

๑๐. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทวินัย

๑๐.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารเงินงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๘/๒๕๖๓)

การที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณไม่ให้ความร่วมมือในการบริหารงานของท้องถิ่น ทำให้เงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลตกเป็นเงินสะสมมากถึง ๔๑ ล้านบาท ถือเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อันเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกององค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๕๐/๑)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ (ข้อ ๘ และข้อ ๓๓)

ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕ (ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล) ระดับ ๗ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกององค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง) มีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ ขั้น เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กรณีเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้างแต่มีความขัดแย้งกับผู้บริหารไม่ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ให้คำปรึกษา และร่วมมือกับผู้บริหารในการทำงานตามหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วง มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามนโยบายและแผนงาน ที่กำหนดไว้ ทำให้มีโครงการที่ไม่ได้ดำเนินการจนมีงบประมาณตกเป็นเงินสะสม โดยมียอดเงินสะสมเป็นเงิน ๔๑,๑๐๖,๖๖๓.๘๕ บาท ทำให้ประชาชนในพื้นที่เสียโอกาสที่จะได้รับการพัฒนา ในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง เป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี) ยังมิได้ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีความขัดแย้งกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง ไม่ให้ความร่วมมือกับผู้บริหารในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้างจริง เมื่อพิจารณาจากสถานะของผู้ฟ้องคดีในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างในองค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้างรองจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้างให้เป็นไปตามนโยบายและยังมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมาย ตามมาตรา ๖๐/๑ แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๕๖} และในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำ

^{๕๖} พระราชบัญญัติสถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๐/๑ ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

งบประมาณและที่เกี่ยวกับการงบประมาณ กับปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน กับคณะผู้บริหารท้องถิ่น ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘^{๕๗} และข้อ ๓๓^{๕๘} ของระเบียบเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ให้ความร่วมมือในการบริหารงานของท้องถิ่น พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อให้การดำเนินการตามโครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านข้างเกิดความล่าช้า เห็นได้จากการที่เงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านข้างตกเป็นเงินสะสม ณ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มากถึง ๔๑,๑๐๖,๖๖๓.๘๕ บาท จึงเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา ๖๐/๑ แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ เป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๘ และข้อ ๓๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล ตามข้อ ๖ วรรคหนึ่งของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประการที่สำคัญ คือ เจ้าหน้าที่งบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณและที่เกี่ยวกับการงบประมาณท้องถิ่น รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน กับคณะผู้บริหารท้องถิ่นในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ และข้อ ๓๓ ของระเบียบดังกล่าว โดยต้องบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหาร

^{๕๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๘ ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) เรียกให้หน่วยงานต่างๆ เสนอประมาณการรายรับ และรายจ่ายตามแบบ และหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

(๒) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยงานต่างๆ

(๓) สั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแล เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณ และรวบรวมเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

^{๕๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๓๓ ให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นผู้ช่วยเหลือ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) ควบคุมการรับ และการเบิกจ่ายเงิน

(๒) ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน และหนี้

(๓) ตรวจเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการก่อหนี้ผูกพัน

กิจการบ้านเมืองที่ดีในเรื่อง หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล และหลักการตอบสนอง กล่าวโดยรวมคือ ต้องบริหารงบประมาณอย่างคุ้มค่า ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่ได้มีการวางเป้าหมายไว้ โดยต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

๑๑ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทเวนคืน

๑๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๖๘/๒๕๖๓)

กรณีที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งแปลงทำให้ไม่อาจใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อีกต่อไป และต้องไปหาที่ดินแปลงอื่นที่มีสภาพใกล้เคียงกันเพื่อใช้ประโยชน์เช่นเดิม ถือได้ว่าได้รับความเสียหายอย่างมากจากการเวนคืน การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติให้ยืนตามราคาที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด แม้ราคาค่าทดแทนจะสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่ยังไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่ได้รับ ดังนั้น ต้องกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นจึงจะชอบด้วยกฎหมายเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมชลประทาน

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตัวบทกฎหมาย : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๔๒ วรรคสอง)

พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๔))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๓๙๒๑ ตำบลทับใต้ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ ๒ ไร่ ต่อมา ได้มี พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลหนองพลับ และตำบลทับใต้ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยมงคล ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกาทั้งแปลง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) มีมติกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีในราคาตารางวาละ ๒๕๐ บาท หรือไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ไม่เป็นธรรม จึงได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยยืนตามเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรมชลประทาน ที่ ๒) จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในด้านเกษตรกรรม แม่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะเป็นที่ดินที่ไม่ติดถนน ขยาย หรือทางก็ตาม แต่เมื่อดังกล่าวถูกเวนคืนทั้งแปลงผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมเช่นเดิม ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างมากจากการเวนคืน การที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตารางวาละ ๒๕๐ บาท หรือไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีมติให้ยืนราคาตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด แม้ราคาค่าทดแทนจะสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ แต่ยังไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย