

การเสริมสร้างวินัย คุณธรรม จริยธรรม
และการป้องกันการทุจริตให้แก่พนักงาน
เจ้าหน้าที่และประชาชน

สำนักปลัด งานกฎหมายและคดี

๑. กฎหมายใหม่

“ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๒ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ ๓ “การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต” หมายความว่า การส่งเสริมหรือช่วยเหลือบุคคลให้สามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขในสังคม หรือการส่งเสริมพัฒนาบุคคลให้มีความรู้สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น หรือผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๔ “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพ ปลูกพืช เลี้ยงปศุสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำและทำนาเกลือ ที่มีรายชื่อเป็นเกษตรกรรายย่อย และได้ขึ้นทะเบียนเกษตรกร หรือสมาชิกในครัวเรือนของผู้ที่อยู่ในทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร หรือเป็นผู้มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนผู้เลี้ยงสัตว์ของกรมปศุสัตว์ หรือทะเบียนผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของกรมประมง

“เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย” หมายความว่า เกษตรกรผู้อยู่ในครอบครัวที่มีฐานะยากจน มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ มีชีวิตอย่างยากลำบาก ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน

ข้อ ๕ กรณีเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะมีการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินหรือไม่ก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในเบื้องต้น โดยฉาบพลับทันที เพื่อการดำรงชีพ หรือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หรือระงับสาธารณภัย หรือเพื่อคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน หรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ประชาชน ได้ตามความจำเป็น ภายใต้ขอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการพิจารณา

ในกรณีการช่วยเหลือประชาชน เพื่อเยียวยาและฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัย หรือการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือการป้องกันและระงับโรคติดต่อ หรือการช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยให้เสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบก่อน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความจำเป็นต้องช่วยเหลือประชาชนนอกเหนือจากหลักเกณฑ์การช่วยเหลือตามระเบียบนี้ ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย ก่อนให้การช่วยเหลือ”

ข้อ ๗ กรณีมีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนเพื่อเยียวยาหรือฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

(๑) กรณีมีการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่เกิดภัย ให้รายงานอำเภอ หรือจังหวัด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณานำเงินอุดหนุนราชการเพื่อการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

(๒) กรณีมิได้ประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่เกิดภัย ในการช่วยเหลือประชาชน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ไม่เกินหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบนี้”

ข้อ ๑๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย ที่ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพ ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (ก) จัดหาหรือปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
- (ข) การสนับสนุนอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปรับปรุงแหล่งน้ำ
- (ค) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การสนับสนุนด้านการเกษตร
- (ง) ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย นอกจากกรณีการช่วยเหลือด้านสาธารณสุขฉุกเฉิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศให้เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย และประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือ ยื่นลงทะเบียนขอรับความช่วยเหลือต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา

ข้อ ๑๐ การให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต นอกจากกรณีการช่วยเหลือด้านสาธารณสุขฉุกเฉิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนที่ประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือ ยื่นลงทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอคณะกรรมการ

ในกรณีเกิดอัคคีภัยที่ไม่เข้าข่ายภัยพิบัติ ในการช่วยเหลือประชาชน ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการตามระเบียบนี้ที่จะพิจารณาการให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็น เหมาะสม ทั้งนี้ ไม่เกินอัตราตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ ๑๒ การช่วยเหลือด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาใช้จ่ายงบประมาณช่วยเหลือประชาชน ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหรือหลักเกณฑ์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยอนุโลม

ข้อ ๑๓ การช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาใช้จ่ายงบประมาณช่วยเหลือประชาชน ตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยอนุโลม

๒. ข้อหาหรือคำพิพากษาที่น่าสนใจ

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างปรับปรุงห้องประชุมและสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สำในวงเงินค่าจ้าง ๓๘๙,๐๐๐ บาท มีงาน ๔ ส่วน ตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยต้องเริ่มงานในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขอเข้าดำเนินการตามสัญญาเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๑ และได้ทำงานตามสัญญาทั้งสี่ส่วนแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ พร้อมส่งมอบงานในวันเดียวกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สำ) ปฏิเสธการจ่ายเงินเนื่องจากงานส่วนที่ ๓ งานต่อเติมมุขหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สำ ผู้ฟ้องคดีใช้ไม้เนื้ออ่อนคละชนิดติดตั้งฝ้าเพดาน ฝ้าชายคา เเชิงชาย ซึ่งต่างไปจากสัญญาที่กำหนดให้ใช้ไม้เนื้อแข็ง ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าแก้ไขงานหลายครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย และนำคดีมาฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าจ้างตามสัญญา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานทั้งสี่ส่วนตามสัญญาจ้างเหมา และปรากฏเฉพาะงานส่วนที่ ๓ งานต่อเติมมุข ก่อสร้างแล้วเสร็จแต่ใช้วัสดุไม่เป็นไปตามสัญญา ส่วนงานส่วนที่ ๑ ส่วนที่ ๒

และส่วนที่ ๔ ดำเนินการแล้วเสร็จโดยไม่มีข้อทักท้วง โดยงานทั้งสองส่วนต่างแยกกันก่อสร้างต่อเติมได้ มิใช่ต้องอาศัยการก่อสร้างส่วนที่ ๑ แล้วเสร็จ จึงสามารถก่อสร้างงานส่วนที่ ๒ ส่วนที่ ๓ และส่วนที่ ๔ ได้ ทั้งยังปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีและประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากงานก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีแล้ว ย่อมแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับเอางานก่อสร้างตามผลงานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบโดยปริยายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้างงานก่อสร้างส่วนที่ ๑ ส่วนที่ ๒ และส่วนที่ ๔ นี้ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี คงมีเฉพาะงานส่วนที่ ๓ ที่ต้องใช้วัสดุไม้เท่านั้นที่ไม่เป็นไปตามสัญญา จึงเห็นว่า งานในส่วนอื่นนอกจากวัสดุไม้เนื้อแข็งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้าง แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เข้าแก้ไขงานตามหนังสือแจ้งจนระยะเวลาการจ้างสิ้นสุดลง ณ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่เข้าปฏิบัติงานแก้ไขเปลี่ยนเป็นไม้เนื้อแข็งแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีได้ตามสัญญานับถัดจากวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ตามสัญญาข้อ ๑๕ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เข้าแก้ไขงานจนล่วงเลยเวลาอันสมควรแล้ว และได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายประพฤติผิดสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็มิใช่สิทธิบอกเลิกสัญญา จนผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ กรณีถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีถูกโต้แย้งสิทธิในการรับชำระค่าจ้างตามสัญญาทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในงานงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๔ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบงานที่ได้ทำโดยปริยายนับแต่วันฟ้องอันเป็นการเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๙/๒๕๖๑ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยเพิ่มเติมการตรวจรับมอบงานกรณีส่งมอบงานไม่สมบูรณ์ในกรณีการรับมอบงานโดยปริยาย กล่าวคือแม้ผู้รับจ้างจะส่งมอบงานจ้างให้แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างโดยไม่สมบูรณ์ตามสัญญาและหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างก็ไม่ได้รับมอบงานโดยชัดแจ้ง แต่หากหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างและประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากงานก่อสร้างของผู้รับจ้างแล้ว ย่อมแสดงว่า หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างยอมรับเอางานก่อสร้างตามผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบโดยปริยายแล้ว หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้างงานก่อสร้างดังกล่าว โดยหักค่าวัสดุ ค่าอุปกรณ์ตามส่วนที่ไม่เป็นไปตามสัญญา โดยคำนวณตามราคาที่เป็นจริงแทน การตรวจรับมอบงานกรณีส่งมอบงานไม่สมบูรณ์นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ว่า เมื่อหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้ตรวจรับงานเอาไว้แล้วไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย แม้ว่างานที่ส่งมอบดังกล่าวจะไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เมื่อมีการตรวจรับงานแล้วหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ชำระตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างเฉพาะส่วนของงานที่ถูกต้องสมบูรณ์ให้แก่ผู้รับจ้าง เช่น กรณีที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานไม่ถูกต้องตามรูปแบบในสัญญาทำให้งานก่อสร้างที่มีการส่งมอบสามารถใช้งานเพียงบางส่วน หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจึงควรจ่ายเงินค่าจ้างตามส่วนให้แก่ผู้รับจ้าง (คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๓/๒๕๕๑) และกรณีที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาแต่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา จึงมีผลให้สัญญายังมีผลผูกพันคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๑)

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานจ้างไม่ถูกต้องตามสัญญาโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติให้ปรับลดค่างานตามปริมาณงานที่ผู้รับจ้างทำไม่ถูกต้องตามสัญญาแล้ว จึงถือได้ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานตามผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบ ผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้างซึ่งหักค่าปรับลดค่างานแล้วให้แก่ผู้รับจ้าง

๓. สารระความรู้ต่อต้านการทุจริต

ตามที่มีการเผยแพร่ข่าว เช่น กรณีการทุจริตงบประมาณอาหารกลางวันเด็กนักเรียน ปริมาณอาหารกลางวันที่ไม่เหมาะสมหรืออาหารไม่มีคุณภาพ นำมาให้นักเรียนรับประทาน ทำให้มีการร้องเรียน สอบสวน และดำเนินการทางกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อป้องกันผลกระทบต่อภาวะทุพโภชนาการเด็กนักเรียนและคุณภาพการจัดการเรียนการสอน มีการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินโครงการอาหารกลางวัน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงกำหนดแนวทางไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นดังนี้

๑. ถือปฏิบัติตามแนวทางการตรวจสอบด้านการเงิน การคลัง การพัสดุและการบัญชีของสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบบัญชีการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเคร่งครัด

๒. เพื่อความโปร่งใสและเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตงบประมาณค่าอาหารกลางวัน ให้ปิดประกาศรายการอาหารและจำนวนหรือปริมาณวัตถุดิบสำคัญที่ใช้ประกอบอาหารในแต่ละวัน ให้ผู้ปกครองและเด็กนักเรียนทราบ โดยพิจารณาปิดประกาศเป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือนตามความเหมาะสม

๓. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมั่นตรวจติดตามการจัดซื้อจัดจ้างอาหารกลางวันของสถานศึกษา ในสังกัดให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยแต่งตั้งคณะทำงานสุ่มตรวจเป็นระยะ

๔. การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ให้มีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนบุคลากรมาทำหน้าที่ เว้นแต่มีข้อจำกัดด้านบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในการตรวจรับพัสดุ หากมีการกระทำที่ส่อไปในทางที่ไม่สุจริตเกิดขึ้นต้องมีส่วนรับผิดชอบกับเรื่องที่ไม่สุจริตนั้นเป็นลำดับแรก

๕. หากพบว่ามี การร้องเรียน หรือการกระทำที่ไม่สุจริตเกิดขึ้น ให้ผู้กำกับดูแลหรือผู้บริหารท้องถิ่น เร่งรัดตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติโดยเร็ว และดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณี

สำนักปลัด งานกฎหมายและคดี