เรื่องเสร็จที่ ๒๐๙/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๒๕.๑/๒๒๔๑ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หารือเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ สรุปความได้ว่า

๑. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์เดิมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน รวมทั้งกฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบ ก.พ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยได้กำหนดเทียบให้องค์กรบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีฐานะและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังนั้น แนวทางเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และร้องทุกข์ เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งลงโทษพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้ว ได้กำหนดให้มีการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามลำดับชั้น และกำหนดแนวทางเรื่องการอุทธรณ์ รวมทั้งการร้องทุกข์ ให้องค์กรบริหารงานบุคคล ได้แก่ อ.ก.ท. เทศบาล หรือ อ.ก.ท. จังหวัด หรือ ก.ท. แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องรายงานการดำเนินการทางวินัยและอุทธรณ์ ร้องทุกข์ เมื่อ อ.ก.ท. ดังกล่าว หรือ ก.ท. มีมติประการใด ก็ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งการให้เป็นไปตามมตินั้น ซึ่งมติดังกล่าวสามารถเปลี่ยนแปลงการสั่งการของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหรือโดยประการอื่นตามความถูกต้องเหมาะสมได้

๒. ขณะนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ระดับจังหวัด) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เสร็จเรียบร้อยแล้ว เป็นผลให้องค์กรบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นเดิม เช่น อ.ก.ท. เทศบาล อ.ก.ท.จังหวัด และ ก.ท. สิ้นสภาพไปตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง และตามวรรคสามของมาตรา ๓๙ นี้ ได้กำหนดให้ในระหว่างที่ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้

ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๔๐๗ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บังคับ ยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ กรณีจึงเกิดปัญหาว่า

๑. ในระหว่างที่ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป และหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น องค์กรบริหารงานบุคคลใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องรายงานการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และร้องทุกข์ ซึ่งค้างการพิจารณาดำเนินการเป็นจำนวนมาก

๒. ในกรณีที่ ก.ถ. จะดำเนินการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ จะสามารถกำหนดแนวทาง ขั้นตอนการรายงานการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยกำหนดให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ระดับจังหวัด) มีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ในการตรวจสอบและพิจารณาวินิจฉัยแก้ไขเปลี่ยนแปลงการออกคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นได้หรือไม่เพียงใด เนื่องจากตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและอื่น ๆ และมาตรา ๑๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ (ระดับจังหวัด) ในการกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอื่น ๆ โดยไม่ได้ระบุชัดเจนให้มีอำนาจในการพิจารณา ตรวจสอบ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจไว้ แต่ได้กำหนดให้อำนาจการออกคำสั่งกรณีต่าง ๆ รวมทั้งการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์เป็นของผู้บริหารท้องถิ่นตามนัยมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๘

ประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้มีการพิจารณาแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย สรุปได้ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางรักษาระบบคุณธรรม มาตรฐานทั่วไป และหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติ ตามแต่กรณีนั้น ย่อมถือได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการดังกล่าวในการกำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้แล้ว คณะกรรมการข้างต้นจึงสามารถกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ในเรื่องขั้นตอนการรายงานการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตลอดจนกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับข้างต้นมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งลงโทษของผู้บริหารท้องถิ่นหรือมีอำนาจสั่งการอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการคานและตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมในการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรม

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ และหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัตินั้น เป็นการ

ให้อำนาจไว้อย่างจำกัดเท่าที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น หากคณะกรรมการข้างต้นกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางรักษาระบบคุณธรรม มาตรฐานทั่วไป และหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติ แล้วแต่กรณีที่เป็นการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว มีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นหรือมีอำนาจในการพิจารณาสั่งการอุทธรณ์และร้องทุกข์ย่อมขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และเป็นการเพิ่มอำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่อาจกำหนดมาตรฐาน ฯลฯ เช่นว่านั้นได้ หากจะกำหนดก็อาจกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาสั่งการของผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น และกรณีดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการอุทธรณ์ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอน วิธีการที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมของพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลาง หรือหากผู้บริหารท้องถิ่นได้สั่งลงโทษไปโดยมิชอบหรือไม่ถูกต้อง เหมาะสม หรือไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ว่ากรณีใด ๆ หรือไม่สามารถนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ได้

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการจัดทำมาตรฐานดังกล่าวข้างต้นเป็นไปด้วยความถูกต้อง ประกอบกับเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน เนื่องจากมีผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการต่อไป หลังจากการสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว เช่น การใช้สิทธิอุทธรณ์ เป็นต้น จึงมีมติให้กระทรวงมหาดไทยหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยด่วน ดังนี้

(๑) ในการจัดทำมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรม มาตรฐานทั่วไป ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลในเรื่องการรายงานการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะสามารถกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับดังกล่าวมีอำนาจในการตรวจสอบพิจารณาและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือการดำเนินการของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนมีอำนาจในการวินิจฉัยและมีคำสั่งในเรื่องที่มีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้หรือไม่ เพียงใด

(๒) ในกรณีที่มิอาจกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดให้บุคคลหรือคณะกรรมการใดมีอำนาจในการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยในทางวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นหรือให้มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ จะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการอุทธรณ์ของพนักงานส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ เพียงใด

(๓) เมื่อผู้มีอำนาจได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปแล้ว หากผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะผู้

มีอำนาจในการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ปฏิบัติตามหรือในกรณีที่ไม่สามารถนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ จะใช้อำนาจกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ต่อผู้บริหารส่วนท้องถิ่นนั้นได้เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งดำเนินการเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอยู่สามระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น สำหรับ ก.ถ. นั้นตามมาตรา ๓๓[๑] ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยมาตรฐานกลางที่ ก.ถ. กำหนดขึ้นนี้ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นจะนำไปกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปตามมาตรา ๑๗[๒] ภายใต้มาตรฐานกลางที่ ก.ถ. กำหนด และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก็จะนำไปกำหนดเป็นรายละเอียดการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๓[๓] ให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น โดยอยู่ใน

---

[๑] มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

(๗) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

(๘) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๑๓ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในเรื่องดังต่อไปนี้

กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดอีกชั้นหนึ่ง

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นข้างต้นนี้ จึงเห็นได้ว่า ก.ถ. จะมีเพียงอำนาจหน้าที่กำหนดหลักการหรือวางนโยบายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติเท่านั้น นอกจากนี้การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางยังจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เว้นแต่อำนาจตามมาตรา ๓๔[๔] ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายที่จะพิจารณาปัญหาข้อโต้แย้งในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลในระดับต่าง ๆ แต่ก็ภายในขอบเขตที่จะไม่เป็นการทำลายความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีเพียงอำนาจกำหนดมาตรฐานทั่วไปเพื่อเป็นกรอบให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นไปกำหนดหลักเกณฑ์ ซึ่งมิใช่เป็นการใช้อำนาจสั่งการในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น แม้ว่าต่างเป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามความหมายของรัฐธรรมนูญฯ แต่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการทำลายความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นกัน และในชั้นที่สุดของการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยหรือการอุทธรณ์และร้องทุกข์จะอยู่ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยเมื่อเทียบกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนแล้ว คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก็คือองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ "ก.พ." ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉะนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] มาตรา ๓๔ ในกรณีที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเห็นว่าการกำหนดมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขัดแย้งกับมาตรฐานกลางหรือแนวทางตามมาตรา ๓๓ หรือมีปัญหาข้อโต้แย้งในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลระหว่างคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแจ้งให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามมาตรฐานกลางและถ้ามิได้มีการดำเนินการในเวลาอันสมควรหรือการดำเนินการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการบริหารเป็นส่วนรวมหรือไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลนั้นได้

ในข้อหารือประเด็นที่หนึ่งจึงเห็นว่าในการกำหนดมาตรฐาน ฯลฯ นั้น ไม่สามารถกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับมีอำนาจตรวจสอบและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นหรือวินิจฉัยหรือมีคำสั่งในเรื่องที่มีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ แต่อำนาจดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๓ ที่จะกำหนดขึ้นภายใต้กรอบของมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ บัญญัติให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวน การลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์แล้ว คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก็จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานเพื่อนำมาใช้กับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

ประเด็นที่สาม เห็นว่า ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น แม้ว่าการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะดำเนินการโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานก็ตาม แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีอำนาจอยู่อีกส่วนหนึ่งในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงย่อมใช้อำนาจดังกล่าวสั่งการให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการใหม่ได้ ซึ่งเป็นการควบคุมดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย

อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล) จะเป็นองค์กรที่พิจารณาการดำเนินการทางวินัยและอุทธรณ์ในระดับท้องถิ่น ฉะนั้น มาตรฐานของการออกคำสั่งจึงอาจแตกต่างกันในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัญหานี้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น (คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล) อาจกำหนดในมาตรฐานทั่วไปให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นรายงานมายังคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อการตรวจสอบก็ได้ ตามมาตรา ๑๗ (๖) และ (๘)[๕] มาตรา ๒๔ วรรคเจ็ด[๖] และมาตรา ๒๖ วรรคเจ็ด[๗]

---

[๕] โปรดดูเชิงอรรถ ๒ , ข้างต้น

[๖] มาตรา ๒๔ ฯลฯ ฯลฯ

ฯลฯ ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล แล้วแต่กรณี

[๗] มาตรา ๒๖ ฯลฯ ฯลฯ

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบทุกเรื่อง การรายงานดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่จะให้เป็นข้อมูลแก่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะกำหนดกรอบมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่จะให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นเป็นกฎเกณฑ์หรือที่จะปรับปรุงต่อไปเท่านั้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๔๔

ฯลฯ ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล แล้วแต่กรณี