

บันทึก

เรื่อง ทหหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเมืองพัทยา

เมืองพัทยา ได้มีหนังสือ ที่ ชบ.๖๔/๓๘๐๓ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า โดยที่มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้นากฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล ซึ่ง
ปัจจุบันคือพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ มาใช้เป็นระเบียบพนักงาน
เมืองพัทยา แต่มาตรา ๓ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา
พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ได้กำหนดไว้ว่าบรรดาบทกฎหมายต่าง ๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วหรือซึ่งขัดหรือ
แย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน และบทบัญญัติในบทกฎหมายใด ๆ ที่อ้างถึง
นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี หรือประธานกรรมการ หรือคณะกรรมการสภากิจการนาเกลือ ให้
ถือว่าอ้างถึงปลัดเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้
นอกจากนี้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้
กำหนดให้นากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่พนักงานเทศบาลโดย
อนุโลม เว้นแต่พระราชกฤษฎีกานี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การนากฎหมายหลายฉบับมา
ใช้บังคับโดยอนุโลมในเรื่องเดียวกันทำให้เกิดปัญหาในการตีความและอาจทำให้เสียความเป็น
ธรรมแก่พนักงานเมืองพัทยาได้ โดยเฉพาะในปัญหาที่ว่า อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น
ทำการสอบสวนพนักงานเมืองพัทยากรณีมีข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยตามมาตรา ๘๖ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นของผู้ใด ซึ่งในปัญหานี้เมืองพัทยา
มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม
มาตรา ๔๔ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูก
กล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และสำหรับอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งพนักงาน
เทศบาลตั้งแต่ระดับ ๕ ขึ้นไป ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล
พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดให้เป็นของนายกเทศมนตรีโดยอนุมัติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล
และตั้งแต่ระดับ ๔ ลงมาเป็นของนายกเทศมนตรี ดังนั้น อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น
ทำการสอบสวนพนักงานเทศบาลจึงควรเป็นของนายกเทศมนตรีและในกรณีพนักงานเมืองพัทยาก็
ควรเป็นของปลัดเมืองพัทยาและนอกจากนี้ หากจะพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาที่กำหนดให้ปลัดเมืองพัทยเป็นผู้รับผิดชอบในการปกครอง
บังคับบัญชาและบริหารราชการเมืองพัทยาแล้ว ปลัดเมืองพัทยาก็ควรมีอำนาจในการให้คุณให้
โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนเองได้ เพื่อความมีเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เมืองพัทยาจึงขอ

หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัย อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพนักงานเมืองพัทยา กรณีข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เป็นของผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐ หรือเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และเมืองพัทยา) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงาน ก.พ.)แล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นว่าพนักงานเมืองพัทยาระดับ ๕ นายหนึ่งมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตในการเปิดประมูลรายการหนึ่งของเมืองพัทยา จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนทางวินัยพนักงานเมืองพัทยาผู้นั้น แต่เมืองพัทยาเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนทางวินัยพนักงานเมืองพัทยา เนื่องจากปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาและบรรจุแต่งตั้งพนักงานเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยาดังกล่าวจึงควรเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพนักงานเมืองพัทยาด้วย จึงมีปัญหาวินัยว่าผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพนักงานเมืองพัทยาในกรณีนี้

ปัญหานี้ได้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบพนักงานเมืองพัทยานั้น มาตรา ๖๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติว่า “ระเบียบพนักงานเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล โดยให้ถือว่าเมืองพัทยานี้อาจเทียบเท่าเทศบาลนครและปลัดเมืองพัทยานี้อาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี” สำหรับกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนด “ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่พนักงานเทศบาลโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชกฤษฎีกานี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” และมาตรา ๑๐^๑ วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานเทศบาลตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับปลัดกระทรวงและอธิบดี และนายกเทศมนตรีมีอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานเทศบาลตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด ตามลำดับ เมื่อพิจารณาข้อความสองมาตรานี้ประกอบกันก็จะเห็นว่า ในการนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมใช้บังคับกับพนักงาน

^๑ มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานเทศบาลตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานเทศบาลตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับปลัดกระทรวงและอธิบดี

ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานเทศบาลตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด

เทศบาลนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ใช้อำนาจของปลัดกระทรวงและอธิบดี และนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้ใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จะกำหนดเป็นอย่างอื่น สำหรับเรื่องที่พระราชกฤษฎีกานี้บัญญัติเป็นอย่างอื่นโดยไม่ห้ามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับก็มีเพียงเรื่องบรรจุแต่งตั้งพนักงานเทศบาลตามมาตรา ๑๑^๒ และการโอนพนักงานเทศบาลตามมาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๑๔ ซึ่งเรื่องดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ ส่วนเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานเทศบาลไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับ

มาตรา ๘๖ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔^๔ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น

^๒ มาตรา ๑๑ การบรรจุบุคคลเข้าทำงานเป็นพนักงานเทศบาลและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมุห์บัญชี หรือให้ดำรงตำแหน่งอื่นตั้งแต่ระดับ ๕ ขึ้นไป ให้นายกเทศมนตรีโดยอนุมัติของ ก.ท.เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๔ ลงมา ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

^๓ มาตรา ๘๖ ๑๓๑

๑๓๑

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ เห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรสอบสวน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้ จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย เมื่อได้มีการสอบสวนแล้วและผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ พิจารณาเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ สั่งลงโทษให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก

๑๓๑

๑๓๑

^๔ มาตรา ๔๔ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ และระดับ ๑๑ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ และระดับ ๘ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ และระดับ ๘ ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มี

สอบสวนวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมาตรา ๔๔ (๕) กำหนดว่าการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมาให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งตาม มาตรา ๓๘ และการแต่งตั้งตามมาตรา ๔๙ ให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๔ ลงมา กฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๔๔ (๖) ดังนั้น ในกรณีของข้าราชการ พลเรือนสามัญระดับ ๕ ซึ่งมีข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นสอบสวน อธิบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เมื่อ ปรับกับกรณีของพนักงานเทศบาลจึงมีผลว่า กรณีของพนักงานเทศบาลระดับ ๕ ซึ่งมีข้อกล่าวหา ว่ากระทำผิดวินัยและต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวน ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ ของอธิบดีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนได้ และเมื่อนำมาปรับกับกรณีของ พนักงานเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๒ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ ประกอบกับมาตรา ๑๑ และมาตรา ๘๖ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นสอบสวนวินัยพนักงานเมืองพัทยาระดับ ๕ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วย

สำหรับความเห็นของเมืองพัทยาที่ว่า เมืองพัทยามีลักษณะการบริหารเป็นอิสระ ยิ่งกว่าการบริหารท้องถิ่นทั่วไปโดยมีปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงานและ ลูกจ้างเมืองพัทยา ซึ่งรวมถึงอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งพนักงานเมืองพัทยาด้วย ปลัดเมืองพัทยา จึงควรเป็นผู้มีอำนาจให้คุณและให้โทษพนักงานเมืองพัทยาได้เพราะเป็นผู้ที่ใกล้ชิดและควบคุม การทำงานของพนักงานเมืองพัทยาโดยตรง และเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ ประสงค์จะให้เมืองพัทยาสามารถดำเนินการโดยอิสระและมีเอกภาพในการปกครอง นั้น เห็นว่า เหตุผลที่เมืองพัทยาอ้างมานั้นเป็นเรื่องทางนโยบาย ซึ่งถ้าประสงค์จะให้เมืองพัทยามีความเป็น อิสระอย่างแท้จริงในเรื่องการปกครองบังคับบัญชาและอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่พนักงาน และลูกจ้าง ก็จำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายต่อไป

อำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมา ในสำนักงานเลขานุการ รัฐมนตรีและราชบัณฑิตยสถาน ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๕) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมา ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๖) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๓๘ และการแต่งตั้งตามมาตรา ๔๙ ให้ดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ระดับ ๔ ลงมา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งให้รายงานความสมควร พร้อมทั้งเหตุผลไปด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๔