

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพในการแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการ

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีหนังสือที่ ขสมก. ๗๔๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ได้เคยมีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งหนึ่งแล้ว เพื่อขอหารือถึงอำนาจของผู้อำนวยการในการแต่งตั้งพนักงานขององค์การฯ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ (ระดับ ๙) ว่า จำต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพก่อนหรือไม่ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้องค์การฯ นำปัญหาข้อกฎหมายนี้ไปหารือต่อกระทรวงคมนาคมหรือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลังก่อน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

องค์การฯ ได้นำปัญหาข้อกฎหมายข้างต้นหารือไปยังหน่วยงานราชการทั้งสอง แล้วโดยกระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่า ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ มิได้ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ ในอันที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกิจการฯ ก่อน จึงเป็นอำนาจของผู้อำนวยการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ และมีความเห็นเพิ่มเติมให้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ความชัดเจนและเป็นยุติ ส่วนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) เห็นว่า ในการพิจารณาอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเพื่อดำรงตำแหน่งใด ๆ ในรัฐวิสาหกิจจะต้องพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวและระเบียบข้อบังคับที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กำหนดไว้ นอกจากนี้อาจต้องคำนึงถึงแนวทางปฏิบัติที่ได้ถือปฏิบัติมารวมถึงคำวินิจฉัยใด ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาด้วย

องค์การฯ จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่งว่า ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ โดยลำพังได้หรือไม่ หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพก่อน และความในข้อบังคับขององค์การฯ ฉบับที่ ๑๔๔ ขัดหรือแย้งกับความในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว โดยผู้แทนองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพชี้แจงข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ในทางปฏิบัติผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖ (๑)<sup>๑</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ ในการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานเว้นแต่ตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการเท่านั้นที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพก่อน โดยตำแหน่งใดเป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการตามมาตรา ๒๖ (๑) หรือไม่ นั้น จะพิจารณาจากข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ ๑๑๗ ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งข้อบังคับฉบับที่ ๑๑๗ฯ ได้กำหนดตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการไว้เพียงสามตำแหน่งคือ รองผู้อำนวยการบริหาร รองผู้อำนวยการปฏิบัติการ ๑ และรองผู้อำนวยการปฏิบัติการ ๒ และกำหนดหน่วยงานภายในที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการฯ ไว้สี่หน่วยงาน คือ ศูนย์พัฒนาบุคลากรสำนักผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบ และสำนักนโยบายและแผน และยังไม่เคยมีการออกข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน แต่อย่างใด จนในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการบริหารกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ออกข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การออกจากตำแหน่ง และการลงโทษพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับ โดยในข้อบังคับได้กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานในตำแหน่งรองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการฝ่าย ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการสำนัก หรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าวขึ้นไปจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และคณะกรรมการบริหารกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไว้หลายประการ โดยมาตรา ๒๐<sup>๒</sup> ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และความในมาตรา ๒๐ (๓)<sup>๓</sup> ระบุให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการวางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุการ

<sup>๑</sup> มาตรา ๒๖ ผู้อำนวยการมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนชั้น หรือลดชั้นเงินเดือนตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้าง ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าพนักงานเช่นว่านั้นเป็นพนักงานชั้นที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือชั้นหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒</sup> มาตรา ๒๐ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) วางข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗

(๒) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การลดชั้นเงินเดือน และการออกจากตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินบำเหน็จและเงินรางวัล วินัย และการอุทธรณ์ของพนักงานและ

แต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การลดชั้นเงินเดือน และการออกจากตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินบำเหน็จและเงินรางวัล วินัย และการอุทธรณ์ของพนักงานและลูกจ้าง นอกจากนี้ มาตรา ๒๑<sup>๔</sup> ยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการและกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการนั้น มาตรา ๒๔<sup>๕</sup> ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ข้อบังคับ ระเบียบ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง สำหรับอำนาจของผู้อำนวยการในการแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนชั้น ลดชั้น ตลอดจนการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง นั้น มาตรา ๒๖ (๑)<sup>๖</sup> ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนชั้น หรือลดชั้นเงินเดือน ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้าง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าพนักงานเช่นว่านั้นเป็นพนักงานชั้นที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือชั้นหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน ซึ่งมีนัยที่แสดงให้เห็นว่ามาตรา ๒๖ (๑) ได้กำหนดเป็นหลักการว่าการแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนชั้น หรือลดชั้นเงินเดือนพนักงานหรือลูกจ้างนั้นต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด เพียงแต่มีข้อยกเว้นว่าถ้าพนักงานเช่นว่านั้นเป็นตำแหน่งพนักงานชั้นที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือชั้นหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ การแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนชั้น หรือลดชั้นเงินเดือน ตลอดจนลงโทษทางวินัยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน ซึ่งมีความหมายว่า เฉพาะตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่ระบุเป็นข้อยกเว้นนั้น คณะกรรมการจะออกข้อบังคับเป็นอย่างอื่นไม่ได้ แต่ถ้าเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในตำแหน่งอื่นนอกจากที่ระบุไว้ข้างต้น แม้จะเป็นตำแหน่งที่มีได้ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ คณะกรรมการย่อมมีอำนาจออกข้อบังคับกำหนดให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนชั้น หรือลดชั้น

#### ลูกจ้าง

(๔) วางข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดแบ่งส่วนงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบให้ผู้อื่นปฏิบัติการแทนผู้อำนวยการ

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) (๓) (๔) และ (๕) นั้น ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรจะมอบหมายให้ผู้อำนวยการดำเนินการก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

<sup>๔</sup> มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้อำนวยการ และกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

<sup>๕</sup> มาตรา ๒๔ ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ข้อบังคับ ระเบียบและนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดและมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการจัดการและดำเนินกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เงินเดือนตลอดจนลงโทษทางวินัยโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนได้ตั้งนั้น การที่ข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้งการออกจากตำแหน่ง และการลงโทษพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๖<sup>๓</sup> กำหนดให้การแต่งตั้งพนักงานในตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการซึ่งมิใช่เป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน จึงชอบด้วยมาตรา ๒๖ (๑)<sup>๔</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) จึงเห็นว่า ผู้อำนวยการไม่มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานในตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการโดยลำพัง การแต่งตั้งพนักงานในตำแหน่งเช่นว่านั้น ผู้อำนวยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนตามข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การออกจากตำแหน่ง และการลงโทษพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ และความในข้อบังคับดังกล่าว ก็ไม่ขัดหรือแย้งกับความในมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ แต่อย่างใด

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๑

---

<sup>๓</sup> ข้อ ๖ ผู้อำนวยการมีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งพนักงานทุกตำแหน่ง เว้นแต่พนักงานชั้นรองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการฝ่าย ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการสำนัก หรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าวขึ้นไป จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น