

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๔๘/๒๕๖๓

เรื่อง การบริหารงานบุคคลภาครัฐ : ราชการส่วนท้องถิ่น : พนักงานส่วนตำบล (การฟ้องเพิกถอนคำสั่งจ่ายเงินเดือน เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตให้ลาบางส่วน)

: **อำนาจดุลพินิจ** (การลาบางส่วนตัวของพนักงานส่วนตำบลจะต้องมีมูลเหตุมาจากกิจธุระที่มีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ขออนุญาตและเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง ฐานะอย่างอื่นที่มีใช้เป็นเรื่องส่วนตัวย่อมเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาอนุญาตการลาหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควร โดยผู้ประสงค์จะลาบางส่วนตัวสามารถที่จะไม่มาปฏิบัติราชการได้ก็ต่อเมื่อได้รับการอนุญาตให้ลาบางส่วนตัวแล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กรณีที่พนักงานส่วนตำบลผู้ใดไม่มาปฏิบัติราชการโดยที่ยังมิได้ทำการขออนุญาตและยังมิได้รับอนุญาตให้ลาก่อน หากได้ยื่นขออนุญาตลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการ ก็ให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุญาตการลาที่จะพิจารณาว่าการไม่มาปฏิบัติราชการโดยที่ยังมิได้ทำการขออนุญาตลาก่อนนั้น เป็นกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่อาจเสนอหรือจัดส่งใบลาก่อนหรือไม่ และกรณีเป็นเหตุที่สมควรอนุญาตให้มีการลาบางส่วนตัวได้หรือไม่ โดยหากเหตุที่มีการกล่าวอ้างไม่อาจพิจารณาเป็นเหตุพิเศษที่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วนจนทำให้ผู้ยื่นขออนุญาตไม่อาจขออนุญาตลากิจล่วงหน้าได้ การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่ไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตลาถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งให้จ่ายเงินเดือนระหว่างที่ผู้ยื่นขออนุญาตขาดราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) และมาตรา ๓๗)

๒. พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๙)

๓. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔)

๔. ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิจิตร เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การลาหยุดราชการของพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ (ข้อ ๑๘)

๕. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๓๑/๑๘๙๒๐ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๓๐

ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ และพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๙ ประกอบกับหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๓๑/๑๘๙๒๐ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๓๐ การจ่ายเงินเดือนให้กับข้าราชการจะจ่ายให้ตามส่วนเวลาที่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ในกรณีที่ข้าราชการใช้สิทธิลาตามสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มีสิทธิได้รับเงินเดือนในระหว่างลาได้ ดังนั้น หากข้าราชการไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ยื่นใบลาละทิ้งหน้าที่ราชการ หรือหนีราชการ หรือลาเกินสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมไม่มีสิทธิ

ได้รับเงินเดือนในวันดังกล่าว นอกจากนี้ ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิจิตร เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การลาหยุดราชการของพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ข้อ ๑๘ กำหนดให้ในกรณีของการลากิจส่วนตัวอันเป็นกรณีที่มีมูลเหตุที่จะขออนุญาตนั้น จะต้องมาจากกิจธุระที่มีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ขออนุญาตและเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง แต่หากพนักงานส่วนตำบลผู้ใดมีความประสงค์จะขอลากิจส่วนตัวเพื่อทำธุระอย่างอื่น ที่มีใช่เป็นเรื่องส่วนตัว ย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุญาตการลาที่จะพิจารณาอนุญาตการลาหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควร และสำหรับขั้นตอนในการขออนุญาตลากิจนั้น พนักงานส่วนตำบลที่ประสงค์จะลากิจส่วนตัวให้ยื่นขออนุญาตต่อผู้บังคับบัญชาเสียก่อน และสามารถที่จะไม่มาปฏิบัติงานได้ ต่อเมื่อได้รับการอนุญาตให้ลากิจส่วนตัวแล้วเท่านั้น แต่กรณีที่พนักงานส่วนตำบลผู้ใดไม่มาปฏิบัติราชการ โดยที่ยังมิได้ทำการขออนุญาตลากิจก่อนและยังมิได้รับอนุญาตให้ลากิจก่อน หากได้ยื่นขออนุญาตลากิจ ในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการ ก็ให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุญาตการลาที่จะพิจารณาว่าการไม่มา ปฏิบัติราชการโดยที่ยังมิได้ทำการขออนุญาตลากิจก่อนนั้น เป็นกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่อาจเสนอ หรือจัดส่งใบลากิจก่อนหรือไม่ และกรณีเป็นเหตุที่สมควรอนุญาตให้มีการลากิจส่วนตัวได้หรือไม่

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติราชการในระหว่างวันที่ ๖-๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ โดยไม่ปรากฏว่าได้ดำเนินการขออนุญาตลากิจส่วนตัวก่อนที่จะไม่มาปฏิบัติราชการ และต่อมาในวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันแรกที่ผู้ฟ้องคดีกลับมาปฏิบัติราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตลากิจ ย้อนหลังในวันดังกล่าว นายกองคํการบริหารส่วนตำบลตงเสื่อเหลียง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะ ผู้บังคับบัญชา ย่อมมีดุลพินิจที่จะพิจารณาเหตุผลความจำเป็นตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี ว่าเป็นเหตุพิเศษที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขออนุญาตลากิจล่วงหน้าได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผล ความจำเป็นที่ผู้ฟ้องคดีระบุในใบขออนุญาตลากิจส่วนตัวนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ได้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการนอกสถานที่ทำการ ทั้งที่โดยหลักการแล้วข้าราชการสามารถทำเรื่อง ขออนอกไปปฏิบัติหน้าที่นอกสถานที่ทำการได้โดยไม่จำเป็นต้องทำเรื่องขออนุญาตลากิจแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ แล้ว ไม่ถือเป็นเหตุพิเศษที่ไม่สามารถทำการขออนุญาตลากิจล่วงหน้าได้ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้ กรณีที่หนึ่ง การขออนุญาตลากิจในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ได้รับแจ้งจากสมาชิกกองทุนหมู่บ้านหนองสะแกว่าจะมีการคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โดยมีกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวกำลังถูกดำเนินการตรวจสอบเงินกองทุน จึงจะนำเรื่องข้างต้น เข้าสู่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดพิจิตร เห็นว่า ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดพิจิตรไม่ได้มีอำนาจในการสั่งไม่ ให้มีการคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุหรือชี้แจงว่าการคัดเลือก คณะกรรมการดังกล่าวจะเกิดขึ้นในวันใด เวลาใด และมีความจำเป็นหรือเร่งด่วนเพียงใดที่จะต้อง ไปยื่นเรื่องด้วยตนเอง ข้อกล่าวอ้างนี้จึงไม่อาจพิจารณาเป็นเหตุพิเศษที่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วน จนทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขออนุญาตลากิจล่วงหน้าได้ กรณีที่สอง การขออนุญาตลากิจในวันที่ ๗-๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าต้องไปติดต่อกับศาลจังหวัดพิจิตรเกี่ยวกับผลกระทบและความขัดแย้ง

จากการตรวจสอบเงินกองทุนหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการช่วยเหลือทางคดีแก่สมาชิกที่ศาลนัดพร้อมในวันดังกล่าว และมีความจำเป็นต้องลาออกในคราวเดียวกัน กรณีนี้เห็นว่า โดยหลักการแล้ว การพิจารณาของศาลจะต้องมีการกำหนดวัน เวลาที่แน่นอน และแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า ก่อนวันที่ศาลนัด ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถทำการขออนุญาตลาออกล่วงหน้าได้ หรือสามารถดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อขอไปปฏิบัติหน้าที่ราชการนอกสถานที่ทำการเป็นครั้งคราวได้ กรณีจึงไม่อาจพิจารณาเป็นเหตุพิเศษที่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วนจนทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขออนุญาตลาออกล่วงหน้าได้ และกรณีที่สาม การขออนุญาตลาออกในวันที่ ๙-๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า จะต้องไปดำเนินการเพื่อขอความคุ้มครองต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประจำจังหวัดพิจิตร รวมทั้งให้ข้อมูลและสอบปากคำเพิ่มเติมต่อพัฒนาการอำเภอโพธิ์ประทับช้าง เกี่ยวกับคดีกองทุนหมู่บ้าน กรณีนี้เป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีสามารถทราบกำหนดการล่วงหน้าและสามารถทำการขออนุญาตลาออกล่วงหน้าได้ จึงไม่อาจพิจารณาเป็นเหตุพิเศษที่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วนจนทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขออนุญาตลาออกล่วงหน้าได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกรณีต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ถือได้ว่าการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกในระหว่างวันที่ ๖-๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้ โดยที่การใช้อำนาจออกคำสั่งงดการจ่ายเงินเดือนผู้ฟ้องคดีขององค์การบริหารส่วนตำบลงิ้วเหล็ก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่จึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตลาออก ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เพื่อขออนุญาตลาออกส่วนตัวย้อนหลังในระหว่างวันที่ ๖-๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาคำขออนุญาตลาออกดังกล่าวแล้วเห็นว่า เหตุผลที่ผู้ฟ้องคดีชี้แจงในคำขออนุญาตลาออกยังไม่เพียงพอ จึงได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเหตุผลอีกครั้ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงเหตุผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบแล้วตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ไม่ถือเป็นเหตุพิเศษที่สมควรอนุญาตให้ลาออกส่วนตัวย้อนหลังได้ จึงมีคำสั่งงดจ่ายเงินเดือนผู้ฟ้องคดี กรณีถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่งแล้ว ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบนั้น เป็นข้อเท็จจริงเดียวกับการออกคำสั่งงดจ่ายเงินเดือนผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอีก อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ระบุเหตุผลชัดเจนในการไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกย้อนหลัง ด้วยเหตุว่าผู้ฟ้องคดีควรจะทราบล่วงหน้าอยู่แล้วว่าตนเองต้องไปทำอะไรที่ใด และผู้ฟ้องคดีอยู่ในพื้นที่อำเภอโพธิ์ประทับช้าง สามารถเดินทางมาทำการขออนุญาตลาออกได้ตลอดเวลา แต่กลับไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามธรรมเนียมของการปฏิบัติราชการ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดราชการรวม ๕ วัน จึงสั่งให้งดจ่ายเงินเดือน ซึ่งถือเป็นการให้เหตุผลในการออกคำสั่งที่ขัดแย้งเพียงพอ

และผู้ฟ้องคดีได้ทำการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิจิตร โดยมีได้ลงประเด็นข้อต่อสู้แต่อย่างใด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งเหตุผลในการออกคำสั่งงดจ่ายเงินเดือนผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๘ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิจิตร เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การลาหยุดราชการของพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาปฏิบัติงานส่วนตัวได้ จึงไม่ใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่งดจ่ายเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีระหว่างวันที่ ๖-๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ จึงชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้กระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดี

คำสำคัญ : อำนาจดุลพินิจ/การขาดราชการ/คำสั่งงดจ่ายเงินเดือน/สิทธิประโยชน์/ข้อยกเว้นมาตรา ๓๐
วรรคสอง/วิธีปฏิบัติราชการ/การลาปฏิบัติงานส่วนตัว