

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนที่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์
ระบบคุณธรรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๓๐๗๐ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารที่ส่งมาด้วยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๕๕๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕ แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด ประเภทอำนวยการระดับสูง ในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน ๓๐ ราย ต่อมาได้มีผู้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ว่า คำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นการแต่งตั้งที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ขอให้ ก.พ.ค. ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ซึ่ง ก.พ.ค. พิจารณาแล้ว เห็นว่า วิธีการคำนวณคะแนนบางส่วนในการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยไม่ได้สะท้อนถึงความยุติธรรมตามความเป็นจริง ซึ่งหากคำนวณคะแนนในส่วนดังกล่าวใหม่ตามวิธีการที่ถูกต้องจะทำให้ผลการคัดเลือกข้าราชการจำนวน ๓๐ รายเปลี่ยนแปลงไปจำนวน ๕ ราย โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน ๕ รายจะมีคะแนนอยู่หลังอันดับที่ ๓๐ ซึ่งไม่สมควรได้รับการแต่งตั้ง ขณะเดียวกัน ผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน ๕ รายจะมีคะแนนอยู่ใน ๓๐ อันดับแรก ซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้ง ในการนี้ ก.พ.ค. โดยเสียงข้างมาก จึงมีคำวินิจฉัยให้คู่กรณีในการร้องทุกข์ (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๕๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕ เฉพาะ ๕ ราย โดยให้มีผลยกเลิกตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕ และมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกจำนวน ๕ ราย ซึ่งมีคะแนนอยู่ใน ๓๐ อันดับแรกแทนตำแหน่งที่ให้อยกเลิก รวมทั้งเยียวยาความเสียหายในเรื่องเงินค่าตอบแทนและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งให้แก่บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งใหม่ด้วย

๒) กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ออกคำสั่งเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ดังต่อไปนี้

๒.๑ กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๘๒๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๕๕๓/๒๕๕๕ ที่แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด ประเภทอำนวยการระดับสูง โดยยกเลิกเฉพาะ ๕ ราย

๒.๒ กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๘๒๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ แต่งตั้งข้าราชการ ๕ รายดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งนักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชำนาญการพิเศษ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๘/ว ๔๖ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ เรื่อง การดำเนินการกรณี ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้อ ๓ และข้อ ๓.๑.๔ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทและระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิมได้ ให้ อ.ก.พ. กระทรวง กำหนดตำแหน่งเพื่อแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นเฉพาะราย โดยกรณีตำแหน่งเดิมเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ให้กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ หรือตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส แล้วแต่กรณี

๒.๓ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีคำสั่งที่ ๖๒๙/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ แต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ ๕ รายดังกล่าว โดยแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ ๓ ราย ให้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัด (อำนวยการระดับต้น) สำนักงานการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ ๒ รายให้ดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการดังกล่าวข้างต้น เป็นการดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๘/ว ๔๖ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ เรื่อง การดำเนินการกรณี ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ยกเลิกคำสั่ง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้อ ๔ ที่กำหนดว่า หากภายหลังปรากฏว่าตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่น ในประเภทและระดับเดียวกัน ซึ่งข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง วางลง ให้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นซึ่งยังดำรงตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย ไปดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวในโอกาสแรกโดยพลัน แต่หากตำแหน่งข้างต้นว่างลงพร้อมกัน ก็ให้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้น ไปดำรงตำแหน่งเดิมเป็นอันดับแรก

๒.๔ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีคำสั่งที่ ๖๓๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ให้ข้าราชการทั้ง ๕ ราย ช่วยราชการ เนื่องจากตำแหน่งเดิมก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๕๕๓/๒๕๕๕ ได้มีผู้ครองตำแหน่งแล้ว จึงต้องมีคำสั่งให้ ข้าราชการทั้ง ๕ ราย ช่วยราชการที่สำนักงานผู้ตรวจราชการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๓) ข้าราชการทั้ง ๕ รายที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘ อุทธรณ์คำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๖๒๙/๒๕๕๗ และที่ ๖๓๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ขอให้ยกเลิกคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าว เนื่องจาก เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุที่ออกตามมติ (เสียงข้างมาก) ของ ก.พ.ค. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และออกมารองรับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๒๕/๒๕๕๗ และ ที่ ๘๒๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งขอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รายงานกระทรวงมหาดไทยให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับข้างต้น หรือดำเนินการ กำหนดกรอบตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงขึ้นใหม่เป็นการชั่วคราวและแต่งตั้งให้ตนไปดำรง ตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ จนกว่าคดีพิพาทจะถึงที่สุดในชั้นศาล ตลอดจน ขอให้มีการสั่งการบังคับตามคำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๖๒๙/๒๕๕๗ และที่ ๖๓๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวจนกว่าผู้มีอำนาจ จะพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นด้วย

๔) ต่อมาวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘ ข้าราชการทั้ง ๕ รายได้ยื่นฟ้องปลัดกระทรวงมหาดไทย กับพวกรวม ๒ คน ต่อศาลปกครองกลางขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๒๕/๒๕๕๗ และที่ ๘๒๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ และขอให้ศาลมีคำพิพากษา ให้คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๕๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ กลับามีผลใช้บังคับ รวมทั้งขอให้มีการสั่งการบังคับตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๒๕/๒๕๕๗ และที่ ๘๒๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวได้ ขอให้ศาลกำหนดมาตรการเยียวยาผู้ฟ้องคดี โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ให้ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภทอำนวยการระดับสูง เพื่อมิให้ผู้ฟ้องคดีต้องเดือดร้อนเสียหายต่อไป ทั้งนี้ ศาลปกครองกลางได้ลงทะเบียนคดีดังกล่าวในสารบบความเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นคดีหมายเลขคำที่ บ.๖/๒๕๕๘

๕) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๖๒๙/๒๕๕๗ และที่ ๖๓๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ เป็นคำสั่งทางปกครอง และข้าราชการทั้ง ๕ ราย ย่อมสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อจะได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลต่อไป อย่างไรก็ดี เมื่อศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องของข้าราชการทั้ง ๕ ราย ไว้พิจารณาแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาอุทธรณ์อีก เพราะการพิจารณาอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่มีต้นเหตุมาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งถึงที่สุดแล้วตามนัยข้อ ๕๖ แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และกระบวนการพิจารณาของเรื่องดังกล่าวก็พิจารณาได้แต่เพียงการยกอุทธรณ์เพื่อให้ข้าราชการทั้ง ๕ ราย ไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า คำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๖๒๙/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่แต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการจำนวน ๕ ราย และคำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ ๖๓๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ข้าราชการจำนวน ๕ ราย ช่วยราชการ นั้น เป็นการดำเนินการที่สืบเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ โดยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๕๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ ที่แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งท้องถิ่นจังหวัดประเภทอำนวยการระดับสูง ในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เฉพาะในส่วนของการข้าราชการจำนวน ๕ ราย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการทั้ง ๕ ราย กลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทและระดับเดียวกัน การออกคำสั่งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในกรณีนี้จึงมิใช่การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในชั้นต้นในอำนาจหน้าที่ของตน แต่เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น แม้ว่าข้าราชการทั้ง ๕ รายจะอุทธรณ์คำสั่งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยอ้างว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะออกตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจเหนือขึ้นไป ไม่อาจทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ได้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ของข้าราชการทั้ง ๕ ราย โดยจำหน่ายอุทธรณ์นั้นเสีย และแจ้งการจำหน่ายการอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย



(นายดิศทัต โตตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๘