

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง

การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กทท. ๐๕๐๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยปัจจุบัน การท่าเรือแห่งประเทศไทยอยู่ในระหว่างดำเนินการสรรหาผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง และปรากฏว่า มีบุคคลภายนอกสนใจสมัครเพื่อรับการคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในการนี้ คณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทย จึงได้มีมติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ ให้ฝ่ายบริหาร การท่าเรือแห่งประเทศไทย ทวีปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่จะจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นพนักงานในตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง โดยมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ได้หรือไม่

(๒) การดำเนินการตาม (๑) การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔ ) พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ) และ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริง แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อพิจารณาข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕<sup>๑</sup> ข้อ ๗<sup>๒</sup> และข้อ ๑๐<sup>๓</sup> ซึ่งกำหนดให้ท่าเรือแหลมฉบังเป็นส่วน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/.... วันที่ .. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑ ข้อ ๕ การท่าเรือแห่งประเทศไทย แบ่งส่วนงานดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๕.๑๐ ท่าเรือแหลมฉบัง มีกองในสังกัด ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๒ ข้อ ๗ ส่วนงานในข้อ ๕ และข้อ ๖ ผู้อำนวยการ (การท่าเรือแห่งประเทศไทย) เป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีรองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งเทียบเท่า เป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงานและเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมาตามลำดับ

๓ ข้อ ๑๐ ท่าเรือแหลมฉบัง เป็นส่วนงานระดับรองผู้อำนวยการ มีผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบังเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

งานหนึ่งของการท่าเรือแห่งประเทศไทย มีผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีรองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือตำแหน่งเทียบเท่า เป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงานและเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมาตามลำดับ และยังได้กำหนดให้ ท่าเรือแหลมฉบัง เป็นส่วนงานระดับรองผู้อำนวยการ มีผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบังเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ประกอบกับผังโครงสร้างการแบ่งส่วนงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่า ตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง เป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย (ระดับ ๑๖)<sup>๔</sup> ซึ่งเป็นตำแหน่งของพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย นั้นเองดังนั้น อำนาจในการแต่งตั้งรวมถึงวิธีการในการคัดเลือก แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย (ผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง) จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ และข้อบังคับของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๒<sup>๕</sup> ประกอบกับมาตรา ๒๙(๒)<sup>๖</sup> กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทย ในการแต่งตั้งที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ และหัวหน้าฝ่ายต่างๆ ซึ่งกระทำหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งต้องรวมถึงตำแหน่งรองผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย (ผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง) ด้วย สำหรับการคัดเลือกบุคคลเข้า

---

<sup>๔</sup> เดิมทีโครงสร้างตำแหน่งงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ไม่มีตำแหน่งรองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการ แต่โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๙ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการจัดตั้งการหรือผังการแบ่งส่วนราชการตลอดจนการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งต่างๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง หากแต่กรณีการกำหนดตำแหน่งและอัตราค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจตำแหน่งระดับสูง ๓ ตำแหน่ง นับจากตำแหน่งผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือกรรมการผู้จัดการ ลงมาถึงตำแหน่งรองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ ผู้อำนวยการฝ่าย หรือตำแหน่งที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าว คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องพิจารณาและนำเสนอกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาก่อนทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง โครงสร้างตำแหน่งงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยจึงมีตำแหน่งรองผู้อำนวยการ และตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการเพิ่มขึ้น โดยกระทรวงการคลังเห็นชอบด้วยแล้ว

<sup>๕</sup> มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

<sup>๖</sup> มาตรา ๒๙ ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๒๒ วรรคท้าย คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) แต่งตั้ง ถอดถอน กำหนดเลื่อนขั้นหรือลดขั้นเงินเดือนที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ และหัวหน้าฝ่ายต่างๆ ซึ่งกระทำหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการ และกำหนดอัตราเงินเดือนของพนักงานอื่นของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบังนั้น เมื่อได้พิจารณาข้อบังคับว่าด้วยการแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนและลดชั้นเงินเดือน และกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ในข้อ ๕<sup>๗</sup> ที่กำหนดวิธีการในการแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยให้ทำการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือกแล้วแต่กรณี จากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดจะเห็นได้ว่า การคัดเลือกบุคคลเพื่อเป็นพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยไม่ว่าในตำแหน่งใด จะคัดเลือกจากบุคคลใดก็ได้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนด โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นพนักงานในตำแหน่งอื่นอยู่ก่อน ดังนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมาย และข้อบังคับดังกล่าว การคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง จึงสามารถคัดเลือกจากบุคคลภายนอกได้ หากแต่จะต้องได้รับการแต่งตั้งจาก คณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง จะทำโดยการว่าจ้างโดยมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนได้หรือไม่ ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า เมื่อตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง เป็นพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยตำแหน่งหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างการท่าเรือแห่งประเทศไทยและพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย จึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน ดังนั้น หากคัดเลือกได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบังแล้ว ก็จะต้องทำการบรรจุเข้าเป็นพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยไม่อาจทำเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ สำหรับสถานะความเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจจะต้องดำรงอยู่ต่อไปจนกว่าจะครบกำหนดเกษียณอายุ หรือจนกว่าจะมีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบกับข้อบังคับว่าด้วยการแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนและลดชั้นเงินเดือน และกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๘</sup> และตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ

<sup>๗</sup> ข้อ ๕ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ให้ผู้อำนวยการพิจารณาดำเนินการโดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือกแล้วแต่กรณีจากบุคคลที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑.ลาฯ

๑.ลาฯ

<sup>๘</sup> ข้อ ๘. พนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ไล่ออก
- (๔) เลิกจ้างโดยขาดความไว้วางใจในความประพฤติ หรือมีความบกพร่องต่องานในหน้าที่
- (๕) เลิกจ้างโดยยุบเลิกตำแหน่ง หรือสูงอายุ หรือทำงานนาน
- (๖) เลิกจ้างโดยหย่อนสมรรถภาพในด้านปฏิบัติงาน
- (๗) ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๕

และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘<sup>๙</sup> ด้วยเหตุนี้ การทำเรือแห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจในการทำสัญญาว่าจ้างบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบังโดยมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนได้

ประเด็นที่สอง เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในส่วนของการจ้าง“ผู้บริหาร”<sup>๑๐</sup> ใช้บังคับแต่เฉพาะการจ้างผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ ผู้อำนวยการทำเรือแห่งประเทศไทย เพียงตำแหน่งเดียว และเมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบังเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้อำนวยการทำเรือแห่งประเทศไทย (ระดับ ๑๖) ซึ่งเป็นตำแหน่งรองลงมาจากผู้อำนวยการทำเรือแห่งประเทศไทย และไม่ใช่ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด ผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบังจึงไม่ใช่ “ผู้บริหาร” ตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างและแต่งตั้ง “ผู้บริหาร” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงไม่นำมาใช้บังคับกับการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบัง

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

<sup>๙</sup> มาตรา ๑๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว พนักงานพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของพนักงานซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ให้พ้นเมื่อสิ้นปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของปีที่พนักงานผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้บริหาร” หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการ ผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันของรัฐวิสาหกิจนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ