

## “ลาพักผ่อน” โดยไม่ได้รับอนุญาต ... ขาดราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร !

นางสาว นิตา บุญรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การลาพักผ่อนของพนักงานส่วนตำบล เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ ข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ และข้อ ๒๘ (ซึ่งนำมาใช้กับพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยอนุโลม) กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิลาหยุดในปีหนึ่งได้ ๑๐ วันทำการ หากปีใดไม่ได้ลาหรือลาไม่ครบวันที่กำหนดมีสิทธิสะสมวันลาที่ยังไม่ได้ลารวมเข้ากับปีต่อ ๆ ไปได้ โดยข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาพักผ่อนให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาต เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะหยุดราชการได้และผู้มีอำนาจจะอนุญาตให้ลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ โดยมีให้เสียหายแก่ราชการ และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ลาพักผ่อนซึ่งหยุดราชการยังไม่ครบกำหนด ถ้ามีราชการจำเป็นเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจอนุญาตจะเรียกตัวมาปฏิบัติราชการก็ได้ (ปัจจุบันระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งการลาของพนักงานส่วนตำบลยังคงหลักเกณฑ์เช่นเดิม)

คดีที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการลาพักผ่อนของพนักงานส่วนตำบลซึ่งได้ยื่นใบลาพักผ่อนไว้แล้ว แต่ไม่รอฟังผลการพิจารณาจากผู้มีอำนาจว่าไม่อนุญาต

กรณีดังกล่าว มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ

(๑) เมื่อการลาพักผ่อนเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะลาพักผ่อนได้ ผู้มีอำนาจจะสามารถใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนได้หรือไม่ อย่างไร

(๒) หากผู้มีอำนาจไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อน แต่ผู้ขออนุญาตได้ใช้สิทธิของตนตามที่ได้ขออนุญาตถือว่าขาดราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นใบลาพักผ่อนมีกำหนด ๔ วัน ในช่วงวันหยุดเทศกาลสงกรานต์ คือ ตั้งแต่วันที่ ๕ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ (ในช่วงวันดังกล่าวมีวันหยุดต่อเนื่องหลายวัน ระหว่างวันที่ ๖ ถึงวันที่ ๘ เมษายน และวันที่ ๑๑ ถึงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๔๔ เป็นวันหยุดราชการ) โดยเสนอใบลาต่อผู้ถูกฟ้องคดี (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล) ผ่านปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยยื่นใบลาพักผ่อนในวันที่ ๕ เมษายน และบ่ายของวันนั้นผู้ฟ้องคดีขอลาก่อน โดยไม่รอฟังผลการพิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อน โดยให้เหตุผลว่า ในช่วงวันดังกล่าวปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเดินทางไปอบรมสัมมนาในพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอยู่ปฏิบัติราชการแทน ประกอบกับช่วงเวลานั้นอยู่ระหว่างการถ่ายโอนงานจากส่วนภูมิภาคและส่วนกลางลงสู่ส่วนท้องถิ่น หากอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อน งานที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีอาจเกิดปัญหาและสร้างความยุ่งยากสับสนให้กับการบริหารงานประกอบกับในช่วงนั้นมีวันหยุดต่อเนื่องหลายวันและองค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดงานประเพณีสงกรานต์ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองประธานกรรมการดำเนินการแข่งขันกีฬา จึงจำเป็นต้องอยู่ช่วยงาน

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขาดราชการ ๔ วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือนครั้งขึ้นตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ (๔)

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยโต้แย้งว่าเป็นการลาพักผ่อนเพื่อไปเยี่ยมและกราบไหว้มารดาตามประเพณีสงกรานต์ และได้บอกกล่าวด้วยวาจาต่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว อีกทั้ง การลาพักผ่อนเป็นสิทธิของข้าราชการ กฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชาพิจารณาเฉพาะการอนุญาตให้ลาเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจปฏิเสธการลาพักผ่อน

จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนและให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน  
ผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อน ขอบด้วยระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ  
พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การลาพักผ่อนจะถือเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะลาพักผ่อนได้ แต่มิได้  
หมายความว่า ผู้ลามีสิทธิที่จะลาพักผ่อนเมื่อใดก็ได้ หรือลาจำนวนกี่วันตามที่มีสิทธิเหลืออยู่ได้ตามใจชอบ โดยไม่ต้อง  
คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการ และผู้บังคับบัญชาไม่สามารถยับยั้งได้ ระเบียบฯ จึงกำหนดให้ผู้ลาต้องเสนอ  
ใบลาต่อผู้บังคับบัญชา และจะต้องอยู่รอให้ผู้มีอำนาจได้พิจารณาก่อน จะหยุดราชการไปทันทีไม่ได้ เมื่อผู้มีอำนาจ  
ได้พิจารณาและสั่งอนุญาตแล้วจึงจะหยุดราชการได้

การลาพักผ่อนของข้าราชการ จึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการลาในช่วงเวลาดังกล่าว  
มีผลกระทบต่อทางราชการหรือไม่ หากเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้ผู้ลาอยู่ปฏิบัติราชการหรือถ้าอนุญาตให้ลา  
อาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการ จะพิจารณาสั่งไม่อนุญาตให้ลาก็ได้

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นใบลาพักผ่อน โดยไม่อยู่รอฟังผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ  
อนุญาตว่าอนุญาตให้ลาตามคำขอหรือไม่ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๒๖ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ  
พ.ศ. ๒๕๓๕ (ที่บังคับใช้ขณะนั้น) และเมื่อหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้โทรศัพท์แจ้งให้สามีของ  
ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีควรจะกลับมาปฏิบัติราชการ แต่กลับหยุดราชการตามที่ได้ยื่น  
ใบลาไว้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อนในช่วงวันดังกล่าว เป็นการ  
ออกคำสั่งโดยมิเหตุผลและคำนึงถึงประโยชน์ของราชการ ไม่ปรากฏว่าได้กระทำไปโดยมีอคติ โกรธเคืองหรือกลั่นแกล้ง  
แต่อย่างใด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นการขาดราชการ โดยไม่มีเหตุผล  
อันสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๖)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับข้าราชการเกี่ยวกับการลาพักผ่อน กล่าวคือ

(๑) แม้การลาพักผ่อนจะถือเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะลาพักผ่อนได้ แต่มิได้หมายความว่าผู้ลามีสิทธิ  
ที่จะลาพักผ่อนเมื่อใดก็ได้ หรือลาจำนวนกี่วันตามที่มีสิทธิเหลืออยู่ได้ตามใจชอบโดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น  
แก่ทางราชการ และข้าราชการที่ประสงค์จะลาพักผ่อนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตามระเบียบว่าด้วยการลาอย่างเคร่งครัด  
โดยต้องรับทราบผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนที่จะใช้หยุดงานเพราะหากหยุดงานโดยผู้มีอำนาจไม่อนุญาต  
ให้ลาอาจเข้าข่ายเป็นการขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและอาจไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามกฎหมายได้

(๒) การอนุญาตให้ข้าราชการลาพักผ่อน ถือเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่า การลาจะมี  
ผลกระทบต่อทางราชการหรือไม่ ถ้าหากเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้อยู่ปฏิบัติราชการและการอนุญาต  
ให้ลาอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการ จะไม่อนุญาตให้ลาก็ได้ แต่ผู้มีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องและชอบธรรม  
ไม่ใช่อำนาจในลักษณะกลั่นแกล้งหรือมีอคติ กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมเพื่อให้การใช้อำนาจบรรลุตามวัตถุประสงค์  
ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และใช้อำนาจเท่าที่จำเป็นโดยกระทบกระเทือนต่อสิทธิของข้าราชการผู้ขออนุญาตน้อยที่สุด  
นอกจากนี้ผลของการใช้อำนาจจะต้องได้สัดส่วนกันระหว่างประโยชน์ของราชการ (ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ)  
กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน โดยประโยชน์สาธารณะจะต้องมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่จะ  
เกิดขึ้นกับข้าราชการผู้ใช้สิทธินั้น ซึ่งคดีนี้เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจ  
ในอันที่จะใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการอนุญาตให้ลาพักผ่อนตามระเบียบ