

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๕/๑๑๒๕๕ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. โดยที่ข้อ ๑ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสอบการแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร โดยให้คณะกรรมการกลางการสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (กสอ.) เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. กำหนด และข้อ ๕ กำหนดให้มาตรฐานทั่วไปที่ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนี้มีผลใช้บังคับได้โดยตรงกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร

๒. ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑ และข้อ ๕ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ และข้อ ๕ วรรคสอง และข้อ ๙ แห่งประกาศเรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการคัดเลือก พ.ศ. ๒๕๖๐ ออกประกาศ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขัน พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยข้อ ๕ แห่งประกาศดังกล่าวกำหนดให้ กสอ. เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน และข้อ ๑๗ กำหนดหลักสูตรการสอบแข่งขันในตำแหน่งประเภททั่วไป และประเภทวิชาการ โดยให้มีการทดสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) และต่อมา ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ มีมติเห็นชอบให้ กสอ. ดำเนินการสอบแข่งขันในตำแหน่งและอัตราว่างตามท้องที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์ให้ กสอ. ดำเนินการ

๓. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้ออกประกาศ ก.ถ. เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๔) ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๙ (๑) แห่งประกาศ ก.ถ. เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยกำหนดให้ภาค ก ให้ใช้หนังสือรับรองผลการสอบภาค ก ของสำนักงาน ก.พ. และในกรณีที่หน่วยจัดสอบแข่งขันใดมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการอาจทำความตกลงกับ ก.ถ. เพื่อจัดสอบแข่งขันภาค ก ได้ ภายใต้หลักสูตร

การสอบแข่งขันและหลักเกณฑ์ตัดสินตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ. และข้อ ๕ แห่งประกาศ ก.ธ. ดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงมาตรฐานทั่วไปที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามประกาศนี้ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ในระหว่างที่ยังมิได้จัดทำมาตรฐานทั่วไปตามประกาศนี้ ให้มาตรฐานทั่วไปที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ ต้องไม่เกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

๔. กสธ. ได้ออกประกาศ เรื่อง รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๔ กำหนดรับสมัครสอบแข่งขันระหว่างวันที่ ๙ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ โดยหลักสูตร วิธีการสอบ และเกณฑ์การตัดสินเป็นไปตามประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๕. สำนักงาน ก.ธ. มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ สรุปความได้ว่า ประธาน ก.ธ. มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ต่อกรณี ที่ กสธ. ประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๔ อาจขัดหรือแย้งกับประกาศ ก.ธ. เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๔) ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ และแม้ กสธ. เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ แต่หลักเกณฑ์และรายละเอียดยังต้องอาศัยมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป และข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ฉะนั้น เมื่อมาตรฐานกลางได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้ว ประกาศรับสมัครของ กสธ. ดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบภาค ก จึงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานกลาง ซึ่งมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มาตรฐานทั่วไปอยู่ภายใต้มาตรฐานกลาง ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงสั่งการให้พิจารณาทบทวนแล้วนำมาประชุมหารือก่อน

๖. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติบางประการของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ โดยกำหนดให้ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. มีอำนาจในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมี กสธ. เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. กำหนด

(๒) ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ได้ออกประกาศ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ มิได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ โดยกำหนดให้ กสธ. ดำเนินการสอบแข่งขันและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามข้อ ๓ แห่งประกาศดังกล่าวกำหนดให้ในระหว่างที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ มิให้นำประกาศ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ มาใช้บังคับ

(๓) กรณีของประกาศ ก.ธ. เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๔)ฯ ซึ่งกำหนดหลักสูตรการสอบแข่งขันภาค ก โดยให้ใช้หนังสือรับรองผลการสอบภาค ก ของสำนักงาน ก.พ. นั้น เป็นเรื่องที่ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ต้องไปพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งขณะนี้ไม่ใช่บังคับ อีกทั้งมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีผลกระทบกับการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๔ ของ กสธ. เนื่องจากเป็นการดำเนินการภายใต้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ ที่มีสถานะเป็นกฎหมาย ดังนั้น การจัดสอบแข่งขันของ กสธ. จึงชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. มีมติเห็นชอบให้ กสธ. ดำเนินการสอบแข่งขันก่อนที่ ก.ธ. จะประกาศ เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๔)ฯ และ กสธ. ได้ประกาศรับสมัครสอบแข่งขันในระหว่างวันที่ ๙ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๔ โดยมีผู้สมัครสอบจำนวน ๔๙๘,๗๒๕ คน หากจะแก้ไขมาตรฐานทั่วไปและประกาศ กสธ. ในส่วนของหลักสูตรและเกณฑ์การวัดผลภาค ก ให้เป็นไปตามมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ก็จะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้สมัครสอบแข่งขันที่ไม่มีหนังสือรับรองผลการสอบภาค ก ของสำนักงาน ก.พ.

นอกจากนี้ ก.ท. และ ก.อบต. ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ และ ก.จ. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๔ มีมติสรุปได้ว่า เพื่อให้การดำเนินการสอบแข่งขันมีความรวดเร็วเกิดความคล่องตัว หาก ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. หรือ กสธ. เป็นหน่วยดำเนินการเอง ควรให้ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เป็นหน่วยดำเนินการสอบแข่งขันภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) โดยไม่ต้องทำข้อตกลงกับ ก.ธ. และเมื่อมีผู้สอบผ่านแล้ว ให้สามารถออกหนังสือรับรองผลการสอบภาค ก เพื่อให้ผู้สอบผ่านนำไปใช้ในการสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป และไม่เป็นการสร้างภาระแก่ผู้สอบเกินความจำเป็น ประกอบกับหากให้หน่วยดำเนินการสอบแข่งขันทำความตกลงกับ ก.ธ. ก่อน ก็จะสร้างภาระงานให้กับ ก.ธ. เนื่องจากหน่วยดำเนินการสอบแข่งขันหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๔ ถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถูกต้องหรือไม่ และมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไรเพื่อจะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ มีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสอบการแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ กสธ. ที่คณะกรรมการกลางทั้งสามคณะแต่งตั้งขึ้นตามมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางดังกล่าวกำหนด บทบัญญัติของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดองค์กรที่มี

หน้าที่ในการจัดสอบการแข่งขันและการดำเนินการสอบแข่งขันให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น^๑ แม้ว่าความในข้อ ๑^๑ วรรคสอง จะกำหนดให้ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ กสธ. ต้องปฏิบัติในการดำเนินการสอบแข่งขัน ก็มีได้หมายความว่าองค์กรกลางทั้งสามองค์กรดังกล่าวจะมีอำนาจในการกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานได้เอง กลไกในการจัดสอบยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น^๒ ดังที่ปรากฏในข้อ ๕^๓ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐^๔ และในการออกประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับ

^๑ข้อ ๑ ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสอบการแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการกลางการสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (กสธ.) ที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งแต่งตั้งขึ้นตามมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนด

^๒พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๕) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

๑.ล.๑

๑.ล.๑

มาตรา ๒๔ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

๑.ล.๑

๑.ล.๑

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

มาตรา ๒๖ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

๑.ล.๑

๑.ล.๑

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

^๓ข้อ ๕ ให้มาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนี้มีผลใช้บังคับได้โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันของ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.^๔ จะเห็นว่า อาศัยอำนาจจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐^๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น^๖ ร่วมกัน และเมื่อ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. กำหนดมาตรฐานทั่วไปดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น^๖ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลาง^๕

อย่างไรก็ดี มาตรฐานกลางที่ ก.ถ. มีหน้าที่และอำนาจกำหนดจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๓ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น^๖ คือ จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขัน พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขัน พ.ศ. ๒๕๖๐ และประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขัน พ.ศ. ๒๕๖๐

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๘ การกำหนดมาตรฐานทั่วไปตามมาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดตามมาตรา ๓๓ (๑)

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๔ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลคณะหนึ่งประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

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

มาตรา ๒๖ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลคณะหนึ่งประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

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

“มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ประกอบกับคำว่า “มาตรฐาน” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมายว่า สิ่งที่ถือเอาเป็นเกณฑ์ที่รับรองกันทั่วไป หรือสิ่งที่ถือเอาเป็นเกณฑ์สำหรับเทียบกำหนดทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ ดังนั้น มาตรฐานกลางดังกล่าวจึงต้องไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งหรือเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ ที่เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่การที่ข้อ ๓^๗ แห่งประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๔) ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดเป็นการเฉพาะเจาะจงให้ใช้หนังสือรับรองผลการสอบภาค ก ของสำนักงาน ก.พ. ในการสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไป อีกทั้งยังกำหนดให้ ก.ธ. ซึ่งเป็นองค์กร กำหนดมาตรฐานกลางมีอำนาจทำความตกลงกับหน่วยงานที่ประสงค์จะจัดสอบแข่งขันภาค ก ได้ การกำหนดไว้เช่นนี้มีลักษณะเป็นการออกกฎให้ปฏิบัติ มิใช่เป็นเกณฑ์สำหรับเปรียบเทียบ จึงไม่เป็นการ กำหนดมาตรฐานกลางตามมาตรา ๓๓ (๑)^๘ และเป็นการใช้อำนาจเกินที่กฎหมายกำหนด ไม่อาจ ใช้บังคับได้ และเมื่อเกณฑ์ดังกล่าวใช้บังคับมิได้ การกำหนดมาตรฐานทั่วไปของ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ในเรื่องดังกล่าว จึงยังต้องสอดคล้องและอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔

อนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงตามหนังสือขอหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสรุปมติของ ก.ท. และ ก.อบต. ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๖๓ และมติของ ก.จ. ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ ว่า “เพื่อให้การดำเนินการสอบแข่งขันมีความรวดเร็วเกิดความคล่องตัว หาก ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. หรือ ก.ธ. เป็นหน่วยดำเนินการเอง ควรให้ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เป็นหน่วยดำเนินการ สอบแข่งขันภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก)” นั้น เห็นว่า การดำเนินการของ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะในส่วนการดำเนินการสอบแข่งขัน ซึ่งข้อ ๑^๙ กำหนดไว้ชัดเจนในวรรคสองว่า

^๗ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๙ (๑) ของประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๙ (๑) หลักสูตรการแข่งขัน อย่างน้อยต้องมี ๓ ภาค คือ ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค)

ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้หนังสือรับรองผลการสอบ ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ของสำนักงาน ก.พ.

ในกรณีที่หน่วยจัดสอบแข่งขันใดมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการอาจทำความตกลง กับ ก.ธ. เพื่อจัดสอบแข่งขันภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ได้ ภายใต้หลักสูตรการแข่งขัน และหลักเกณฑ์ตัดสินการสอบผ่านภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ. สำหรับ บุคคลที่ไม่มีหนังสือรับรองผลการสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ของสำนักงาน ก.พ. โดยผล การสอบแข่งขันให้ใช้ได้เฉพาะการสอบแข่งขันและการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ครั้งนั้นของหน่วยจัดสอบแข่งขันนั้น”

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ให้ กสธ. เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน การที่ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. มีมติจะเป็นผู้ดำเนินการ
สอบแข่งขันภาค ก เอง จึงอาจเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๔