให้ลดเป็น ๓ ปี สำหรับผู้ที่ได้รับปริญญาโทหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ในทางที่กำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง และกำหนดเวลา ๔ ปี ให้ลดเป็น ๒ ปี สำหรับผู้ที่ได้รับปริญญาเอกหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ ทั้งนี้ การนับระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นเวลาที่ผู้ขอรับการประเมินได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตั้งแต่วันที่แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น จนถึงวันที่ยื่นขอรับการประเมิน โดยมีภาระงาน และได้รับปฏิบัติหน้าที่สอนหรือมีชั่วโมงสอนประจำวิชาหนึ่งวิชาใดที่กำหนดไว้ในหลักสูตรของสถาบันการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากมีช่วงหนึ่งช่วงใดเคยได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาหรือฝึกอบรมทั้งในประเทศหรือต่างประเทศ ต้องหักช่วงระยะเวลาดังกล่าว ยกเว้นช่วงระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรของทางราชการ หรือไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ ตลอดจนการไปปฏิบัติงานวิจัยโดยได้รับอนุมัติตามระเบียบของทางราชการ ให้นับรวมเป็นระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่กำหนดไว้ในคุณสมบัติดังกล่าว เพื่อคำนวณเวลาตามเกณฑ์การประเมิน เพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ขอได้ โดยกรณีการลาไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโท ณ ต่างประเทศนั้น ถือเป็นการได้รับอนุญาตให้ไปศึกษา มิใช่การฝึกอบรมตามหลักสูตรของทางราชการ หรือไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ ที่จะเข้ายกเว้นให้นับช่วงเวลาที่ลาไปศึกษาดังกล่าวรวมเป็นระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งได้ เนื่องจากปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ จะกระทำได้ใน ๓ กรณี ได้แก่ ๑. การวิจัย ๒. การแต่งหรือเรียบเรียงตำราทางวิชาการ หรือ ๓. การไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการอย่างอื่น ดังนั้น การนับระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่เพื่อขอเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงไม่สามารถนับช่วงระยะเวลาที่ลาศึกษาต่อปริญญาโท ภายในประเทศหรือต่างประเทศมารวมเป็นระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งได้

๒.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับอนุญาตให้ลาไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๕๓/๒๕๖๖)

การไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยสภาพย่อมไม่ใช่ผลงานในด้านการเรียนการสอนในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้คะแนนในส่วนนี้ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับคะแนนเต็มด้านจริยธรรมและการทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม แต่หากได้คะแนนน้อยหรือไม่ได้คะแนนในรายการประเมินอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนการเรียนการสอน ผู้ฟ้องคดีก็จะได้คะแนนไม่ถึงเกณฑ์ตามที่กำหนดและไม่มีสิทธิได้เลื่อนเงินเดือน ดังนั้น การที่คณะกรรมการประเมินได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีด้านผลงานในด้านการเรียนการสอน ๐ คะแนน และเมื่อรวมผลการประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนอื่น ๆ ประกอบกับผลการประเมินด้านพฤติกรรม/คุณลักษณะส่วนบุคคลแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนรวมทั้งสิ้นร้อยละ ๔๙.๔๐ คะแนน อยู่ในระดับปรับปรุงและไม่ได้เลื่อนเงินเดือน จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปคดี : ขณะผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์สาขาวิชาปรัชญาและศาสนา ภาควิชา มนุษยศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ สังกัดมหาวิทยาลัยของรัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นเวลา ๓ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามมาตรการปรับปรุงอัตราค่าจ้างของส่วนราชการ (โครงการเกษียณอายุ ก่อนกำหนด) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือน ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ เพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ ร้องทุกข์เรื่องดังกล่าว ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) ซึ่ง ก.อ.ร. ได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ ว่าการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในช่วงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ จึงให้เพิกถอนการดำเนินการเฉพาะรายชื่อของผู้ฟ้องคดี และให้หัวหน้าภาควิชามนุษยศาสตร์และคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ ดำเนินการประเมินเลื่อนเงินเดือนประจำปี ๒๕๕๕ ในครั้งที่ ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ ต่อมา คณะมนุษยศาสตร์ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในสาขาวิชาปรัชญาและศาสนา ภาควิชามนุษยศาสตร์ เพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการที่ลาออกจากราชการตามมาตรการปรับปรุงอัตราค่าจ้างของส่วนราชการ (โครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีใหม่ พร้อมทั้งได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำแบบกำหนดภาระงานขั้นต่ำของอาจารย์ โดยให้กรอกภาระงาน (TOR) และผลการปฏิบัติงาน (JA) ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการประเมิน

พิจารณา ผู้ฟ้องคดีได้กรอกภาระงาน (TOR) และผลการปฏิบัติงาน (JA) ในช่วงเวลาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ต่อมา คณะกรรมการประเมินได้ร่วมประชุมเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ สรุปผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี โดยให้คะแนนรวม ๒๔๗ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๔๐ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ส่งผลประเมินดังกล่าวให้คณะมนุษยศาสตร์พิจารณา หลังจากนั้น คณะมนุษยศาสตร์ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการกลางประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในคณะมนุษยศาสตร์ เพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการที่ลาออกจากราชการตามมาตราการปรับปรุงอัตราค่าจ้างของส่วนราชการ (โครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ภาควิชามนุษยศาสตร์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แจ้งผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่ามีผลประเมินอยู่ในระดับปรับปรุงและไม่ได้เลื่อนเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ ขอคำอธิบายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ เหตุผลการประเมินดังกล่าว ภาควิชามนุษยศาสตร์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๖ ชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้สอนในรอบการประเมินดังกล่าว อีกทั้งคณะกรรมการประเมินได้ขอให้จัดส่งตำราทางวิชาการที่ใช้ประกอบการสอนเพื่อประกอบการพิจารณา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้จัดส่งตำราทางวิชาการให้แก่คณะกรรมการประเมิน และได้นำส่วนการลาไปถือศีล และปฏิบัติธรรมไปคิดเป็นคะแนนในส่วนที่ ๖. อื่น ๆ ทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม เนื่องจากคณะกรรมการประเมินเห็นว่ามีการกิจกรรมทางวัฒนธรรมและไปปฏิบัติธรรม จึงให้ ๕ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๖โต้แย้งต่อหัวหน้าภาควิชามนุษยศาสตร์ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๖ ร้องทุกข์ต่อ ก.อ.ร. แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อ ๓ ของประกาศ ก.พ.อ. เรื่องมาตรฐานภาระงานทางวิชาการของผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ต้องมีภาระงานตามมาตรฐานขั้นต่ำในฐานะอาจารย์ผู้สอนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีโดยหัวหน้าภาควิชามนุษยศาสตร์ให้ผู้ฟ้องคดีทำเป็นข้อตกลงก่อนการปฏิบัติงาน (TOR) ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องมีการเรียนการสอนไม่น้อยกว่า ๑๘ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และแบ่งเป็นสองส่วน ได้แก่ งานสอนนักศึกษาโดยตรง และงานตำราและสื่อการสอน โดยงานสอนนักศึกษาโดยตรง ผู้ฟ้องคดีต้องมีจำนวนชั่วโมงการทำงาน (บรรยาย) จำนวน ๓ รายวิชารวม ๓๑.๕ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เมื่อคณะกรรมการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในสาขาวิชาปรัชญาและศาสนา ภาควิชามนุษยศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ให้ผู้ฟ้องคดีกรอกผลการปฏิบัติงาน (JA) ตามข้อตกลงก่อนการปฏิบัติงาน (TOR) ในช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้กรอกภาระงานในส่วนการเรียนการสอนโดยตรงว่าไม่มีผลการปฏิบัติงาน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีคะแนนในส่วนการเรียนการสอน การที่คณะกรรมการประเมินให้ผลงานในส่วนการเรียนการสอนโดยตรง ๐ คะแนน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการอนุญาต

ให้ลาไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นเวลา ๓ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถือเป็นการปฏิบัติงาน คณะกรรมการประเมินสามารถประเมินการไปถือศีลและปฏิบัติธรรมมาชดเชยคะแนนในด้านงานสอนได้นั้น เห็นว่าการไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีโดยสภาพย่อมไม่ใช่ผลงานในด้านการเรียนการสอนโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้คะแนนในส่วนนี้ แต่อาจประเมินให้คะแนนในส่วนผลงานในส่วนอื่น ๆ ได้ ซึ่งคณะกรรมการประเมินก็ได้พิจารณาให้เป็นผลงานในส่วนอื่น ๆ และในส่วนของจริยธรรม โดยให้ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนเต็มในส่วนนั้นแล้ว ซึ่งเป็นคนละส่วนกัน ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับคะแนนเต็มด้านจริยธรรมและการทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม แต่หากได้คะแนนน้อยหรือไม่ได้คะแนนในรายการประเมินอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนการเรียนการสอน ผู้ฟ้องคดีก็จะได้คะแนนไม่ถึงเกณฑ์ตามที่กำหนดและไม่มีสิทธิได้เลื่อนเงินเดือน ดังนั้น การที่คณะกรรมการประเมินได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีด้านผลงานในส่วนการเรียนการสอน ๐ คะแนน และงานวิจัย ๓๐ คะแนน เมื่อรวมผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในส่วนอื่น ๆ ในด้านผลงาน (ร้อยละ ๗๐) ผู้ฟ้องคดีได้คะแนน ๑๑๐ คะแนน และเมื่อรวมผลการประเมินด้านพฤติกรรม/คุณลักษณะส่วนบุคคล (ร้อยละ ๓๐) ที่ผู้ฟ้องคดีได้คะแนน ๑๓๗ คะแนนแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนรวมทั้งสิ้น ๒๔๗ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๔๐ คะแนน อยู่ในระดับปรับปรุงและไม่ได้เลื่อนเงินเดือน จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับอนุญาตให้ลาไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสตรีมีสิทธิไปถือศีลและปฏิบัติธรรม ณ สถานปฏิบัติธรรมที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ครั้งหนึ่งตลอดอายุราชการเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า ๑ เดือน แต่ไม่เกิน ๓ เดือน โดยไม่ถือเป็นวันลา ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาก่อน เมื่อข้าราชการพลเรือนสตรีซึ่งรวมถึงข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับอนุญาตให้ไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับเงินเดือนระหว่างไปถือศีลและปฏิบัติธรรม อีกทั้งมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน อย่างไรก็ตาม การที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือไม่ ขึ้นอยู่กับผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้นว่าได้รับคะแนนประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือไม่ โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะพิจารณาจากคะแนนด้านผลงาน (๗๐%) ประกอบด้วย ๑. การเรียนการสอน ๒. งานวิจัย ๓. งานพัฒนานักศึกษา ๔. งานบริการวิชาการ ๕. งานบริหารและงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย และ ๖. อื่น ๆ ประกอบกับคะแนนด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล (๓๐%) ประกอบด้วย ๑. พฤติกรรมการทำงาน ๑.๑ มีความกระตือรือร้นและมีความตั้งใจในการทำงาน ๑.๒ มีความสนใจใฝ่รู้แสวงหาความรู้เพิ่มเติม ๑.๓ ความมีวินัย คุณธรรม จริยธรรม ๒. คุณลักษณะ ๒.๑ ความเสียสละและอุทิศเวลาในการทำงาน ๒.๒ มีความตรงต่อเวลา ๒.๓ ความมีมนุษยสัมพันธ์ ๒.๔ ให้ความร่วมมือกับงานส่วนกลาง

และการทำงานร่วมกับผู้อื่น เมื่อการไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่ผลงานในด้านการเรียนการสอนโดยตรง จึงไม่สามารถนำมาคิดเป็นคะแนนด้านผลงานได้ แต่สามารถนำไปคิดเป็นคะแนนด้านคุณลักษณะส่วนบุคคลในส่วนของความมีวินัย คุณธรรม จริยธรรม ดังนั้น แม้ข้าราชการพลเรือนตรีจะมีสิทธิลาไปถือศีลและปฏิบัติธรรมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยไม่ถือว่าเป็นวันลา แต่หากในรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นไม่มีผลการปฏิบัติงาน และเมื่อรวมคะแนนประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วปรากฏว่าได้รับคะแนนประเมินไม่ถึงเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ข้าราชการผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน

๒.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างที่ข้าราชการตำรวจถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๔๖/๒๕๖๖)

แม้ข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ แล้วต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และหน่วยงานได้มีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการแล้ว จะถือว่าเป็นกรณีมีเหตุที่ผู้มีอำนาจจะพิจารณาสั่งเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นโดยอาศัยเหตุผลเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายได้ แต่หากในรอบปีที่ผ่านมาหรือรอบครึ่งปีที่ผ่านมา ข้าราชการตำรวจผู้นั้นไม่มีผลการปฏิบัติราชการ กรณีก็ย่อมไม่สามารถเสนอขอเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายได้

สรุปคดี : เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวน (สบ ๒) ได้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีพึงได้ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป หลังจากนั้นผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ แต่ยังไม่ได้นำดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีพึงได้ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในขณะที่ผู้ฟ้องคดีถูกไล่ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นเรื่องขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชา แต่ได้รับแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีผลการปฏิบัติงานในแต่ละรอบปีที่ผ่านมา จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์เลื่อนเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การพิจารณาเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกไล่ออกจากราชการ นั้น ย่อมต้องพิจารณาให้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจะต้องพิจารณาถึงผลงานของผู้ฟ้องคดีที่ปฏิบัติงานมาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน รวมทั้งความสามารถและความวิริยะอุตสาหะในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และกลับเข้ารับราชการเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ดังนั้น ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จนถึงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ การเลื่อนเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ครั้งที่หนึ่ง ครึ่งปีแรก (๑ เมษายน ๒๕๔๖) ผู้ฟ้องคดีมีเวลาปฏิบัติราชการ ๓ เดือน ๒๓ วัน (๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึง ๒๓ มกราคม ๒๕๔๖) ส่วนการเลื่อนเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ครั้งที่สอง ครึ่งปีหลัง (๑ ตุลาคม ๒๕๔๖) ผู้ฟ้องคดีไม่มีผลการปฏิบัติราชการ

ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือน เนื่องจากครั้งที่แล้วมีเวลาปฏิบัติราชการไม่ครบหกเดือนตามมาตรา ๓๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น ประกอบกับข้อ ๔ และข้อ ๖ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๔ สำหรับการเลื่อนเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ครั้งที่หนึ่ง ครั้งปีแรก (วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๗) ถึงการเลื่อนเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ครั้งที่สอง ครั้งปีหลัง (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖) นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีผลการปฏิบัติราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือนตามบทบัญญัติมาตรา ๖๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔ และข้อ ๖ ของกฎกระทรวง ว่าด้วยการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ และข้อ ๕ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับข้อ ๔ และข้อ ๖ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถเลื่อนเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า กรณีมีเหตุที่ผู้มีอำนาจจะพิจารณาสั่งเลื่อนเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีได้โดยอาศัยเหตุผลเป็นพิเศษเป็นการเฉพาะรายได้นั้น เมื่อพิจารณาหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๐๐๐๙.๒๕๒/ว ๑๑๖ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามนัยข้อ ๑๙ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว เห็นว่า แม้จะกำหนดให้มีการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนย้อนหลังเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย โดยให้ข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษได้รับสิทธิต่าง ๆ เสมือนไม่เคยถูกออกจากราชการก็ตาม แต่ในรอบปีที่ผ่านมาหรือรอบครั้งที่ผ่านมามีหากข้าราชการตำรวจผู้นั้นไม่มีผลการปฏิบัติราชการ จะไม่สามารถเสนอขอเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายได้ ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะเข้าหลักเกณฑ์ตามหนังสือดังกล่าว แต่เมื่อในรอบปีที่ผ่านมาหรือรอบครั้งที่ผ่านมามีผู้ฟ้องคดีมีเวลาปฏิบัติราชการไม่ครบหกเดือน จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีไม่อาจประเมินผลการปฏิบัติราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างที่ถูกลงโทษให้ออกจากราชการได้ การที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างที่ถูกลงโทษให้ออกจากราชการ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในระหว่างที่ข้าราชการตำรวจถูกลงโทษให้ออกจากราชการไว้ว่า การพิจารณาเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการตำรวจผู้นั้น ย่อมต้องพิจารณาให้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจะต้องพิจารณาถึงผลงานของข้าราชการที่ปฏิบัติงานมาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน รวมทั้งความสามารถและความวิริยะอุตสาหะในการปฏิบัติหน้าที่

สำหรับกรณีตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๐๐๐๙.๒๕๒/ว ๑๑๖ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามนัยข้อ ๑๙ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๘ แม้จะกำหนดให้

การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนย้อนหลังเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายให้แก่ข้าราชการตำรวจที่กลับเข้ารับราชการ กรณีข้าราชการตำรวจถูกให้ออกจากราชการ หรือถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ ต่อมา ต้นสังกัดได้ยกเลิกหรือยกโทษคำสั่งดังกล่าว และเรียกตัวกลับเข้ารับราชการ หรือกรณีที่ศาลปกครอง มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก และให้ข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษ ได้รับสิทธิต่าง ๆ เสมือนไม่เคยถูกออกจากราชการ สามารถกระทำได้แต่ในรอบปีที่ผ่านมาหรือรอบครั้งปี ที่ผ่านมา หากข้าราชการตำรวจผู้นั้นไม่มีผลการปฏิบัติงาน ก็จะไม่สามารถเสนอขอเลื่อนเงินเดือน เป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายได้

๒.๖ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการรับสมัครคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษ ที่ไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ. ๓๒๒/๒๕๖๖)

เมื่อประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การรับสมัครคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษ ไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ระบุคุณสมบัติว่า มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอก หรือทางอื่นที่ ก.ท. กำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งนี้ ประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดว่าผู้ที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกจะต้องสำเร็จการศึกษาในระดับ ปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกเท่านั้น เพียงแต่ระบุว่าต้องมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกเท่านั้น กรณีจึงต้องแปลความว่า แม้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก ไม่สำเร็จการศึกษาทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกในระดับปริญญาตรี แต่หากสำเร็จการศึกษา ทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี ก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ ตามเงื่อนไขของประกาศรับสมัครแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป และสำเร็จการศึกษาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา จึงถือเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าคุณวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอก ผู้ฟ้องคดีจึงมีคุณวุฒิการศึกษาตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กที่กำหนดไว้ ทุกประการ มิได้เห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก จึงเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : นายกองการบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศ องค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การรับสมัครคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑ อัตรา โดยกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษในข้อ ๒.๑ ว่ามีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอก หรือทางอื่นที่คณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาล (ก.ท.) กำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้ารับ การคัดเลือกโดยใช้คุณวุฒิสึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา ผลการคัดเลือกปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกอยู่ในลำดับที่ ๒ โดยกำหนดขึ้นบัญชีผู้ผ่านการคัดเลือกไว้ ๒ ปี ต่อมา

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้จัดสรรอัตราพนักงานส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพิ่มเติมอีกจำนวน ๒ อัตรา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงประธานของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกในลำดับที่ ๒ และลำดับที่ ๓ ตามประกาศขึ้นบัญชีข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ มีมติเห็นชอบเฉพาะผู้ได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๓ ส่วนผู้ฟ้องคดีให้ชะลอไว้ก่อนเพื่อหารือคุณสมบัติด้านคุณวุฒิการศึกษาไปยังคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ต่อมา สำนักงาน ก.อบต. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙ ตอบข้อหารือว่า มติ ก.ท. ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ได้พิจารณาคุณสมบัติตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ด้านคุณวุฒิการศึกษาไว้ว่า มีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกหรือสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ หรือทางอื่นที่ ก.ท. กำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้บุคคลที่สำเร็จการศึกษาคุณวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษาหรือสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ โดยตรงเท่านั้นที่เป็นคุณสมบัติด้านคุณวุฒิในการดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้คุณวุฒิศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป ซึ่งเป็นคุณวุฒิสาขาวิชาบริหารธุรกิจ และคุณวุฒิศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา ในการสมัครเข้ารับการคัดเลือก จึงถือเป็นบุคคลที่มีคุณวุฒิไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก และไม่ตรงตามเจตนารมณ์ที่ ก.ท. กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ พิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อบรรจุและแต่งตั้งนาย บ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) แทน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙ มีมติเห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ บรรจุและแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามลำดับ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจก้าวล่วงอำนาจการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาหรือการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย ไม่อาจกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ได้ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า เมื่อประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การรับสมัครคัดเลือกกรณีพิเศษ ไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ระบุคุณสมบัติว่า มีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกหรือทางอื่นที่ ก.ท. กำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งนี้ ประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดว่าผู้ที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกกรณีพิเศษโดยไม่ต้องสอบแข่งขันนั้นจะต้องสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี

ทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกเท่านั้น เพียงแต่ระบุว่าต้องมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษา ทุกสาขาวิชาเอกเท่านั้น กรณีจึงต้องแปลความว่า แม้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกไม่สำเร็จการศึกษา ทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกในระดับปริญญาตรี แต่หากสำเร็จการศึกษาทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอก ในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี ก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขของประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ แล้ว อีกทั้ง แม้ประกาศดังกล่าวจะมีข้อความว่า หรือทางอื่นที่ ก.ท. กำหนด เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้เอาไว้ด้วยก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ก.ท. ได้มีการออกประกาศ กำหนดในส่วนนี้เอาไว้แต่อย่างใด แม้ต่อมาประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง ตำแหน่งและวิทยฐานะพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๘ จะได้มีการให้ยกเลิกข้อความเดิมที่ว่า “มีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอก” เป็น “มีคุณสมบัติปริญญาตรีทางการศึกษาหรือสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ หรือคุณวุฒิอื่นที่เทียบได้ในระดับเดียวกันทางการศึกษาหรือสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ ...” ก็ตาม แต่ก็ เป็นการยกเลิกข้อความเดิมที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๘ อันเป็นเวลาภายหลังจาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการประกาศรับสมัครคัดเลือก ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก และประกาศผลการคัดเลือกเสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ทั้งไม่มีบทเฉพาะกาล กำหนดว่าให้มีผลย้อนหลังได้ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงไม่มีผลย้อนหลังไปกระทบสิทธิในทางที่ไม่เป็นคุณกับผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป และสำเร็จการศึกษา ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา จึงถือเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าคุณวุฒิ ปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอก ผู้ฟ้องคดีจึงมีคุณสมบัติการศึกษาตรงตามคุณสมบัติเฉพาะ สำหรับตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดไว้ทุกประการ การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ มีมติไม่เห็นชอบ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก เนื่องจากมีคุณสมบัติ ไม่ตรงเจตนารมณ์ที่ ก.ท. กำหนด จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยมีข้อสังเกต เกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ ดำเนินการเพื่อให้มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการรับสมัครคัดเลือก กรณีมีเหตุพิเศษที่ไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กไว้ว่า ในการพิจารณาคุณสมบัติทางการศึกษาของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กนั้น หน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาตามประกาศรับสมัครคัดเลือก ในครั้งนั้น ๆ ว่ากำหนดคุณสมบัติไว้เช่นไร หน่วยงานทางปกครองจะนำหลักเกณฑ์อื่นมาพิจารณาโดยที่ ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้มิได้ ทั้งนี้ ตามหลักที่ว่าฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามกฎหมายที่ตนกำหนดขึ้น

(*Patere legem quam ipse fecisti*) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้นในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ โดยฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองในทางที่ขัดหรือแย้งกับกฎที่ตนกำหนดมิได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการเคารพซึ่งลำดับศักดิ์ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เมื่อประกาศรับสมัครคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษที่ไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ได้ระบุคุณสมบัติของผู้สมัครไว้ว่า “มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอก หรือทางอื่นที่ ก.ท. กำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งนี้” ย่อมต้องแปลความว่า แม้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกไม่สำเร็จการศึกษาทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกในระดับปริญญาตรี แต่หากสำเร็จการศึกษาทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอกในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี ก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขของประกาศรับสมัครแล้ว ส่วนการที่ต่อมาประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง ตำแหน่งและวิทยฐานะพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๘ จะได้มีการให้ยกเลิกข้อความเดิมที่ว่า “มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาทุกสาขาวิชาเอก” เป็น “มีคุณวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษาหรือสาขาวิชาศึกษาศาสตร์หรือคุณวุฒิอื่นที่เทียบได้ในระดับเดียวกันทางการศึกษาหรือสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ ...” ก็เป็นการยกเลิกข้อความเดิมภายหลังจากการคัดเลือกเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่มีผลย้อนหลังไปกระทบสิทธิในทางที่ไม่เป็นคุณกับผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกในครั้งดังกล่าวได้แต่อย่างใด

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบ

๓.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืน โดยมีได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๗๐/๒๕๖๖)

พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะสร้างทางหลวงแผ่นดินฯ มีผลเพียงทำให้กรมทางหลวงมีอำนาจเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อกำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะเวนคืน แต่มิได้ทำให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จนกว่ากรมทางหลวงจะได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนที่ดินและดำเนินการแจ้งการเข้าครอบครองที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินทราบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐ เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินฯ แต่ไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมทางหลวงได้ปิดแจ้งการเวนคืนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินพิพาทในขณะนั้นทราบ อีกทั้งไม่พบเอกสารหลักฐานในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้กับเจ้าของทรัพย์สิน จึงไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ดังนั้น การที่กรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับความยินยอมทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรมทางหลวงจึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๕๖ ตำบลหลุบ อำเภอมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ เนื้อที่ ๗๑ ^๒/_{๑๐} ตารางวา ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และแขวงทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงหมายเลข ๒๑๔ ตอน กาฬสินธุ์-ลำชี ระหว่าง กม.๒+๖๓๖-กม.๓+๒๙๖ รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีกว้างประมาณ ๑๐.๓๘ เมตร ยาวประมาณ ๑๒ เมตร รวมเนื้อที่ ๑๒๔.๕๖ ตารางเมตร ราคาตารางเมตรละ ๗,๗๕๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๙๖๕,๓๔๐ บาท และทำให้ต้นไม้ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๓,๒๐๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการก่อสร้างขยายทางสายดังกล่าวจนแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันจ่ายเงินค่าเวนคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือหากไม่สามารถจ่ายเงินค่าเวนคืนได้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินจากการที่ก่อสร้างถนนรุกรล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกาฬสินธุ์-ร้อยเอ็ด-เกษตรวิสัย-สุวรรณภูมิ-สุรินทร์-ปราสาท-ช่องจอม ตอนกาฬสินธุ์-กมลาไสย-ร้อยเอ็ด พ.ศ. ๒๕๑๓ มีผลเพียงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจเข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจหรือตรวจสอบวัตถุประสงค์ก่อสร้างทางหลวง จนกว่าจะเสร็จ กำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะเวนคืนและแนวเขตของกิจการซึ่งประสงค์จะกระทำบนที่ดิน ทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขตและแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดคู ตัดหรือถางต้นไม้ พืชพันธุ์ รั้ว หรือป่า อันจำเป็น รวมทั้งมีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการสร้างทางหลวงในที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในแนวเขตทางหลวงแผ่นดิน แต่มิได้ทำให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในแนวทางหลวงตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนที่ดินและดำเนินการแจ้งการเข้าครอบครองที่ดินเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐแล้ว ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยศูนย์สร้างทางขอนแก่นได้เริ่มทำการก่อสร้างทางลาดยางจากจังหวัดกาฬสินธุ์ ไปสิ้นสุดที่จังหวัดร้อยเอ็ด และก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ศูนย์สร้างทางขอนแก่นได้ดำเนินการก่อสร้างทางลาดยางดังกล่าวบนบริเวณที่ดินที่พิพาทด้วย จึงไม่ทำให้ที่ดินกลายเป็นทางสัญจรไปมาของประชาชนอย่างทางสาธารณะตั้งแต่ที่มีการสร้างถนนลาดยางดังกล่าว บริเวณที่ดินที่พิพาทจึงยังไม่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ต่อมา เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดิน สายกาฬสินธุ์-ร้อยเอ็ด-เกษตรวิสัย-สุวรรณภูมิ-สุรินทร์-ปราสาท-ช่องจอม ตอนกาฬสินธุ์-กมลาไสย-ร้อยเอ็ด ในท้องที่อำเภอมืองกาฬสินธุ์ อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ และอำเภอมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ. ๒๕๒๔ ขึ้นใช้บังคับ ตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามวิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงตามข้อ ๗๐ ถึงข้อ ๗๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งกำหนดให้เมื่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐเมื่อเจ้าหน้าที่

หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ปิดแจ้งความไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ว่าการอำเภอซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ แสดงว่ามีความจำเป็นจะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินที่อยู่ในเขตเวนคืน และส่งแจ้งความดังกล่าวให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะถูกเวนคืนแต่ละคน และได้มีหนังสือแจ้งกำหนดวันที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๓๕๖ ถูกเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมทางหลวงซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ปิดแจ้งความให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินพิพาทในขณะนั้นทราบ อีกทั้งไม่พบเอกสารหลักฐานในการจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินให้กับเจ้าของทรัพย์สิน กรณีจึงไม่ทำให้ที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๓๕๖ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แต่ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินและผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับโอน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดินพิพาทโดยก่อสร้างและขยายทางหลวงรुक้าเข้าไปในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับความยินยอม ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้พิจารณากำหนดค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างและขยายทางหลวงดังกล่าว โดยนำราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของกรมธนารักษ์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาเป็นฐานในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินและคณะกรรมการปรองดองได้พิจารณาจากสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดิน ความเสียหายที่จะได้รับจากการเวนคืน รวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว มีมติให้ปรับเพิ่มค่าทดแทนที่ดินอีกตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกัน เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ ตารางวาละ ๕,๕๐๐ บาท จึงปรับเพิ่มอีก ๑,๐๐๐ บาท เป็นราคาตารางวาละ ๖,๕๐๐ บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกก่อสร้างและขยายทางหลวงรुक้าเนื้อที่ ๐.๖ ตารางวา คิดเป็นเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๓,๙๐๐ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๓,๙๐๐ บาท และเพื่อมิให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานะของที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๓๕๖ เนื้อที่ประมาณ ๐.๖ ตารางวา อีกต่อไป ขอบที่ศาลจะกำหนดเงื่อนไขในการใช้เงินไว้ในคำบังคับด้วยว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อเป็นเขตทางหลวงให้เสร็จก่อนรับเงินจำนวนดังกล่าว และถ้ามีค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียม

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนไว้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะสร้างทางหลวงแผ่นดิน หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนมีผลเพียงทำให้เจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีอำนาจเข้าทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจหรือตรวจสอบตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนจนกว่าจะเสร็จ กำหนดเขตที่ดินที่ประสงค์จะเวนคืนและแนวเขตของกิจการซึ่งประสงค์จะกระทำบนที่ดิน

ทำเครื่องหมายระดับ ขอบเขตและแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดคู ตัดหรือถางต้นไม้ พืชพันธุ์ รั้ว หรือป่า อันจำเป็น รวมทั้งมีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินและดำเนินการเกี่ยวกับกิจการเกี่ยวกับการเวนคืน ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งอยู่ในแนวเขตดินที่จะเวนคืนเท่านั้น แต่มิได้ทำให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จนกว่าจะได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเวนคืนที่ดินและได้แสดงความจำนงที่จะเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกเป็นของรัฐ และต้องมีการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินด้วย เนื่องจากสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจัดได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐได้ให้การรับรองคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญ การที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่เอกชนผู้ถูกเวนคืนต้องเสียสละเป็นพิเศษยิ่งกว่าผู้อื่นในสังคม หลักแห่งความเสมอภาค อันเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปจึงเรียกร้องให้รัฐต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้กำหนดข้อจำกัดแห่งการใช้อำนาจไว้เพื่อเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่ารัฐจะไม่ใช้อำนาจโดยพลการ หากแต่ต้องใช้เมื่อเกิดความจำเป็น และเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น แม้จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วก็ตาม แต่หากกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อยู่ในเขตการเวนคืนยังมิได้อโอนไปเป็นของรัฐ การที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก่อน ทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หน่วยงานของรัฐจึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว

หมายเหตุ

แม้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในคดีนี้จะออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งถูกยกเลิกแล้วตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่ตามมาตรา ๒๕^๒ และมาตรา ๓๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมาย

^{๒-๓} **พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒**

มาตรา ๒๕ ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน

มาตรา ๓๑ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ใดแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ยังคงกำหนดให้กรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นับแต่วันชำระเงิน ส่วนกรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของรัฐ นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่ที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ฉะนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าดำเนินการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนได้นั้นจะต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วเท่านั้น หากเข้าไปดำเนินการโดยไม่ได้จ่ายเงินหรือวางค่าทดแทนตามกฎหมายแล้ว ย่อมเป็นการกระทำละเมิดได้เช่นเดียวกัน

๓.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณียาสูญหายจากห้องยา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๔๐/๒๕๖๖)

เมื่อสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มียาสูญหายไปจากห้องยาเกิดจากความหละหลวมและความบกพร่องของกองเภสัชกรรมที่ไม่มีการวางมาตรการหรือกลไกในการควบคุมดูแลตรวจสอบทรัพย์สินของทางราชการในห้องยา ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ได้กำหนดมาตรการหรือวางระบบการรักษาความปลอดภัยในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการไว้อย่างรัดกุมแล้ว ความเสียหายดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น หรือแม้หากเกิดความเสียหายขึ้นก็จะไม่เสียหายมาก จึงสมควรหักส่วนแห่งความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และเมื่อการทุจริตทำให้มียาสูญหายไปโดยไม่สามารถระบุให้ชัดเจนได้ว่าเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานใดเป็นผู้จงใจทุจริต กรณีจึงไม่อาจพิจารณาได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ในกลุ่มใดเป็นผู้ออกย้อย่นไปกว่ากัน แต่เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว เห็นว่า มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา กลุ่มผู้ควบคุมกำกับดูแลการใช้ยา และกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งแต่ละกลุ่มต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่เท่ากัน

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานขององค์การ ส. ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่เภสัชกรรม ๒ กองเภสัชกรรม โรงพยาบาล ท. ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำห้องยาอาคารอำนวยการ มีหน้าที่ในการจัดยาและเบิกจ่ายยา และได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานคลินิกพิเศษนอกเวลาราชการ ห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติ ๗ รอบ พระชนมพรรษา อีกหน้าที่หนึ่ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการบันทึกข้อมูลการเบิกจ่ายยาและการจัดยาตามใบสั่งแพทย์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ กองเภสัชกรรมตรวจสอบพบว่ายาสูญหายไปจากห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ จำนวน ๖ รายการ ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นพบว่าสาเหตุมาจากการโจรกรรม องค์การ ส. โดยผู้อำนวยการองค์การ ส. จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าเมื่อผู้ปฏิบัติงานในห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ทั้งในเวลาราชการ และคลินิกพิเศษนอกเวลาราชการปล่อยปละละเลย ไม่เอาใจใส่ และไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการช่วยกันดูแลรักษาให้ปลอดภัยจากการโจรกรรม จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้องค์การ ส.

ได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๕๒๑,๐๗๗.๑๗ บาท ผู้อำนวยการองค์การ ส. จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรวม ๒๒ คน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การ ส. โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดี ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๒๖,๐๕๓.๘๖ บาท ผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม ๑๗ คน ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การปฏิบัติงานของกองเภสัชกรรม โรงพยาบาล ท. ในขั้นตอนการจัดหายา การเบิกจ่ายยา และการปฏิบัติงานในห้อยยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ขาดความรอบคอบและรัดกุม ไม่มีระเบียบแบบแผนหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ไม่มีการออกคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายงานให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในห้อยยาหรือแบ่งหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนไม่มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการจัดหายาของผู้บริหารกองเภสัชกรรมที่ภายหลังจากสั่งซื้อยาเข้าคลังยา ก็ไม่ได้ลงทะเบียนบัญชีคุมยาโดยเร็วตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีการประชุมชี้แจงหรือออกหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมตรวจสอบระบบการเก็บรักษาและเช็คสต็อกยา คงเหลือ กลับปล่อยให้มีการยืมยาไปใช้ในขณะที่ยังไม่ได้ทำการลงทะเบียนบัญชีคุมยา แล้วทำการหักจำนวนการยืมยาในภายหลังส่งผลให้บัญชีคุมยาไม่เป็นปัจจุบัน ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนยาที่แท้จริงได้ อีกทั้งในขั้นตอนการเบิกจ่ายยาของห้อยยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการออกคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดตรวจสอบสต็อกยาคงเหลือเพื่อทำการเบิกยาหรือยืมยาในแต่ละวัน หรือแต่งตั้งเวรดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการ รวมทั้งไม่มีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำสุดหรือขั้นสูงสุดของจำนวนยาที่จัดเก็บในห้อยยาให้ชัดเจนเพื่อทำการเบิกยาให้ตรงตามจำนวนที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การเบิกยา แต่กลับใช้เพียงประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่เป็นผู้สำรวจจำนวนยาคงเหลือโดยไม่มีการขออนุมัติจากผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้การเบิกยาหรือการยืมยาเป็นไปตามดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้เบิกยาหรือยืมยาแต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีการทำบัญชีคุมยาและเวชภัณฑ์ของห้อยยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ไว้เป็นการเฉพาะ หรือมีมาตรการตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนยาที่คงเหลือจริงในแต่ละวัน อันเป็นช่องทางที่อาจเกิดการทุจริตหรือถูกโจรกรรมได้ นอกจากนี้ การรักษาความปลอดภัยในห้อยยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ซึ่งเป็นห้องที่มีการจัดเก็บยาไว้เป็นจำนวนมากและยาหลายประเภทมีราคาสูง แต่กลับไม่มีการออกคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดทำหน้าที่เก็บรักษาดูแลห้อยยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ เป็นการเฉพาะ โดยมีแนวปฏิบัติคือ มีการนำกุญแจไปแขวนไว้ที่ห้อยยาอาคารอำนวยการและให้เจ้าหน้าที่ที่มาปฏิบัติงานก่อนเป็นผู้นำกุญแจมาเปิดห้อยยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ เพื่อปฏิบัติงานในแต่ละวัน และเมื่อการปฏิบัติงานคลินิกพิเศษนอกเวลาราชการในแต่ละวันแล้วเสร็จก็นำกุญแจห้องกลับไปเก็บไว้ที่ห้อยยาอาคารอำนวยการดังเดิม อันแสดงให้เห็นถึงความหละหลวมและเป็นข้อบกพร่องของการรักษาความปลอดภัย รวมถึงการเข้าออกประตูต่าง ๆ ของห้อยยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ก็ไม่มีการจำกัดบุคคลผู้มีสิทธิเข้าออก ทำให้ยากต่อการตรวจสอบและก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ยาสูญหายดังกล่าวไม่มีการติดตั้งกล้องวงจรปิดเพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบทั้งในส่วนของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และเป็นการควบคุมดูแลทรัพย์สินภายในห้อยยา

อาคารเฉลิมพระเกียรติฯ พฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ขององค์การ ส. ที่ปฏิบัติหน้าที่ในห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ทุกคน รวมตลอดถึงผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตทำให้มีจำนวนหนึ่งสูญหาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การ ส. กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การ ส. ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าหน้าที่ขององค์การ ส. ที่ปฏิบัติหน้าที่ในห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ทุกคน รวมตลอดถึงผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การ ส. ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ องค์การ ส. จึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีสูญหายไปจากห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ เกิดจากความหละหลวมและความบกพร่องของกองเภสัชกรรม โรงพยาบาล ท. ที่ไม่มีการวางมาตรการหรือกลไกในการควบคุมดูแลตรวจสอบทรัพย์สินของทางราชการในห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ได้กำหนดมาตรการหรือวางระบบการรักษาความปลอดภัยในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการไว้อย่างรัดกุมแล้ว ความเสียหายดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น หรือแม้หากเกิดความเสียหายขึ้น ก็จะไม่เสียหายมากเพียงนี้ หากให้ผู้ปฏิบัติงานในห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ทุกคนต้องรับผิดชอบโดยลำพังย่อมไม่เป็นธรรม จึงสมควรหักส่วนแห่งความบกพร่องขององค์การ ส. ออกร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายที่เกิดขึ้น คงเหลือค่าเสียหายที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบจำนวน ๒๖๐,๕๓๘.๕๘ บาท และโดยที่พฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ทุกคน รวมตลอดถึงผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตทำให้มีจำนวนหนึ่งสูญหายไปจากห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ โดยไม่สามารถระบุให้ชัดเจนได้ว่าเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานใดเป็นผู้จงใจทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่หรือแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่อาจพิจารณาได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ในกลุ่มใดเป็นผู้ก่ออยู่ย่นไปกว่ากัน เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ ในแต่ละกลุ่ม รวมตลอดถึงผู้ควบคุมกำกับดูแลการใช้ยา และผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นในส่วนที่เท่า ๆ กัน เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของห้องยาอาคารเฉลิมพระเกียรติฯ มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา กลุ่มผู้ควบคุมกำกับดูแลการใช้ยา และกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ในแต่ละกลุ่มจึงต้องรับผิดชอบในจำนวนที่เท่ากัน กลุ่มละเป็นเงินจำนวน ๘๖,๘๔๖.๑๙ บาท ผู้ฟ้องคดีเป็นเภสัชกรรม ปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ในกลุ่มจำนวน ๑๒ คน จึงต้องรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๗,๒๓๗.๑๘ บาท ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การ ส. เฉพาะส่วนที่เกิน ๗,๒๓๗.๑๘ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณียาสูทหายจากห้องยาว่า กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยค่าสินไหมทดแทนจะมีเพียงใดนั้น หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเห็นว่าสาเหตุของการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมหรือไม่ ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม การกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวจะต้องหักส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกก่อนที่จะพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่ละราย แต่หากการกระทำละเมิดไม่ได้มีสาเหตุมาจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ก็ไม่จำเป็นต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกก่อนแต่อย่างใด

โดยเกณฑ์ในการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐมีความผิดหรือมีความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมกรณียาสูทหายจากห้องยาหรือไม่ ตามแนวทางที่ศาลวินิจฉัยไว้ในคดีนี้ มีดังนี้

๑. หน่วยงานของรัฐได้กำหนดระเบียบแบบแผนหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานในห้องยาให้ชัดเจนไว้หรือไม่

๒. หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายงานให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในห้องยาหรือแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนหรือไม่

๓. ภายหลังการจัดซื้อยามาแล้วมีการลงทะเบียนบัญชีคุมยาโดยเร็วตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่

๔. หน่วยงานของรัฐได้จัดการประชุมชี้แจงหรือออกหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมตรวจสอบระบบการเก็บรักษาและเช็คสต็อกยาคงเหลือหรือไม่

๕. หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดตรวจสอบสต็อกยาคงเหลือเพื่อทำการเบิกยาหรือยืมยาในแต่ละวัน หรือแต่งตั้งเวรดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการไว้หรือไม่

๖. หน่วยงานของรัฐได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำสุดหรือขั้นสูงสุดของจำนวนยาที่จัดเก็บในห้องยาให้ชัดเจนเพื่อทำการเบิกยาให้ตรงตามจำนวนที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การเบิกยาหรือไม่

๗. หน่วยงานของรัฐได้มีการทำบัญชีคุมยาและเวชภัณฑ์ของห้องยาไว้เป็นการเฉพาะหรือมีมาตรการตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนยาที่คงเหลือจริงในแต่ละวันหรือไม่

๘. กรณีที่จัดเก็บยาไว้เป็นจำนวนมากและยาหลายประเภทมีราคาสูง หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดทำหน้าที่เก็บรักษาทุกยี่ห้อในห้องยาไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่

๙. หน่วยงานของรัฐได้จำกัดบุคคลผู้มีสิทธิเข้า – ออกห้องยาไว้หรือไม่

๑๐. หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการติดตั้งกล้องวงจรปิดไว้บริเวณห้องยาเพื่อตรวจสอบบุคคลที่เข้า – ออกห้องยาไว้หรือไม่

หากหน่วยงานของรัฐมิได้กำหนดมาตรการหรือวางระบบการรักษาความปลอดภัยในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการตามเกณฑ์ดังกล่าวไว้อย่างรัดกุม เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตทำให้มียาสูญหายไปจากห้องยา ถือได้ว่า ความเสียหายมีสาเหตุมาจากความผิดหรือมีความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมอยู่ด้วย การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงต้องหักส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกก่อนจะพิจารณาถึงสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่ละรายต่อไป

ส่วนการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแต่ละรายจะต้องรับผิดชอบเพียงใดนั้น ต้องพิจารณาจากพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในห้องยาทุกคน รวมตลอดถึงผู้ควบคุมกำกับดูแลการใช้ยา และผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ว่าเจ้าหน้าที่รายใดก่อให้เกิดความเสียหายน้อยกว่ากันเพียงใด แต่หากไม่สามารถระบุให้ชัดเจนได้ว่าเจ้าหน้าที่ในกลุ่มงานใดเป็นผู้จงใจทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ หรือแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายยิ่งย่อนไปกว่ากัน ก็เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในห้องยาในแต่ละกลุ่ม รวมตลอดถึงผู้ควบคุมกำกับดูแลการใช้ยา และผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นในส่วนที่เท่า ๆ กัน ต่อจากนั้น เมื่อได้จำนวนค่าเสียหายที่แต่ละกลุ่มต้องรับผิดชอบแล้ว ให้นำจำนวนค่าเสียหายดังกล่าวมาหารเฉลี่ยกับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในกลุ่มนั้น ๆ ออกมาเป็นค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่แต่ละรายพึงจะต้องชดเชยให้แก่หน่วยงานของรัฐ จึงจะเป็นการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย

๓.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๖)

หากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ภายหลังเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ก็ไม่เป็นผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงเนื่องจากคดีได้ขาดอายุความไปก่อนแล้ว

สรุปคดี : เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้จัดทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชุมชนปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพขยายพันธุ์ยางพาราต้นแรกของประเทศไทยและพันธุ์ไม้สวน ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เข้าตรวจโครงการดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๗ พบว่าการตรวจรับกล้ายางพารา พันธุ์ไม้สวน และการอนุมัติเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้อง นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการสอบสวนเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ เห็นควรให้ยุติความเสียหายทางแพ่ง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบด้วยกับมติดังกล่าว และรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงต่อกระทรวงการคลัง ต่อมา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๖ แจ้งความเห็นว่าคุณฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในทางละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ตนกับพวก ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบทบัญญัติไว้เป็นการทั่วไป ส่วนมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป จึงมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น โดยไม่มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดโดยปริยายแต่อย่างใดไม่ กรณีจึงต้องนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด กรณีนี้เมื่ออันระยะเวลาตั้งแต่วันกระทำละเมิดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ จนถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้อง

โดยการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องแล้ว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ไม่เป็นผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากการใช้สิทธิเรียกร้อง โดยการออกคำสั่งดังกล่าวไม่มีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงด้วยเหตุที่คดีได้ขาดอายุความไปก่อนแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ดังนี้

(๑) อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่ง ให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

(๒) หากพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้ว แม้ต่อมาหน่วยงาน ของรัฐจะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิดทางละเมิดภายในหนึ่งปีนับแต่ วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าว ก็ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งแก้ไขจำนวน ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อผ. ๙๔/๒๕๖๖)

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ เป็นคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินแก่ตนได้ การออกคำสั่งเช่นนี้จึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกัน

กับการฟ้องคดี เป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับตั้งแต่เวลาที่คำสั่งนั้นมีผลใช้ยันต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ อันทำให้ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความและต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ดังนั้น อายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และสิบปี ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการออกคำสั่งใหม่ ของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเพื่อแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องชำระ ให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่คำสั่งเดิมถูกเพิกถอน หรือสิ้นผลบังคับลงด้วยเงื่อนไขหรือด้วยเหตุอื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดี นับตั้งแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป อายุความจึงสะดุดหยุดลงนับแต่นั้นดังกล่าว และเมื่อ ไม่ปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลง อันจะเป็นเหตุให้เริ่มนับอายุความใหม่ ดังนั้น การออกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร จากเดิมจำนวน ๓๑,๐๒๒.๐๖ บาท เป็นเงินจำนวน ๖๒,๐๔๔.๑๓ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงมิได้เป็นการใช้สิทธิเรียกร้อง เมื่อพ้นอายุความแต่อย่างใด

สรุปคดี : เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการประมาณราคากลาง งานจ้างเหมาปรับปรุง สถานีดับเพลิงบางชัน ตามสัญญาลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ต่อมา เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๕๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจพบว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการประมาณราคากลางไม่ปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้การปรับปรุงสถานีดับเพลิงบางชันไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงได้แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว โดยคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะ เป็นกรรมการประมาณราคากลาง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ และสำนัก ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีคำสั่งที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริง และผลการพิจารณาให้กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตรวจสอบ ต่อมา กรมบัญชีกลาง ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ถือปฏิบัติตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเดิมจำนวน

๓๑,๐๒๒.๐๖ บาท เป็นเงินจำนวน ๖๒,๐๔๔.๑๓ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ และคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เห็นชอบตามรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ การใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันดังกล่าวซึ่งเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบ หลังจากนั้น ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร เป็นเงินจำนวน ๓๑,๐๒๒.๐๖ บาท และได้ออกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร เป็นเงินจำนวน ๖๒,๐๔๔.๑๓ บาท ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมเฉพาะในส่วนจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ จึงมีผลในทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกคำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร เป็นเงินจำนวน ๓๑,๐๒๒.๐๖ บาท จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินแก่ตนได้ การออกคำสั่งเช่นนี้จึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๘๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับตั้งแต่เวลาที่คำสั่งนั้นมีผลใช้ยันต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ อันทำให้ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความและต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามตามมาตรา ๑๘๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น อายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการออกคำสั่งใหม่ของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเพื่อแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดี

ต้องชำระให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่คำสั่งเดิมถูกเพิกถอน หรือสิ้นผลบังคับลงด้วยเงื่อนไขหรือด้วยเหตุอื่น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งสำนักป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป และเมื่อไม่ปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงด้วยเงื่อนไขหรือด้วยเหตุอื่น อันจะเป็นเหตุให้เริ่มนับอายุความใหม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่ง สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร จากเดิมจำนวน ๓๑,๐๒๒.๐๖ บาท เป็นเงินจำนวน ๖๒,๐๔๔.๑๓ บาท ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเกินสองปี ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเกินสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างใด

เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประมาณราคากลางตามสัญญาลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ คณะกรรมการประมาณราคากลางได้นำประมาณการราคาที่ยื่นมา โดยคณะกรรมการออกแบบ ออกข้อกำหนด กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะและประมาณราคา ซึ่งเป็นเพียงการประมาณราคาเบื้องต้นเพื่อใช้ในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณมากำหนดเป็นราคากลาง โดยเชื่อว่าราคาดังกล่าวเป็นราคาที่ถูกต้องโดยมิได้ตรวจสอบหรือคำนวณราคาใหม่ทั้งหมด ไม่ได้มีการ ดำเนินการถอดแบบสำรวจปริมาณงาน ปริมาณวัสดุและค่าแรงงานก่อสร้าง ไม่ได้จัดทำแบบฟอร์ม ในการสำรวจปริมาณงาน ปริมาณวัสดุและค่าแรงงานก่อสร้าง ไม่ได้จัดทำแบบฟอร์มในการถอดแบบ หาปริมาณวัสดุตามแบบ ปร.๑ ถึงแบบ ปร.๖ ราคาค่าวัสดุและค่าแรงงานที่นำมาใช้ในการคำนวณราคา กลางไม่สามารถอ้างอิงแหล่งที่มาได้ เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหายคิดเป็นเงินจำนวน ๒๖๕,๙๐๓.๔๓ บาท พฤติการณ์ถือได้ว่าคณะกรรมการประมาณราคากลางซึ่งมีผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิด จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร และเมื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้กำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในฐานะ คณะกรรมการประมาณราคากลางรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๗๐ ของความเสียหายที่เกิดขึ้น เมื่อกรุงเทพมหานครได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๒๖๕,๙๐๓.๔๓ บาท จึงเป็นค่าเสียหาย ที่คณะกรรมการประมาณราคากลางต้องรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๑๘๖,๑๓๒.๔๐ บาท และเมื่อปรากฏว่า มีคณะกรรมการประมาณราคากลางตามสัญญาดังกล่าว ๓ คน จึงควรให้รับผิดชอบละส่วนเท่า ๆ กัน คิดเป็นเงินคนละจำนวน ๖๒,๐๔๔.๑๓ บาท ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติราชการแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๕๙๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม

๒๕๕๓ โดยให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร จากเดิมจำนวน ๓๑,๐๒๒.๐๖ บาท เป็นเงินจำนวน ๖๒,๐๔๔.๑๓ บาท ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งแก้ไขจำนวนค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังไว้ว่า กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่พ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่นำเงินมาชำระเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หากต่อมาภายหลังหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้ออกคำสั่งแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่รายดังกล่าวต้องชำระในมูลฐานความรับผิดเดิมให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง การออกคำสั่งแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเช่นนี้ ถือเป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมเฉพาะในส่วนจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบนั้น หาได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งเดิมของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่ ทั้งนี้ การที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่นำเงินมาชำระเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของตนนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินแก่ตนได้ การออกคำสั่งของหน่วยงานของรัฐเช่นนี้ จึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่อันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี เป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะกดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับตั้งแต่วันที่คำสั่งนั้นมีผลใช้ยันต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด อันทำให้ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ฉะนั้น ในกรณีเช่นนี้อายุความสองปี และสิบปี ในการออกคำสั่งใหม่ของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเพื่อแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชำระให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่คำสั่งเดิมของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่นำเงินมาชำระเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น กล่าวคือ トラบใดที่คำสั่งเดิมที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ มิได้ถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายย่อมสามารถออกคำสั่งแก้ไขจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

- แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจกรณีมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีค่าเฉลี่ยของผลการประเมินติดต่อกัน ๒ ครั้ง ต่ำกว่าระดับดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๘๐/๒๕๖๖)

แม้ว่าพนักงานจ้างตามภารกิจรายใดจะมีผลการปฏิบัติงานโดยค่าเฉลี่ยของผลการประเมินติดต่อกัน ๒ ครั้ง ต่ำกว่าระดับดี และนายองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นควรพิจารณาเลิกจ้างก็ตาม แต่ก่อนที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลจะสั่งเลิกจ้างได้นั้น ต้องเสนอความเห็นให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเห็นชอบก่อน หากดำเนินการออกคำสั่งไปก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบดังกล่าว ย่อมเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายประพฤติดิสัยสัญญาเสียเอง

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าพนักงานธุรการ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง มีกำหนดระยะเวลาการจ้าง ๔ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ ในระหว่างสัญญาจ้าง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีมีคะแนนไม่ผ่านการประเมิน โดยได้ผลคะแนนรวมอยู่ในเกณฑ์ควรปรับปรุง นายองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ขอความเห็นชอบเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผลการประเมินทั้งสองครั้งต่ำกว่าระดับดี ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) ต่อมา สำนักงาน ก.อบต. จังหวัดได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ แจ้งนายองค์การบริหารส่วนตำบลว่า ก.อบต. จังหวัดได้พิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มีมติไม่เห็นชอบให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี เนื่องจากกระบวนการประเมินไม่ชอบ จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ ขอให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ผู้บังคับบัญชาสอบถามหมายงานตามอำนาจหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ แต่นายองค์การบริหารส่วนตำบลเพิกเฉย ต่อมา ในรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงานจ้าง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีคะแนนไม่ผ่านการประเมินโดยได้ผลคะแนนรวมอยู่ในเกณฑ์ควรปรับปรุงเช่นเดิม นายองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีผลการประเมินการปฏิบัติงานมีค่าเฉลี่ยของผลการประเมินติดต่อกัน ๒ ครั้ง ต่ำกว่าระดับดี โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ ต่อมา นายองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๗ ขอความเห็นชอบเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีต่อ ก.อบต. จังหวัด โดยให้เหตุผลว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติติดต่อกัน ๒ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ นายองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าคำสั่งเลิกจ้างชอบด้วยกฎหมาย และไม่ส่งคำอุทธรณ์ให้ ก.อบต. จังหวัดพิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลขอเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีเพราะผลการประเมินการปฏิบัติงานปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ ไม่ผ่านทั้งสองครั้ง ต่อ ก.อบต. จังหวัด นั้น

ยังไม่ปรากฏว่า ก.อบต. จังหวัดได้ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในการเลิกจ้างแล้วแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สั่งให้ผู้บังคับบัญชามอบหมายงานแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีผลงานที่จะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ ซึ่งยังไม่ได้รับการวินิจฉัยทั้งสองเหตุ และแม้การที่ ก.อบต. จังหวัดในการประชุมเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ที่มีมติไม่เห็นชอบเลิกจ้างนั้นจะมีผลเฉพาะเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ก็ตาม แต่เมื่อในการขอความเห็นชอบเลิกจ้างจากผลประเมินการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในครั้งหลัง ยังไม่ปรากฏว่า ก.อบต. จังหวัดพิจารณาเป็นไปในทางใด ก็ต้องถือว่าขณะนี้ยังไม่มี การเห็นชอบในการเลิกจ้าง อันเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๔๓ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครศรีธรรมราช เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยสัญญาจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นผู้ประพฤติดิตสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีเสียเอง จึงต้องจ่ายเงินค่าจ้างจำนวน ๓๑๕,๒๙๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการเลิกสัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจกรณีมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีค่าเฉลี่ยของผลการประเมินติดต่อกัน ๒ ครั้ง ต่ำกว่าระดับดีว่า ในกรณีที่พนักงานจ้างผู้ใดมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีค่าเฉลี่ยของผลการประเมินติดต่อกัน ๒ ครั้ง ต่ำกว่าระดับดี นั้น เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอความเห็นควรเลิกจ้างต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเพื่อพิจารณามติ เมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติประการใดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามมตินั้น ดังนั้น แม้ว่าพนักงานจ้างตามภารกิจผู้นั้นจะมีผลการปฏิบัติงานโดยค่าเฉลี่ยของผลการประเมินติดต่อกัน ๒ ครั้ง ต่ำกว่าระดับดี โดยผู้บังคับบัญชาเห็นชอบกับการประเมินดังกล่าว และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นควรพิจารณาเลิกจ้างก็ตาม แต่ก่อนที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะสั่งเลิกจ้างได้นั้น ต้องเสนอความเห็นให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเห็นชอบก่อน ตราบใดที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลยังพิจารณาคำขอเลิกจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจไม่แล้วเสร็จและยังไม่ได้แจ้งมติเห็นชอบให้เลิกจ้างได้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีคำสั่งเลิกจ้างมิได้ หากดำเนินการออกคำสั่งไปก่อนที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติเห็นชอบให้เลิกจ้างได้แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะตกเป็นฝ่ายประพฤติดิตสัญญาเสียเอง และต้องชดใช้เงินเดือนพร้อมดอกเบี้ยให้แก่พนักงานจ้างตามภารกิจผู้นั้น

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

๕.๑ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิการได้รับสิทธิให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๔/๒๕๖๗ (ประชุมใหญ่))

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้นั้นต้องเดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ซึ่งไม่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเองและทางราชการไม่สามารถจัดที่พักอาศัยให้ โดยกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขบังคับหลังอันเป็นเหตุให้สิ้นสิทธิหรือเป็นเหตุให้สิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านต้องระงับไป กล่าวคือ หากต่อมาภายหลังความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุเช่นว่านั้นได้ระงับไปแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นย่อมสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านต่อไป สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านจึงไม่มั่นคงถาวรตลอดไป จนถึงวันที่ข้าราชการผู้นั้นเกษียณอายุราชการ และเมื่อการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกต่อทางราชการได้นั้น มีเงื่อนไขประการหนึ่ง คือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ดังนั้น การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้าน แล้วต่อมาทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุจึงระงับสิ้นไปแล้ว สิทธิที่จะนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านจึงต้องระงับไปด้วย

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกที่โรงพยาบาลศิริราช เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร และได้ย้ายไปปฏิบัติราชการที่สำนักโรคติดต่อมาโดยแมลง กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จากนั้น เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมาปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานสุขาภิบาล ระดับ ๖ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ขณะนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้กับผู้ฟ้องคดีเนื่องจากที่พักอาศัยไม่ว่าง ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมาตลอดจนถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๒ ระหว่างนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนระดับและตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนสาธารณสุข นักบริหารงานสาธารณสุข ๗ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุมัตินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ และได้รับอนุมัติจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้นำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ หลังจากนั้น สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือเสนอผู้ถูกฟ้องคดีให้แจ้งข้าราชการในสังกัดที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป จำนวน ๔ คน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๑ (๑) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่น

เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านพักขององค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ปฏิเสธเข้าพักอาศัย โดยให้เหตุผลว่าได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อก่อนการจัดสรรให้เข้าพักที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีงดใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์และนำคดีมาฟ้องขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้นั้นต้องเดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ซึ่งไม่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเอง และทางราชการไม่สามารถจัดที่พักอาศัยให้ โดยกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ที่กำหนดว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ เท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการทำระเบียบนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น (๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว (๒) มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน ... และข้อ ๑๔ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามระเบียบนี้ ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการทำระเบียบนี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้ ... แล้ว เห็นว่า การใช้สิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกต่อทางราชการตามข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อนำไปผ่อนชำระเป็นค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระ ด้วยเหตุดังกล่าวข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ที่จะสามารถใช้สิทธิตามข้อ ๑๔ ได้นั้น จะต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ เสียก่อน แต่ทั้งนี้ด้วยสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขบังคับหลังอันเป็นเหตุให้สิ้นสิทธิหรือเป็นเหตุให้สิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านต้องระงับไป กล่าวคือ หากต่อมาภายหลังความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ เช่นว่านั้นได้ระงับไปแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นย่อมสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านต่อไป สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านจึงไม่มั่นคงถาวรตลอดไปจนถึงวันที่ข้าราชการผู้นั้นเกษียณอายุราชการ แต่อย่างใดไม่ ฉะนั้นแล้ว เมื่อสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นฐานในการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกต่อทางราชการตามข้อ ๑๔ ของระเบียบเดียวกัน

หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นยื่นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านเสียแล้ว สิทธิที่จะนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ ๑๔ ของระเบียบดังกล่าว จึงย่อมระงับสิ้นไปด้วยเช่นกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าเช่าบ้านโดยมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดที่พักอาศัยให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของข้าราชการ ตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป อันเป็นกรณีทางราชการจัดที่พักให้อยู่แล้วตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นเหตุให้ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุหมดสิ้นไป และไม่สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านได้อีกต่อไป กรณีดังกล่าวแม้จะก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะต้องผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน แต่ภาระดังกล่าวไม่ใช่ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุอีกต่อไป กรณีจึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเพราะเหตุที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และสิทธิที่นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ ๑๔ ของระเบียบดังกล่าวย่อมระงับไปตั้งแต่นั้นเช่นกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระราคาบ้าน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิการได้รับสิทธิให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านไว้ว่า ค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการของรัฐประการหนึ่ง แต่ไม่ใช่สวัสดิการที่รัฐจ่ายให้แก่ข้าราชการทุกคน โดยผู้ที่จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน คือ ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเพราะทางราชการเป็นเหตุเนื่องจากได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ และไม่มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ อีกทั้ง สำนักงานใหม่ก็ไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้เป็นเหตุให้ข้าราชการรายนั้นต้องมีภาระในการเช่าที่พักอาศัยเพื่อใช้เป็นที่อยู่หลับนอนในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ ภาครัฐจึงเยียวยาความเดือดร้อนของข้าราชการเหล่านั้นโดยกำหนดให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามที่จ่ายจริงและสมควร แต่ไม่เกินจำนวนที่ทางราชการกำหนด และภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อันเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยให้แก่ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ได้ตามสมควร อย่างไรก็ตาม ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยดังกล่าวนั้นอาจหมดสิ้นไปได้ เช่น ทางราชการซึ่งเป็นสำนักงานใหม่ได้จัดที่พักอาศัยให้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นเพราะที่พักของทางราชการว่างลง หรือเพราะเป็นบ้านพักประจำตำแหน่งข้าราชการที่เช่าที่พักอาศัยอยู่นั้นย่อมไม่จำเป็นต้องเช่าที่พักอาศัยและไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอีกต่อไป ดังนั้น ข้าราชการรายนั้นจึงย่อมไม่ถือเป็น “ผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน” ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจึงเป็นสิทธิที่อาจระงับไปได้

สำหรับการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการนั้น เป็นสวัสดิการที่ภาครัฐกำหนดขึ้นเพื่อเป็นขวัญกำลังใจให้กับข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ต้องการมีบ้านเป็นของตนเอง จึงได้มีการกำหนดให้ข้าราชการสามารถนำหลักฐานดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ด้วย แต่ไม่เกินจำนวนเงินที่ทางราชการกำหนด และภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ผู้ที่จะมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านต้องเป็น “ผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน” ด้วย ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วว่า สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านนั้นเป็นสิทธิที่อาจจะจับไม่ได้ หากความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยของข้าราชการหมดสิ้นไป ในขณะที่การเช่าซื้อหรือการกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านนั้น เป็นภาระที่จะมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านจนหมด กรณีจึงมีปัญหาในการปฏิบัติราชการว่า หากข้าราชการที่ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการอยู่นั้น ต่อมา ที่พักของทางราชการว่างลง หรือได้รับคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานใหม่ ซึ่งสามารถจัดที่พักอาศัยให้ได้ เช่นนี้ ส่วนราชการควรมีแนวทางการปฏิบัติราชการในกรณีปัญหานี้อย่างไร ในเรื่องนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวในกรณีของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้นั้นต้องเดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ซึ่งไม่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเองและทางราชการไม่สามารถจัดที่พักอาศัยให้ โดยกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขบังคับหลังอันเป็นเหตุให้สิ้นสิทธิหรือเป็นเหตุให้สิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านต้องระงับไป กล่าวคือ หากต่อมาภายหลังความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุเช่นว่านั้นได้ระงับไปแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นย่อมสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านต่อไป สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านจึงไม่มั่นคงถาวรตลอดไปจนถึงวันที่ข้าราชการผู้นั้นเกษียณอายุราชการ และเมื่อการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกต่อทางราชการได้นั้น มีเงื่อนไขประการหนึ่งคือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ดังนั้น การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้าน แล้วต่อมาทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุจึงระงับสิ้นไปแล้ว สิทธิที่จะนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านจึงต้องระงับไปด้วย ด้วยเหตุนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถแจ้งให้ข้าราชการที่ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการอยู่นั้น งดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการต่อไปได้

๕.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๖/๒๕๖๖)

กรณีที่คู่สมรสของข้าราชการได้ใช้สิทธิขอรับเงินค่ารักษาพยาบาลตามสิทธิของตนจากหน่วยงานอื่นแล้ว แต่ไม่ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานดังกล่าว ย่อมเป็นกรณีที่ไม่เข้าลักษณะของบุคคลในครอบครัวตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ต้องห้ามมิให้ข้าราชการใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อข้าราชการผู้นั้นใช้สิทธิเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสต่อหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัด หน่วยงานทางปกครองจึงต้องจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของคู่สมรสให้กับข้าราชการผู้นั้นตามสิทธิ

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการในสังกัดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา นาง ส. คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลของทางราชการ โดยได้เสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๔๓๙ บาท นาง ส. จึงได้นำใบเสร็จรับเงินจากการรักษาพยาบาลดังกล่าวไปใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากสำนักงานประกันสังคม แต่สำนักงานประกันสังคมแจ้งว่า นาง ส. ไม่มีสิทธิได้รับค่าบริการทางการแพทย์ เนื่องจากมิได้เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเข้ารักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลตามที่ระบุในบัตรรับรองสิทธิ และไม่ใช้กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤตหรือเจ็บป่วยฉุกเฉินเร่งด่วนที่จะได้รับการยกเว้นให้ผู้ประกันตนเข้ารับสิทธิในสถานพยาบาลอื่นที่มีใช้สถานพยาบาลที่ปรากฏชื่อในบัตรรับรองสิทธิได้ตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำใบเสร็จรับเงินจากการรักษาพยาบาลของนาง ส. ไปใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ได้รับการปฏิเสธการจ่ายเงินด้วยเหตุผลว่ากรมบัญชีกลางได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๒๒.๒/๒๖๑๑๗ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ ตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีดังกล่าวว่า เมื่อคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ต้องใช้สิทธิจากการเป็นผู้ประกันตนก่อน แต่คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีมิได้เข้ารับการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลที่ปรากฏในบัตรรับรองสิทธิ จึงเป็นกรณีที่มิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของประกันสังคม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำใบเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสมาเบิกกับทางราชการได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์หนังสือดังกล่าวแต่ไม่ได้รับแจ้งผล จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกานี้ซ้ำซ้อนสิทธิรับเงินค่ารักษาพยาบาลที่บุคคลในครอบครัวได้รับจากหน่วยงานอื่นจากการรักษาพยาบาลในครั้งเดียวกัน แต่มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะตัดสิทธิของผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวอย่างเด็ดขาด เพราะช่วงทำ

ของบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดยกเว้นไว้ว่าหากค่ารักษาพยาบาลที่บุคคลในครอบครัวได้รับจากหน่วยงานอื่นต่ำกว่าที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้มีสิทธิย่อมมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ในส่วนที่ขาดอยู่ กรณีจึงเห็นได้ว่า เฉพาะบุคคลในครอบครัวที่ได้ใช้สิทธิและได้รับเงินตามสิทธิรับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นที่มากกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ เท่านั้น ที่ผู้มีสิทธิไม่อาจใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัวดังกล่าวตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้อีก กรณีที่นาง ส. ได้ใช้สิทธิขอรับเงินค่ารักษาพยาบาลตามสิทธิของตนจากหน่วยงานอื่นแล้ว แต่ไม่ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น ซึ่งไม่เข้าลักษณะของบุคคลในครอบครัวตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อสถานพยาบาลที่นาง ส. เข้ารับการรักษาพยาบาล เป็นสถานพยาบาลของทางราชการ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลของนาง ส. ซึ่งเป็นคู่สมรสจึงไม่เป็นการใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลซ้อนทับสิทธิของคู่สมรสที่ได้รับจากหน่วยงานอื่น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาของคู่สมรสตามมาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งที่ปฏิเสธการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ ไว้ว่า หากคู่สมรสของข้าราชการได้ใช้สิทธิขอรับเงินค่ารักษาพยาบาลตามสิทธิของตนจากหน่วยงานต้นสังกัดของตนแล้ว แต่ไม่ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งรวมถึงกรณีที่คู่สมรสของข้าราชการเป็นผู้มีสิทธิประกันสังคม แต่ไม่ได้เข้ารับการรักษายาบาลในสถานพยาบาลที่ระบุในใบรับรองสิทธิ จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถใช้สิทธิเบิกจากสำนักงานประกันสังคมได้ด้วย โดยศาลในคดีนี้วินิจฉัยว่า เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะตัดสิทธิของผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวอย่างเด็ดขาด ด้วยเหตุนี้ กรณีดังกล่าว ย่อมไม่เข้าลักษณะของบุคคลในครอบครัวตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ต้องห้ามมิให้ข้าราชการใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน หน่วยงานทางปกครองจึงยังต้องจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลให้กับคู่สมรสของข้าราชการผู้นั้นตามสิทธิที่ข้าราชการพึงได้รับตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓

๕.๓ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรส ซึ่งมีสิทธิประกันสังคม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๐/๒๕๖๖)

เมื่อคู่สมรสของพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้ใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากสำนักงานประกันสังคมตามสิทธิของตน แต่พนักงานส่วนท้องถิ่นได้นำใบเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสมาเบิกกับหน่วยงานต้นสังกัดของตน กรณีจึงไม่อาจถือว่า คู่สมรสของพนักงานส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นที่จะมีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาล ดังนั้น การไม่อนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของคู่สมรสจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ส่วนคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ สถานพยาบาลที่ปรากฏในบัตรรับรองสิทธิประกันสังคม คือ โรงพยาบาลลาดพร้าว เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๑ คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาพยาบาลที่คลินิกศูนย์แพทย์พัฒนา ซึ่งเป็นสถานพยาบาลที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ทำงานของคู่สมรส ด้วยอาการป่วยจากโรคกระเพาะอาหารอักเสบ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีมีอาการป่วยในลักษณะเดิมอีก จึงเข้ารับการรักษาต่อใหม่ที่คลินิกศูนย์แพทย์พัฒนา รวมค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลทั้งสองครั้ง เป็นเงิน ๒,๑๕๑ บาท ผู้ฟ้องคดีได้นำใบเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสทั้งสองครั้ง จำนวน ๑,๓๒๑ บาท มาเบิกจ่ายกับองค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดี แต่ได้รับแจ้งว่าสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่อนุมัติการเบิกจ่ายเงิน และให้ผู้ฟ้องคดีนำใบเสร็จรับเงินส่งเบิกกับสิทธิเบิกกองทุนประกันสังคม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ไม่ได้กำหนดให้บุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลที่สถานพยาบาลตามสิทธิประกันสังคมก่อน ทั้งไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ประกันตนต้องใช้สิทธิประกันสังคมก่อน หรือกำหนดให้สิทธิประกันสังคมเป็นสิทธิหลัก ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย โดยคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีเลือกใช้สิทธิรักษาพยาบาลโรงพยาบาลลาดพร้าว เมื่อคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีเจ็บป่วยจึงต้องใช้สิทธิการบริการทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลตามที่ระบุไว้ในบัตรรับรองสิทธิ คือ โรงพยาบาลลาดพร้าว แต่หากคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีจะเข้ารับการรักษาพยาบาลที่คลินิกศูนย์แพทย์พัฒนา ก็ต้องคำนึงถึงสภาพของการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย การคลอดบุตร สภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละเขตท้องที่ และลักษณะของการบริการทางการแพทย์ที่ได้รับ ซึ่งคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีก็ต้องใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากสำนักงานประกันสังคมก่อน หากสำนักงานประกันสังคมปฏิเสธ จึงจะถือว่าคู่สมรสของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น ดังนั้น เมื่อคู่สมรส

ของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากสำนักงานประกันสังคม แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำใบเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรส ฉบับลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๑ และวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ จำนวน ๑,๓๒๑ บาท มาเบิกกับหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า คู่สมรสของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นที่ผู้ฟ้องคดี จะมีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรส ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขของพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่อนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสซึ่งมีสิทธิประกันสังคมว่า การใช้สิทธิประกันสังคมนั้น ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มีสิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลที่กำหนดไว้ในท้องที่ผู้ประกันตนจึงต้องไปใช้สิทธิรักษาพยาบาลที่สถานพยาบาลตามที่ระบุไว้ในบัตรรับรองสิทธิประกันสังคมของตน แต่หากในเขตท้องที่ของผู้ประกันตนไม่มีสถานพยาบาล หรือมีแต่ผู้ประกันตนมีเหตุผลสมควรที่ไม่สามารถไปรับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลดังกล่าวได้ ก็ให้ไปรับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลที่อยู่ในเขตท้องที่อื่นได้ โดยการไปรับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลอื่นนั้น ต้องคำนึงถึงสภาพของการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย การคลอดบุตร สภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละเขตท้องที่ และลักษณะของการบริการทางการแพทย์ที่ได้รับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

ทั้งนี้ การเบิกค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิประกันสังคมนั้น ต้องใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากสำนักงานประกันสังคม ไม่สามารถใช้สิทธิเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลต่อหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ทันที ต้องให้ผู้ประกันตนใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากสำนักงานประกันสังคมก่อน และเมื่อสำนักงานประกันสังคมได้ปฏิเสธการจ่าย หรือได้จ่ายค่าทดแทนกรณีเจ็บป่วยให้แก่ผู้ประกันตนเรียบร้อยแล้ว แต่ค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับนั้นต่ำกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่มีสิทธิจะได้รับ พนักงานส่วนท้องถิ่นจึงจะสามารถใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลเฉพาะส่วนที่ขาดอยู่กับหน่วยงานต้นสังกัดของตนได้ หากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนก่อนหลังดังกล่าว สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขของพนักงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวได้

๕.๔ แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่ง ประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๙/๒๕๖๖)

ในการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและรับเงินค่าตอบแทนพิเศษที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ซึ่งเป็นการให้เงิน จึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวกับประโยชน์สาธารณะประกอบกันด้วยตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น การที่มีการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติดังกล่าวย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มิคำสั่งโดยที่ไม่คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่ง จึงย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งครูชำนาญการ สถาบันการพลศึกษา วิทยาเขตกรุงเทพ ได้รับแต่งตั้งจากปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ และพ้นวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๒ ต่อมา อธิการบดีสถาบันการพลศึกษาได้มีคำสั่งย้ายหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อนุมัติให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนเหมาจ่ายแทนการจัดการรถประจำตำแหน่ง และได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ และหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ แจ้งเพิกถอนการส่งจ่ายเงินดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่เบิกจ่ายไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๒๐,๐๐๐ บาท ให้แก่สถาบันการพลศึกษา ภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับหนังสือแจ้ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ได้รับการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า มาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ มิได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีเป็นตำแหน่งผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษาที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่ง จึงมีผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีของสถาบันการพลศึกษาไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งในช่วงระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นดังกล่าว คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นอันถึงที่สุด และต้องรับฟังเป็นยุติว่า คำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์เป็นเงิน การเพิกถอนคำสั่งจึงต้องพิจารณาถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ว่าสมควรเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์เป็นเงินแก่ผู้รับคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในขณะที่มีการออกคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือ

ปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือซ่อนเร้น หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใด ที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเอง ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมกล่าวอ้างความเชื่อโดยสุจริตของตนในความคงอยู่ ของคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษได้ เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองไปแล้ว และในช่วงระหว่างที่มีการเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งและเงินค่าตอบแทนพิเศษให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ทำให้การดำเนินกิจการทางปกครอง ตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันการพลศึกษาดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง การให้ผู้ฟ้องคดีต้องคืนเงินดังกล่าว ทั้งที่ได้ปฏิบัติงานจนสำเร็จล่วงไปแล้ว ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี ผู้ฟ้องคดี จึงได้รับการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินประจำตำแหน่ง ประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุม การบริหารงานในสำนักงานอธิการบดี ย่อมต้องรับทราบถึงการหาข้อบกพร่องหรือปัญหาข้อกฎหมายระหว่าง สถาบันการพลศึกษากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ สิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง โดยเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑ สถาบันการพลศึกษา ได้รับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๑ ที่แจ้งความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาว่าตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีไม่ใช่ตำแหน่งผู้บริหารที่มีสิทธิ ได้รับเงินประจำตำแหน่ง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้อง คดีได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษ หรือควรได้รู้เช่นนั้นหากมิได้ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมาตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑ และต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีตกอยู่ในฐานะ ไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไปตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่อธิการบดีสถาบันการพลศึกษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังไปก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของอธิการบดี สถาบันการพลศึกษาแจ้งตามหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหาร และเงินค่าตอบแทนพิเศษ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายเฉพาะในส่วนที่ให้มีผลย้อนหลังไปก่อนวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติ เงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษไว้ว่า กรณีที่หน่วยงานออกคำสั่งอนุมัติ เงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงาน ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยที่คำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหาร

และเงินค่าตอบแทนพิเศษมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์เป็นเงิน การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานต้องพิจารณาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะ โดยหากไม่ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธินั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับคำสั่งเอง บุคคลดังกล่าวดังกล่าวย่อมกล่าวอ้างความเชื่อโดยสุจริตของตนในความคงอยู่ของคำสั่งอนุมัติให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษได้ ในกรณีเช่นนี้หน่วยงานจะไม่สามารถออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษโดยให้มีผลย้อนหลังไปในขณะที่ผู้บริหารได้รับเงินดังกล่าวไปโดยสุจริตได้ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าผู้ที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอนุมัติให้ได้รับเงินดังกล่าวตั้งแต่วิถีใด ย่อมต้องถือว่าบุคคลดังกล่าวตกอยู่ในฐานะผู้ไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป หน่วยงานย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารและเงินค่าตอบแทนพิเศษโดยให้มีผลย้อนหลังได้นับตั้งแต่วิธิดังกล่าวเป็นต้นไป

๙๙๙๙๙ ๙๙๙๙๙๙