

เรื่องเสร็จที่ ๒๕๓/๒๕๖๐

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง แนวทางการแก้ไขคำสั่งของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานให้ถูกต้อง
กรณีคำสั่งเลื่อนข้าราชการ

กระทรวงพลังงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๒๐๑/๒๗๘๙ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ได้มีคำสั่งเลื่อนข้าราชการจากตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ เป็นตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ จำนวน ๘ ราย ดังนี้

๑. คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ที่ ๑๗๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔
สั่งเลื่อนข้าราชการ จำนวน ๑ ราย ได้แก่ นายสรริักษ์ จารุฉนวนวงศ์ ตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน
ระดับปฏิบัติการ ให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับชำนาญการ ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔

๒. คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ที่ ๑๗๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔
สั่งเลื่อนข้าราชการ จำนวน ๒ ราย ดังนี้

(๑) นายอำพร วายลม ตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับปฏิบัติการ
ให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับชำนาญการ ตั้งแต่วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๔

(๒) นายกานต์ สุวรรณพันธ์ ตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับปฏิบัติการ
ให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับชำนาญการ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔

๓. คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ที่ ๒๐๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔
สั่งเลื่อนข้าราชการ จำนวน ๑ ราย ได้แก่ นายพนพล อ่ำใจ ตำแหน่งวิศวกร ระดับปฏิบัติการ
ให้ดำรงตำแหน่งวิศวกร ระดับชำนาญการ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔

๔. คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ที่ ๒๖๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔
สั่งเลื่อนข้าราชการ จำนวน ๑ ราย ได้แก่ นางสาวสุพัชร มุตตะโสภา ตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคล
ระดับปฏิบัติการ ให้ดำรงตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคล ระดับชำนาญการ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๔

๕. คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ที่ ๑๑๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗
สั่งเลื่อนข้าราชการ จำนวน ๑ ราย ได้แก่ นายชยพล ขวัญสุ ตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับปฏิบัติการ
ให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับชำนาญการ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗

๖. คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ที่ ๑๙๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๗
สั่งเลื่อนข้าราชการ จำนวน ๒ ราย ดังนี้

(๑) นายประพัฒน์ สาริกา ตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับปฏิบัติการ
ให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับชำนาญการ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

(๒) นายเกริก มั่นคง ตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับปฏิบัติการ
ให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการพลังงาน ระดับชำนาญการ ตั้งแต่วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๑๐๐๖.๒/๑๒๘๓ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ แจ้งว่าได้ตรวจสอบคำสั่งเลื่อนข้าราชการทั้ง ๘ รายแล้ว ปรากฏว่าข้าราชการ
นายสรริักษ์ จารุฉนวนวงศ์ นายอำพร วายลม นายกานต์ สุวรรณพันธ์ นายพนพล อ่ำใจ
นายชยพล ขวัญสุ นายประพัฒน์ สาริกา และนายเกริก มั่นคง ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ โดยที่มีคุณสมบัติเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่ถูกต้องตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ สำหรับรายนางสาว สุวพัชร มุตตะโสภา ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ข้าราชการรายนี้ได้รับการเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นมาครั้งหนึ่งแล้ว ไม่อาจนำคุณสมบัติเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ มาประกอบการพิจารณาได้อีก จึงให้สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานดำเนินการให้ถูกต้องแล้วส่งสำเนาคำสั่งที่ได้ดำเนินการแล้วไปให้สำนักงาน ก.พ. โดยด่วนด้วย ในการดำเนินการตามข้อทักท้วงของสำนักงาน ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานได้เชิญข้าราชการทั้ง ๘ ราย มาประชุมเพื่อทำความเข้าใจและชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งต่อมาข้าราชการกลุ่มดังกล่าวยกเว้นนางสาวสุวพัชรฯ ได้มีบันทึก ที่พิเศษ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงปลัดกระทรวงพลังงาน ขอให้ปลัดกระทรวงพลังงานมีหนังสือถึงสำนักงาน ก.พ. เพื่ออุทธรณ์การนำระยะเวลาในการครองตำแหน่งระดับชำนาญการไปชดเชยระยะเวลาในการครองตำแหน่งระดับปฏิบัติการที่ขาดให้ครบตามระยะเวลาของแต่ละบุคคล และให้เลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งได้ นับจากเวลาที่ได้นำไปชดเชยระยะเวลาในการครองตำแหน่งระดับปฏิบัติการของแต่ละบุคคลจนครบถ้วนแล้ว และขอให้ชะลอการดำเนินการออกคำสั่งจากระดับชำนาญการไปเป็นระดับปฏิบัติการจนกว่าจะมีความชัดเจนหรือได้ข้อยุติในการแก้ไขปัญห

สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจึงได้นำเสนอ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน โดยในคราวการประชุม อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมพิจารณาประเด็นปัญหาแล้วมีมติ ดังนี้ (๑) เสนอแนะให้ปลัดกระทรวงพลังงานทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปยัง ก.พ. เพื่อขอให้พิจารณายกเว้นผ่อนผันแนวทางการแต่งตั้งข้าราชการทั้ง ๘ ราย โดยให้แต่งตั้งข้าราชการดังกล่าวกลับไปดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการ เมื่อระยะเวลาการดำรงตำแหน่งครบถ้วน (๒) ระหว่างรอความเห็นและคำวินิจฉัยตามคำขอจาก ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานยังไม่ควรออกคำสั่งใด ๆ กับข้าราชการทั้ง ๘ ราย เพราะการเปลี่ยนแปลงคำสั่งแต่งตั้งซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยยังมิได้รับความเห็นเป็นที่สุดจาก ก.พ. อาจส่งผลกระทบต่อข้าราชการดังกล่าว และผลทางกฎหมายหลายประการติดตามมาซึ่งอาจเกิดความเสียหายแก่ราชการโดยรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานได้ และ (๓) เมื่อ ก.พ. ได้ให้ความเห็นเป็นประการใด ก็ให้ดำเนินการตามความเห็นของ ก.พ. ต่อไป

ต่อมาสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๒๐๑/๒๖๙ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ถึงสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอความอนุเคราะห์ ก.พ. พิจารณากรณีข้าราชการทั้ง ๘ ราย ดังนี้ (๑) ขอยกเว้นการดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ โดยขอให้มีการประเมินล่วงหน้าเฉพาะข้าราชการรายนายสรรัช จารุณาวงค์ นายอำพร วายลม นายกานต์ สุวรรณพันธ์ นายนพดล อ่ำใจ นายชยพล ขวัญสุ นายประพัฒน์ สาริกา และนายเกริก มั่นคง ซึ่งจะมีคุณสมบัติครบถ้วนภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี นับแต่วันที่ขอประเมิน สำหรับข้าราชการรายนางสาวสุวพัชร มุตตะโสภา ขอให้มีการประเมินล่วงหน้าซึ่งจะมีคุณสมบัติครบถ้วนเกินระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ขอประเมิน และ (๒) ขอนำผลการประเมินผลงานเดิมของข้าราชการทั้ง ๘ ราย มาใช้เป็นผลงานในการเลื่อนขั้นระดับชำนาญการ ซึ่งหลังจากนั้นสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๐๐๖.๒.๑/๔๑๗ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๙ แจ้งว่า ก.พ. ได้พิจารณาคำขอของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานในเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การที่ขอให้ ก.พ. พิจารณานุมัติยกเว้นการดำเนินการในการประเมินล่วงหน้าของข้าราชการ ๘ ราย ให้เข้ารับการคัดเลือกก่อนที่จะมี

คุณสมบัติครบถ้วนตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ โดยที่ประกาศ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่จะเข้ารับการคัดเลือกสามารถเข้ารับการคัดเลือกได้ก่อนที่จะมีคุณสมบัติครบถ้วน และการพิจารณาอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ภายหลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งไปแล้ว นั้น เป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้ การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งทั้ง ๘ รายดังกล่าว ถือเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานต้องยกเลิกคำสั่งและดำเนินการใหม่ ให้เป็นการถูกต้องต่อไป โดยในคราวการประชุม อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้รับทราบผลการพิจารณาของ ก.พ. แล้ว แต่เนื่องจากที่ประชุมเห็นว่า ข้าราชการทั้ง ๘ ราย ได้รับทราบคำสั่งเลื่อนข้าราชการโดยสุจริต คำสั่งเลื่อนข้าราชการ ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง การจะยกเลิกคำสั่งเลื่อนข้าราชการทั้ง ๘ ราย และดำเนินการใหม่ให้ถูกต้อง จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับ ระยะเวลา นับตั้งแต่มีการออกคำสั่งเลื่อนข้าราชการดังกล่าวได้ล่วงพ้นมานานแล้ว การดำเนินการยกเลิกคำสั่งจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการ และทำให้ข้าราชการทั้ง ๘ ราย ได้รับความเดือดร้อน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงให้สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานมีหนังสือขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ ในการยกเลิกคำสั่งทางปกครองและแนวทางในการออกคำสั่งทางปกครองใหม่ในเรื่องดังกล่าว ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนดำเนินการต่อไป

สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในกรณีดังกล่าว ดังนี้

๑. การเพิกถอนคำสั่งเลื่อนข้าราชการทั้ง ๘ ราย ในกรณีนี้ถือเป็นการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือไม่ และการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องกระทำภายในระยะเวลาใด ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานควรเพิกถอนคำสั่งเลื่อนข้าราชการทั้ง ๘ ราย โดยมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร และอาศัยบทกฎหมายมาตราใดเพื่อให้ชอบด้วยกฎหมาย

๓. กรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานทำการเพิกถอนคำสั่งเลื่อนข้าราชการ ทั้ง ๘ ราย ตามข้อหารือที่ ๒ แล้ว สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจะสามารถแต่งตั้งให้ข้าราชการ ดังกล่าวกลับไปดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ข้าราชการแต่ละรายมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งครบถ้วนที่จะแต่งตั้งได้หรือไม่ อย่างไร โดยมี ขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร และอาศัยระเบียบหรือบทกฎหมายใดเพื่อให้ชอบด้วยกฎหมาย

๔. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อหารือที่ ๓ กรณีข้าราชการทั้ง ๘ ราย จะถือเป็นผู้รับประโยชน์เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ที่มีความเชื่อโดยสุจริต จากคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนหรือไม่ อย่างไร และสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานสามารถ มีแนวทางปฏิบัติในการเยียวยาข้าราชการทั้ง ๘ ราย ได้เป็นประการใดบ้าง จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงพลังงาน โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ข้าราชการของกระทรวงพลังงาน จำนวน ๗ ราย ได้แก่ นายสรักษ์ จารุณาวงศ์ นายอำพร วายลม นายกานต์ สุวรรณพันธ์ นายนพดล อ่ำใจ นายชยพล ขวัญสุ นายประพัฒน์ สาริกา และนายเกริก มั่นคง เคยดำรงตำแหน่ง ระดับ ๖^๑ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง และเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับ ข้าราชการทั้ง ๗ ราย ได้เข้าสู่ตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับชำนาญงาน และต่อมาได้เปลี่ยนสายงานเป็นประเภทวิชาการ โดยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับปฏิบัติการ เมื่อสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งการอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่มีคุณสมบัติเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งได้เป็นการเฉพาะคราวในครั้งแรกของแต่ละบุคคล โดยกรณีของการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ นั้น ให้แต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๕ หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี ได้เป็นการเฉพาะคราว สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจึงได้พิจารณา ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของข้าราชการทั้ง ๗ รายข้างต้น ที่เคยดำรงตำแหน่งในระดับเดิม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ในระดับใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเข้าใจว่า ข้าราชการทั้ง ๗ ราย ดำรงตำแหน่งในระดับ ๕ หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าวข้างต้น และถือว่ามีความสมบัตินับถวายเป็นเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่ง ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ ได้ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจึงได้ออกคำสั่ง ที่ ๑๗๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ คำสั่ง ที่ ๑๗๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ คำสั่ง ที่ ๒๐๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ คำสั่ง ที่ ๑๑๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และคำสั่ง ที่ ๑๙๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๗ เพื่อเลื่อนระดับให้แก่ข้าราชการทั้ง ๗ ราย ต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๑๐๐๖.๒.๑/๑๒๘๓ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ แจ้งว่า สำนักงาน ก.พ. ได้ตรวจสอบพบว่าคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นไปตามหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

ส่วนกรณีของนางสาวสุพัตรา มุตตะโสภานันท์ เคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ระดับ ๔ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับ นางสาวสุพัตรา ได้เข้าสู่ตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน และได้เลื่อนระดับจากตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน เป็นตำแหน่ง ประเภททั่วไป ระดับชำนาญงาน ต่อมานางสาวสุพัตรา ได้เปลี่ยนสายงานเป็นประเภทวิชาการ โดยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับปฏิบัติการ และภายหลังจากนั้นสำนักงานปลัดกระทรวง พลังงานได้ออกคำสั่ง ที่ ๒๖๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เพื่อเลื่อนระดับให้นางสาวสุพัตรา ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ ซึ่งกรณีข้าราชการที่เลื่อนให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หลังจากวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ นั้น ไม่อาจอาศัยหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ได้

^๑ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับ นายสรักษ์ จารุณาวงศ์ นายอำพร วายลม นายกานต์ สุวรรณพันธ์ นายชยพล ขวัญสุ นายประพัฒน์ สาริกา และนายเกริก มั่นคง ดำรงตำแหน่งนายช่างเทคนิค ระดับ ๖ และนายนพดล อ่ำใจ ดำรงตำแหน่งนายช่างโยธา ระดับ ๖

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงพลังงาน ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงว่า คำสั่งสำนักงาน ปลัดกระทรวงพลังงานทั้ง ๖ คำสั่ง ที่ให้เลื่อนข้าราชการทั้ง ๘ ราย จากตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ เป็นตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ นั้น เป็นคำสั่งที่อาจเพิกถอนได้หรือไม่ และมีแนวทางที่สามารถแก้ไขได้อย่างไร เห็นว่า คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานทั้ง ๖ คำสั่ง เป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงพลังงานใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งการแต่งตั้งดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของข้าราชการผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้น คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานทั้ง ๖ คำสั่ง ข้างต้น จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานทั้ง ๖ คำสั่ง มิได้ดำเนินการให้ถูกต้อง ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ ในการอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งต่างไปจาก คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งได้เป็นการเฉพาะคราวในครั้งแรก ของแต่ละบุคคล โดยสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับระยะเวลา ในการดำรงตำแหน่งของข้าราชการทั้ง ๘ ราย ทำให้ในขณะที่มีประกาศ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน เพื่อคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ นั้น ข้าราชการทั้ง ๘ ราย ยังมีคุณสมบัติในเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งถือเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานทั้ง ๖ คำสั่ง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปลัดกระทรวงพลังงานชอบที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๙^๓ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ว่า

ว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการ ถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ว่า

ว่า

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นชั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้ง ตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความ อันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๕๐^๔ และมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้วก็ตาม เพราะระยะเวลาดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้กับการแต่งตั้งข้าราชการในกรณีนี้ได้ เนื่องจากเป็นกรณีของการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นซึ่งยังเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติ

สำหรับแนวทางการแก้ไขคำสั่งให้ถูกต้องนั้น โดยที่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานทั้ง ๖ คำสั่ง เกิดขึ้นเพราะเหตุที่ข้าราชการทั้ง ๘ ราย ยังดำรงตำแหน่งระดับปฏิบัติการไม่ครบตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งหรือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ความบกพร่องดังกล่าวไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกิดจากการที่ข้าราชการทั้ง ๘ ราย แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันมีผลต่อการนับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งระดับปฏิบัติการของข้าราชการทั้ง ๘ ราย ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยสุจริต แต่การนับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งระดับปฏิบัติการที่ผิดพลาดเกิดจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับข้าราชการทั้ง ๘ ราย สมควรที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจะได้ออกคำสั่งใหม่เพื่อเยียวยาความไม่ถูกต้องให้กับข้าราชการทั้ง ๘ ราย โดยให้พิจารณาระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของข้าราชการแต่ละรายเสียใหม่ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ให้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งหรือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ข้างต้น

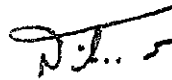
สำหรับผลงานของข้าราชการทั้ง ๘ รายที่ได้ส่งเพื่อขอรับการประเมิน นั้น เมื่อข้าราชการทั้ง ๘ รายได้เสนอผลงานเพื่อขอรับการประเมิน และได้ผ่านการพิจารณาประเมินคุณภาพของผลงานจากคณะกรรมการประเมินผลงานของบุคคลที่แต่งตั้งโดย อ.ก.พ. กรม (อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน) แล้ว สมควรที่จะเยียวยาให้แก่ข้าราชการทั้ง ๘ ราย โดยถือว่าการประเมินผลงานดังกล่าวเป็นส่วนที่ได้ดำเนินการโดยชอบและสามารถแยกออกจากส่วนของคุณสมบัติเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ไม่ถูกต้องได้ ดังนั้น ผลงานที่ข้าราชการทั้ง ๘ ราย ได้ยื่นไว้แล้วจึงไม่เสียไป และสามารถนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการแต่งตั้งข้าราชการทั้ง ๘ ราย ให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ ได้นับแต่วันที่ข้าราชการแต่ละรายมีคุณสมบัติครบถ้วน แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เมื่อ อ.ก.พ. กรม

^๔มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^๕มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

(อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน) มิได้กำหนดให้มีการส่งผลงานเพื่อขอรับการประเมิน
ได้ก่อนที่ผู้เข้ารับการคัดเลือกจะมีคุณสมบัติครบถ้วน สมควรเสนอเรื่องดังกล่าวให้ อ.ก.พ. กรม
(อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน) เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานทั้ง ๒ คำสั่งดังกล่าว
ปลัดกระทรวงพลังงานสมควรเพิกถอนคำสั่งและออกคำสั่งใหม่ในวันเดียวกันนั้นเพื่อให้การแต่งตั้ง
ข้าราชการทั้ง ๘ ราย มีความต่อเนื่องกับการดำรงตำแหน่งเดิมและไม่เกิดผลกระทบกับระยะเวลา
ในการดำรงตำแหน่งใหม่ โดยปลัดกระทรวงพลังงานต้องออกคำสั่งใหม่ให้มีผลตั้งแต่วันที่ข้าราชการ
แต่ละรายมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งหรือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๙ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ แล้วแต่กรณี



(นายดิสทัต โทตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๐