

บันทึก

เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย
(กรณีนายพันธุ์ ศึกษมัต)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ สร.๐๕๐๓/๑๔๕๒๙ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๐๘ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ กรณีนายพันธุ์ ศึกษมัต พนักงานเทศบาลสามัญชั้นโท ตำแหน่งสมุหบัญชี เทศบาลเมืองภูเก็ตต้องหาว่ากระทำความผิดวินัยฐานสมคบกันทุจริตต่อหน้าที่และทำหลักฐานเท็จเป็น เหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง มีความผิดตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๙ ซึ่งมีโทษไล่ออกตามมาตรา ๖๖ แต่มี เหตุอันควรลดหย่อน อนุกรรมการสามัญพิจารณาวินัยพนักงานเทศบาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งจาก ก.ท.ตามคำสั่งที่ ๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีมติให้ ปลดโดยมิได้ส่งเรื่องให้ ก.ท.สอบสวนพิจารณา นายกเทศมนตรีเมืองภูเก็ตได้สั่งลงโทษปลดนาย พันธุ์ ศึกษมัต ออกตามมติของ อ.ก.ท.สามัญพิจารณาวินัยดังกล่าว นายพันธุ์ฯ ได้ยื่นอุทธรณ์ คำสั่งการลงโทษต่อ ก.ท. แต่ ก.ท.ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์โดยถือว่ากรณีเป็นที่สุดแล้ว นายพันธุ์ฯ จึงได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์

คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า การปลดพนักงาน เทศบาลออกตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ จะกระทำได้อีก แต่โดยผู้มีอำนาจหน้าที่ได้สอบสวนพิจารณาแล้ว สำหรับพนักงานสามัญชั้นโทขึ้นไปได้แก่ ก.ท. แต่กรณีนี้ปรากฏว่า อ.ก.ท.สามัญพิจารณาวินัยได้สอบสวนและพิจารณามีมติให้ปลดออกไปโดย ลำพัง มิได้เสนอเรื่องให้ ก.ท.สอบสวนพิจารณา ดังนั้นคำสั่งของนายกเทศมนตรีเมืองภูเก็ตที่สั่ง ปลดนายพันธุ์ฯ ผู้ร้องไปตามมติ อ.ก.ท.ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลบังคับและ ยังไม่ถือว่า ก.ท.ได้ทำการสอบสวนพิจารณาให้ความเห็นแต่อย่างใด กรณีนี้จึงยังไม่ถึงที่สุด คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้เสนอความเห็นนี้ต่อไปยังฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัย

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี มีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยให้เทศบาลดำเนินการ พิจารณากรณีผู้ร้องถูกกล่าวหาว่าเสียใหม่ แต่กระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์โดยมีความเห็นว่า ตามบทบัญญัติของมาตรา ๘ แห่งพระราช กฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ ไม่ได้จำกัดขอบเขตแห่งการมอบอำนาจ ของ ก.ท.ให้ อ.ก.ท.ไปกระทำการใดๆ แทนไว้ ฉะนั้น ก.ท.ก็ย่อมตั้งอนุกรรมการให้ทำการใดๆ แทนได้ และ ก.ท.อาจมอบอำนาจของ ก.ท.ที่มีอยู่ให้ อ.ก.ท.ไปปฏิบัติแทนทั้งสิ้นได้ เช่นในกรณี

อ.ก.ท.สามัญพิจารณาวินัยนี้ มติของ อ.ก.ท.ในกรณีเรื่องนี้ต้องถือเสมือนเป็นมติของ ก.ท.เอง เช่นเดียวกับบทบัญญัติของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งบัญญัติว่า ก.พ.มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญเพื่อทำการใด ๆ แทนได้ และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก.พ.ได้ตั้ง อ.ก.พ.วิสามัญดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกัน และถือว่ามีมติของ อ.ก.พ.วิสามัญเป็นมติของ ก.พ.ด้วย เนื่องจากเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า

๑. การสอบสวนพิจารณาทางวินัยให้ลงโทษปลดพนักงานเทศบาลสามัญตั้งแต่ชั้นโทษขึ้นไปนั้น ตามมาตรา ๖๗^๑ ประกอบด้วยมาตรา ๖๖^๒ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ท.โดยเฉพาะใช้หรือไม่

๒. ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ก.ท.มีอำนาจตั้งอนุกรรมการสามัญหรือวิสามัญเพื่อทำการใด ๆ ได้” นั้น หมายความว่า ก.ท.มีอำนาจที่จะมอบอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาทางวินัยให้ลงโทษปลดพนักงานเทศบาลสามัญตั้งแต่ชั้นโทษขึ้นไปตามมาตรา ๖๗ ประกอบด้วยมาตรา ๖๖ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ ให้แก่ อ.ก.ท.สามัญพิจารณาวินัยพนักงานเทศบาลดังที่ได้มอบให้ตามคำสั่งที่ ๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ นั้นหรือไม่

๓. ถ้าปัญหาตามข้อ ๒ มีอำนาจมอบได้ การมอบที่กระทำเพียงเป็นคำสั่งของ ก.ท. ดังคำสั่งที่ ๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ นั้น เป็นการชอบหรือไม่

^๑ มาตรา ๖๗ การปลดออกนั้น จะกระทำได้เมื่อพนักงานประจำผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงยังไม่ถึงกับจะต้องถูกไล่ออกจากงาน หรือมีเหตุผลอันควรลดหย่อน และเมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาในมาตรา ๖๖ ได้สอบสวนและพิจารณาแล้ว เห็นสมควรให้ปลดออกจากการงาน

^๒ มาตรา ๖๖ การไล่ออกนั้นจะกระทำได้เมื่อพนักงานประจำผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงดังระบุไว้ดังต่อไปนี้

- (ก) ทุจริตต่อหน้าที่
 - (ข) ทำความผิดถึงต้องรับอาญาจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดในลักษณะฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
 - (ค) ต้องคำพิพากษาให้เป็นคนล้มละลาย เพราะทำหนี้สินขึ้นด้วยความทุจริต
 - (ง) ชักคำสั่งซึ่งผู้บังคับบัญชาสั่งโดยชอบด้วยระเบียบปฏิบัติ และการชักคำสั่งนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่การงานอย่างร้ายแรง
 - (จ) ประมาทเลินเล่อในหน้าที่เป็นเหตุให้เสียหายแก่การงานอย่างร้ายแรง
 - (ฉ) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ได้สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ไล่ออกจากงาน
- (ก) อ.ก.ท.เทศบาล ในกรณีพนักงานสามัญชั้นจัตวาลงไป
 - (ข) อ.ก.ท.จังหวัด ในกรณีพนักงานสามัญชั้นตรี
 - (ค) ก.ท.ในกรณีพนักงานสามัญชั้นโทขึ้นไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ประชุมปรึกษาตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า ในเบื้องต้นต้องพิจารณาเสียก่อนว่าบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่บัญญัติว่า “ก.ท.มีอำนาจตั้งอนุกรรมการสามัญหรือวิสามัญเพื่อทำการใด ๆ ได้” นั้น มีความหมายเพียงใด คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่ ก.ท.จะตั้งอนุกรรมการเพื่อให้ทำการใด ๆ ได้นั้น ในประการแรกย่อมจะต้องหมายความว่า งานที่มอบหมายไปนั้นต้องเป็นการงานในหน้าที่ของ ก.ท.ซึ่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ ได้บัญญัติไว้ว่างานนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.ท./ก.ท.จึงจะตั้งอนุกรรมการให้ทำการใด ๆ แทนได้ ประการต่อไปก็คือ การมอบอำนาจนั้น ก.ท.จะมอบอำนาจให้ อ.ก.ท.ทำแทนได้เพียงใด สำหรับในประเด็นข้อนี้ย่อมจะต้องพิจารณาจากตัวบทกฎหมายว่าในกรณีใดบ้างที่ ก.ท.มอบหมายให้ อ.ก.ท.ทำแทนได้ทั้งสิ้น โดยถือเสมือนว่าการกระทำของ อ.ก.ท.เป็นการกระทำของ ก.ท.เอง และกรณีใดบ้างที่อำนาจหน้าที่ของ ก.ท.เช่นนั้นไม่อาจมอบให้ อ.ก.ท.ไปทำการแทนได้ เมื่อพิจารณามาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ เทียบเคียงกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ก.พ.มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญเพื่อทำการใด ๆ แทนได้” และมาตรา ๖ (๙) แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖ บัญญัติว่า “นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแล้ว ให้ ก.ท.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ฯลฯ (๙) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ ก.ท.มอบหมาย” แล้วจะเห็นได้ว่าความในมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่บัญญัติให้อำนาจ ก.ท.ตั้ง อ.ก.ท.ทำการใด ๆ ได้นั้น ในกรณีสอบสวนพิจารณาทางวินัยไม่ถือว่าการกระทำของ อ.ก.ท.ที่ได้รับมอบหมายให้ไปทำนั้นเป็นการกระทำแทน ก.ท.เด็ดขาดไปเลยทีเดียว ยังจะต้องนำเสนอหรือผ่านการพิจารณาของ ก.ท.ในชั้นสุดท้ายเสียก่อนเพื่อสั่งการ ในเรื่องการมอบอำนาจเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า อำนาจหน้าที่ใดที่ ก.ท.จะพึงมอบหมายให้ อ.ก.ท.ทำแทนได้นั้นจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ท.โดยเฉพาะ สำหรับในกรณีนี้เห็นได้ว่ากฎหมายประสงค์ที่จะให้อำนาจในการสอบสวนพิจารณาทางวินัยก่อนที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะสั่งลงโทษเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ท.โดยเฉพาะ ฉะนั้น อำนาจหน้าที่เช่นนี้ ก.ท.จึงไม่อาจมอบหมายให้ อ.ก.ท.ไปทำการแทน ก.ท.ได้โดยสิ้นเชิง ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า อ.ก.ท.สามัญพิจารณาวินัยมิได้นำรายงานการสอบสวนพิจารณาเสนอ ก.ท. ดังนั้น การที่ ก.ท.ไปมอบอำนาจให้ อ.ก.ท.สามัญพิจารณาวินัยพนักงานเทศบาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและสั่งการแทน ก.ท.ได้ทุกกรณี และถือเสมือนว่าการกระทำของ อ.ก.ท.ในกรณีนั้นเป็นการกระทำของ ก.ท.และเป็นที่สุดนั้นจึงเป็นการกระทำที่เกินอำนาจของ ก.ท.

เมื่อ ก.ท.ไม่มีอำนาจมอบหมายให้ อ.ก.ท.ทำการแทน ก.ท.ในกรณีที่กำลังกล่าวมาข้างต้น จึงเป็นการยืนยันได้ว่า ก.ท.เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาลงโทษปลดนายพันธุ์ ศิกษมัตออกจากงานได้ คำสั่งที่ ๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ เรื่องตั้งอนุกรรมการสามัญ

พิจารณาวิสัยของพนักงานเทศบาลเป็นคำสั่งที่เกินอำนาจของ ก.ท.ที่จะมอบหมายให้ อ.ก.ท.ทำการแทนได้

ฉะนั้น คำสั่งของนายกเทศมนตรีเมืองภูเก็ตที่ส่งปลัดนายพันธุ์ ศิขมัต พนักงานเทศบาลสามัญชั้นโทตำแหน่งสมุหบัญชีเทศบาลเมืองภูเก็ตตามมติของ อ.ก.ท.สามัญพิจารณาวิสัยของพนักงานเทศบาลจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๐๙