

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๕๒

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ได้มีหนังสือ ที่ สน ๕๑๐๐๑/๑๙๕๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดสกลนคร และคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดสกลนครแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

๑. การนำมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมาใช้อย่างเดียวกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒. การเปลี่ยนแปลงการลงโทษของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสังกัดใหม่

๓. นโยบายและแนวทางการดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครได้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

กรณีที่ ๑ นำเสนอคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดสกลนครมีมติและประกาศกำหนดมาตรฐานในเรื่องการนำมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนมาใช้กับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๖ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

กรณีที่ ๒ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร มีคำสั่ง เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ให้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติโดยไม่ต้องนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดสกลนครเพื่อมีมติและประกาศใช้ตามมาตรา ๑๓ (๓) ตามกรณีที่ ๑ ซึ่งการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด ตามนัยมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

กรณีที่ ๓ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีมติเห็นชอบแนวทางปฏิบัติกรณีพนักงานส่วนท้องถิ่นมีพฤติกรรม หรือมีข้อสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ๔ กรณี ได้แก่ ถือว่าผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่าง

ร้ายแรง ขาดคุณสมบัติการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ดำเนินคดีอาญาพร้อมกับยึดทรัพย์ และกรณีเกี่ยวข้องกับผู้อื่น ให้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดสกลนครสั่งหรือแจ้งให้ถือปฏิบัติตาม ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครยังไม่ได้ดำเนินการแต่ประการใด

จากกรณีที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร มีคำสั่งให้ถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนังสือแจ้งจากจังหวัดสกลนคร และคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ซึ่งให้ถือปฏิบัติตามมติคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากจังหวัดสกลนคร มีอำนาจกำกับดูแลมิใช่บังคับบัญชาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครมีอำนาจกำหนดมาตรฐานทั่วไปกำกับดูแล แนะนำชี้แจง ฯลฯ แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ อีกทั้งคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลาง กำกับดูแล แนะนำชี้แจง ฯลฯ แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ และที่สำคัญองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังกล่าว จึงต้องนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ประกาศใช้และนำไปถือปฏิบัติได้ ตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๓ (๓) และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างชัดเจนถูกต้องระหว่างบุคลากรกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดสกลนคร คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร และคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงขอหารือว่า กรณีที่ ๑ และกรณีที่ ๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร และกรณีที่ ๓ จะปฏิบัติอย่างไร อีกทั้งหากมีพฤติการณ์ทำนองนี้อีกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร จะต้องดำเนินการถือปฏิบัติตามแนวทางอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น)) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่าคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีมติให้กำหนดทั้ง ๓ เรื่องดังกล่าวเป็นมาตรฐานทั่วไปที่จะเป็นกรอบให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับไปดำเนินการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งต่อไปโดยแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งทราบด้วยแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ตามมาตรา ๑๕^๑ โดยหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๑๓^๒ ก็ตาม แต่หากหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องใด มีลักษณะที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติตามและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติกำหนดให้เรื่องดังกล่าวเป็นมาตรฐานทั่วไปที่จะเป็นกรอบให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การ

^๑ มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

^๒ มาตรา ๑๓ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๒) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

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

(๔) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๕) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การดำเนินการตาม (๑) ถึง (๕) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

บริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดรับไปดำเนินการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป และได้แจ้งให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดทราบแล้ว คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีมติแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ เพื่อถือปฏิบัติตามมติดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องให้มีการประกาศหรือออกระเบียบอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ดังเช่นกรณีของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน หากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีมติเห็นชอบในเรื่องใดที่สมควรให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตาม ก็อาจดำเนินการแจ้งเวียนไปให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติได้ตามมาตรา ๘ (๗)^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อกรณีตามที่หารือนี้ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติเห็นชอบทั้งสามเรื่องและกำหนดให้เป็นมาตรฐานทั่วไปที่จะเป็นกรอบให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับไปดำเนินการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและหลักเกณฑ์เรื่องทั้งสามเรื่องมีลักษณะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นแล้ว การที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครได้มีการประกาศกำหนดหรือออกระเบียบเพื่อกำหนดให้กรณีทั้งสามเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครอีกครั้งหนึ่ง แต่มีมติเห็นชอบและแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครถือปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ แล้ว ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ทั้งสามเรื่องดังกล่าวต่อไป

อนึ่ง สำหรับกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร เห็นว่าการที่จังหวัดสกลนคร และคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร มีคำสั่งหรือหนังสือแจ้งให้ถือปฏิบัติตามกรณีทั้งสามนั้น ไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะเห็นว่าจังหวัดสกลนคร (โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร) และคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร มีเพียงอำนาจกำกับดูแล มิใช่อำนาจบังคับบัญชา

^๓ มาตรา ๘ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวงทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือให้ผู้แทนหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท ข้าราชการหรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและของส่วนราชการ การเปลี่ยนแปลงการใช้ตำแหน่งทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน และการปฏิบัติกรอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ไปยัง ก.พ.

๑.ล๑

๑.ล๑

ตามกฎหมายดังกล่าว แล้วแต่กรณีนั้น เมื่อพิจารณาจากหนังสือแจ้งให้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามเรื่องแล้ว^๔ เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งปฏิบัติราชการแทน ไม่ได้ดำเนินการในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เป็นการดำเนินการในตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร สำหรับหนังสือบางฉบับที่ไม่ได้ระบุว่าเป็นการแจ้งในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนนั้น แม้จะไม่ได้ระบุว่าได้ดำเนินการแจ้งในฐานะเช่นนั้น แต่สาระและรายละเอียดแห่งหนังสือดังกล่าวย่อมเห็นได้ชัดว่าเป็นการแจ้งในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๖

^๔ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๓.๓/ว. ๘๘๙ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึง ประธาน ก.จ.จ., ก.ท.จ., ก.อบต. จังหวัดทุกจังหวัด และประธาน ก. เมืองพัทยา

บันทึก สำนักงานพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๙.๑/ว ๖๔ ถึง สำนักงาน ก.จ.จ. ทุกจังหวัด

หนังสือสำนักงานพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๙.๑/ว ๗๓๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงประธาน ก.อบต. จังหวัด, ก.ท.จ., ก.จ.จ. ทุกจังหวัด และประธาน ก. เมืองพัทยา