



**คดีพิพาท  
เกี่ยวกับ  
การบริหารงานบุคคล**



**ที่ลงเผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง  
ตั้งแต่ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑  
ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒**

สารบัญ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล  
ข้อมูลจากวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑  
ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑	จำนวน ๑ คดี - การออกประกาศห้ามเทศบาลใช้บัญชี ผู้สอบแข่งขันได้ข้ามจังหวัด โดยให้มี ผลย้อนหลังไปใช้บังคับกับการสอบแข่งขัน ที่ดำเนินการก่อนวันที่มีประกาศ ขัดต่อ หลักกฎหมายนิติกรรมทางปกครองไม่มี ผลย้อนหลัง	อ. ๖๔-๗๙/๒๕๕๑	๑
๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม) ๒๕๕๑	จำนวน ๑ คดี - การนำระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรี มาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน	อ. ๑๐๓/๒๕๕๑	๔
๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๒	จำนวน ๓ คดี - กรณีคำสั่งเรียกให้ผู้มีสิทธิได้รับเงิน ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่คืนเงินจำนวน ที่ได้รับไว้เกินสิทธิ - การลงโทษข้าราชการมีพฤติกรรมมักมี ปัญหาเกี่ยวกับเพื่อนร่วมงานและประชาชน ที่มาใช้บริการ - การใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างลูกจ้าง ชั่วคราว โดยอ้างว่ามีกรบรรจุข้าราชการแล้ว	อ. ๓๖๙/๒๕๕๑  อ. ๔๕๘/๒๕๕๑  อ. ๓๙๙/๒๕๕๑	๖  ๗  ๙
๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๒	จำนวน ๑ คดี - กรณีการไม่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามคำขอเลื่อนและโอนไปดำรงตำแหน่ง ปลัดเทศบาล	อ. ๔๑/๒๕๕๒	๑๑

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม) ๒๕๕๒	จำนวน ๑ คดี - กรณีมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ไม่อนุมัติให้ข้าราชการครูย้ายตามคำขอ	คำสั่งที่ ๗๗/๒๕๕๒	๑๓
๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๓	จำนวน ๒ คดี - การมีคำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือน โดยมีได้ นำระบบเปิดมาใช้ในการประเมินเลื่อนชั้น เงินเดือน - ระยะเวลาในการสอบสวนทางวินัย ไม่ร้ายแรงไม่ควรมีระยะเวลามากกว่า ระยะเวลาในการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรง	อ. ๔๐๙/๒๕๕๒)  อ. ๙๖/๒๕๕๓	๑๕  ๑๖
๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๔	จำนวน ๑ คดี - กรณีคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ ประโยชน์และลักษณะข้อสงวนสิทธิตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	อ. ๓๑๕/๒๕๕๓	๑๙
๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๔	จำนวน ๕ คดี - คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนก้าวล่วงไป ใช้อำนาจของผู้บริหารโรงเรียน - การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนโดยไม่ ปฏิบัติตามระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรี - การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ผ่านการประเมิน การเลื่อนชั้นเงินเดือน - การพิจารณาความดีความชอบกรณี ข้าราชการไม่รายงานผลการปฏิบัติงาน	อ. ๓๑๙/๒๕๕๓  อ. ๓๗๓/๒๕๕๓  อ. ๔๔๖/๒๕๕๓  อ. ๔๕๖/๒๕๕๓	๒๒  ๒๕  ๒๗  ๓๐

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		- การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ที่สูงขึ้น โดยไม่มีอำนาจและนอกเหนือไปจาก ที่ ก.พ. กำหนด	อ. ๔๖๐/๒๕๕๓	๓๓
๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๔	จำนวน ๒ คดี - การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้าย กรณีมี คำร้องขอย้ายสับเปลี่ยนระหว่างบุคคล - สิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งกรณี มีคำสั่งอนุมัติให้ยืมตัวข้าราชการ	อ. ๑๐๓/๒๕๕๔ อ. ๑๑๙-๑๒๐/๒๕๕๔	๓๖ ๓๙
๑๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๔	จำนวน ๔ คดี - การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ข้าราชการที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม - การคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง ที่สูงขึ้นและการใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่ง แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น - การโอนข้าราชการระดับสูงที่เริ่มจาก ฝ่ายการเมืองและมีลักษณะเป็นการลด สิทธิประโยชน์ - มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยอุทธรณ์ และการปฏิเสธคำขอให้พิจารณาใหม่	อ. ๑๗๑/๒๕๕๔ อ. ๒๖๓/๒๕๕๔ อ. ๒๒๙/๒๕๕๔ คำสั่งที่ ๔๐๖/๒๕๕๔	๔๔ ๔๗ ๕๐ ๕๔
๑๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕	จำนวน ๑ คดี - กรณีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน มีก่อนที่ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วย การสอบสวนพิจารณาจะมีผลใช้บังคับ	อ. ๒๒๘/๒๕๕๔	๕๙

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕	จำนวน ๑ คดี - การย้ายข้าราชการในกรณีปกติเป็นดุลพินิจ ของผู้มีอำนาจโดยไม่จำเป็นต้องรับฟัง คู่กรณี แต่ไม่หมายถึงกรณีการย้ายที่ไม่ปกติ	อ. ๓๗๙/๒๕๕๔	๖๒
๑๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๕	จำนวน ๑ คดี - การพิจารณาที่มีคำสั่งอนุมัติให้โอนข้าราชการ จากส่วนราชการหนึ่งไปดำรงตำแหน่งอีก ส่วนราชการหนึ่ง	อ. ๕๓๘/๒๕๕๔	๖๖
๑๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๖	จำนวน ๒ คดี - การขอปรับวุฒิการศึกษาโดยผู้จบ การศึกษาจากต่างประเทศมิได้ส่งคำแปลวุฒิ การศึกษาเป็นภาษาไทย - การมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนโดยมิได้ แจ้งผลการประเมินและไม่เปิดโอกาสให้ ชี้แจงโต้แย้งและไม่ได้ผ่านการพิจารณา ของคณะกรรมการ	อ. ๕๕๔/๒๕๕๕ อ. ๖๖๕/๒๕๕๕	๖๙ ๗๒
๑๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๖	จำนวน ๒ คดี - การออกคำสั่งย้ายสลับตำแหน่งกรณีพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาในทางบริหาร - การไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนทั้งที่มี ผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์เลื่อนขั้น เงินเดือน	อ. ๗๓๑/๒๕๕๕ อ. ๙๐๑/๒๕๕๕	๗๕ ๗๗
๑๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๖	จำนวน ๒ คดี - การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีมี คำสั่งให้ข้าราชการไปช่วยงานในหน่วยงานอื่น หรือปฏิบัติงานอื่น - การขอลาออกจากราชการและ การขอกลับเข้ารับราชการ	อ. ๘๓/๒๕๕๖ อ. ๑๙๙/๒๕๕๖	๘๒ ๘๔

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๖	จำนวน ๒ คดี - การออกคำสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เป็นการชั่วคราว โดยยังมีตำแหน่ง อันดับ ขั้นเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามเดิม - การออกกฎเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น	อ. ๓๗๑/๒๕๕๖ อ. ๔๗๙/๒๕๕๖	๘๘ ๘๙
๑๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๗	จำนวน ๙ คดี - การย้ายเนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ - การย้ายข้าราชการตำรวจโดยไม่สุจริต - การออกคำสั่งย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียน ข้าราชการครู - การออกคำสั่งเลื่อนระดับข้าราชการผู้สอบ คัดเลือกได้และเป็นการเปลี่ยนสายงานด้วย - วันที่ผู้ผ่านการประเมินผลงานทางวิชาการ มีสิทธิที่จะได้เลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งสูงขึ้น - การออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ พลเรือนระหว่างการถูกลงโทษทางวินัย - กรณีการบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้เป็น พนักงานส่วนตำบล - คุณสมบัติของผู้สอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียน นายสิบตำรวจ - กรณีการออกคำสั่งให้กรรมการการ เลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง	อ. ๒๙๖/๒๕๕๖ อ. ๕๖๔/๒๕๕๖ อ. ๗๓๕/๒๕๕๕ อ. ๑๕๐/๒๕๕๖ อ. ๖๖๙/๒๕๕๖ อ. ๕๘๔/๒๕๕๖ อ. ๔๖๑/๒๕๕๖ อ. ๔๘๒/๒๕๕๖ อ. ๖๔๐/๒๕๕๖	๙๕ ๙๘ ๑๐๓ ๑๐๖ ๑๐๙ ๑๑๒ ๑๑๕ ๑๑๙ ๑๒๒
๑๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๗	จำนวน ๒ คดี - ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยไม่ใช้ระบบเปิด แต่เปิดโอกาสให้รับฟัง และชี้แจงก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณา อุทธรณ์	อ. ๗๐๙/๒๕๕๖	๒๒๕

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		- การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ในหน่วยงานราชการ	คำสั่งที่ ๒๘๐/๒๕๕๖	๑๒๗
๒๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๗	จำนวน ๔ คดี - การมีคำสั่งระงับการบรรจุกายาของ ข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตในขณะปฏิบัติ หน้าที่เข้าเป็นข้าราชการตำรวจ - การมีคำสั่งให้เป็นผู้สอบไม่ผ่านภาค ก. เนื่องจากฝ่ายปกครองนำแนวปฏิบัติ ซึ่งเป็นระเบียบภายในที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อความสะดวกมาใช้บังคับ - การตัดสิทธิผู้สอบแข่งขันเข้าเป็น ข้าราชการตำรวจเนื่องจากเป็นผู้มีประวัติ ต้องคำพิพากษาในความผิดฐานเสพยาเสพติด - การออกข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการ ปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโส	อ. ๕๐๔/๒๕๕๖  อ. ๕๔๑/๒๕๕๖  อ. ๖๐๘/๒๕๕๖  อ. ๗๐๒/๒๕๕๖	๑๓๐  ๑๓๒  ๑๓๕  ๑๓๙
๒๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๗	จำนวน ๓ คดี - การย้ายข้าราชการตำรวจโดยถือเป็นเหตุ พิเศษตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ - การมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน กรณี ข้าราชการเนื่องจากไม่ได้รับอนุญาต ให้ลาพักผ่อน - การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตำรวจ โดยนำหลักวิชาการวัดผลมาใช้ในการปรับ เพิ่มคะแนนให้แก่ผู้สอบที่ไม่ผ่านเกณฑ์	อ. ๙๒๖/๒๕๕๖  อ. ๒๓๖/๒๕๕๗  อ. ๒๗๙/๒๕๕๗	๑๔๔  ๑๔๘  ๑๕๑

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๒๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๘	จำนวน ๒ คดี - การใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขอย้าย ข้าราชการครู เพื่ออยู่ร่วมกับคู่สมรส ในท้องที่อำเภอเดียวกัน - นายกเทศมนตรีออกคำสั่งแบ่งงานในหน้าที่ ของปลัดเทศบาลให้กับบริหารงานเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่แทน	อ. ๔๓๙/๒๕๕๗  อ. ๔๘๑/๒๕๕๗	๑๕๖  ๑๕๙
๒๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๘	จำนวน ๑ คดี - การมีคำสั่งย้ายข้าราชการตำรวจ กรณี สับเปลี่ยนให้ผู้อื่นมาดำรงตำแหน่งแทน	อ. ๗๗๖/๒๕๕๗	๑๖๑
๒๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๘	จำนวน ๒ คดี - อธิการบดีโดยคำแนะนำของคณบดี มีคำสั่งให้รองคณบดีพ้นจากตำแหน่ง - ผลสมบูรณ์ของคำสั่งอนุญาตให้ลาออก จากราชการ กรณีผู้ขอลาออกมีหนังสือขอ ยกเลิกก่อนที่จะได้รับแจ้งคำสั่งอนุญาต	อ. ๑๙๒/๒๕๕๘  อ. ๒๖๙/๒๕๕๘	๑๖๖  ๑๖๘
๒๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๙	จำนวน ๓ คดี - การแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ตัดเงินเดือนตามมาตรา ๔๐ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ - การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจสับเปลี่ยน หมุนเวียนในระดับตำแหน่งเดิมอันมีผล ทำให้สภาพการปฏิบัติงานเปลี่ยนแปลง อย่างมีนัยสำคัญ - การมีคำสั่งให้ข้าราชการอัยการอาวุโส ไม่ผ่านการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติ หน้าที่ราชการต่อไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อบ. ๕/๒๕๕๘  อบ. ๖/๒๕๕๘  อ. ๖๕๗/๒๕๕๘	๑๗๓  ๑๗๖  ๑๘๐



ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๒๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๙	จำนวน ๒ คดี - องค์การบริหารส่วนตำบลเลยต่อหน้าที่ ไม่ดำเนินการจ้างผู้สอบคัดเลือกได้เป็น พนักงานจ้าง - ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่ได้แจ้งผล การประเมินให้ผู้บังคับบัญชาทราบก่อน การออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน	อ. ๑๔๕๑/๒๕๕๘  อ. ๒๔๓/๒๕๕๙	๑๘๘  ๑๙๑
๒๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๙	จำนวน ๒ คดี - การแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง เลขาธิการ (นักบริหาร ๑๐) ให้ไปดำรง ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) - การรับพนักงานกลับเข้าทำงาน และการคืน เงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับพนักงาน ที่ถูกปลดออก กรณีศาลปกครองมีคำพิพากษา เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจาก การเป็นพนักงาน	อ. ๑๙๗/๒๕๕๙  อ. ๖๗๘/๒๕๕๙	๑๙๕  ๒๐๐
๒๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๙	จำนวน ๑ คดี - นายกเทศมนตรีออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ วิเคราะห์นโยบายและแผนไปช่วยปฏิบัติ ราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ	อ. ๑๕๕๑/๒๕๕๙	๒๐๔
๒๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๐	จำนวน ๑ คดี - การมีคำสั่งย้ายผู้อำนวยการโรงเรียน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีผู้ยื่นคำขอย้าย เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรอง การย้ายและร่วมพิจารณาให้คะแนนผู้ขอย้าย	อ. ๑๘๓๓/๒๕๕๙	๒๐๘

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๓๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๐	จำนวน ๓ คดี - การมีมติไม่อนุมัติให้ผู้รับการประเมิน เลื่อนตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีคณะกรรมการตรวจและประเมิน ผลงานทางวิชาการมีคำสั่งให้ปรับปรุง แก้ไขผลงาน ครั้งที่ ๒ ในเรื่องที่แตกต่างกัน จากเรื่องเดิม - การประกาศให้ผู้สมัครสอบเข้ารับ ราชการตำรวจเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีเคยกระทำความ ผิดคดีอาญาขณะที่เป็นผู้เยาว์ - หน่วยงานผู้รับโอนมีคำสั่งยกเลิกการ รับโอนข้าราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีผู้ขอโอนเป็นผู้ขอระงับการโอนเอง	อ. ๙๘๒/๒๕๕๙  อป. ๕/๒๕๖๐  อ. ๑๐๘/๒๕๖๐	๒๑๓  ๒๑๕  ๒๑๘
๓๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๐	จำนวน ๑ คดี - การมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรง ตำแหน่งตามกรอบอัตราคำสั่งโดยพิจารณา เกณฑ์และตัวชี้วัดตามที่กำหนดไม่สอดคล้อง กับเจตนารมณ์	อ. ๒๑๔๘/๒๕๕๙	๒๒๒
๓๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๐	จำนวน ๒ คดี - นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่ง ให้พนักงานส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีพนักงาน ส่วนตำบลลาออกจากราชการ แต่ภายหลัง ขอยกเลิกการลาออกก่อนที่คณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัดจะได้พิจารณา ให้ความเห็นชอบ - นายเทศมนตรีมีคำสั่งให้พนักงานเทศบาล ไปประจำเทศบาลก่อนที่การดำเนินการ ทางวินัยเสร็จสิ้น	อป. ๑๕/๒๕๖๐  อ. ๘๒๓/๒๕๖๐	๒๒๗  ๒๓๐

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๓๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๑	จำนวน ๑ คดี - การมีคำสั่งแต่งตั้งคณบดีโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย กรณีคณะกรรมการสรรหา ปฏิเสธรู้ได้คะแนนเสียงสูงสุดและดำเนินการ ลงคะแนนใหม่	อ. ๑๓๖๔/๒๕๖๐	๒๓๔
๓๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๑	จำนวน ๑ คดี - การมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย กรณีคณะกรรมการพิจารณา เลื่อนขึ้นเงินเดือนนำมติของคณะกรรมการ พิจารณากลับกรองผลการประเมินที่ไม่ได้ มีการประชุมมาประกอบการพิจารณา	อ. ๑๔๑๓/๒๕๖๐	๒๓๗
๓๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๑	จำนวน ๑ คดี - การประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันเข้ารับ ราชการตำรวจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีผู้สมัครสอบมีปานดำบริเวณสะดือ แต่ไม่อาจถือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ตามกฎหมาย	อบ. ๓๐/๒๕๖๑	๒๔๒
๓๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๒	จำนวน ๑ คดี - หน่วยงานของรัฐที่ประกาศรับสมัคร สอบคัดเลือกเฉลยต่อหน้าที่ไม่แจ้งผล การวัดผลความรู้ความสามารถให้ผู้เข้ารับ การสอบคัดเลือกแต่ละรายทราบ มีเพียง การปิดประกาศไว้เท่านั้น	อ. ๑๐๙๐/๒๕๖๑	๒๔๕
๓๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๒	จำนวน ๓ คดี - เจ้าหน้าที่ให้คะแนนสอบสัมภาษณ์ โดยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และกรอบ การให้คะแนนเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้การสอบแข่งขันไม่เป็นธรรม และเป็น การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย	อ. ๑๕๕/๒๕๖๑	๒๔๙

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- สภามหาวิทยาลัยเพ็ญกอนคำสั่งแต่งตั้ง คณบดี เนื่องจากในการประชุมคัดเลือก มีคู่สมรสของคณบดีเป็นกรรมการ</li> <li>- คำสั่งให้ผู้สมัครเป็นข้าราชการตำรวจ ไม่ผ่านการสอบสัมภาษณ์ เพราะเหตุมี รอยสักขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด บริเวณกลางหลัง</li> </ul>	<p>อบ. ๘๖/๒๕๖๑</p> <p>อบ. ๓๑/๒๕๖๒</p>	<p>๒๕๓</p> <p>๒๕๔</p>
๓๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒	<p>จำนวน ๑ คดี</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏที่กำหนด ให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์ และข้าราชการพ้นจากตำแหน่งระหว่าง ถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ถือว่า กระทบสิทธิของผู้ถูกสอบสวนทางวินัย และไม่ชอบด้วยกฎหมาย</li> </ul>	อ. ๑๖๕/๒๕๖๒	๒๖๒
๓๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	<p>จำนวน ๑ คดี</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีคำสั่งย้ายผู้อำนวยการวิทยาลัย สารพัดช่างโดยคณะกรรมการกลั่นกรอง การบริหารงานบุคคลยังไม่ให้ความเห็นชอบ เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับการย้ายข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา</li> </ul>	อบ. ๙๑/๒๕๖๒	๒๖๖

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลออกประกาศห้ามเทศบาลใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ข้ามจังหวัด โดยให้มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับกับการสอบแข่งขันที่ดำเนินการก่อนวันที่มีประกาศดังกล่าว ย่อมเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่านิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้สอบได้ และได้ขึ้นบัญชีในภาคต่าง ๆ ตามที่แต่ละคนได้เลือกไว้ ตามประกาศการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน จังหวัดกาญจนบุรี โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าใจว่าสามารถใช้บัญชีข้ามจังหวัดและเลือกภาคที่จะลงได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เคยมีอยู่เดิม แต่โดยที่ระหว่างการดำเนินการสอบของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)) ได้มีมติห้ามใช้บัญชีข้ามจังหวัด เป็นผลให้เทศบาลตำบลแก่งเสี้ยนไม่เรียกบรรจุหรือดำเนินการใด ๆ กับบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่ามติดังกล่าวไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้สมัครสอบแข่งขันของเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยนทุกคน เพราะผู้สมัครแต่ละคนที่เดินทางไปสมัครสอบที่เทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน โดยรับรู้ถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเดิม คือสามารถใช้บัญชีข้ามจังหวัดและเลือกภาคที่จะลงได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลใหม่ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือหรือคำสั่งว่า ประกาศการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน เป็นไปโดยชอบตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข และสามารถใช้อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ตามหลักเกณฑ์เดิม และขยายระยะเวลาการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยนที่สูญเสียไปนับแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ ออกไปให้เกิน ๒ ปี หรือเยียวยาเป็นอย่างอื่น หนึ่งอย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยให้ประกาศผลการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเทศบาลของเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยน มีผลใช้บังคับได้ตามระเบียบและหลักเกณฑ์เดิมทุกประการ และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยนตามประกาศดังกล่าวยังคงใช้ได้ต่อไปอีก ๒ ปี นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อเยียวยาความเสียหาย

ทุกประการ ที่เกิดขึ้นแก่สิทธิที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นขอคัดค้านในชั้นอุทธรณ์แล้ว และผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นขอคัดค้านในชั้นฎีกาแล้ว อันเนื่องมาจากมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งนี้ ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีนี้เป็นสองประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง วินิจฉัยว่า แม้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลใหม่ยังไม่มีสถานะเป็นกฎที่มีผลใช้บังคับกับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) และยังไม่อาจนำมาใช้ยื่นกับผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนได้ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำมติพิพาท ไปออกประกาศฯ กำหนดมาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่โดยยกเลิกประกาศฉบับเดิมและให้ประกาศฉบับใหม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้แจ้งให้ ก.ท.จ. ทุกแห่งออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลขึ้นใหม่โดยยกเลิกหลักเกณฑ์ฉบับเดิมและให้ประกาศฉบับใหม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังเช่นเดียวกัน เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอมาโดยชัดแจ้งให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนประกาศดังกล่าวด้วยก็ตาม แต่ก็มี ความเกี่ยวพันโดยตรงกับมติพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงอนุมานได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำขอมาโดยปริยายว่า ขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนประกาศฉบับใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่นำมติพิพาทกำหนดเป็นประกาศฉบับใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้

ประเด็นที่สอง วินิจฉัยว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกฎและต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งก่อนที่จะมีการออกประกาศดังกล่าว ประกาศฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และประกาศที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันที่ ก.ท.จ. ต่าง ๆ รวมทั้ง ก.ท.จ. กาญจนบุรีได้กำหนดขึ้นตามประกาศฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดให้มีการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลหนึ่งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นได้ ซึ่งเทศบาลต่าง ๆ รวมทั้งเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยนก็ได้ดำเนินการสอบแข่งขันโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้สมัครสอบแข่งขันรวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ได้เข้าสมัครสอบแข่งขันโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่า ถ้าตนสอบแข่งขันได้ ก็จะมีสิทธิดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิมและจะกำหนดมาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมในหน้าที่สำคัญเช่นนี้ ก็จะต้องกำหนดให้มีผลใช้

บังคับในอนาคต เพื่อให้ ก.ท.จ. ต่าง ๆ ได้มีเวลาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ และให้เทศบาลต่าง ๆ รวมทั้งผู้สมัครสอบแข่งขัน ได้มีโอกาสพิจารณาปรับตัวให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศดังกล่าว โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง และไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังนี้

(๑) แก้ไขวันมีผลใช้บังคับของประกาศดังกล่าวให้สอดคล้องกับคำพิพากษากล่าวคือ ให้มีผลใช้บังคับในอนาคต

(๒) แจ้งให้ ก.ท.จ. พิจารณาดำเนินการแก้ไขวันมีผลใช้บังคับของประกาศของ ก.ท.จ. ที่กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยให้มีผลใช้บังคับในอนาคต และให้มีบทเฉพาะกาลรับรองการดำเนินการสอบแข่งขันพนักงานเทศบาลโดยเทศบาลที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิมให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไป

(๓) แจ้งให้ ก.ท.จ. กาญจนบุรี พิจารณาดำเนินการให้ผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลตำบลแก่งเสี้ยนตามประกาศผลการสอบแข่งขัน ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ ได้รับสิทธิตามประกาศดังกล่าวต่อไปได้ตามที่เห็นว่าเป็นธรรม

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้นให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่  
มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔-๗๙/๒๕๕๑)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ โดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานต้องแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน เพื่อเปิดโอกาสข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงหรือให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลก่อนที่จะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานในครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา) มีมติไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้อำนวยการฯ ประเมินผลการปฏิบัติงานโดยมีอคติส่วนตัวและกล่าวหาผู้ฟ้องคดีไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยปราศจากพยานหลักฐานและการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ โดยไม่แจ้งการประเมินและผลการประเมินก่อนจะมีคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีในครึ่งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๔

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ใต้บังคับบัญชาถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ความสามารถและความอดุสาหะ ตลอดจนการรักษาวินัยและการปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ตามเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. โดยให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณา และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ เพื่อให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ ซึ่ง ก.พ. ได้มีหนังสือชักชวนความเข้าใจหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับระบบเปิด ข้อ ๒ ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคล



ทุกครั้งที่มีการประเมิน และข้อ ๔ ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ประเมินเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมิน และผลการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับการเสนอพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้มีสิทธิพบผู้บังคับบัญชาได้ทันทีที่รับทราบผลการพิจารณา ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีและผู้อำนวยการฯ ไม่ปฏิบัติยอมถือว่าการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนกระทำไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ และมีผลทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจยืนยันได้ว่าการแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นรายบุคคลหรือไม่ ประกอบกับรักษาการผู้อำนวยการฯ ชี้แจงว่าไม่ได้แจ้งผลการประเมินให้ทราบเป็นหนังสือ แต่ได้แจ้งด้วยวาจาต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารที่ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการด้วย จึงรับฟังได้ว่าผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงาน มิได้แจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นรายบุคคลตามระบบเปิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสชี้แจงหรือให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามที่กำหนดไว้ การแจ้งประกาศเรื่องระบบเปิดให้ข้าราชการทราบ มิใช่เป็นการแจ้งการประเมินและผลการประเมินแต่อย่างใด คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งปีแรกของปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนแล้ว ผู้อำนวยการฯ จะต้องแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นรายบุคคล พร้อมทั้งให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงก่อนจะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระบบเปิด โดยให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓/๒๕๕๑)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การตรากฎหมายให้มีผลบังคับย้อนหลัง เป็นผลให้จำนวนเงินที่เบิกไปแล้ว ตามสิทธิที่มีอยู่เดิมลดลง จำนวนเงินที่เบิกเกินสิทธิ ถือเป็นลามกมิดครวได้ แต่เมื่อไม่มีมาตราใด ให้หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้มีสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายเดิม และได้รับเงินไป คินเงินจำนวนที่ได้รับไว้เป็นลามกมิดครวได้และปฏิเสธที่จะคืนให้ อีกทั้ง ไม่มีบทกฎหมายใดให้อำนาจในการออกคำสั่งในลักษณะเช่นว่านี้ได้ คำสั่งเรียกเงินคืน จึงเป็นเพียงหนังสือทวงถาม มิใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับคำสั่งจึงยังไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและกรณีเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยที่ศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งอัครราชทูตในต่างประเทศ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) มีคำสั่งเรียกผู้ฟ้องคดีกลับประเทศ ตามแผนปรับลดค่าใช้จ่ายภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ โดยโอนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ ให้อัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ กำหนดให้เบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑ เรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายที่อนุมัติให้เบิกจ่าย ไปก่อนนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๖ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ส่วนที่เบิกเกินสิทธิไปโดยมิชอบ ขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว แม้การได้มาซึ่งเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในอัตราสามเท่าของ จำนวนเงินเพิ่มพิเศษ จะเป็นการได้รับตามสิทธิที่มีอยู่ตามมาตรา ๗๐ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นก็ตาม แต่เมื่อต่อมา มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งย้อนหลังไปมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นผลให้จำนวนเงินค่าใช้จ่ายลดลง ครั้งหนึ่ง ดังนั้น เงินจำนวนที่ได้รับเกินสิทธิ จึงมีลักษณะเป็นลามกมิดครวได้ ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ ต้องคืนตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกา

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ที่มิสิทธิได้รับเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และได้รับเงินไปในระหว่างวันที่ ๑ มกราคม ถึงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ คืบเงินจำนวนที่ได้รับไว้เกินสิทธิ ในกรณีที่ผู้ได้รับเงินเป็นลาภมิควรได้ปฏิเสธที่จะคืนให้ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งในลักษณะเช่นว่านี้ได้ การที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ส่วนที่เบิกเกินสิทธิไปเพื่อนำส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จึงไม่ได้เป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื้อหาสาระตามหนังสือเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเท่านั้น หากคำสั่งที่มีผลบังคับแต่ประการใดไม่สิทธิของผู้ฟ้องคดียังไม่ถูกกระทบ จึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงยังไม่มีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกปัญหาขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีกเพราะไม่ทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๙/๒๕๕๑)

ปลัดกระทรวงมีอำนาจออกคำสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนในกระทรวงให้ไปปฏิบัติราชการเป็นการประจำ ในตำแหน่งที่ ก.พ. ยังไม่ได้กำหนด โดยเบิกเงินเดือนทางสังกัดเดิมได้ตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และกรณีถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางบริหาร มิใช่กรณีการออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง และไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. (นายแพทย์ ๘ วช.) ถูกประชาชนร้องเรียนว่า คิดค่ายาค่ารักษาสูงกว่าที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ตรวจคนไข้หญิงไม่สุภาพและขาดจรรยาบรรณแพทย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดกระทรวงสาธารณสุข) จึงมีคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นการประจำ และต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด) ได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ขอกลับไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาล ล. ตามเดิม แต่ไม่ได้รับการพิจารณาและมีผู้คัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งที่ ๒๐๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่กองสาธารณสุขภูมิภาคเป็นการประจำ โดยให้เบิกจ่ายเงินเดือนทางสังกัดเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและเรียกค่าเสียหาย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจออกคำสั่งที่ ๒๐๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๔ ได้ตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เนื่องจากมีอำนาจรับผิดชอบคุ้มครองราชการประจำในกระทรวงเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการและนโยบายของทางราชการตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะผลการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริง จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่มักมีปัญหาเกี่ยวกับเพื่อนร่วมงานและประชาชนที่มาใช้บริการ หากปล่อยปละละเลยให้ทำหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลต่อไป ย่อมคาดหมายได้ว่าจะเกิดความเสียหายต่อการทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่กองสาธารณสุขภูมิภาคเป็นการประจำโดยเบิกเงินเดือนทางสังกัดเดิม โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑ จึงเป็นการกระทำโดยมีเหตุผลอันสมควรและเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องกระทำ ถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางบริหาร มิใช่กรณีการออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง การออกคำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเนื่องจากเดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาล การดำเนินการเพื่อพิจารณาตำแหน่งที่เหมาะสม

ในการออกคำสั่งย้าย จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบโดยพิจารณาหาตำแหน่งที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถในตำแหน่งหน้าที่ใหม่ ประกอบกับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาแบบเดิม ๆ ขึ้นซ้ำอีก และเมื่อเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๘/๒๕๕๑)

ตำแหน่งข้าราชการและตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวเป็นคนละกรณี ซึ่งลักษณะงานไม่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อมีการเตรียมการที่จะจ้าง มีการตั้งงบประมาณไว้ และผู้บังคับบัญชาได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างให้ผ่านเกณฑ์การประเมิน และเห็นควรต่อสัญญาจ้างดังที่เคยปฏิบัติมา แต่กลับไม่ต่อสัญญาจ้าง โดยอ้างว่า มีการบรรจุข้าราชการแล้ว และลูกจ้างเปิดเผยความลับของทางราชการ แต่ไม่ดำเนินการทางวินัย ถือว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ และต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมเป็นลูกจ้างชั่วคราวสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ทำสัญญาจ้างปีต่อปี รวมระยะเวลา ๙ ปี สำหรับการจ้างในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีผ่านเกณฑ์การประเมินสูงกว่าลูกจ้างชั่วคราวอีกสองคน และผู้บังคับบัญชามีความเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเห็นควรจ้าง แต่ที่ประชุมคณะผู้บริหารองค์การฯ มีมติต่อสัญญาจ้างให้กับลูกจ้างชั่วคราวสองคน แต่ไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี โดยไม่ให้เหตุผล ต่อมาได้มีการบรรจุแต่งตั้งนางสาว ภ. เข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ในลักษณะจ้างปีต่อปีติดต่อกันรวม ๙ ปี และในทางปฏิบัติที่ใช้มาตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๐ ก่อนจะทำสัญญาจ้างในปีต่อไป ผู้บังคับบัญชาจะประเมินผลการปฏิบัติงาน หากเห็นว่าเหมาะสม โดยผ่านเกณฑ์ประเมิน จะได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้างไม่เกินหนึ่งปีงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๖ ข้อ ๖ สำหรับการจ้างในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้ผู้ฟ้องคดีผ่านเกณฑ์ประเมิน

สูงกว่าลูกจ้างรายอื่นอีกสองคน และเห็นว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ควรจ้างต่อ แต่ที่ประชุมคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี และอ้างเหตุในภายหลังว่า เพราะมีแผนที่จะบรรจุนางสาว ภ. เข้าเป็นพนักงานตามแผนอัตรากำลัง ๓ ปี เป็นกรณีที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะกรณีนางสาว ภ. เป็นการบรรจุผู้สอบแข่งขันได้เข้ารับราชการ เป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๒ มิใช่บรรจุเข้าปฏิบัติงาน เป็นลูกจ้างชั่วคราว จึงเป็นคนละกรณีกับตำแหน่งที่จะใช้จ้างผู้ฟ้องคดี และตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี มีหน้าที่เพียงช่วยเหลือการปฏิบัติงานของหัวหน้าฝ่ายการคลังตามที่ได้รับมอบหมาย แตกต่างกับตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๒ ซึ่งเป็นตำแหน่งในสายงานหลัก ลักษณะงานจึงมิได้ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ การที่ผู้บังคับบัญชาได้ประเมินผลการปฏิบัติงาน ก่อนที่สัญญาจ้างครั้งสุดท้ายจะครบกำหนด ย่อมแสดงชัดว่าประสงค์จะจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงาน ต่อในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ซึ่งได้กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีและอัตรากำลังไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ประกอบผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง มีน้ำหนักน่าเชื่อว่าเหตุที่ไม่จ้าง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบพีชายและบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ชอบ มาวุ่นวายในองค์การบริหารส่วนตำบลและมีปัญหาขัดแย้งกับผู้บริหารเป็นการส่วนตัวมากกว่า จะเป็นเพราะผู้ฟ้องคดีนำความลับของทางราชการไปเปิดเผย ซึ่งหากเช่นนั้นก็ควรจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยหรือว่ากล่าวตักเตือน กรณีจึงเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีไม่จ้างผู้ฟ้องคดีในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ เท่ากับจำนวนเงินค่าจ้างและระยะเวลาการจ้างที่เคยจ้างปฏิบัติงานในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ เป็นเวลา ๑๒ เดือน โดยอาศัยฐานค่าจ้างและระยะเวลาการจ้างตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเดิม

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๙/๒๕๕๑)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

หลักเกณฑ์ในการเลื่อนระดับและแต่งตั้งนักบริหารงานเทศบาล ซึ่งคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดประกาศกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมาย มีสถานะเป็นกฎที่คณะกรรมการฯ เองต้องยึดถือปฏิบัติตาม การที่ คณะกรรมการฯ ไม่พิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอเลื่อนระดับของผู้ฟ้องคดี แต่มีมติ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ ดังกล่าวเสียก่อน ย่อมเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลัก ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และเมื่อเป็นการกระทำที่ใช้เฉพาะ กับผู้ฟ้องคดีเพียงรายเดียวในขณะที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติเป็นไปตามมาตรฐานกำหนด ตำแหน่งอยู่แล้ว กรณีจึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักความเสมอภาค และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๖) รักษาการ ในตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๖) ได้ยื่นคำขอเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่ง ปลัดเทศบาลที่ว่าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด) มีมติให้ผู้ฟ้องคดี จัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดที่กำหนดให้ต้องจัดทำ วิสัยทัศน์ในการเข้าสู่ตำแหน่ง จึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีขอเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่ง ปลัดเทศบาลที่ว่างอยู่ ซึ่งเป็นตำแหน่งในสายงานนักบริหารงานเทศบาลในระดับเดียวกันกับตำแหน่ง รองปลัดเทศบาลที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอยู่ จึงเป็นกรณีที่สามารถโอนไปดำรงตำแหน่งดังกล่าว ได้ตามข้อ ๑.๓.๑ ของประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนระดับ และแต่งตั้งนักบริหารงานเทศบาล ฉบับลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยที่ประกาศดังกล่าวมีสถานะเป็น “กฎ” เนื่องจากมีผลบังคับแก่พนักงานเทศบาลในจังหวัดเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายบังคับ แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องผูกพันต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตามประกาศที่ตนได้กำหนดขึ้นอยู่ตลอดไปตราบที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำวิสัยทัศน์เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง อันเป็นการตรวจสอบเกณฑ์ด้านความสามารถอีกครั้งหนึ่ง ทั้งที่ผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาล ๖ อันเป็นตำแหน่งและระดับเดียวกับตำแหน่งปลัดเทศบาล และตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด ก็ได้กำหนด ให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาล ๖ มีหน้าที่และความรับผิดชอบปฏิบัติงานในฐานะ รองปลัดเทศบาลหรือปลัดเทศบาลก็ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ผ่านเกณฑ์การประเมิน ตามมาตรฐานในการวัดระดับความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ที่เป็นไปตามมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งสำหรับตำแหน่งปลัดเทศบาลแล้ว การให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำวิสัยทัศน์ จึงเป็น การสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นและเป็นการดำเนินการนอกเหนือจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศกำหนดไว้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงขัดต่อหลักความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติเห็นชอบ ให้ผู้อื่นที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาลซึ่งยื่นคำขอในลำดับก่อนและหลังผู้ฟ้องคดี เลื่อนระดับได้ โดยมีได้ให้จัดทำวิสัยทัศน์ประกอบการพิจารณา จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกัน ให้แตกต่างกันในสาระสำคัญอันเป็นการเลือกปฏิบัติ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานในฐานะ ปลัดเทศบาลตั้งแต่ดำรงตำแหน่งนักบริหารงานเทศบาล ๕ มาโดยตลอด นอกจากนั้น ตามประกาศ ของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่ง ในสายงานนักบริหารงานเทศบาลในระดับ ๖ สามารถโอนย้ายสับเปลี่ยนกันได้ จึงเห็นได้ว่า ทั้งสองตำแหน่งต้องการผู้มีความรู้ความสามารถไม่แตกต่างกัน ดังนั้น การให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำ วิสัยทัศน์เพื่อพิจารณาด้านความรู้ ความสามารถอีกครั้งเพียงคนเดียว ย่อมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของกฎหมาย และถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักความเสมอภาค มติของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอเลื่อนและโอนไปดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๖) ที่ว่าง เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๓ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๕๒)



### คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง จะมีคำสั่งย้ายโดยชอบด้วยกฎหมายได้ จะต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ก่อน มติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่อนุมัติให้ย้าย จึงเป็นอุปสรรคขัดขวางอันก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ยื่นคำขอที่จะมีสิทธิฟ้องคดีให้เพิกถอนมตินั้นได้ และเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการร้องทุกข์ไว้ ก็ย่อมสามารถฟ้องคดีได้ทันทีนับแต่รู้หรือควรรู้ถึงมติดังกล่าว การร้องทุกข์จึงไม่มีผลทางกฎหมายทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีต้องสะดุดหยุดลงหรือสะดุดหยุดอยู่แต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนนิคมสร้างตนเอง ได้ยื่นคำขอย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านท่ายาง แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต ๒) มีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีย้ายตามคำขอ ทั้งที่ได้รับการประเมินโดยมีคะแนนเป็นลำดับที่หนึ่ง โดยผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีใช้หลักฐานประกอบการย้ายไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและผู้ที่ได้คะแนนต่ำกว่าสมควรได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งต่อมาได้มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้ย้ายดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่า การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษาอื่นภายในเขตพื้นที่การศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษาต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับย้ายแล้วแต่กรณี และเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ดังนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต ๒ จะมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านท่ายางตามคำขอของผู้ฟ้องคดีและตามที่เห็นสมควรมีคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดี (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต ๒) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีการดำเนินการเสนอขออนุมัติย้ายตามคำขอ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่อนุมัติให้ย้าย มติของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต ๒ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งตามคำขอและตามที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต ๒ เห็นสมควรมีคำสั่งเช่นนั้นได้ มติดังกล่าว

จึงก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากมติดังกล่าว จำต้องมีคำบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยการสั่งให้เพิกถอนมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

แต่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบุรี เขต ๒ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี มีใช้การกระทำของผู้บังคับบัญชา แม้ผู้ฟ้องคดีจะเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือความคับข้องใจก็ไม่อาจจะร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ ทั้งมิใช่คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงถือได้ว่าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจใช้สิทธิฟ้องคดีได้ทันทีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงมติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งที่ไม่อาจร้องทุกข์ได้ ไม่มีผลทางกฎหมายทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีต้องสะดุดหยุดลงหรือสะดุดหยุดอยู่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ จึงเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงมติไม่อนุมัติให้ย้ายก่อนวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองโดยส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองไม่อาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗/๒๕๕๒)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ขั้นตอนการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประเมินกับผู้รับการประเมิน และการแจ้งผลการประเมินรายบุคคลให้ผู้รับการประเมินทราบเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้รับการประเมินได้ชี้แจง ให้ความเห็น หรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือน ในระบบเปิดที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติ เมื่อไม่ได้ดำเนินการ คำสั่งไม่เลื่อนเงินเดือนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากผลงานของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเป้าหมายของทางราชการ ขาดความตั้งใจในการทำงาน ไม่ปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถ ต้องได้รับการพัฒนาทุกด้าน จึงไม่สมควรเลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นธรรม และไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนของกฎหมาย เพราะไม่มีการชี้แจงรายละเอียดให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามระเบียบ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่ควรจะได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ กำหนดให้นำระบบเปิดมาใช้ในการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งโดยหนังสือแจ้งเวียนของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ กำหนดสาระสำคัญให้ผู้ประเมินต้องแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกประเมินได้ชี้แจง ให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนที่จะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้มีสิทธิพบผู้บังคับบัญชาได้ทันทีที่รับทราบผลการประเมิน และให้มีการประกาศรายชื่อผู้ที่มีผลการประเมินแต่ละครั้งอยู่ในระดับดีและดีเด่นในที่เปิดเผยเพื่อให้ข้าราชการทราบโดยทั่วกัน เมื่อปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี

ตามแบบประเมินเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยมีได้มีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาขั้นต้นและผู้ฟ้องคดีผู้รับการประเมินก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติงานใด และมีหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวอย่างไร อีกทั้งเมื่อผู้บังคับบัญชาขั้นต้นมีความเห็นว่าผลงานของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเป้าหมายของทางราชการ ขาดความตั้งใจในการทำงาน ต้องได้รับการพัฒนาทุกด้าน จึงไม่สมควรเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และได้เสนอความเห็นต่อไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการประเมิน กรณีจึงถือว่ามิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจง ให้ความเห็น หรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินก่อนจะมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนในระบบเปิดที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติ เนื่องจากทำให้ผู้ประเมินและผู้ถูกประเมินมีโอกาสทำความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของผลงานที่จะประเมินและหลักเกณฑ์ในการประเมินร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน และก่อให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๐๒ และข้อ ๓๐๕ ของประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เฉพาะกรณีของผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๘/๒๕๕๒)

แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงไว้โดยเฉพาะ แต่ระยะเวลาในการดำเนินการก็ไม่ควรมีระยะเวลามากกว่าระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ไม่ควรเกินสองร้อยเจ็ดสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการสอบสวนได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และเมื่อไม่มีบทบัญญัติใดห้ามมิให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีเกินกว่าหนึ่งขั้นหรือเลื่อนขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้นหรือเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น อีกทั้งการเลื่อนขั้นเงินเดือนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงและการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงล่าช้าเกินสมควร

จึงมิได้เป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยไม่ร้ายแรงได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) ดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรโดยใช้ระยะเวลาดำเนินการนานถึง ๕ ปี ๖ เดือน ทำให้ในช่วงระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยต้องเสียโอกาสในการเลื่อนขั้นเงินเดือน เสียสิทธิเลื่อนระดับตำแหน่ง เงินประจำตำแหน่ง และเสียหายแก่การจะได้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางราชการ เกียรติยศ ชื่อเสียง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเงินพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้มำตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไว้ แต่การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับข้าราชการดังกล่าวก็ชอบที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และโดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไว้โดยเฉพาะ จะมีก็แต่ข้อ ๑๒ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งกำหนดกรอบระยะเวลาให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกกล่าวหาไว้ ดังนั้น ระยะเวลาในการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงจึงไม่ควรจะมีระยะเวลามากกว่าระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง กล่าวคือ ไม่ควรเกินสองร้อยเจ็ดสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการสอบสวนได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ใช้ระยะเวลาในการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีประมาณสามร้อยยี่สิบเก้าวัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการอย่างไร แต่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามข้อหาเดิม ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนฯ ใช้ระยะเวลาสอบสวนเพิ่มเติมเป็นเวลาเก้าเดือนเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน รวมระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นประมาณ ๓ ปีเศษ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดี โดยใช้ระยะเวลาในการสอบสวนเกินกว่า

ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎ ก.พ. ฉบับใด ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีเกินกว่าหนึ่งขั้นหรือได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้นในแต่ละครั้งหรือมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น อีกทั้งการจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในแต่ละครั้งต้องเป็นผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน ดังนั้น การมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรง และการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร จึงมิได้เป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเกินกว่าหนึ่งขั้นในระหว่างถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไม่แล้วเสร็จ และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งก็เป็นผลเนื่องมาจากคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมาช่วยราชการที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด การไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งและไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง จึงมิใช่ผลโดยตรงจากการที่ดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงล่าช้าเกินสมควรเช่นกัน

นอกจากนั้น เมื่อได้พิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูลรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการโดยไม่อยู่ปฏิบัติราชการตามที่ควรต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นการทุจริตต่อหน้าที่และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ร้ายแรงและมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน โดยมีได้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแม้จะเป็นการดำเนินการสอบสวนทางวินัยล่าช้าเกินสมควร ก็ถือเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมาก กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๖/๒๕๕๓)

### คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

มติที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยที่คัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ได้รับคัดเลือก ตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการมีมติกำหนดเงื่อนไขให้คัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีใหม่อีกครั้ง หากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการ สภามหาวิทยาลัย ชุดใหม่มีผลบังคับก่อนวันที่ได้มีมติดังกล่าว มีลักษณะเป็นข้อสงวนสิทธิ ให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) มิใช่เป็นข้อกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครองเริ่มมีผล หรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งหรือข้อกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิ หรือภาระหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครองต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน ตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และการที่ สภามหาวิทยาลัย (ชุดใหม่) ได้จัดประชุมและมีมติคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง อธิการบดีมหาวิทยาลัยใหม่ มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ ๘ ไม่เห็นด้วย กับการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สภามหาวิทยาลัย) และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ (นายกสภามหาวิทยาลัย) ที่มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ เลือกผู้ช่วยศาสตราจารย์ ล. เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีแทนที่จะเป็นผู้ฟ้องคดี ซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ (ชุดเดิม) ในการประชุม ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๑ ได้มีมติเลือกผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือคัดค้านการเลือกอธิการบดีในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่พิจารณา จึงเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เลือกผู้ช่วยศาสตราจารย์ ล. เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่นำ ชื่อผู้ฟ้องคดีเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ และละเลยต่อหน้าที่ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าว และให้ดำเนินการ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นอธิการบดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๑ เลือกผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕ และมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๖ (๓) (๔) และ (๕) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ให้นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งใหม่ ดังนั้น แม้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) จะได้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากครบวาระตั้งแต่วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้รับแจ้งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจอย่างไรก็ตาม ก่อนดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๑ ได้มีการแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่ามีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ แต่ยังไม่ได้รับหนังสือโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงได้มีมติกำหนดว่าขณะนี้อยู่ระหว่างการรอพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่ หากทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยชุดใหม่มีผลบังคับก่อนวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะจัดประชุมเพื่อดำเนินการเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งอธิการบดีใหม่อีกครั้ง แต่หากทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดใหม่มีผลบังคับหลังวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการนำรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดีต่อไป ซึ่งผู้เข้ารับการเสนอชื่อเพื่อเลือกให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้รับทราบแล้วและไม่มีข้อขัดข้อง มติดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นข้อสงวนสิทธิให้ยกเลิกหรือเพิกถอนมติที่เลือกผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



มิใช่เป็นข้อกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครองเริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใด เวลาหนึ่ง หรือข้อกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครอง ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอนตามนัยมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๑ กำหนดข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลแล้ว และโดยที่มาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง เมื่อมหาวิทยาลัยได้รับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๑ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ชุดใหม่) ได้ประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ เพื่อคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัย คนใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ชุดเดิม) จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เข้ารับการสัมภาษณ์ และผลการลงคะแนน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเลือกผู้ช่วยศาสตราจารย์ ล. เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยคนใหม่ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการนารายชื่อเสนอสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อนำความกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ล. ให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไป จึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและจำต้องถูกเพิกถอน และเป็นผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๑ ที่เลือกผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตามมติดังกล่าวอีกต่อไป การไม่ดำเนินการเสนอชื่อผู้ฟ้องคดีเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยตามมติดังกล่าว จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๕/๒๕๕๓)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เมื่อหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้การประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้บังคับบัญชาเป็นอำนาจโดยแท้ของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น การที่คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนก้าวล่วงไปใช้อำนาจบีบบังคับให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเปลี่ยนแปลงรายชื่อผู้ที่เสนอให้ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่งและมิได้พิจารณาจากผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แท้จริงตามที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ประเมินมา เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน) ที่มีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ตามที่ผู้บริหารโรงเรียนได้เสนอ อันเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ออกคำสั่งที่ ๕๐๖/๒๕๔๕ เรื่อง เลื่อนขั้นและระดับเงินเดือนข้าราชการครู ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ (วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕) ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเพียง ๐.๕ ขั้น ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) เห็นว่าได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติข้างต้นแล้ว ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้เสนอเรื่องต่อ อ.ก.ค. จังหวัด ต่อมา อ.ก.ค. จังหวัดมีมติว่าผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จึงให้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่ ๕๐๖/๒๕๔๕ เรื่อง เลื่อนขั้นและระดับเงินเดือนข้าราชการครู ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ประจําปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน และตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ข้อ ๑๑.๑ ข้อ ๑๑.๒ วรรคหนึ่ง ข้อ ๑๑.๓ และข้อ ๑๑.๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอและผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเท่านั้นที่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนตามที่โรงเรียนเสนอ ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการครู มีระเบียบกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองเกี่ยวกับวงเงิน โควตา และการจัดลำดับความดีความชอบซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้พิจารณาให้เลื่อนชั้นเงินเดือนในชั้นต่าง ๆ มาแล้ว ต่อจากนั้นจึงนำเสนอต่อสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เพื่อจัดลำดับความดีความชอบและจัดทำบัญชีของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอพิจารณาต่อไปเท่านั้น แม้คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนจะเห็นว่า การพิจารณาความดีความชอบที่โรงเรียนเสนอมานั้นยังไม่เหมาะสม อันเป็นเหตุให้ข้าราชการไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกกลั่นแกล้งก็ตาม เพราะคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมิได้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเสนอให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ ๑.๕ ชั้น ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ดีเด่นและอยู่ในลำดับที่ ๑ แต่กรรมการกลุ่มโรงเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน ครั้งที่ ๑ ของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว ๑ ชั้น จึงขอให้นาง อ. (ผู้บริหารโรงเรียนของผู้ฟ้องคดี) ทบทวนใหม่ และนาง อ. ได้เสนอด้วยวาจาให้เปลี่ยนเป็นผู้อื่นแทน โดยมีได้แก้ไขแบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผู้ฟ้องคดีจากที่เคยได้รับ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือน ๐.๕ ชั้น และต่อมาสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีคำสั่งที่ ๕๐๖/๒๕๔๕ เรื่อง เลื่อนชั้นและระดับเงินเดือนข้าราชการครู ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ สั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๐.๕ ชั้น เห็นว่านาง อ. ได้เปลี่ยนแปลงรายชื่อผู้ฟ้องคดีเพราะถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยกรรมการกลุ่มโรงเรียนได้แสดงความเห็นในที่ประชุมคัดค้านการประเมินผลการปฏิบัติราชการผู้ใต้บังคับบัญชาของนาง อ.

อันเป็นอำนาจโดยแท้ของนาง อ. ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นตามกฎหมาย อีกทั้งการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มิได้คำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่ง และมีได้พิจารณาจากผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่แท้จริงตามที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ประเมิน ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าการเสนอให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑.๕ ขั้น เป็นการผิดหลักเกณฑ์ที่เมื่อรวมทั้งปีแล้วเกิน ๒ ขั้น ก็ชอบที่จะเสนอให้นาง อ. แก้ไขให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หาได้ทำเช่นนั้นไม่ กลับก้าวล่วงเข้าไปเสนอให้เปลี่ยนจากผู้ฟ้องคดีเป็นนาง ร. อันเป็นการกระทำในลักษณะของการใช้เสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนบึงบงกชนาง อ. ให้ยอมปฏิบัติตาม แล้วจึงลงมติและจัดทำเป็นบันทึกผลการประชุมของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนว่านาง อ. เป็นผู้ขอเปลี่ยนแปลงรายชื่อเองก่อนที่จะส่งแบบบัญชีไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้มีอำนาจออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าบันทึกการประชุมที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง เป็นบันทึกการประชุมของนาง อ. ที่ยังมิได้รับรองและมีการแต่งข้อความใหม่ เป็นการกล่าวอ้างลอยๆ ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ และเท่ากับกล่าวอ้างว่านาง อ. จัดทำเอกสารเท็จเพียงเพื่อช่วยเหลือผู้ฟ้องคดี และการกล่าวอ้างว่าไม่ได้บังคับให้นาง อ. เปลี่ยนแปลงรายชื่อและมิได้ลงมติ เป็นเพียงการเสนอแนะและการแสดงความคิดเห็นของกรรมการบางคนโดยที่ประชุมไม่ได้มีมติเห็นชอบ การตัดสินใจเปลี่ยนตัวบุคคลเป็นการตัดสินใจของนาง อ. เอง เห็นว่า หากเป็นเพียงข้อเสนอแนะก็ไม่มีผลจำเป็นต้องเปลี่ยนตัวบุคคลที่สมควรได้รับการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ ๑ ขั้นใหม่ จึงรับฟังได้ว่ากรรมการกลุ่มโรงเรียน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้บีบบังคับให้นาง อ. เปลี่ยนแปลงรายชื่อจากที่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ ๑ ขั้น เป็นให้นาง ร. แทน จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ลงมติตามการเปลี่ยนแปลงนั้น อันเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔ ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะนำผลของการกระทำดังกล่าวไปออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และทำให้คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่ ๕๐๖/๒๕๔๕ เรื่อง เลื่อนขั้นและระดับเงินเดือนข้าราชการครู ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๘/๒๕๕๓)

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนในระบบเปิดตามมติของคณะรัฐมนตรีเป็นรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การประกาศเกณฑ์และมาตรฐานการประเมินความดีความชอบให้ข้าราชการในสังกัดทราบโดยทั่วกัน หากเพียงแต่มีการประชุมแจ้งเกณฑ์และมาตรฐานการประเมิน โดยไม่ได้ดำเนินการประกาศตามข้อ ๒๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ถือว่าไม่ได้มีการประกาศ และการไม่ได้แจ้งผลการประเมินให้ผู้ถูกประเมินทราบ ทำให้ผู้ถูกประเมินไม่มีโอกาสได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาก่อนมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน และการประกาศรายชื่อผู้มีผลการประเมินตามรายงานสรุปผลการประเมินนั้น ไม่ใช่การประกาศรายชื่อผู้อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน เพราะการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนที่กำหนดให้ประกาศเฉพาะผู้ที่ได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนหนึ่งชั้นครึ่งและสองชั้น ก็โดยมีเจตนาให้ผู้ไม่มีรายชื่อได้ทราบว่าตนนั้นไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนชั้นพิเศษ จะได้มีโอกาสเข้าพบผู้บังคับบัญชาเพื่อชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินต่อไป นอกจากนี้ การใช้หลักการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนโดยเวียนกันไปไม่ได้พิจารณาจากผลงานตามแบบประเมินก็เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ ระหว่างเดือนเมษายน - กันยายน ๒๕๔๕ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัด) ละเว้นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ อันเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ กล่าวคือ ไม่เคยแจ้งประกาศเกณฑ์และมาตรฐานการประเมินความดีความชอบเพื่อเลื่อนชั้นเงินเดือนและค่าจ้างให้ทราบโดยทั่วกัน ไม่เคยให้ผู้ประเมินแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้บังคับบัญชาทราบเป็นรายบุคคล ไม่เคยประกาศรายชื่อผู้ที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับดีเด่นไว้ในที่เปิดเผยให้ทราบโดยทั่วกัน ไม่เคยเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน และไม่เคยแจ้งเวียนหรือปิดประกาศคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนและค่าจ้างให้ทุกคนทราบ นอกจากนั้น การประเมินผล

การปฏิบัติงานยังขัดต่อหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗/๐๘.๑/ว ๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ โดยใช้ดุลพินิจพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยใช้วิธีเวียนกันไปและเลือกปฏิบัติ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งกรมพลศึกษา ที่ ๑๑๔๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ เรื่อง เลื่อนขั้นและเลื่อนระดับเงินเดือนข้าราชการครู

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรมพลศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของคู่กรณีขณะเกิดข้อพิพาทได้ออกประกาศกรมพลศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการและค่าจ้างลูกจ้างประจำ สังกัดกรมพลศึกษา ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ โดยกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างประจำ สังกัดกรมพลศึกษา (เดิม) เพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้นำระบบเปิดมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนที่มีสาระแนวทางสอดคล้องตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๑๗ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ ดังนั้น การพิจารณาและออกคำสั่งให้มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติดังกล่าว นอกจากนี้ การจัดทำประกาศรายชื่อผู้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนก็ได้จัดทำตามข้อ ๒๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีการประชุมแจ้งเกณฑ์และมาตรฐานการประเมินความดีความชอบให้ข้าราชการในสังกัดทราบแล้วในการประชุมประจำเดือน แต่ไม่ได้จัดทำเป็นประกาศให้เป็นไปตามรูปแบบที่ระเบียบได้กำหนดไว้ จึงไม่ได้มีการประกาศเกณฑ์และมาตรฐานการประเมินความดีความชอบตามที่กฎหมายและระเบียบดังกล่าวข้างต้นกำหนด และการประกาศรายชื่อผู้ผลการประเมินให้ทราบโดยทั่วกันตามรายงานสรุปผลการประเมินอาจารย์นั้น เป็นการสรุปผลการสอนของอาจารย์โดยวิทยาลัยให้ผู้เรียนประเมินผู้สอนแต่ละคนแต่ละวิชา เพื่อให้ผู้สอนทราบว่าการสอนของตนเป็นอย่างไร อยู่ในระดับใดตามความเห็นของผู้เรียน เอกสารดังกล่าวไม่ใช่ประกาศรายชื่อผู้อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามความหมายที่หลักเกณฑ์การพิจารณาในระบบเปิดกำหนดไว้ เพราะตามหลักเกณฑ์นั้นกำหนดให้ประกาศเฉพาะผู้ที่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้นครึ่งและสองขั้นเท่านั้น ซึ่งเจตนาเพื่อให้ผู้ไม่มีรายชื่อได้ทราบว่าตนนั้นไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นพิเศษ จะได้มีโอกาสเข้าพบผู้บังคับบัญชาเพื่อชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินต่อไป จึงเท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการประกาศรายชื่อผู้อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้นครึ่งและสองขั้นในที่เปิดเผยให้รับทราบทั่วกัน

นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติตามข้อ ๑ ของประกาศกรมพลศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการและค่าจ้างลูกจ้างประจำ สังกัดกรมพลศึกษา ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดข้อความที่ต้องมีไว้ในแบบประเมินไว้อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ชี้แจง ให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษา ก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน อันขัดต่อวัตถุประสงค์ของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และเมื่อพิจารณาหนังสือกรมพลศึกษา ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ เรื่อง การเลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนขั้นค่าจ้างลูกจ้างประจำ ครั้งที่ ๒ ครั้งปีหลัง ที่แจ้งถึงหัวหน้าสถานศึกษาในสังกัดกรมพลศึกษาทุกแห่งและผู้อำนวยการศูนย์พลศึกษาและกีฬาจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อแจ้งให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำได้รับทราบผลการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยทั่วกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บันทึกไว้ว่า ทราบ มอบ แยกต่างหาก ดังนั้น ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า ได้เวียนหรือปิดประกาศคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน ครั้งที่ ๒ ของปี ๒๕๔๕ ให้ข้าราชการทุกคนทราบแล้วจึงไม่อาจรับฟังได้

นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยอมรับว่าได้มีการใช้หลักการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ๕ ฝ่าย ครั้งละ ๒ คน เวียนกันไป จึงเป็นหลักการที่ไม่ได้พิจารณาจากผลงานตามแบบประเมินผู้ฟ้องคดีที่ประกาศกรมพลศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการฯ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้ถือปฏิบัติ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้การว่าผู้ฟ้องคดีมีผลการปฏิบัติงานปกติ อันขัดกับความเห็นที่ประเมินไว้ในรูปแบบประเมินว่าปฏิบัติงานดีเด่น และการเวียนเฉพาะกลุ่มผู้ช่วยผู้อำนวยการยังไม่สอดคล้องกับการคิดโควตาเลื่อนขั้นเงินเดือนที่จัดให้มีการจัดกลุ่มข้าราชการ ระดับ ๑ - ๘ ไว้เป็นกลุ่มเดียวกัน ดังนั้น ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามคำสั่งที่พิพาทจึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนั้น การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามคำสั่งกรมพลศึกษา ที่ ๑๑๔๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ เฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการตามที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองได้กำหนดไว้ และยังเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๓/๒๕๕๓)

แม้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจะมีดุลพินิจในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่การประเมินที่ให้คะแนนไม่ถึงร้อยละ ๖๐ ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อการศึกษาความดีความชอบร้ายแรงจนถึง

ขนาดไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ต้องปรากฏรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์ของทางราชการและต้องบันทึกการตักเตือนไว้เป็นหลักฐาน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนหรือการลงโทษทางวินัย และในการประเมินด้านวินัย หมายถึง การประเมินด้านพฤติกรรม การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับของทางราชการ ไม่อาจหยิบยกเรื่องส่วนตัวมาอ้างสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจได้ ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่แสดงพยานหลักฐานใด ๆ สนับสนุนการใช้ดุลพินิจที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ผ่านการประเมินในหัวข้อการรักษาวินัย ความอดุสาหะและความรับผิดชอบ ในขณะที่คุณภาพการปฏิบัติงานได้คะแนนคิดเป็นร้อยละ ๗๐ ซึ่งแสดงว่ามีศักยภาพในการปฏิบัติงานได้ดี ผลการประเมินดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกัน คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งที่ ๑ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ - วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔) ตามคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ที่ ๔๘๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ เนื่องจากคะแนนการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อาจารย์ใหญ่โรงเรียน) ไม่ได้ชี้แจงเหตุผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และประเมินโดยมีอคติ กลับกลับเป็นการส่วนตัว รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา และการประเมินไม่เป็นไปตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ) ได้ยกคำร้องทุกข์โดยไม่มีอำนาจ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑) ได้ส่งคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนไปยังสำนักงานการประถมศึกษาทั้งจังหวัดเป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และทำลายสิทธิเสรีภาพชื่อเสียงของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ที่ ๔๘๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ศธ ๑๑๐๙๐๑.๑๕๐๒/๔๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ว่าเป็นหนังสือประกอบการประเมินไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีถึงประธานและคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ซึ่งแจ้งเหตุผลประกอบการพิจารณาประเมินผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองชั้นต้นได้ตรวจทะเบียนหนังสือของโรงเรียนระหว่างวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แล้วไม่ปรากฏหนังสือดังกล่าวในทะเบียนหนังสือแต่อย่างใด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวอ้างในการใช้ดุลพินิจให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินในหัวข้อการรักษาวินัย (ให้ ๑๒ คะแนน) ความอดทน (ให้ ๑๒ คะแนน) และความรับผิดชอบ (ให้ ๑๒ คะแนน) และเมื่อพิจารณาประกอบกับคุณภาพการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีได้คะแนน ๓๖ คะแนน จาก ๕๐ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๗๐ แสดงว่าผู้ฟ้องคดีมีศักยภาพในการปฏิบัติงานได้ดี ซึ่งไม่สอดคล้องกับผลการประเมินในเรื่องการรักษาวินัย ความอดทน และความรับผิดชอบ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมินให้ไม่ถึงร้อยละ ๖๐ และในชั้นอุทธรณ์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยอมรับว่าคุณภาพงานของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเกณฑ์ร้อยละ ๗๐ แต่กลับกล่าวอ้างเหตุผลสนับสนุนว่าคุณภาพการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเกณฑ์ที่ควรแก้ไข ไม่ว่าจะเป็งานพิเศษหรืองานในหน้าที่ประจำชั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำและตักเตือนในการปฏิบัติงาน และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์ของทางราชการ ย่อมต้องบันทึกการตักเตือนไว้เป็นหลักฐานเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนหรือการลงโทษทางวินัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่แสดงพยานหลักฐานใดๆ เพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน จึงไม่อาจรับฟังได้ ประกอบกับตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างเหตุผลสนับสนุนการประเมินด้านวินัยว่าความประพฤติ การปฏิบัติ ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นที่หนักใจของเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา เช่น บุตรไม่ไปโรงเรียน นี้ออกจากบ้าน ต้องขออนุญาตไปตามหาบุตรบ่อยครั้ง คณะครูต้องทำหน้าที่แทน ไม่มีวินัยในการใช้จ่ายเงิน เห็นว่า การประเมินด้านวินัย หมายถึง การประเมินด้านความประพฤติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับของทางราชการ ไม่อาจหยิบยกเรื่องส่วนตัวมาอ้างสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจประเมินได้ ข้อกล่าวอ้างจึงมีอจรับฟังได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้คะแนนประเมินทั้งสองส่วน (ส่วนที่ ๑ คุณภาพงาน และส่วนที่ ๒ คุณลักษณะในการปฏิบัติงาน) รวมกัน ๑๐๗ คะแนน ซึ่งไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ คะแนน ตามข้อ ๒๑ ของระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดฯ ว่าด้วยการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการ

การประถมศึกษาจังหวัดฯ ว่าด้วยการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ข้าราชการครู (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น แม้ว่าตามหนังสือสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมืองขอนแก่น ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๑๑๐๙.๐๑/๑๓๔๖ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จะกำหนดเกณฑ์การประเมินระดับควรปรับปรุงต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ อยู่ในข่ายไม่ได้เลื่อนขั้น แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องปรับใช้ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการประจำปี สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นที่เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจะมีดุลพินิจในการประเมินก็ตาม แต่การประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่ให้คะแนนไม่ถึงร้อยละ ๖๐ ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อ การพิจารณาความดีความชอบร้ายแรงจนถึงขนาดไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน การประเมิน ย่อมต้องปรากฏรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม กับการเป็นข้าราชการครูด้วยเหตุใดบ้าง อย่างไรก็ตาม โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่มีหน้าที่ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นซึ่งเป็น เพียงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนอันเป็น ขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง ส่วนการออกคำสั่งเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นอำนาจ หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่จะต้อง ดำเนินการเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งที่ ๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ โดยปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๖/๒๕๕๓)

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับอยู่ตราบจนมีคำพิพากษาให้เพิกถอน และผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น ข้าราชการที่ได้รับ คำสั่งจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบและตามที่ได้รับมอบหมายตาม คำสั่งของผู้บังคับบัญชา และเมื่อการรายงานผลการปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา จะเป็นข้อมูลให้ผู้บังคับบัญชาประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหน้าที่โดยตรงที่ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีการบันทึกและรายงานผล

การปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบและพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของตน การที่ข้าราชการไม่รายงานผลการปฏิบัติงาน จึงถือได้ว่าไม่มีผลการปฏิบัติงานที่เป็นผลสำเร็จของงานให้ผู้บังคับบัญชาประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานในการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๑ (วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕) และครั้งที่ ๒ (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕) ได้ประชุมพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีมติไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีผลงานการปฏิบัติงานที่ทำเทียบเรื่อรฐาและไม่ได้รายงานผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ โดยที่ผู้บังคับบัญชาแจ้งให้รายงานผลก็เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขอรทาบคำสั่งและเหตุผลในการไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าว และมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี พร้อมกับมีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกทางหนึ่งด้วย ต่อมา คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบกับมติของคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ที่ไหยกคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากผู้ถูกฟ้องคดีตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ ๔๗๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ ให้ไปปฏิบัติงานประจำที่ทำเทียบเรื่อรฐาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ แม้ในภายหลังจะมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดให้เพิกถอนคำสั่งนี้ เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับอยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามหนังสือ ที่ กภ ๕๑๐๐๑/๑๔๒๐ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานที่ทำเทียบเรื่อรฐาส่งส่วนอำนวยการทุกวันศุกร์ โดยให้เริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ ๐๘.๓๐ น. ถึงเวลา ๑๖.๓๐ น. และให้บันทึกการลงเวลาปฏิบัติราชการในสมุดบัญชีลงเวลาปฏิบัติราชการไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงานซึ่งผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่งโดยชอบ แต่ผู้ฟ้องคดี

ไม่ได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามคำสั่งดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีถือปฏิบัติอีกหลายครั้ง เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่ท่าเทียบเรือรักษาซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีหน้าที่ราชการที่ต้องปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย ในขณะที่เดียวกันจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานแก่ผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้สั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และยิ่งถือเป็นหน้าที่โดยตรงที่จะต้องมีการบันทึกและรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบและพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของตน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่รายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และไม่ได้โต้แย้งและแสดงหลักฐานว่าได้รายงานผลการปฏิบัติงานหรือมีผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีผลการปฏิบัติงานที่เป็นผลสำเร็จของงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานเพื่อประกอบในการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจัดตั้งตามข้อ ๙ ของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนดได้ประชุมเพื่อพิจารณากลับกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้เกิดมาตรฐานและความเป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีก่อนการมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีผลงานการปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่ได้รายงานผลการปฏิบัติงานให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ โดยที่ผู้บังคับบัญชาแจ้งให้รายงานผลก็เพิกเฉย เมื่อผู้บังคับบัญชาไปตรวจสอบที่ท่าเทียบเรือรักษา ก็ได้รับแจ้งจากบริษัทผู้บริหารท่าเทียบเรือรักษาว่าผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติหน้าที่บ่อยครั้ง ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีความประพฤติก้าวร้าวต่อผู้บังคับบัญชา ช่มชู้เพื่อร่วมงานและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการโดยชอบ การพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี และยังได้พิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการลา การปฏิบัติตน การรักษาวินัย และพฤติกรรมการทำงานอย่างครบถ้วนแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๖/๒๕๕๓)

การที่อธิบดีกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนข้าราชการขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้พิจารณาเสนอชื่อข้าราชการที่จะได้รับคัดเลือกตามจำนวนที่กำหนด เป็นการดำเนินการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ให้อำนาจ และเป็นกำหนดหลักเกณฑ์นอกเหนือไปจากที่ ก.พ. กำหนดที่ให้กองการเจ้าหน้าที่เป็นผู้เสนอชื่อ และการที่หน่วยงานเป็นผู้กำหนดคะแนนในแบบประเมินในแต่ละข้อของรายการที่จะประเมินเพื่อเลื่อนข้าราชการขึ้นดำรงตำแหน่งก็เป็นการขัดต่อข้อ ๗ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมเป็นผู้กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลที่อาจให้คะแนนก็ได้ ทั้งการที่คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมได้ให้คะแนนในทุกรายการประเมินเป็นคะแนนรวมไม่ได้ให้คะแนนในแต่ละรายการประเมิน และไม่ได้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อ ๗ ของหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร) ได้แจ้งให้เกษตรกรจังหวัดทุกจังหวัดทราบแนวทางในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๕ ในฝ่ายบริหารทั่วไปขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖) สำนักงานเกษตรจังหวัด และได้ออกประกาศรับสมัครคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อพิจารณาเลื่อนระดับสูงขึ้นในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศผลการสอบคัดเลือกปรากฏว่า ในส่วนของจังหวัดพิจิตรมีผู้สอบคัดเลือกได้จำนวน ๗ คน และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๐๐๒/ว ๑๖๒๕ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรพิจารณารายชื่อข้าราชการที่สอบคัดเลือกได้ และเป็นผู้มีความรู้ความเหมาะสมจำนวน ๒ ชื่อ พร้อมข้อมูลส่วนบุคคลและผลงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรจึงออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเสนอรายชื่อข้าราชการเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ปรากฏว่าคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสนอชื่อผู้ฟ้องคดีและนาง ส. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรทราบ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งที่ ๑๒๕๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งนาง ส. เป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ สำนักงานเกษตร

จังหวัดพิจิตร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะนาง ส. ได้รับการเสนอชื่อในลำดับที่ ๒ ซึ่งมีคะแนนน้อยกว่าผู้ฟ้องคดี จึงขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๕๙ รวมทั้งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ ข้อ ๕ กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานการเจ้าหน้าที่เสนอรายชื่อข้าราชการที่สอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่จะแต่งตั้งต่อคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมที่ได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งของ อ.ก.พ. กรม และข้อ ๗ กำหนดให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวกำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง โดยถือเกณฑ์ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวดำเนินการประเมินและพิจารณาความเหมาะสมของผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคน โดยพิจารณาเทียบข้อมูลบุคคล เช่น คุณสมบัติ ผลงาน ประวัติการรับราชการของแต่ละคน กับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่ง แล้วคัดเลือกให้เหลือผู้ซึ่งเหมาะสมตำแหน่งละไม่เกิน ๕ คน แต่ไม่ควรน้อยกว่า ๒ คน และให้คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกต่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ โดยให้เสนอเรียงตามลำดับชื่อผู้ซึ่งเหมาะสมพร้อมความสมควรและเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณา

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการระดับ ๕ ที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ในสำนักงานเกษตรกรจังหวัดว่าต้องได้รับการเสนอชื่อจากหน่วยงานต้นสังกัด โดยให้เสนอชื่อได้อย่างน้อย ๒ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรก็ได้เสนอชื่อข้าราชการผู้สอบคัดเลือกได้ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยเสนอชื่อผู้ฟ้องคดีและนาง ส. ให้กองการเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมทำการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการต่อไปนั้น เห็นได้ว่า เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีไว้ อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้พิจารณาเสนอชื่อข้าราชการก็เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือไปจากที่ ก.พ. กำหนดให้กองการเจ้าหน้าที่เป็นผู้เสนอชื่อ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกำหนดคะแนนในแบบประเมินเพื่อเลื่อนข้าราชการขึ้นดำรงตำแหน่ง โดยกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นผู้กำหนดคะแนนในแต่ละข้อของรายการที่จะประเมินแล้วเสนอให้คณะกรรมการดังกล่าวทำการพิจารณาให้คะแนนข้าราชการที่ได้รับการเสนอชื่อจากกองการเจ้าหน้าที่ เป็นการขัดต่อข้อ ๗ ของหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด

ให้คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมเป็นผู้กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลที่อาจให้คะแนนก็ได้ นอกจากนี้ หากทำการพิจารณาเปรียบเทียบระยะเวลาที่คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมใช้ในการให้คะแนนโดยใช้เวลาเพียงไม่ถึง ๑ นาทีต่อการพิจารณาคุณสมบัติ ผลงาน ประวัติ การรับราชการของข้าราชการแต่ละราย ก็เป็นการยากที่จะดำเนินการพิจารณาให้คะแนนให้เป็นไปตามขั้นตอนที่ ก.พ. กำหนด ดังจะเห็นได้จากวิธีการให้คะแนนของคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมที่ได้ให้คะแนนผู้ฟ้องคดีและนาง ส. ในทุกรายการประเมินเป็นคะแนนรวมโดยไม่ได้นำให้เป็นคะแนนในแต่ละรายการประเมินว่ามีความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการของข้าราชการผู้นั้นเท่าใด ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๗ ที่ ก.พ. กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลกำหนดไว้ อีกทั้งการเสนอชื่อข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมก็ไม่ได้รายงานความสมควร พร้อมทั้งเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ อีกเช่นกัน ฉะนั้น การพิจารณาและการดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสม จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีนำเอาผลการประเมินของคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด และไม่ชอบด้วยกฎหมายมาใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งนาง ส. เป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ แล้ว ย่อมทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

เมื่อศาลเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่แต่งตั้งนาง ส. เป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมถึงการที่นาง ส. ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะคำสั่งแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงการใดที่นาง ส. ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ และความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสภาพจิตใจ และครอบครัวของนาง ส. เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้เกิดจากการที่ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ไม่

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๐/๒๕๕๓)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การพิจารณาอนุมัติให้รับย้ายหรือไม่รับย้ายผู้บริหารของหน่วยงาน การศึกษาต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ และการใช้ดุลพินิจว่าจะรับย้ายหรือไม่รับย้ายหรือรับย้ายแล้วจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาแห่งใด ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของเรื่องเป็นสำคัญ ผู้มีอำนาจอนุมัติไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจได้ คำร้องขอย้ายสับเปลี่ยนระหว่างบุคคลกับบุคคล เป็นการย้ายตามความประสงค์ของข้าราชการ ซึ่งแต่ละคนมีเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะตัวที่แตกต่างกัน การพิจารณาจึงต้องคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว และประโยชน์ของทางราชการประกอบด้วยเพื่อให้สมประโยชน์ของทุกฝ่าย มิใช่เป็นการย้ายตามฤดูกาลโยกย้ายปกติที่เป็นความประสงค์ของทางราชการและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และเมื่อตำแหน่งว่างลงเพราะการย้ายสับเปลี่ยน มิใช่ว่างลงในกรณีปกติ ผู้มีอำนาจอนุมัติจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโยกย้ายตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานได้ ในทางปฏิบัติที่ถูกต้องจึงต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับย้ายเพื่อให้การย้ายสับเปลี่ยนเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ขอย้าย การออกคำสั่งย้ายที่ไม่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ขอย้ายตามที่ระบุในแบบคำร้องขอย้าย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน บ. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ ได้แจ้งความประสงค์ขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับนาย ว. ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน พ. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ โดยระบุในแบบคำร้องขอย้ายว่า ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งที่โรงเรียน พ. หากไม่ได้ย้ายไปโรงเรียนตามที่ระบุไว้ในคำขอก็ขอระงับ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑) ได้มีคำสั่งที่ ๒๖๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งนาย ว. ซึ่งได้ขอย้ายสับเปลี่ยนกับผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน บ. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒) ได้มีคำสั่งที่ ๑๗๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน น. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอยกเลิกการขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ว. เนื่องจากเห็นว่าการย้ายไม่เป็นไปตามเงื่อนไข



ในบันทึกขอย้ายและได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ ไม่รับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ มีมติยืนตามเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ ๒๖๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และคำสั่งที่ ๑๗๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด กรณีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไปดำรงตำแหน่งในต่างเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับย้ายก่อน และเมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาอนุมัติแล้ว ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ สั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นต่อไปและการย้ายผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษาในระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาให้มีการประสานงานระหว่าง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่จะรับย้ายพิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาของผู้ประสงค์จะย้ายและรับย้ายแล้วแต่กรณี สั่งบรรจุแต่งตั้งไปตามนั้น สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เมื่อขณะเกิดเหตุ ก.ค.ศ. ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษาในระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาไว้ แต่เพื่อให้การดำเนินงานบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/๒๒๕๕ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ชักข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สั่งกวดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและการย้ายข้าราชการครูตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๔๐๐๗/๓๙๓๖ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๘ และตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ศธ ๑๑๘๑/๔๖๐๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งย้ายผู้บริหารสถานศึกษาว่าการย้ายมี ๒ กรณี คือ (๑) การย้ายกรณีปกติ เป็นการย้ายตามคำขอ (๒) การย้ายกรณีพิเศษ เป็นการย้ายกรณีเจ็บป่วยหรือถูกปองร้ายหรือเหตุอื่น ๆ ที่จำเป็นเร่งด่วน และตามประกาศ

อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานบริหารในสถานศึกษาว่า ให้พิจารณาดำเนินการย้ายโดยยึดเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการและการพัฒนาข้าราชการครูเป็นหลัก รวมทั้งให้พิจารณาข้าราชการครูที่จะย้ายให้มีความเหมาะสมกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษอาจพิจารณาย้ายข้าราชการต่างไปจากแนวทางที่กำหนดไว้ก็ได้ ดังนั้น ในการพิจารณาอนุมัติให้รับย้ายหรือไม่รับย้ายผู้บริหารของหน่วยงานการศึกษาบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งในเขตพื้นที่การศึกษา จึงต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ ทั้งการใช้ดุลพินิจว่าจะรับย้าย หรือไม่รับย้ายหรือรับย้ายแล้วจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาแห่งใด ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของเรื่องเป็นสำคัญ หาใช่ว่าผู้มีอำนาจอนุมัติสามารถที่จะใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจไม่

การย้าย หมายถึง การแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาให้ดำรงตำแหน่งเดิมในหน่วยงานการศึกษาอื่น โดยมีลักษณะการย้ายไปดำรงตำแหน่งว่างหรือการย้ายสับเปลี่ยนหรือการย้ายโดยการตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือน และการย้ายสับเปลี่ยน หมายถึง การย้ายสับเปลี่ยนระหว่างบุคคลกับบุคคล คดีนี้เป็นการพิจารณาจากคำร้องขอย้าย จึงเป็นการย้ายตามความประสงค์ของข้าราชการ ซึ่งข้าราชการแต่ละคนมีเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะตัวที่แตกต่างกัน ทางราชการจึงจำต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวและประโยชน์ของทางราชการประกอบด้วยเพื่อให้สมประโยชน์ของทุกฝ่าย เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นลักษณะการย้ายสับเปลี่ยน แม้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ จะมิมีมติอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ โดยมีได้ระบุว่าเป็นการย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับนาย ว. หรือระบุว่าย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาแห่งใดก็ตาม แต่ย่อมเป็นที่ทราบได้ว่าเป็นการขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ว. เพราะหลังจากที่นาย ว. ได้แจ้งความประสงค์ขอย้ายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ ได้มีมติเห็นชอบกับการย้ายของนาย ว. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ส่งคำร้องขอย้ายพร้อมเอกสารประกอบของนาย ว. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาพร้อมกับแจ้งด้วยว่านาย ว. มีความประสงค์ขอย้ายสับเปลี่ยนกับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงย่อมรู้รายละเอียดและข้อเท็จจริงในการย้ายว่าเป็นการขอย้ายตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและนาย ว. ที่จะสับเปลี่ยนตำแหน่งกัน มิใช่เป็นการย้ายตามฤดูกาลโยกย้ายปกติที่เป็นความประสงค์ของทางราชการและเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ จึงไม่สามารถอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโยกย้าย

แต่เพียงอย่างเดียวได้ และโดยที่สาเหตุที่ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน พ. วางลง ก็เนื่องมาจากนาย ว. ได้ขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดี มิใช่เป็นกรณีที่ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน พ. วางลงตามปกติทั่วไปที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโยกย้ายตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานได้ การที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ พิจารณาย้ายนาย จ. มาดำรงตำแหน่งแทนผู้ฟ้องคดี และย้ายผู้ฟ้องคดี ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน น. ที่ว่างอยู่ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของเรื่อง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ในทางปฏิบัติ ที่ถูกต้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบที่จะจัดให้มีการประสานงานกันระหว่าง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษาของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับย้าย เพื่อให้การย้ายสับเปลี่ยนเป็นไปตามความประสงค์ ของผู้ขอย้ายโดยความเห็นชอบของแต่ละ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี ตาม มาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เพราะหาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ เห็นว่าการขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกรณีนี้ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด หรือมีเหตุขัดข้อง หรือ มีความจำเป็นอื่นใดที่ไม่สามารถอนุมัติรับย้ายผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สถานศึกษาตามความประสงค์ได้ ก็ชอบที่จะมีมติไม่อนุมัติให้รับย้ายผู้ฟ้องคดีหรือประสาน กลับไปยังผู้ฟ้องคดีผ่านทางผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ยืนยันความประสงค์หรือทบทวนการ ตัดสินใจในการขอย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน พ. เพื่อให้ผู้ฟ้องคดี ยังคงสามารถดำรงตำแหน่ง ณ สถานศึกษาเดิมอยู่ต่อไปได้ตามที่ระบุไว้ในแบบคำร้องขอย้าย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ ที่ ๑๗๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ย้ายและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สถานศึกษา โรงเรียน น. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ ตามมติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา เขต ๒ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓/๒๕๕๔)

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจมีคำสั่งอนุมัติให้ยืมตัวข้าราชการที่มี สิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งไปปฏิบัติราชการที่หน่วยงานอื่น เท่ากับการมีคำสั่งให้ไป ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่หน่วยงานที่ยืมตัวนั้นจะมอบหมาย และเมื่อหน่วยงานดังกล่าว ได้มีคำสั่งมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่และข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในหน้าที่หลัก

ของตำแหน่งเดิม การงดการเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งและมีคำสั่งเรียกคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปแล้วในระหว่างปฏิบัติราชการอยู่ที่หน่วยงานนั้น โดยอ้างว่ามีได้ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ ถือเป็นกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นกรกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่เกี่ยวกับการ “แต่งตั้ง” จึงได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทวิชาชีพเฉพาะตำแหน่งนายแพทย์ระดับ ๘ (วช.) สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เดิมดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลชะวอด ต่อมา ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการประจำที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ ๕,๖๐๐ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) ได้อนุมัติให้เทศบาลตำบลปากแพรกยืมตัวผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่เทศบาลตำบลปากแพรกตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ โดยไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและสอบถามความสมัครใจจากผู้ฟ้องคดีก่อน และในระหว่างนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลพิบูลตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ (ผู้ฟ้องคดียังคงปฏิบัติราชการที่เทศบาลตำบลปากแพรก) และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด) เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ จึงงดจ่ายเงินประจำตำแหน่งตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๕ และมีหนังสือ ที่ นศ ๐๐๓๓.๐๐๑/๓๗๕๕ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เรียกคืนเงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีรับไปโดยไม่มีสิทธิตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรงดเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่ง การเรียกคืนเงินประจำตำแหน่ง และการย้ายโดยไม่แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่ง

และกระทบต่อความรู้สึกหรือจิตใจอย่างรุนแรง กระทบต่อเกียรติยศและศักดิ์ศรี เป็นการกระทำ ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันใช้เงิน และให้ระงับคำสั่งที่ให้คืนเงินประจำตำแหน่ง

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งนายแพทย์ ๘ ว่าปฏิบัติการหรือให้บริการทางการแพทย์ทั่วไปหรือแพทย์เฉพาะทางในฐานะผู้เชี่ยวชาญ หรือปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ในการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค หรือวิเคราะห์วิจัย หรือชั้นสูตรทางการแพทย์ที่มีลักษณะยาก โดยต้องใช้เครื่องมือเครื่องใช้พิเศษในการปฏิบัติงาน หรือใช้ความสามารถและประสบการณ์สูง หรือวางแผนทางการแพทย์และสาธารณสุข หรือบริหารงานต่างๆ ดังกล่าวในฐานะหัวหน้างาน ระดับกองซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานสูงมากเป็นพิเศษ และปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น หน้าที่หลักของตำแหน่งนายแพทย์ ๘ วช. จึงมิได้มีเฉพาะงาน การบริหารโดยใช้วิชาชีพทางการแพทย์เท่านั้น แต่หมายรวมถึงงานปฏิบัติการหรือ ให้บริการ รวมทั้งงานวางแผน วิจัย ให้คำปรึกษาในการแพทย์และสาธารณสุข ซึ่งต้องใช้วิชาชีพ ทางการแพทย์ในการปฏิบัติงานด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุมัติให้ยืมตัวผู้ฟ้องคดี ไปปฏิบัติราชการที่เทศบาลตำบลปากแพรกเป็นเวลา ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ เท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ เทศบาลตำบลปากแพรกจะมอบหมาย และเมื่อเทศบาลมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ให้บริการทางการแพทย์ทั่วไปในฐานะผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ และปฏิบัติงานในฐานะ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษในการส่งเสริมสุขภาพ วางแผนควบคุมป้องกันโรค การจัดระบบป้องกันโรค หรือการส่งเสริมการวิจัยทางการแพทย์และการสาธารณสุข รับผิดชอบในโครงการสุขภาพดีถ้วนหน้า วิเคราะห์ วิจัย หรือชั้นสูตรทางการแพทย์ การรักษาพยาบาล การตรวจรักษาโรคทั่วไป วางแผน ทางการแพทย์และสาธารณสุข ให้การศึกษาและฝึกอบรมหรือนิเทศก์งานด้านการสาธารณสุข ให้แก่เจ้าหน้าที่กองการแพทย์ และบริหารงานในฐานะผู้อำนวยการกองการแพทย์ และผู้ฟ้องคดี ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจริง จึงถือว่าได้ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งนายแพทย์ ๘ วช. และมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งในระหว่างที่ปฏิบัติราชการอยู่ที่เทศบาลตำบลปากแพรก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ งดการเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งและมีคำสั่งเรียกคืนเงินประจำตำแหน่ง ที่ได้รับไปแล้วในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติราชการอยู่ที่เทศบาลตำบลปากแพรก โดยอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง ตามนัยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและ

ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามสิทธิที่ควรได้ ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ รวม ๕ เดือน กับ ๒๔ วัน ถือเป็น การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พร้อมดอกเบี้ย ตามนัยมาตรา ๒๐๖ ประกอบกับ มาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนค่าเสียหายต่อชื่อเสียงวงศ์ตระกูล และค่าเสียหายเนื่องจากความไม่เจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการนั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งระงับการจ่ายเงินประจำตำแหน่งและมีคำสั่งเรียกเงินคืนเป็นเพียงการกระทำไปตามหน้าที่ในทางราชการเท่านั้น หากได้มีผลกระทบต่อชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ฟ้องคดีและความก้าวหน้าในอาชีพราชการของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ จึงไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าเสียหายในส่วนนี้ และถึงแม้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่เทศบาลตำบลปากแพรกจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่ก็เป็นคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ไม่ต้องแจ้งสิทธิหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีในการโต้แย้งหรือต้องยินยอมก่อน นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลชะอวดไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลพิปูนนั้น เป็นการย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งซึ่งเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถจะคัดสรรคนลงในตำแหน่งที่เหมาะสมได้ ประกอบกับการมีคำสั่งที่ ๒๕๙๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ ให้ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลพิปูนก็ได้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่อนุมัติให้ยืมตัวผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่เทศบาลตำบลปากแพรกแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดียังคงต้องปฏิบัติราชการที่เทศบาลตำบลปากแพรกจนครบกำหนดระยะเวลา อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีถูกโต้แย้งสิทธิในการรับเงินประจำตำแหน่งก็เนื่องมาจากที่ได้ไปปฏิบัติราชการที่เทศบาลตำบลปากแพรก การถูกงดมิได้รับเงินประจำตำแหน่งและถูกเรียกเงินประจำตำแหน่งคืน มิได้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้แจ้งคำสั่งที่ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลพิปูนให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่ประการใด จึงมิได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่งและให้  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๙ - ๑๒๐/๒๕๕๔)

### คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การพิจารณาเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยต้องพิจารณาคะแนนประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานให้ได้ความชัดเจนก่อน และนำข้อมูลอื่น ๆ เช่น การลา การรักษาวินัย มาประกอบการพิจารณา เมื่อผู้มีอำนาจได้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน โดยให้ผู้รับการประเมินได้คะแนนในระดับดีเด่น สมควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และไม่ปรากฏว่ามีการลาเกินกว่าที่หลักเกณฑ์กำหนดหรือมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการรักษาวินัยหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่จะทำให้ผู้อยู่ในหลักเกณฑ์สมควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น แต่กลับพิจารณาให้ผู้รับการประเมินรายอื่นซึ่งมีระดับคะแนนการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานต่ำกว่า ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น โดยไม่มีการระบุเหตุผลของการให้คะแนนที่แตกต่างกัน ถือเป็นทางเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๖) คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ๙๑% ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๒) จึงมีคำสั่งที่ ๑๑๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณาไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ตามระเบียบของทางราชการ มิได้คำนึงถึงคุณภาพ ปริมาณงาน และผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ตลอดจนความสามารถและความอุตสาหะในการปฏิบัติงานและการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และเลื่อนขั้นค่าจ้างเป็นไปโดยไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับจำนวนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในโรงเรียน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีและต่อประธาน อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อมาผู้อำนวยการโรงเรียนได้ชี้แจงเหตุผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ได้รับการประเมินจากผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการอยู่ในเกณฑ์ต่ำสุด และมีบัตรสนเท่ห์โรงเรียน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำชี้แจง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถึงแม้ว่า กฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนขั้น



เงินเดือน จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๔ เห็นชอบ มาตรการให้ปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการปีงบประมาณละ ๒ ครั้ง จึงเป็นผลทำให้กฎ ก.ค. ฉบับดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้ได้ และคณะกรรมการข้าราชการครู ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๔ ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้กับข้าราชการครูไปพลางก่อน จนกว่าจะออกกฎ ก.ค. มาบังคับใช้ เมื่อขณะเกิดกรณีพิพาทได้ใช้บังคับ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยข้อ ๑๑ กำหนดว่า ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ครั้ง ให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพิจารณารายงานผลจากผู้บังคับบัญชาและพิจารณา ตามข้อ ๗ ข้อ ๘ และข้อ ๙ และตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๖) กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนด้วย โดยข้อ ๑๑ (๑) กำหนดว่า การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ให้นำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิบัติงานของข้าราชการ เพิ่มสะสมงาน (ถ้ามี) การลา และการรักษาวินัยในรอบระยะเวลา ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ มาพิจารณา และให้นำผลการประเมินครั้งที่ ๑ (๑ เมษายน ๒๕๔๖) มาประกอบการพิจารณาด้วย โดยหากผลการประเมินดีเด่น ระดับคะแนน ประเมินไม่ต่ำกว่า ๘๐ - ๑๐๐ % อยู่ในข่ายที่อาจได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และข้อ ๑๓ กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อกลับกรองการพิจารณาเลื่อนขั้น เงินเดือน ซึ่งในระดับสถานศึกษาให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นประธานกรรมการ ผู้ช่วย/ รองผู้อำนวยการ ผู้แทนหัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ จำนวน ๑ - ๔ คน และผู้แทนข้าราชการครู ในสถานศึกษา จำนวน ๑ - ๔ คน เป็นกรรมการ มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ กลับกรองพิจารณาผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน พิจารณา เสนอแนะ ให้ความเห็นและเสนอผลการพิจารณาเลื่อนขั้นต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และข้อ ๑๖ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในสังกัดตั้งแต่ระดับ ๘ ลงมา เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนมีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๖ แต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนขั้นค่าจ้าง ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๖) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกลับกรองผลการประเมินให้เกิดมาตรฐานและความเป็นธรรม

ตามแนวทางข้อ ๑๓ ของประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๖) ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นไปตามที่สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดไว้ แม้จะมีการกำหนดให้นาง ร. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เป็นรองประธานกรรมการ ก็ไม่มีผลต่อองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่อย่างใด ส่วนการ กำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการ เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ช่วยผู้อำนวยการ โรงเรียน อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานกำหนด โดยให้นำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ของข้าราชการ แพ้มะสมงาน (ถ้ามี) การลา และการรักษาวินัยในรอบระยะเวลาระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ มาพิจารณา และให้นำผลการประเมินครั้งที่ ๑ (๑ เมษายน ๒๕๔๖) มาประกอบการพิจารณาด้วย โดยหากผลการประเมินดีเด่น ระดับคะแนนประเมิน ไม่ต่ำกว่า ๙๐ – ๑๐๐% อยู่ในข่ายที่อาจได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ดังนั้น การพิจารณาเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการแต่ละครั้ง จะต้องพิจารณาจาก ผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก ส่วนข้อมูลอื่นๆ เช่น แพ้มะสมงาน (ถ้ามี) การลา และการรักษาวินัยให้นำมาประกอบการพิจารณา จึงเป็นกรณีที่ คณะกรรมการต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีมีระดับคะแนนการประเมินประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการอยู่ในเกณฑ์ใดให้ได้รับความชัดเจนเสียก่อน แล้วจึงนำ ข้อมูลอื่นมาประกอบการพิจารณา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้คะแนนการประเมินประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานมากกว่า ๙๐% และไม่ปรากฏว่ามีการลาเกินกว่าที่หลักเกณฑ์กำหนด หรือมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการรักษาวินัยหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ อีกทั้งไม่ปรากฏเหตุผลประกอบการพิจารณาที่แสดงว่ามีข้อเท็จจริงใดที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ใน หลักเกณฑ์สมควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น จึงถือว่าอยู่ในข่ายที่อาจจะได้รับ การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนขั้น ค่าจ้าง ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๖) พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ๙๑% ให้ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น ในขณะที่มี ข้าราชการครูที่มีระดับคะแนนการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ของข้าราชการ ๙๐% แต่ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น การพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดี

อยู่ในบัญชีรายชื่อได้รับการพิจารณาให้เลื่อนชั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนเสนอบัญชีรายชื่อผู้ได้เลื่อนชั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และ ๐.๕ ขั้น ซึ่งมีการระบุคะแนนที่มีความแตกต่างกันโดยไม่มีเหตุผลเพราะเหตุใดจึงประเมินผลแตกต่างกัน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับบัญชีการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนของแต่ละโรงเรียนแล้ว แม้เจ้าหน้าที่จะพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์เบื้องต้น แต่ก็ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดลำดับคะแนนและผลการพิจารณาของแต่ละโรงเรียน ซึ่งเป็นกรณีที่ปรากฏชัดเจนและตรวจสอบได้โดยง่ายก่อนการเสนอต่อคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะกรรมการในระดับเขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้ก้าวล่วงลงไปตรวจสอบในรายละเอียดของบัญชีที่โรงเรียนเสนอมา โดยพิจารณาเห็นชอบตามบัญชีที่โรงเรียนเสนอมาทุกประการนั้น ถือเป็นการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่ ๑๑๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ เพื่อเลื่อนชั้นและระดับเงินเดือนข้าราชการ โดยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนเพียง ๐.๕ ขั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ ๑๑๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ เฉพาะรายของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ ครั้งที่ ๒ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๖) รวมทั้งให้ดำเนินการพิจารณาและออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๑/๒๕๕๔)

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยให้คัดเลือกปีละหนึ่งครั้ง และการคัดเลือกนอกวาระประจำปีให้กระทำได้เฉพาะรายที่เห็นว่าจำเป็นอย่างแท้จริงและไม่อาจรอวาระประจำปีได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในเรื่องการพิจารณาลำดับความอาวุโสซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล เมื่อการออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้ออกคำสั่งมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง

หรือเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียได้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และการที่ผู้รับคำสั่งยังไม่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งและการออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งกระทำโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายและเป็นการกระทำที่สุจริต มิได้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินทางวิชาการและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ) มีคำสั่งที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ (สบ ๕) แต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเกษียณอายุราชการ ตามโครงการปรับเปลี่ยนกำลังพลในเดือนกันยายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในหนังสือยินยอมฉบับลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๙ ให้แก้ไขคำสั่งโรงเรียนนายร้อยตำรวจที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ ตามที่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้กำกับการ ฝ่ายอำนวยการ ๑ กองบัญชาการ) และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ไม่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ (สบ ๕) เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งที่ ๒๘๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๙ ยกเลิกคำสั่งที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ โดยให้ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากคำสั่งเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะดั้งเดิม (ตำแหน่งรองศาสตราจารย์) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแม้ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมฉบับลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๙ แต่ภายหลังผู้ฟ้องคดีมีบันทึกขอยกเลิกหนังสือยินยอมแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คืนตำแหน่งทางวิชาการศาสตราจารย์ (สบ ๕) ตามคำสั่งที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และให้จ่ายเงินประจำตำแหน่งและเงินตอบแทนตำแหน่งให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๓ ของข้อกำหนด ก.ตร. ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อการแต่งตั้ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดว่า ให้คณะกรรมการคัดเลือกดำเนินการให้มีการคัดเลือกปีละหนึ่งครั้งโดยให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ของทุกปี การคัดเลือกนอกวาระประจำปี ให้กระทำได้เฉพาะรายที่เห็นว่าจำเป็นต้องแต่งตั้งอย่างแท้จริง

และไม่อาจรื้อวาระประจำปีได้ ประกอบกับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มีมติให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดช่วงเวลา ในการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจประจำปี และให้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้มีการแต่งตั้ง นอกระบบประจำปีได้ตามความจำเป็น และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้แจ้งกำชับให้ทุกหน่วยงาน ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนด ก.ตร.๕ ที่ให้มีการแต่งตั้งได้ปีละหนึ่งครั้ง หากหน่วยใดมีความจำเป็นต้องดำเนินการแต่งตั้งนอกระบบประจำปี ให้เสนอผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติพิจารณาอนุมัติเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายก่อน ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือ พยานหลักฐานของคู่กรณี พิจารณายานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยแสวงหายานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของ คู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอน ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใด ขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ (สบ ๕) มิได้จัดทำเป็นวาระประจำปีตามที่กำหนดช่วงเวลาไว้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมในเรื่องการพิจารณาลำดับความอาวุโส ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล จึงเป็นการออกคำสั่งที่ฝ่าฝืนข้อกำหนด ก.ตร. ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อการแต่งตั้ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕ คำสั่งที่ ๒๐๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ (สบ ๕) จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียได้ไม่ว่าทั้งหมดหรือ แต่บางส่วนตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่ง การมี คำสั่งระงับการแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ (สบ ๕) เสียก่อน ผู้ฟ้องคดี จึงยังมิได้รับประโยชน์จากคำสั่งที่ได้รับการแต่งตั้ง การออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบแล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บัญชาการและกรณีเป็นการแต่งตั้งตำแหน่งระดับรองผู้บังคับการลงไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

จึงมีอำนาจโดยชอบในการออกคำสั่งและมีอำนาจโดยชอบในการแก้ไขเพิกถอนคำสั่ง อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงว่าการออกคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์เป็นการกระทำที่ไม่สุจริตและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ก่อนการออกคำสั่งได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อกำหนด ก.ตร. ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อการแต่งตั้ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเสนอขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเมื่อไม่ได้รับการอนุมัติจึงมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งโดยให้มีผลย้อนหลัง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ (สบ ๕) เป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายนั้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความยินยอมของผู้ฟ้องคดีที่มีผลเปลี่ยนแปลงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งพิพาทไม่ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งที่ ๒๘๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๙ เพิกถอนคำสั่งที่ ๒๐๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ โดยถอนรายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากคำสั่งเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะดังเดิม (ตำแหน่งรองศาสตราจารย์) จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๓/๒๕๕๔)

ในการโอนข้าราชการพลเรือนระดับ ๑๐ การตกลงยินยอมของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุของหน่วยงานผู้โอนและหน่วยงานผู้รับโอนก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นขั้นตอนและวิธีการสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้พิจารณาเปรียบเทียบถึงผลดีผลเสียและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับจากการพิจารณาให้โอนข้าราชการ แต่เมื่อการโอนเป็นการริเริ่มโดยรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองมิใช่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและมีใช้วัตถุประสงค์หรือความต้องการที่แท้จริงของหน่วยงานผู้รับโอน จึงไม่อาจถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดและเมื่อการโอนเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานผู้รับโอนแต่เพียงด้านเดียว โดยมีได้พิจารณาอย่างรอบด้านถึงผลกระทบหรือปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นกับการบริหารราชการของหน่วยงานผู้โอน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการโอน

ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอาวุโสเป็นอันดับหนึ่งและมีโอกาสความก้าวหน้าในสายงานที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้โอนไปดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวงในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยก็มีลักษณะเป็นการลดบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบและโอกาสความก้าวหน้าของผู้โอนจะได้เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานของตนและมีลักษณะเป็นการลดสิทธิประโยชน์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในการกำกับติดตามงานของทุกส่วนราชการและต่อมาขณะดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นักบริหาร ๑๐) ได้รับความสั่งให้โอนไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) ทำหน้าที่กำกับติดตามงานเฉพาะขอบเขตงานของกระทรวงที่รับผิดชอบ อันเป็นการลดบทบาทหน้าที่และศักดิ์ศรีในทางราชการของผู้ฟ้องคดี และเป็นการอนุมัติการโอนเพียงรายเดียวทั้งที่กระทรวงมหาดไทยมีตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงว่างในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๗ ตำแหน่ง ขัดกับหลักปฏิบัติของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ อีกทั้งกระบวนการโอนเป็นไปด้วยความเร่งด่วนเพียงวันเดียวและไม่ได้สอบถามความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีก่อน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ. แต่ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้โอนผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นักบริหาร ๑๐) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) จึงเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตกลงยินยอมในการโอนผู้ฟ้องคดี และได้มีการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (คณะรัฐมนตรี) พิจารณาอนุมัติ และได้รับอนุมัติแล้ว กรณีจึงเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อการโอนผู้ฟ้องคดีต้องมีการตกลง

ยินยอมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และต้องได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก่อน แต่ในขั้นตอนการพิจารณาให้ความยินยอมการโอนก่อนเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าได้รับการประสานงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ลงนามในเอกสารด่วนกรณีการรับโอนข้าราชการระดับ ๑๐ มารับราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย แสดงให้เห็นว่าการขอรับโอนผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มิได้เป็นความประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งและตกลงยินยอมการโอนตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เป็นการริเริ่มโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองและมีผู้ใช้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีบันทึกถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและมีหนังสือถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้รับโอนผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม จึงเป็นการยืนยันว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยขอรับโอนผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย มิใช่วัตถุประสงค์หรือความต้องการที่แท้จริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่อาจถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยถูกต้องตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดไว้ การที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมการโอนก่อนนั้น ก็เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้พิจารณาเปรียบเทียบถึงผลดีผลเสียและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับจากการพิจารณาให้โอนข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการที่เป็นฝ่ายตกลงยินยอมให้โอนข้าราชการซึ่งต้องเสียอัตรากำลังและผู้ที่มีความรู้ความสามารถออกจากหน่วยงานไป จึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าการให้โอนผู้ฟ้องคดีได้มีการพิจารณาอย่างรอบด้านแล้วว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ คือ กระทรวงมหาดไทยโดยตรง และได้แจ้งตอบไม่ขัดข้องการโอนผู้ฟ้องคดีไปยังกระทรวงมหาดไทยในวันเดียวกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือทบทวนการโอน ทั้งที่การให้โอนผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในฐานะรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัญหาความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ รวมถึงการที่ต้องสรรหาคัดคนที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งแทน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาตกลงยินยอมให้โอนผู้ฟ้องคดีไปดำรง



ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย โดยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงมหาดไทย แต่เพียงด้านเดียว มิได้พิจารณาโดยคำนึงถึงผลกระทบหรือปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นกับการบริหารราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงยังไม่พอพียงได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอย่างรอบด้านและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ กระทรวงมหาดไทยมีตำแหน่งว่างเนื่องจากเกษียณอายุราชการจำนวนมาก โดยตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงว่าง จำนวน ๗ ตำแหน่ง และมีกำหนดเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณานุมัติแต่งตั้งทดแทนในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๑ แต่กลับเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้พิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑ เพียงรายเดียว โดยอ้างว่ายังพิจารณาคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่แล้วเสร็จ ทั้งที่หากจะแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีพร้อมกันไปในคราวเดียวกันทั้งหมด ก็น่าจะทำให้การพิจารณาในภาพรวมของกระทรวงมหาดไทยเป็นไปอย่างรอบคอบถูกต้อง และเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ และตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมิใช่ตำแหน่งที่จำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีผลทำให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างต่อเนื่องหรือไม่หยุดชะงักแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ปรากฏเหตุผลที่รับฟังได้ว่าหากไม่เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณานุมัติในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑ จะเป็นผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทางราชการประการใด นอกจากนี้ ตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดอยู่ในตำแหน่งระดับ ๑๐ ประเภท (ข) ซึ่งเป็นตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูงในฐานะรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ส่วนตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ตรวจราชการกระทรวงจัดอยู่ในตำแหน่งระดับ ๑๐ ประเภท (จ) เป็นตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีลักษณะงานตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการหรือลักษณะงานให้คำปรึกษาของส่วนราชการระดับกระทรวง แม้จะเป็นตำแหน่งระดับ ๑๐ เช่นเดียวกัน แต่ตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงซึ่งย่อมต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สูงกว่าตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอาวุโสลำดับที่หนึ่ง จึงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๑๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดี

ซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอาวุโสเป็นอันดับหนึ่งและมีโอกาสความก้าวหน้าในสายงานที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้โอนไปดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวงในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย จึงมีลักษณะเป็นการลดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและโอกาสความก้าวหน้าของผู้ฟ้องคดีจะได้เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานของตน และเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับเงินรางวัลตอบแทนประจำปีในฐานะผู้บริหารในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่เมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินรางวัลตอบแทนในฐานะผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดของหน่วยงาน ซึ่งที่ผ่านมาได้รับเงินรางวัลประจำปีคิดเป็นสัดส่วนเงินรางวัลตอบแทนที่ได้รับน้อยกว่าเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก จึงมีลักษณะเป็นการลดสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับให้ลดน้อยลงไปอีกด้วย

พิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นักบริหาร ๑๐) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) สำนักงานปลัดกระทรวง ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๙/๒๕๕๔)

มติคณะกรรมการพนักงานเทศบาลที่ยกคำร้องทุกข์เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำขอให้พิจารณาทบทวนมติดังกล่าวใหม่เป็นคำขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลปฏิเสธที่จะรับคำขอให้พิจารณาใหม่ไว้พิจารณาเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยบทบัญญัติดังกล่าวและเป็นคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่เป็นกรรมการ จึงไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งได้ตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติที่ไม่รับคำขอให้พิจารณาใหม่

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองช่าง ระดับ ๘ ตามประกาศเทศบาล เรื่อง ประกาศผลการคัดเลือกพนักงานเทศบาลเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งบริหารให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ในลำดับที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด นครราชสีมา) มีมติให้ชะลอการแต่งตั้งไว้ก่อนจนกว่าการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จ แต่เมื่อการสอบสวนแล้วเสร็จผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบล) กลับมีคำสั่งปฏิเสธการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคำร้องทุกข์และมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ว่า ไม่สามารถให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่าง ระดับ ๘ ได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษภาคทัณฑ์ตามคำสั่งเทศบาล ทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามข้อ ๑๘๖ (๓) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ขอให้พิจารณาทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และขอให้สั่งระงับการรับสมัครคัดเลือกพนักงานเทศบาลเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่าง ระดับ ๘ ไว้ก่อน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ ไม่รับพิจารณา โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ผู้ฟ้องคดีรับทราบมติเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๓ และเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่รับพิจารณาแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต อีกทั้งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ และให้เยียวยาตามหลักวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองและหรือแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามอำนาจหน้าที่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่ไม่สามารถให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่าง ระดับ ๘ ได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามข้อ ๑๘๖ (๓) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน

๒๕๔๕ เป็นมติที่มีขึ้นภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีกรณีจึงเป็นมติยกคำร้องทุกข์และเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามความใน (๑) ของบทนิยามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา ขอให้พิจารณาทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ถือได้ว่าเป็นการขอให้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีใหม่ตามความในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ ว่าไม่รับพิจารณาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเท่ากับว่าเป็นการปฏิเสธที่จะรับคำขอให้พิจารณาใหม่ไว้พิจารณาและเป็นคำสั่งทางปกครองตามความใน (๑) ของบทนิยามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นกัน และเมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ ว่าไม่รับพิจารณาคำขอให้พิจารณาคำร้องทุกข์ใหม่ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้มีมาตรการเยียวยาผู้ฟ้องคดีตามหลักวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองและหรือแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามอำนาจหน้าที่ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น ต้องมีคำบังคับของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) โดยการสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือห้ามการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วน และในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และต้องยื่นฟ้อง

ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นคำขอลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเรื่องร้องทุกข์กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปฏิเสธที่จะบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่าง ระดับ ๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาคำร้องทุกข์แล้วมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ว่าไม่สามารถให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่าง ระดับ ๘ ได้เนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษภาคทัณฑ์ตามคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐ ทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเรื่องร้องทุกข์นี้ใหม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ ไม่รับเยียวยาเรื่องของผู้ฟ้องคดี กรณีถือเป็นการปฏิเสธไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้พิจารณาใหม่ไว้พิจารณา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากมติดังกล่าว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจำเป็นต้องมีคำสั่งของศาลตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการสั่งให้เพิกถอนมติดังกล่าว เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีใหม่ และมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปตามอำนาจหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากคำขอให้พิจารณาใหม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ก็สมควรจะยื่นตามคำวินิจฉัยร้องทุกข์เดิมหรือสมควรเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำวินิจฉัยร้องทุกข์เดิมตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งก่อน และแม้ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งมติให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อใด แต่ปรากฏหลักฐานว่าอำเภอ

มีหนังสือไม่ลงวันที่ เดือนเมษายน ๒๕๕๓ แจ้งมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ โดยนายกเทศมนตรี ได้ลงชื่อรับทราบมติเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับทราบมติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๓ จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในช่วงเวลาดังกล่าวจริง เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดี จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่างระดับ ๘ และหรือพนักงานเทศบาล ระดับ ๘ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ตามที่กำหนดในกฎหมายและกฎ ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้มีการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งเข้าข่ายเป็นการก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ แต่งตั้งได้ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ ไว้พิจารณา

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๖/๒๕๕๔)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน มีก่อนที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จะมีผลใช้บังคับ การสอบสวนจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาต่อไปจนกว่า จะแล้วเสร็จ แม้ว่าจะระหว่างการสอบสวนจะได้มีการตรากฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาใช้บังคับก็ตาม และการที่ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนว่าวางตัว ไม่เหมาะสมกับบทบาทหรือตำแหน่งของคณะกรรมการสอบสวน แสดงกิริยาท่าทาง ไม่พอใจผู้ฟ้องคดีไม่ถือเป็นเหตุคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๙ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงไม่มีผลทำให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นคณะกรรมการสอบสวน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีผู้ฟ้องคดีมีเหตุควรสงสัยว่าหย่อนความสามารถ ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสม กับตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยลาหยุดราชการบ่อยครั้ง ต่อมาได้มีคำสั่งที่ ๒๖๓๔/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งคณะกรรมการ สอบสวนเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี แก่ราชการและเป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นควรลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และติดตาม ความประพฤติเป็นเวลา ๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งที่ ๒๐๔๗/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ ลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนไม่สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และไม่อนุญาตให้เปลี่ยนคณะกรรมการสอบสวน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งลดขั้นเงินเดือน

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งที่ ๘๕๕/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๐ กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีเหตุควรสงสัยว่าหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาตามมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก่อนที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จะมีผลใช้บังคับ กรณีจึงต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา แม้ว่าต่อมาระหว่างการดำเนินการสอบสวนจะได้มีการตรากฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๙ มาใช้บังคับก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากข้อ ๓๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๙ กำหนดว่า ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก่อนวันที่กฎ ก.พ. นี้ใช้บังคับ ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ การสอบสวนจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ๙ และเมื่อข้อ ๙ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ๙ กำหนดหลักเกณฑ์การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนว่า ผู้ถูกกล่าวหาอาจคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนได้หากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่เป็นผู้ได้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่มีการกระทำความผิดวินัยตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน มีเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นคู่สมรสหรือเกี่ยวข้องเป็นญาติกับผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น โดยการคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือนับแต่วันที่ทราบเหตุแห่งการคัดค้านและเมื่อมีการคัดค้านให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาว่ามีเหตุผลควรรับฟังหรือไม่ หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลควรรับฟังให้สั่งยกคำคัดค้าน หรือหากเห็นว่ามีความผิดอันควรรับฟังก็สั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการ ทั้งนี้ ให้สั่งการให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับหนังสือคัดค้านแล้วรีบแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาที่คัดค้านทราบ ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่สั่งการภายในระยะเวลาให้ถือว่าการคัดค้านนั้นมีเหตุผลรับฟังได้และให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากตำแหน่งในคณะกรรมการโดยเร็ว ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านกรรมการสอบสวน



ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งตามคำสั่งที่ ๘๕๕/๒๕๔๐ สั่ง ณ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๐ แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อใด แต่ก็ปรากฏตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ที่ผู้ฟ้องคดีมีถึงอธิบดีกรมอาชีวศึกษา เรื่อง ขอเปลี่ยนตัวกรรมการ ว่าผู้ฟ้องคดีได้พบกรรมการสอบสวนแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ การยื่นคำคัดค้านจึงล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘)๕ นอกจากนี้ยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ขอเปลี่ยนตัวคณะกรรมการสอบสวน ด้วยเหตุว่ามีคณะกรรมการสองคน วางตัวไม่เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่หรือตำแหน่งของคณะกรรมการสอบสวน โดยกรรมการบางคนแสดงกิริยาท่าทางไม่พอใจผู้ฟ้องคดีและกรรมการสอบสวนอีกสองคนรู้จักกับผู้อำนวยการวิทยาลัยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวกับการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนของข้าราชการครูกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีได้เป็นเหตุที่จะขอเปลี่ยนตัวกรรมการได้ตาม กฎ ก.พ. ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้คำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีจะยื่นเกินกำหนดเวลาและไม่มีเหตุอ้างตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำคัดค้านดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ให้ความเป็นธรรมโดยได้ประสานกับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการขอให้แต่งตั้งกรรมการ ๑ คน จากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการร่วมเป็นกรรมการสอบสวนตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ และต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งนิติกรจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการเพิ่มเติมอีก ๑ คน ตามคำสั่งที่ ๒๖๓๔/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ กรณีจึงเห็นได้ว่า เมื่อข้อคัดค้านของผู้ฟ้องคดีไม่ต้องด้วยเหตุคัดค้านและยื่นเกินกำหนดเวลา จึงไม่มีผลให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการวินิจฉัยเกินกว่าสิบห้าวันตามระยะเวลาที่ข้อ ๘ วรรคสาม ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ๕ กำหนด ก็ไม่ทำให้คณะกรรมการสอบสวนที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนขั้นตอนการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ลาป่วยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวม ๒๐ ครั้ง เป็นเวลา ๖๗ วัน และขาดสอนในภาคเรียนที่ ๑ และที่ ๒/๒๕๓๙ จำนวน ๑๑๐ คาบ ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติการณ์ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีแก่ทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งที่ ๒๐๔๙/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ สั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ขั้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๘/๒๕๕๔)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การสั่งให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือการย้ายข้าราชการย่อมมีผลกระทบต่อข้าราชการผู้นั้นทั้งในทางที่เป็นประโยชน์ คือ ข้าราชการผู้นั้นพึงพอใจ หรือในลักษณะที่เข้าใจว่าถูกลงโทษ ถูกกลั่นแกล้ง หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม แม้โดยปกติการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งสามารถพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการผู้นั้นมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวหมายถึงกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายตามปกติโดยมีพยานหลักฐานและเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอประกอบในการใช้ดุลพินิจสั่งย้าย แต่มิใช่หมายความรวมถึงการย้ายที่มีสาเหตุจากการร้องเรียนกล่าวหาการปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งเป็นกรณีการย้ายที่ไม่ปกติ การใช้อำนาจในการพิจารณาย้ายข้าราชการกรณีนี้ ต้องเป็นการใช้อำนาจโดยชอบโดยมีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอและก่อนมีคำสั่งย้ายผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจะต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม เมื่อวัตถุประสงค์ในการย้ายเป็นไปเพื่อให้ข้าราชการได้ปรับปรุงวุฒิภาวะด้านบริหารและปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาความวุ่นวาย การขาดขวัญกำลังใจ และความระส่ำระสายภายในองค์กร แม้อาจเป็นการลดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบจากตำแหน่งการบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ไปปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่มีอัตราตำแหน่งที่เทียบเท่ากันรองรับและจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างใดก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้ากลุ่มงานหรือผู้บังคับบัญชาจะมีการมอบหมาย ก็ถือว่าผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้นั้นในการพัฒนาตนเองแทนการลงโทษทางวินัย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข ๖ สาธารณสุขกิ่งอำเภอ ป. รักษาราชการแทนสาธารณสุขอำเภอ บ. ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งที่ ๓๕๗๐/๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรม ซึ่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีวุฒิภาวะในการบริหารงาน ถูกร้องเรียนเรื่องการบริหารงาน การเงินการคลัง และไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชา การให้ผู้ฟ้องคดี

ไปปฏิบัติหน้าที่ (ย้าย) ถือเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีแทนการลงโทษทางวินัย นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๓๙๖๔/๒๕๔๔ แต่งตั้งนาย ล. ดำรงตำแหน่งสาธารณสุขอำเภอ น. (เจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข ๗) และนาย ก. ดำรงตำแหน่งสาธารณสุขอำเภอ ส. โดยที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติเหมาะสมกว่าบุคคลอื่นแต่ไม่ได้รับการคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีและคำสั่งแต่งตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบราชการในจังหวัดและอำเภอ และตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด หรือออกคำสั่งย้ายข้าราชการดังกล่าว โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม โดยต้องเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมหรือเป็นดุลพินิจโดยชอบ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับในการดำเนินบริการสาธารณะ และขวัญกำลังใจของข้าราชการประกอบกัน การสั่งให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด หรือการย้ายข้าราชการ ย่อมมีผลกระทบต่อข้าราชการผู้นั้นทั้งในทางที่เป็นประโยชน์ คือ ข้าราชการผู้นั้นพึงพอใจ หรือในลักษณะที่เข้าใจว่าถูกลงโทษ ถูกกลั่นแกล้ง หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ในกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายตามปกติผู้ออกคำสั่งย้ายสามารถพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการผู้นั้นมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน คงมีพยานหลักฐานและเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอประกอบในการใช้ดุลพินิจสั่งย้าย แต่มิได้หมายความว่ารวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายที่มีสาเหตุจากการร้องเรียนกล่าวหาการปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งเป็นกรณีโยกย้ายที่ไม่ปกติ การใช้อำนาจในการพิจารณาสั่งย้ายข้าราชการกรณีนี้ต้องเป็นการใช้อำนาจโดยชอบ คือ มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอ และก่อนมีคำสั่งย้ายผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจะต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรมเมื่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเหมาะสมตามคำสั่ง อ.ก.พ. จังหวัด ได้ประชุมพิจารณา

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการสาธารณสุขอำเภอในปี ๒๕๔๔ เห็นชอบให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ ณ กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความเหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งที่ ๓๕๗๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรม จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการไต่สวนการสืบสวนสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีบริหารงานบกพร่อง มีปัญหาเรื่องการเงิน และมีปัญหาด้านมนุษยสัมพันธ์และการประสานงาน และนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดได้มีคำสั่งทำบันทึกขอรายงานฉบับเดียวกันให้ตักเตือนปรับปรุงการทำงานและปรับปรุงตัวโดยใช้เวลา ๒ สัปดาห์ และคอยติดตามประเมินผลจากบุคลากรของกิ่งอำเภอ ป. มาเป็นเอกสารประกอบการชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีโยกย้ายด้วย การย้ายผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งที่ ๓๕๗๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงวุฒิภาวะด้านบริหารและปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาความวุ่นวาย การขาดขวัญกำลังใจ และความระส่ำระสายภายในองค์กร แม้ว่าการให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในครั้งนี้ อาจเป็นการลดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนตามกฎหมาย มาปฏิบัติงานประจำที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย โดยไม่มีอัตราตำแหน่งที่เทียบเท่ากันรองรับและจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างใดก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้ากลุ่มงานหรือผู้บังคับบัญชาจะมีการมอบหมายก็ตาม แต่ถือได้ว่านายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแทนการลงโทษทางวินัย ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาบุคลากร อันเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย รวมทั้งขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยในเรื่องที่อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามสมควรแก่กรณีได้ การว่ากล่าวตักเตือนและการย้ายผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นมาตรการป้องกันการกระทำผิดวินัยที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจกระทำได้โดยชอบอีกด้วย ดังนั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบและเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับกรณีที่ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่ ๓๕๖๔/๒๕๔๔ แต่งตั้งสาธารณสุขอำเภอ (เจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข ๗) อำเภอ น. และอำเภอ ส. ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเหมาะสมหรือเลื่อนระดับข้าราชการเป็นให้สูงขึ้นของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจากผู้สมัครที่อยู่ในพื้นที่ ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง มีทักษะการปฏิบัติงานและความอาวุโส และคัดเลือกจากรายชื่อทั้งหมด โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณา

และเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการคัดเลือกเรียงตามลำดับในตำแหน่งสาธารณสุขอำเภอ น. ลำดับที่ ๑ นาย ป. ซึ่งรักษาราชการแทนสาธารณสุขอำเภอ น. อยู่แล้ว ตำแหน่งสาธารณสุขอำเภอ ส. ลำดับที่ ๑ นาย ก. ซึ่งรักษาราชการแทนสาธารณสุขอำเภอ ส. อยู่แล้ว และเป็นผู้มี ความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง มีทักษะในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งแต่งตั้งนาย ก. และนาย ป. ตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว จึงถือได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓๙๖๔/๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๗/๒๕๕๔)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การพิจารณามีคำสั่งอนุมัติให้โอนข้าราชการจากส่วนราชการหนึ่งไปดำรงตำแหน่งอีกส่วนราชการหนึ่ง ถือเป็นพิจารณาทางปกครองที่ผู้ขอโอนจะต้องแสดงความประสงค์เป็นลายลักษณ์อักษร การจะแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการแทนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้จะต้องทำเป็นหนังสือและต้องมีใช้กรณีแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดดำเนินการแทนในเรื่องที่ต้องกระทำการนั้นด้วยตนเอง ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ขอโอนแสดงความประสงค์ด้วยวาจายังไม่ถือเป็นการแสดงเจตนา แต่ต่อมามีหนังสือแสดงเจตนาขอโอนและสอบถามความคืบหน้าการขออนุมัติโอนย้ายต่ออธิการบดีผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคล ถือได้ว่าแสดงเจตนาเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมายแล้วและเมื่อหัวหน้าหน่วยงานที่ผู้ขอโอนประสงค์จะโอนมารับราชการในสังกัดได้พิจารณาทำความเข้าใจเสนอผู้มีอำนาจว่าไม่สามารถรับโอนได้ กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายโดยชอบ มิใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ประสงค์จะขอโอนย้ายมาปฏิบัติงานในคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โดยได้ติดต่อด้วยวาจากับรองศาสตราจารย์ จ. ผู้อำนวยการโครงการจัดตั้งภาควิชาทันตกรรม ซึ่งรองศาสตราจารย์ จ. ได้นำเรื่องขอโอนดังกล่าวเข้าพิจารณาในการประชุมโครงการจัดตั้งภาควิชา เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และมีมติให้รับโอนผู้ฟ้องคดีแล้วและมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ไม่ขัดข้องแต่ขอให้มหาวิทยาลัยมหิดลมีหนังสือสอบถามการโอนย้ายมาก่อน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดลขอทราบความคืบหน้าในการโอนย้าย ในระหว่างนั้น รองศาสตราจารย์ จ. แจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดี (คณบดีคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล) พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับการรับโอนเนื่องจากได้บรรจุและแต่งตั้งนางสาว ร. และรอบรรจุแต่งตั้งทันตแพทย์ใช้ทุนอีก ๑ อัตรา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มีเจตนาถ่วงเวลาทำให้การโอนย้ายล่าช้า เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีหมดสิทธิการโอนย้ายเนื่องจากใกล้เกษียณอายุราชการ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณารับโอนผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการในสังกัดคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มีความประสงค์ขอโอนมาดำรงตำแหน่งในโครงการจัดตั้งภาควิชาทันตกรรม คณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โดยได้ติดต่อด้วยวาจากับรองศาสตราจารย์ จ. ซึ่งได้นำเรื่องการขอโอนของผู้ฟ้องคดีเข้าพิจารณาในการประชุมโครงการจัดตั้งภาควิชา เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้รับโอนผู้ฟ้องคดี ซึ่งการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีและรองศาสตราจารย์ จ. ในส่วนนี้เป็นเพียงการดำเนินการภายในเพื่อขอความเห็นชอบในเบื้องต้นเกี่ยวกับความประสงค์ในการขอโอนมารับราชการของผู้ฟ้องคดี ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อขอโอนมารับราชการในสังกัดคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เนื่องจากไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์เป็นหนังสือพร้อมแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการบริหารงานบุคคล ตามนัยมาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ และการขอโอนข้าราชการจากส่วนราชการหนึ่งไปดำรงตำแหน่งอีกส่วนราชการหนึ่ง เป็นอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งการพิจารณามีคำสั่งอนุมัติให้โอนข้าราชการถือเป็นกระบวนการพิจารณาในทางปกครองซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใดๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำกรณันั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งให้รองศาสตราจารย์ จ. เป็นผู้ดำเนินการแทนผู้ฟ้องคดีกรณีการขอโอนมารับราชการที่มหาวิทยาลัยมหิดลจึงต้องกระทำเป็นหนังสือ และต้องมีใช้กรณีแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดดำเนินการแทนในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีต้องกระทำการนั้นด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมีความแสดงความประสงค์ขอโอนย้ายมาปฏิบัติงาน ณ หน่วยทันตกรรม คณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล พร้อมสอบถามความคืบหน้าการขออนุมัติโอนย้าย ซึ่งถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอโอนเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมาย และอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดลได้ส่งหนังสือดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะโอนมารับราชการในสังกัด และเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการบริหารงานของคณะทันตแพทยศาสตร์ได้พิจารณาเห็นว่า โครงการจัดตั้ง

ภาควิชาทันตกรรมได้บรรจุแต่งตั้งนางสาว น. มาปฏิบัติหน้าที่แล้วจำนวน ๑ อัตรา และรอบรรจุแต่งตั้งทันตแพทย์ตามสัญญาทุนในเดือนเมษายน ๒๕๔๖ อีก ๑ อัตรา จึงมีจำนวนอัตราอาจารย์เหมาะสมกับภาระงานสอนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้เสนอความเห็นต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดลว่า คณะทันตแพทย์ไม่สามารถรับโอนผู้ฟ้องคดีได้ จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากอธิการบดี และในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับคณะซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการบริหารงานของคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ตามนัยมาตรา ๘ (๓) ประกอบมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยชอบแล้ว มิใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเกษียณทำหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งไปยังผู้อำนวยการโครงการจัดตั้งภาควิชาทันตกรรมว่า ไม่เห็นด้วยในการรับโอนนั้น หนังสือฉบับดังกล่าวเป็นหนังสือที่รองศาสตราจารย์ จ. ในฐานะผู้บังคับบัญชาได้รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับมติที่ประชุมโครงการจัดตั้งภาควิชาทันตกรรมที่เห็นชอบในเบื้องต้นกรณีการขอโอนมาปฏิบัติหน้าที่ในโครงการของผู้ฟ้องคดี เพื่อแจ้งให้รองศาสตราจารย์ จ. ทราบกรณีจึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของคณะตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ และไม่มีกรณีที่ต้องเสนอเรื่องให้อธิการบดีพิจารณาต่อไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๘/๒๕๕๔)



## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๘/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ ผู้ยื่นคำขอปรับคุณวุฒิการศึกษามีหน้าที่เสนอเอกสารให้ครบถ้วน รวมทั้งต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยในกรณีที่เอกสารเป็นภาษาอื่น ๆ นอกจากภาษาอังกฤษหรือเป็นศัพท์เทคนิคเฉพาะสาขาวิชา การที่ผู้ยื่นคำขอปรับวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก ธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีได้ส่งคำแปลวุฒิการศึกษาที่จัดทำคำแปลเป็นภาษาไทย แต่ส่งคำแปลหนังสือรับรองปริญญาบัตรเป็นภาษาอังกฤษ ทั้งที่มีได้เป็นภาระเกินสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับผลที่จะได้รับการปรับวุฒิการศึกษา อีกทั้ง ผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑ (๑) ที่จะแปลเอกสารและส่งคำแปลเป็นภาษาไทยได้ เพราะเป็นคนไทยที่จบการศึกษาในระดับที่ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในหลักสูตรที่ใช้ภาษา ฝรั่งเศสเป็นภาษาในการเรียน ดังนั้น ข้อขัดข้องและความล่าช้าจึงมีสาเหตุจากผู้ยื่นคำขอ ที่มีได้จัดส่งเอกสารให้ครบถ้วนตามระเบียบ ซึ่งแม้การพิจารณาคำขอจะล่วงเลยมาเป็น เวลานานก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการพิจารณาคำขอล่าช้าจนเกิดความเสียหายต่อผู้ยื่นคำขอ แต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่ง อาจารย์ ได้รับอนุมัติให้ศึกษาระดับปริญญาเอก ธารณรัฐฝรั่งเศส หลังจากจบการศึกษา ได้เข้ารายงานตัวกลับเข้ารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยมหิดล) และได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพื่อขอปรับวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาเอก โดยส่งประวัติ ส่วนตัวและประวัติการศึกษา และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเรื่องแล้ว ต่อมา ได้รับแจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีส่งคำแปลวุฒิการศึกษา และผู้ฟ้องคดีได้นำส่งคำแปลหนังสือรับรองปริญญาบัตร เป็นภาษาอังกฤษที่แปลโดยผู้ฟ้องคดีเองแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ทราบว่ามีใช้คำแปล วุฒิการศึกษาตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๘/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ จึงไม่สามารถดำเนินการตามคำขอปรับวุฒิการศึกษาได้ จนกระทั่งเวลาผ่านไป ๗ เดือนเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการปรับวุฒิการศึกษาให้กับผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการดำเนินการ ที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นการกระทำละเมิดและเป็นการผิดสัญญา รับทุนการศึกษา จึงขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี มีสิทธิบอกเลิกสัญญา รับทุนการศึกษาโดยไม่ต้องเสีย

ค่าปรับและถูกเรียกเงินเดือนคืน มีสิทธิบอกเลิกการจ้าง ลาออกจากราชการ รวมทั้งมีสิทธิขอโอนย้ายหน่วยงานที่สังกัดได้โดยอิสระและให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเดือนในส่วนต่างจากการปรับวุฒิการศึกษาและผลประโยชน์อื่นพร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล นอกจากต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามฟ้อง ต้องเป็นกรณีที่ศาลออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย เมื่อสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรมหรือปฏิบัติการวิจัย ณ ต่างประเทศ ที่ผู้ฟ้องคดีทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๓ ฉบับ เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันในสัญญา เมื่อผู้ฟ้องคดีมีได้กล่าวอ้างว่าสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีผลผูกพันอย่างไร คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจเรียกเอาค่าปรับและเงินเดือนที่ได้จ่ายตลอดช่วงเวลาแห่งการลาศึกษา จึงเป็นคำขอที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับข้อพิพาทตามฟ้อง ส่วนคำขอให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกการจ้าง ลาออกจากราชการ รวมทั้งมีสิทธิขอโอนย้ายหน่วยงานที่สังกัดได้โดยอิสระ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หากไม่ประสงค์จะรับราชการก็สามารถยื่นใบลาออกจากราชการได้และมีสิทธิขอโอนย้ายหน่วยงานได้ภายใต้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานต้นสังกัดและเป็นดุลพินิจของหน่วยงานต้นสังกัดที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร กรณีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเช่นกัน

ส่วนการดำเนินการพิจารณาคำขอปรับวุฒิการศึกษาของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ และหากล่าช้าเกินสมควรเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น เมื่อหลักเกณฑ์ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๘/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ ข้อ ๓.๖ กำหนดว่า การขอให้พิจารณาคุณสมบัติของผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศต้องมีเอกสารเพิ่มเติม คือ กรณีที่เอกสารเป็นภาษาอื่น ๆ นอกจากภาษาอังกฤษหรือเป็นศัพท์เทคนิคเฉพาะสาขาวิชาจะต้องมีเอกสารฉบับแปลโดยผู้ที่มีใบอนุญาตในการแปลด้วย ซึ่งจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ยื่นคำขอมิมีหน้าที่ในการเสนอเอกสารให้ครบถ้วน รวมทั้งต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยในกรณีที่เอกสารเป็นภาษาอื่น ๆ นอกจากภาษาอังกฤษหรือเป็นศัพท์เทคนิค

เฉพาะสาขาวิชา เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป และระยะเวลาที่จะได้  
 ปรับวุฒิเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ทม ๐๘๐๑/ว. ๗๒๕๐ ลงวันที่  
 ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งข้อ ๑๑ กำหนดว่าผู้ที่มีหลักฐานว่าสำเร็จการศึกษาก่อนวันรายงานตัว  
 กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ยื่นเรื่องต่อหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อดำเนินการเสนอเรื่องมายัง  
 มหาวิทยาลัยพิจารณาภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันรายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ  
 เพื่อที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในการปรับวุฒิและอัตราเงินเดือนตามวุฒิได้ไม่ก่อนวันรายงานตัว  
 กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอปรับวุฒิการศึกษาแต่มิได้ส่งคำแปลเอกสาร  
 เป็นภาษาไทย และผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการนำส่งเอกสารดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดี  
 กลับมิได้ดำเนินการ แต่ได้จัดส่งคำแปลหนังสือรับรองปริญญาบัตรเป็นภาษาอังกฤษที่แปลโดย  
 ผู้ฟ้องคดีเอง แม้จะล่วงเลยมาเป็นเวลากว่าเจ็ดเดือนนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอปรับ  
 วุฒิกการศึกษา ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอปรับวุฒิการศึกษาของผู้ฟ้องคดีล่าช้า  
 เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นเอกสารให้ครบถ้วน ทั้งที่การแปลวุฒิการศึกษาของผู้ฟ้องคดีมิได้เป็น  
 ภาระเกินสมควร นอกจากนี้ การขอปรับวุฒิการศึกษาเป็นการขอให้ทางราชการและหน่วยงาน  
 ต้นสังกัดรับรองสิทธิ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องแสดงพยานหลักฐานต่างๆ จนครบถ้วน เพื่อให้  
 หน่วยงานที่มีหน้าที่สามารถนำไปตรวจสอบว่า ผู้ฟ้องคดีมีวุฒิการศึกษาตามที่จะได้รับสิทธินั้นจริง  
 ผู้ฟ้องคดีจึงควรส่งมอบคำแปลหนังสือรับรองปริญญาบัตรที่มีการรับรองการแปลโดยผู้ที่มี  
 ใบอนุญาตในการแปล หรือถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะแปลเอกสารด้วยตนเองเพราะตนมีคุณสมบัติ  
 ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
 พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑ (๑) เนื่องจากเป็นคนไทยที่จบการศึกษาในระดับที่ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี  
 ในหลักสูตรที่ใช้ภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษาในการเรียนการสอน ผู้ฟ้องคดีก็ต้องส่งคำแปลเอกสาร  
 เป็นภาษาไทยไม่ใช่ส่งคำแปลภาษาอังกฤษ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่กระทำโดยอ้างว่าเป็นการสร้างภาระ  
 ค่าใช้จ่ายเกินสมควรเมื่อเทียบกับผลที่ได้ จึงไม่อาจรับฟังได้ อีกทั้งการขอปรับวุฒิการศึกษา  
 ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนของผู้ฟ้องคดีโดยแท้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้จัดส่งคำแปลหนังสือ  
 รับรองคุณวุฒิการศึกษาที่แปลเป็นภาษาไทย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจดำเนินการเสนอเรื่องขอปรับ  
 คุณวุฒิของผู้ฟ้องคดีไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ข้อขัดข้อง  
 และความล่าช้าจึงมีสาเหตุจากผู้ฟ้องคดีที่มิได้จัดส่งเอกสารให้ครบถ้วนตามระเบียบ ผู้ถูกฟ้องคดี  
 มิได้กระทำการใดล่าช้าจนเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ต้องจ่ายเงินเดือนในส่วนต่าง  
 และผลประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้จากการปรับวุฒิการศึกษาให้แก่ผู้ฟ้องคดี และกรณีนี้ไม่ใช่เรื่อง  
 ขัดต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าถูกกดขี่ข่มเหง

โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รับรองแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปโดยถูกผูกมัดตามสัญญาให้ทำงานกับผู้ถูกฟ้องคดี และปราศจากสิทธิอันชอบธรรมที่จะแสวงหาผู้ว่าจ้างใหม่ เนื่องจากในการจัดทำบริการสาธารณะ การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองต้องกำหนดกฎหมายระเบียบและกฎเกณฑ์เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุผล ซึ่งบางครั้งกฎหมาย ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็อาจจำกัดสิทธิหรือก่อภาระหน้าที่แก่บุคคลบางหมู่ บางเหล่าโดยเฉพาะการที่ข้าราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัย ก็มีได้หมายความว่าบุคคลเหล่านั้นถูกจำกัดสิทธิ กติ หรือไม่ได้รับการรับรองซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การทำสัญญารับทุนเป็นความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเข้าทำนิติกรรมที่เป็นสัญญาต่างตอบแทน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ในการศึกษาโดยได้รับเงินเดือนระหว่างที่ลา ขณะเดียวกันเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วก็ต้องกลับมาชดใช้ทุนโดยการรับราชการและปฏิบัติหน้าที่ให้กับหน่วยงานตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา ซึ่งก่อนเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องศึกษาและทำความเข้าใจเนื้อหา วัตถุประสงค์ของสัญญาดีแล้วจึงตกลงใจลงนามในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงต้องทราบที่อยู่แล้วว่า วัตถุประสงค์ของสัญญา คือ การให้กลับมาชดใช้ทุนโดยการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เมื่อผู้ฟ้องคดีเรียนจบแล้วจึงต้องกลับมาปฏิบัติตามสัญญา และหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะลาออกก็สามารถดำเนินการได้ภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและเงื่อนไขแห่งสัญญา ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕๔/๒๕๕๕)

การออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลประจำปีงบประมาณจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยกรณีที่มีคำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือน ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งผลการประเมิน พร้อมทั้งเหตุผลและให้โอกาสผู้ถูกประเมินได้ชี้แจงโต้แย้งผลการประเมินและต้องผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงจากคณะกรรมการกลั่นกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานก่อนที่จะมีคำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือน เมื่อการออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ดังกล่าว อีกทั้งการให้คะแนนในรายการประเมินความประพฤติตามแบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานก็ไม่สอดคล้องกับเหตุผลในการออกคำสั่งไม่เลื่อนชั้น

## เงินเดือนตามที่กล่าวอ้าง กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการอยู่ที่เทศบาลตำบลพระทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำกลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานเทศบาล) โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ต่อมา ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานโดยให้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ และระบุในแบบประเมินว่ายังอยู่ในขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยจึงได้ออกคำสั่งเทศบาลตำบล ที่ ๒๑๘/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี และออกคำสั่งลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลหนองบัววง ตั้งแต่วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์กรณีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ข้อ ๒๒๔ ข้อ ๒๒๕ วรรคสอง ข้อ ๒๒๗ ข้อ ๒๓๒ ข้อ ๓๓๔ กำหนดให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานเทศบาล ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา แล้วนำผลการประเมินดังกล่าวมาเป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานเทศบาลผู้นั้น และก่อนจะเสนอผลการประเมินต่อผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนจะต้องผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงโดยคณะกรรมการที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้งขึ้นเสียก่อน และหากพิจารณาไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานเทศบาลผู้ใด ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบพร้อมเหตุผลที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในระบบเปิดตามมติคณะรัฐมนตรี โดยผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ประเมินจะต้องแจ้งผลการประเมินให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบทุกครั้งที่มีการประเมิน และก่อนจะมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงให้เห็นหรือคำปรึกษาเกี่ยวกับ

การประเมินดังกล่าว โดยเฉพาะผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิพบผู้บังคับบัญชาได้ทันทีที่ได้รับทราบผลการประเมิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและเห็นว่าไม่ควรเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี และออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีในวันเดียวกัน โดยมีได้แจ้งผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบและมีได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงโต้แย้งผลการประเมินก่อนที่จะมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งกรณีไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ รวมทั้งไม่ปรากฏว่าผลการประเมินได้ผ่านการพิจารณากลั่นกรองโดยคณะกรรมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้ง กรณีจึงฟังได้ว่าการดำเนินการพิจารณาขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี มิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๓๓๔ ที่ให้นำระบบเปิดตามมติของคณะรัฐมนตรีมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลและไม่แจ้งกรณีไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนพร้อมเหตุผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามนัยข้อ ๒๒๕ รวมทั้งมิได้ดำเนินการให้มีการกลั่นกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในรูปของคณะกรรมการตามนัยข้อ ๓๓๕ อันเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานเทศบาลในเขตจังหวัด นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประเมินการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามแบบประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานโดยให้คะแนนในรายการประเมินที่ไม่เกี่ยวกับความประพฤติ ซึ่งได้แก่ ความทันเวลา ความรับผิดชอบ และความสามารถในการปฏิบัติงาน ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ แต่ในรายการที่เกี่ยวกับความประพฤติ เช่น การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ให้คะแนนประเมินผู้ฟ้องคดีอยู่ในเกณฑ์ร้อยละ ๖๐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเหตุผลในการออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ไม่รักษาวินัย ไปทำงานสาย ดื่มสุราในเวลาราชการใช้อำนาจข่มขู่พนักงานลูกจ้างและผู้อื่น กระด้างกระเดื่อง และไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเทศบาลตำบลที่ ๒๑๙/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖๕/๒๕๕๕)

### คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

แม้โดยเนื้อหาของคำสั่งย้ายสลับตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาในทางบริหารและยังมีการเปลี่ยนแปลงเลขที่ตำแหน่ง ไม่เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ต้องพิจารณาภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็ยังเป็นคำสั่งอื่นที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือ ความเสียหายแก่ผู้ถูกย้ายอย่างมีนัยสำคัญ การพิจารณาจึงต้องคำนึงถึงความยุติธรรม โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาจะต้องปราศจากอคติและความลำเอียงและต้องปฏิบัติ หน้าที่ด้วยความเป็นกลางอันเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเพื่อเป็นหลักประกัน แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น เมื่ออนุกรรมการคนหนึ่งในคณะอนุกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอำนาจพิจารณา ให้ความเห็นชอบการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เข้าร่วม พิจารณาและมีมติย้ายผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา ในทางบริหาร โดยตนเองเป็นผู้ได้รับการพิจารณาย้ายสลับตำแหน่งด้วย จึงเป็นกรณี ที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจจะ ทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง การออกคำสั่งย้ายผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรณี พิเศษดังกล่าวจึงมีความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาอันเป็นสาระสำคัญทำให้คำสั่ง ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน ล. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๘ (ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ เดิม)) ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘ ย้ายผู้ฟ้องคดี ให้ไปรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน ห. ซึ่งมีใช้การย้ายข้าราชการ ในวาระปกติแต่เป็นการย้ายสลับตำแหน่งกับนาย อ. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ในการมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ เดิม) ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๘ มีนาย อ. ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็นกรรมการร่วมประชุมด้วย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่าคำสั่งย้าย ข้าราชการดังกล่าวในส่วนที่ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งระงับการย้ายหรือให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปเป็นผู้บริหารสถานศึกษาตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนเดิมหรือตามที่มีคำขอ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากได้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่าง ผู้ฟ้องคดีกับนักเรียน ผู้ปกครองนักเรียนและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน ล. จนมีการชุมนุมเรียกร้องให้ย้ายผู้ฟ้องคดีและจากการสืบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีมีมูล เรื่องการใช้จ่ายเงินบริจาคของโรงเรียน อีกทั้ง ยังได้มีการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี ในภายหลัง จึงเห็นได้ว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นวิธีการแก้ไขปัญหามา ในทางบริหารเพราะหากผู้ฟ้องคดียังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ความขัดแย้งอาจทวีความรุนแรงขึ้น จึงได้มีการประชุมคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่ การศึกษา เขต ๒ (ชั่วคราว) ซึ่งองค์ประชุมในวันดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหน้าที่ประธานอนุกรรมการ นาย อ. ทำหน้าที่อนุกรรมการ ในระเบียบวาระที่ ๔ ข้อ ๔.๕ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต ๒ ได้เสนอเรื่องขอความเห็นชอบให้ข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษารักษาการในตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว โดยมีเอกสารแนบท้ายแสดง เหตุผลประกอบการพิจารณาย้ายผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรณีพิเศษ ที่ประชุมได้พิจารณา แล้วได้มีมติเห็นชอบให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาไปรักษาการในตำแหน่ง จำนวน ๖ ราย ซึ่งปรากฏชื่อนาย อ. ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน ห. ได้รับการพิจารณาย้ายสลับเปลี่ยน ตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดี โดยให้ไปรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน ล. แทนผู้ฟ้องคดี ทั้งที่นาย อ. มีตำแหน่งเป็นอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ (อ.ก.ค.ศ. ชั่วคราว) และได้เข้าร่วมพิจารณาอยู่ในที่ประชุมด้วย ซึ่งคณะกรรมการที่เข้าประชุมทุกรายรวมทั้งนาย อ. เคยได้ยื่นหนังสือรับรองต่อศาลว่าได้รับ เอกสารแสดงเหตุผลประกอบการพิจารณาย้ายผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรณีพิเศษ ที่เจ้าหน้าที่จัดทำเสนอต่อคณะกรรมการในวันประชุมดังกล่าวแล้ว ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ทุกรายได้เห็นเอกสารย่อมต้องทราบว่า ผู้ถูกย้ายมาสลับตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดี คือ นาย อ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาเรื่องดังกล่าว แม้คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี จะไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง หากแต่เป็นคำสั่งเรื่องให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่ง แต่โดยเนื้อหา มีลักษณะเป็นคำสั่งย้ายข้าราชการเพื่อแก้ไขปัญหามาในทางบริหาร อีกทั้งยังมี การเปลี่ยนแปลงเลขที่ตำแหน่งกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. กรณีจึงเป็นคำสั่งอื่นที่ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแม้ไม่ต้องพิจารณาภายใต้ บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นการย้ายข้าราชการ



เพื่อแก้ไขปัญหาในทางบริหาร แต่การที่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติราชการทางปกครองในทุกเรื่อง ต้องใช้วิธีพิจารณาที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงความยุติธรรมเป็นหลักและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางอันเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไป ที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้ามาพิจารณาเรื่องและออกหรือร่วมออกคำวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นว่า เรื่องของตนจะได้รับการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่ปราศจากอคติและความลำเอียง เมื่อกรณีการร่วมประชุมของนาย อ. มีลักษณะอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาเรื่องที่ประชุมไม่เป็นกลาง แต่ตามรายงานการประชุมไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านาย อ. ได้แจ้งให้ประธานทราบหรือได้มีการบันทึกไว้ว่า นาย อ. ได้ออกจากที่ประชุมในวาระที่มีการพิจารณาเรื่องที่ตนเองมีส่วนได้เสียดังกล่าว และการพิจารณาได้ดำเนินการต่อไปจน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาชั่วคราวมีมติเห็นชอบให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาไปรักษาการในตำแหน่งจำนวน ๖ ราย และผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘ แต่งตั้งให้ผู้ผูกฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ห. สลับกับนาย อ. ซึ่งถือว่ามีความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาอันเป็นสาระสำคัญทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีสภาพร้ายแรงที่ทำให้การดำเนินการในทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘ ไม่เป็นกลางเพราะนาย อ. ได้เข้าร่วมในการพิจารณาดังกล่าวด้วย เมื่อปรากฏว่ามีข้อบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญในการมีมติย้ายสลับตำแหน่งระหว่างผู้ผูกฟ้องคดีกับนาย อ. เพราะนาย อ. มีตำแหน่งเป็น อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและได้ร่วมลงมติด้วยจึงถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๑/๒๕๕๕)

การไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับพนักงานทั้งที่มีผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลอยู่ในเกณฑ์เลื่อนขั้นเงินเดือนย่อมกระทบถึงความเป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถและอดุสาหะ อันอาจมีผลกระทบต่อภารกิจของหน่วยงานต้นสังกัดและภาระหน้าที่ในการบริการสาธารณะต่อประชาชน ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานโดยใช้ดุลพินิจในกรอบของกฎหมาย เมื่อพนักงานได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนถึงขั้นที่มีสิทธิได้รับเงินตอบแทนเป็นกรณีพิเศษ แต่หน่วยงานไม่จ่ายค่าตอบแทนพิเศษให้แก่ผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย

การเบิกจ่ายเงินตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั้งที่ได้ยอมรับสภาพการบังคับใช้และปฏิบัติตามแนวปฏิบัติในการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษตามระเบียบดังกล่าวโดยอนุโลมซึ่งย่อมหมายความว่าให้นำมาใช้บังคับ การที่ผู้บังคับบัญชาไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนและไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นพนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำของเทศบาล ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ครั้งที่ ๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานเทศบาล โดยนายกเทศมนตรี) มิได้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสามทั้งที่ได้รับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้นให้เลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งขึ้น โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีเงินเดือนเต็มขั้นสูงสุดของตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือขอให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นทบทวนการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนใหม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นว่าการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนได้พิจารณาด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักเกณฑ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและไม่ยอมจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษ (โบนัส) ให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นเงินตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่งตามข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๔๔ และให้จ่ายเงินตอบแทนพิเศษ (เงินโบนัส) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เหมือนพนักงานและลูกจ้างคนอื่นๆ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ โดยข้อ ๒๔๒ กำหนดให้เทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงาน

เทศบาลทุกตำแหน่งตามความเห็นของคณะกรรมการ และข้อ ๓๒๙ กำหนดให้นำผลการประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้น เงินเดือน เมื่อผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้ทำการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีโดยให้ความเห็นว่า อยู่ในระดับที่เห็นควรให้เลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งขึ้น คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนจึงต้องนำผลการประเมินดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูล ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน หากมีความเห็นไม่สอดคล้องกับผลของการประเมิน ก็จะต้องมีข้ออ้างและเหตุผลประกอบเพื่อหักล้างผลการประเมินดังกล่าว แต่ปรากฏเหตุผล ในการออกคำสั่งเพียงว่าผู้ฟ้องคดีเงินเดือนถึงขั้นสูงเท่านั้นและตามรายงานการประชุมของ คณะกรรมการก็ไม่ปรากฏเหตุผลเป็นพิเศษอย่างอื่น อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้แสดงพยานหลักฐาน เพิ่มเติมว่าไม่สมควรได้รับขั้นเงินเดือน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะพิจารณากำหนดฐาน ขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีในการพิจารณาขั้นเงินเดือนครั้งที่ ๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และเมื่อตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ข้อ ๒๒๙ กำหนดให้ การเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลเลื่อนได้ไม่เกินขั้นสูงของอันดับเงินเดือน สำหรับ ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งนั้น ประกอบกับข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่าย เงินตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูง ของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำ ผู้ได้รับเงินเดือน หรือค่าจ้างถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่งให้ได้รับเงินตอบแทนพิเศษครั้งขึ้นหรือหนึ่งขั้น ตามแต่กรณี โดยการพิจารณาข้าราชการหรือลูกจ้างประจำผู้ให้รวมกลุ่มเกี่ยวกับข้าราชการ หรือลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างไม่ถึงขั้นสูงของตำแหน่ง ซึ่งให้พิจารณาตาม หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการและการเลื่อนขั้นค่าจ้าง ของลูกจ้างประจำ อีกทั้ง หนังสือของสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท ๐๘๐๙.๑/ว ๓๔๖ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๖ ได้วางแนวปฏิบัติสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไว้ว่า ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนถึงขั้นสูงของอันดับ หากได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้น เงินเดือนก็ให้ได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษโดยให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย การเบิกจ่ายเงินตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง ถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยอนุโลม เห็นว่า ตามประกาศคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ดังกล่าวได้กำหนดให้เลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงาน เทศบาลได้ไม่เกินขั้นสูงของอันดับเงินเดือน ในทางปฏิบัติการไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ปฏิบัติ หน้าที่ย่อมกระทบถึงความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานที่มีความสามารถและอุทิศตนซึ่งอยู่ในเกณฑ์

เลื่อนขึ้นเงินเดือนแต่ไม่ได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม อันอาจมีผลกระทบต่อภารกิจของหน่วยงานต้นสังกัดและภาระหน้าที่ในการบริการสาธารณะต่อประชาชน ดังนั้น ทางราชการโดยกระทรวงการคลังจึงได้กำหนดเงินตอบแทนพิเศษให้แก่ผู้ที่ได้รับขึ้นเงินเดือนครั้งขึ้นหรือหนึ่งขึ้นตามแต่กรณีเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต. ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๑/ว ๓๔๖ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๖ วางแนวปฏิบัติให้นำระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งแม้จะเป็นการวางแนวปฏิบัติสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่เมื่อการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนครั้งที่ ๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ลูกจ้างประจำที่ได้รับเงินเดือนถึงขั้นสูงได้รับเงินตอบแทนพิเศษตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวและได้กำหนดเงินตอบแทนพิเศษให้พนักงานของตนตลอด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ยอมรับสภาพการบังคับใช้และปฏิบัติตามแนวปฏิบัติของหนังสือดังกล่าว เมื่อหนังสือฉบับดังกล่าวให้นำระเบียบกระทรวงการคลังมาอนุโลมใช้ก็ย่อมหมายความว่าให้นำระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวมาใช้บังคับ มิใช่จะนำมาบังคับใช้ตามดุลพินิจหรือไม่ก็ได้ ในส่วนของการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีให้แก่พนักงาน แม้จะเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย มิฉะนั้นก็จะเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังโดยมิได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับการพิจารณาเงินตอบแทนพิเศษตามขึ้นเงินเดือนที่ควรได้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาเงินตอบแทนพิเศษตามขึ้นเงินเดือนที่ควรได้ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีสิทธิได้รับขึ้นเงินเดือนอย่างต่ำครั้งขึ้น เมื่อรวมขึ้นเงินเดือนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามย่อมมีขึ้นเงินเดือนไม่ต่ำกว่าหนึ่งขึ้น จึงมีสิทธิได้รับการพิจารณารับเงินตอบแทนเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ตามข้อ ๖ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง กำหนดเงื่อนไขและวิธีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่พนักงานเทศบาลเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ออกตามความในมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้กำหนดเงินตอบแทนเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่พิจารณาเงินตอบแทนเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ประเมินไว้มาพิจารณาและพิจารณาจ่ายเงิน

พิเศษประจำปี ๒๕๔๘ ครั้งที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้วพิจารณาดำเนินการจ่ายประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปี ๒๕๔๘ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามสิทธิที่ควรจะได้รับโดยชอบด้วยกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๑/๒๕๕๕)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การพิจารณาเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องให้ความเป็นธรรมกับข้าราชการผู้ถูกประเมินและข้าราชการอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ความอดุสาหะ และการปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการเป็นสำคัญ ซึ่งหากข้าราชการผู้นั้นได้สับเปลี่ยนหน้าที่หรือไปช่วยงานในต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานนอกเหนือไปจากหน้าที่อื่น ๆ ก็ต้องนำผลการปฏิบัติงานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย และเมื่อผู้บังคับบัญชาได้ประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าหน่วยงานแห่งอื่นจะมีหนังสือชมเชยและหนังสือรับรองผลการปฏิบัติงานก็เป็นเพียงข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาเท่านั้น ไม่ได้มีผลผูกพันถึงขนาดทำให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจโดยขาดอิสระแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเภสัชกร ๗ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่ศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ศ.ปส.จ.พบ.) ในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้น ๑ ขั้น จึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๑/๒๕๔๘ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมอบหมายให้นาย ส. นายแพทย์ ๙ ประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยประเมินให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑.๕ ขั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งจังหวัดลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๘ ให้เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑.๕ ขั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่ถูกต้องเป็นธรรม เนื่องจากมีผลงานเป็นที่ประจักษ์และได้รับคำชมเชย แต่มิได้นำหนังสือชมเชยการปฏิบัติงานและการปฏิบัติหน้าที่ที่ศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ศ.ปส.จ.พบ.) ของผู้ฟ้องคดีมาประกอบการพิจารณา และมอบให้นาย ส. เป็นผู้ประเมินทั้งที่มีเหตุไกรฐเคืองผู้ฟ้องคดี จึงร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และประธาน

อ.ก.พ. จังหวัด แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๘ และประเมินผลการปฏิบัติงานใหม่

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การพิจารณาเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้บังคับบัญชาจำต้องคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ความอดุสาหะ และการปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการเป็นสำคัญ โดยหากข้าราชการผู้นั้นได้สับเปลี่ยนหน้าที่ หรือไปช่วยงานในต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานนอกเหนือไปจากหน้าที่อื่น ๆ ก็ต้องนำผลการปฏิบัติงานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน เพราะไม่ว่าข้าราชการจะปฏิบัติงานอยู่หน่วยงานอื่นใดย่อมเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการทั้งสิ้น เมื่อในการประเมินผลการปฏิบัติงานใหม่ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้นำผลการปฏิบัติราชการและการปฏิบัติงานทุกตำแหน่งและทุกแห่งของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาประกอบพฤติกรรมการทำงานของผู้ฟ้องคดีด้วย อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะที่เกิดข้อพิพาทและเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๑/๒๕๔๘ โดยครบถ้วนแล้ว แต่การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้นำหนังสือชมเชยของปลัดอำเภอ และหนังสือชมเชยของนาย ช. มาประกอบการพิจารณาด้วยอันเป็นการไม่ชอบ นั้น เห็นว่า ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการว่าสมควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีเพียงใด เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งนอกจากจะต้องให้ความเป็นธรรมต่อข้าราชการผู้ถูกประเมินแล้วยังต้องให้ความเป็นธรรมต่อข้าราชการอื่นๆ ในสำนักงานเดียวกันด้วยว่าข้าราชการแต่ละคนได้รับการพิจารณาผลงานในรอบปีที่ผ่านมาอย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกันอีกด้วย หนังสือชมเชย และหนังสือรับรองผลการปฏิบัติงานซึ่งผู้บังคับบัญชาหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานพิเศษ ชมเชยหรือรับรองไว้ เป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาผลการปฏิบัติงานเพิ่มเติม ณ หน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีผลผูกพันถึงขนาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามความเห็นดังกล่าวโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจอิสระของตนได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เพิ่มคะแนนประเมินให้โดยมีการนำผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเสพติดและคำชมเชยดังกล่าวมาประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ครั้งที่ ๒ ด้วยแล้ว ดังนั้น การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติ

ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๑/๒๕๔๘ และขอด้วยข้อ ๑๐  
วรรคสอง แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนทุกประการ ทั้งนี้ปรากฏว่า  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตแต่อย่างใด เมื่อการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
ขอด้วยกฎหมาย คำสั่งจังหวัดลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๘ ให้เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี  
๑.๕ ขึ้น ย่อมขอด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓/๒๕๕๖)

เมื่อการขอลาออกจากราชการโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งไม่ได้  
พิจารณาสั่งอนุญาตให้ลาออกหรือยับยั้งการลาออก การลาออกจึงมีผลตั้งแต่วันที่ขอลาออก  
จากราชการตามมาตรา ๑๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้มีอำนาจมีหนังสือแจ้งอนุญาตให้ลาออกจึงเป็นเพียงการแจ้งวันออกจาก  
ราชการให้ทราบเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันการลาออกและแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ  
ส่วนคำสั่งไม่รับกลับเข้ารับราชการแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งทางปกครอง  
ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
ประกอบด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งที่จะ  
พิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ นโยบายของทางราชการ ตลอดจนข้อมูล  
เกี่ยวกับประวัติการรับราชการและการทำงานของผู้อนุญาตเข้ารับราชการประกอบกัน  
เมื่อข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการรับราชการและการประเมินผลการทำงานในอดีต ผู้อนุญาต  
เข้ารับราชการได้รับคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์ การมีคำสั่งไม่รับกลับเข้ารับราชการ  
จึงขอด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะดำรงตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน ๗ ว สำนักงานแรงงาน  
จังหวัด ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๙ ขอลาออกจากราชการต่อแรงงานจังหวัด โดยให้  
มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ เพื่อรักษาอาการป่วยจากโรคกล้ามเนื้ออักเสบ ต่อมาวันที่  
๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดขอยกเลิกหนังสือขอลาออกจาก  
ราชการ เนื่องจากอาการป่วยดีขึ้นและสามารถปฏิบัติงานได้โดยมีหลักฐานการรับรองของแพทย์



ผู้ตรวจรักษา ต่อมาวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปลัดกระทรวงแรงงาน) มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ขอลับเข้ารับราชการ และมีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอความเป็นธรรมในการยกเลิกหนังสือขอลาออกและขอลับเข้ารับราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ ไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ เนื่องจากในการตรวจสอบประวัติการรับราชการและการทำงานของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่าผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ได้ทำหนังสือยกเลิกการลาออกก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีคำสั่งอนุญาตให้ลาออก มีผลทำให้การลาออกของผู้ฟ้องคดีถูกยกเลิก การอนุญาตให้ลาออกจึงเป็นการอนุญาตภายหลังจากที่ใบลาออกสิ้นผลแล้วและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้แจ้งการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินการพิจารณาสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และการประเมินให้กลับเข้ารับราชการต้องประเมินตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ ไม่ใช่ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๐๗๑๑/ว ๘ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๒๓ คำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการและคำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นการยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน ตามข้อ ๓ วรรคสอง ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้พิจารณาสั่งอนุญาตให้ลาออกหรือยับยั้งการลาออกจากราชการของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การลาออกจากราชการของผู้ฟ้องคดีจึงมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นข้าราชการนับตั้งแต่วันดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ ขอยกเลิกหนังสือขอลาออกจากราชการซึ่งมีผลตามกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ ก็เป็นเพียงการมีหนังสือแจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดี

ทราบเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันการลาออกและแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ ตามข้อ ๖ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ขอบรรจุกลับเข้ารับราชการนั้น การพิจารณาสั่งบรรจุบุคคลกลับเข้ารับราชการจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับจากการรับผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ ประกอบกับนโยบายของทางราชการที่ต้องการลดขนาดกำลังคนภาครัฐและภาวะด้านงบประมาณ รวมทั้งจะต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการรับราชการและการทำงานในอดีตมาประกอบการพิจารณาด้วย แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งครบถ้วนตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด และไม่ปรากฏว่าได้มีการขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีขอกลับเข้ารับราชการ อันจะเป็นเหตุให้ไม่อาจรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ก็ตาม แต่มีได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องสั่งรับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการในทุกกรณี แต่เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการรวมถึงนโยบายของทางราชการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีขอบรรจุกลับเข้ารับราชการ โดยได้นำข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการรับราชการและการทำงานของผู้ฟ้องคดีในอดีตตามผลการประเมินบุคคลของผู้อำนวยการกลุ่มสนับสนุนเครือข่ายและประสานภูมิภาค ผู้อำนวยการกลุ่มงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาแรงงาน และแรงงานจังหวัดซึ่งเคยเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนจากการประเมินความสามารถในการทำงานและพฤติกรรมการทำงานโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๕๓.๓๓ และเป็นคะแนนเฉลี่ยที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาประกอบการพิจารณา ซึ่งเป็นการตรวจสอบประวัติและรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำงานที่ผ่านมาของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีใบรับรองแพทย์ยืนยันว่าอาการป่วยของผู้ฟ้องคดีดีขึ้นสามารถปฏิบัติงานได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะทำงานได้ตามปกติและมีประสิทธิภาพเหมือนเดิม ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ ที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และถึงแม้การสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการพิจารณาก่อนมีคำสั่งจะต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิให้นำมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับการออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง ดังนั้น การพิจารณาสั่งไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด และการพิจารณาประเมินตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ เป็นหลักเกณฑ์การประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ (ตำแหน่งประเภททั่วไป) และตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะตำแหน่งระดับ ๘ ลงมา ซึ่งจะนำมาใช้หลังจากผ่านขั้นตอนพิจารณาบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการแล้ว กรณีของผู้ฟ้องคดีถือว่าทางราชการไม่ประสงค์จะรับบรรจุกลับเข้ารับราชการ จึงไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๗/๒๕๕๖)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การออกคำสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่สถานศึกษาอื่นเป็นการชั่วคราว โดยยังคงดำรงตำแหน่ง อันดับ ชั้นเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสวัสดิการอื่น ๆ เช่นเดิมและเป็นโรงเรียนในระดับเดียวกัน มิได้มีผลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว คำสั่งให้ไปช่วยราชการและมติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเพียงมาตรการภายในของฝ่ายปกครองเพื่อการบังคับบัญชาและเพื่อประโยชน์ทางราชการ จึงไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑) มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ ที่ ๑๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาราชการแทนผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน จ. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๓ มาตรา ๖๘ ประกอบกับมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ในการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่บกพร่องในการบริหารโรงเรียน น. ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แก้ไขคำสั่งโดยอ้างอำนาจสั่งการตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน จึงยื่นหนังสือร้องทุกข์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกคำร้องทุกข์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ ที่ ๑๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียน จ. เป็นการชั่วคราว โดยผู้ฟ้องคดียังคงมีตำแหน่ง อันดับ ชั้นเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสวัสดิการอื่น ๆ เช่นเดิม อีกทั้งโรงเรียนดังกล่าวอยู่ห่างจากโรงเรียนเดิม ๓ กิโลเมตร เป็นโรงเรียนในระดับเดียวกัน คำสั่งดังกล่าวจึงมิได้มีผล

ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ ผู้ฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว คำสั่งให้ไปช่วยราชการดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่ง ทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แม้จะเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้อง มีคำสั่งให้เป็นไปตามมติโดยไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาเลือกออกคำสั่งเป็นอย่างอื่นก็ตาม แต่มติดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน เพราะไม่มีผลกระทบต่อเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือสิทธิประโยชน์อื่นของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นเพียงการสั่งการให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นมาตรการภายใน ของฝ่ายปกครองเพื่อการบังคับบัญชาและเพื่อประโยชน์ทางราชการ มิใช่คำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ตกอยู่ ภายใต้บังคับของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสที่จะได้ทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ และคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๑๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๘ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๑/๒๕๕๖)

การออกกฎเพื่อการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในการรับราชการ ต้องไม่ขัดต่อ หลักความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองและให้ความคุ้มครองไว้ และถือเป็นสิทธิตามกฎหมายของข้าราชการตามหลักประกันความมั่นคงในอาชีพ ที่ข้าราชการทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองและได้รับโอกาสสำหรับวางแผน ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตน ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานของข้าราชการ จะต้อง คำนึงถึงหลักประกันความมั่นคงในอาชีพดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องกำหนด หลักเกณฑ์ให้มีผลกระทบต่อผู้มีสิทธิอยู่เดิมอย่างน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น และเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์ทางราชการอย่างแท้จริง การที่สำนักงาน ดำรวจแห่งชาติออกกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการ ดำรวจ ระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มีผลทำให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันได้รับการปฏิบัติที่จะมีสิทธิได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการในเงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยรองผู้บัญชาการที่ไม่เคยได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองมาก่อนจะได้รับสิทธิเมื่อดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี ส่วนผู้ที่เคยได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นมาก่อนให้สิทธิเมื่อดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี และต้องนับระยะเวลาเริ่มต้นตั้งแต่ตำแหน่งระดับรองสารวัตรมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒๘ ปี ถือเป็นทางเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และขัดต่อหลักความเสมอภาค

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรี ตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) ได้ออกกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยในข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การคัดเลือกหรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ตั้งแต่ระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาจากผู้ที่มีความสมบัติทั่วไปครบถ้วนและมียศกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามตาราง ดังต่อไปนี้ ... ระดับตำแหน่งรองผู้บัญชาการ เลื่อนเป็นผู้บัญชาการ ให้มียศพลตำรวจตรี มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งระดับรองผู้บัญชาการไม่น้อยกว่า ๒ ปี รวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับรองสารวัตรไม่น้อยกว่า ๒๘ ปี ... ข้อ ๑๑ วรรคสอง กำหนดว่า ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรวมตั้งแต่ระดับรองสารวัตรตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับเฉพาะการคัดเลือกหรือแต่งตั้งผู้ที่เคยได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองมาก่อนแล้ว เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ออกกฎ ก.ตร. ดังกล่าวและยังคงใช้บังคับหลักเกณฑ์เดิมซึ่งมิได้กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการเลื่อนเป็นผู้บัญชาการไว้ ผู้ฟ้องคดีจะมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเป็นผู้บัญชาการแล้ว นอกจากนั้น ข้อ ๑๑ วรรคสอง ของกฎ ก.ตร. ยังทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการที่ไม่เคยได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองมาก่อน มีสิทธิเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการเมื่อมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการเพียง ๒ ปี แตกต่างกับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ต้องนับระยะเวลาเริ่มต้นตั้งแต่ดำรงตำแหน่งรองสารวัตรจนถึงตำแหน่งรองผู้บัญชาการ ๒๘ ปี กฎ ก.ตร. ข้อ ๑๑ วรรคสอง จึงไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคล มีลักษณะ

เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับในการออกกฎ ก.ตร. ดังกล่าว การแต่งตั้งกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ มิได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ครบองค์ประกอบที่จะออกกฎ ก.ตร. ดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎ ก.ตร. ข้อ ๑๑ วรรคสอง

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ขั้นตอนการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ถือเป็นขั้นตอนสาระสำคัญที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนสาระสำคัญย่อมมีผลให้การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศไว้ และได้มีประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นสุดลง รวมทั้งได้มีประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ โดยแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจและการสรรหากรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น โดยมีได้แก้ไขเพิ่มเติมขั้นตอนการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ ยังคงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป เมื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการสรรหากรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิและประกาศรายชื่อ แต่ไม่ปรากฏว่าได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การแต่งตั้งกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิจึงไม่ถูกต้องตามขั้นตอนสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เมื่อต่อมา ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้มีผลใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งมาตรา ๓๐๙ บัญญัติว่า บรรดาการใดๆ ที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศในรัฐธรรมนูญให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ และการแต่งตั้งกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิเป็นการปฏิบัติตามประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกอบกับมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองให้ถือว่าการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น กรรมการข้าราชการตำรวจครบองค์ประกอบ และมีอำนาจในการออกกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ และเมื่อก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะออกกฎ ก.ตร. ดังกล่าว การคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการได้ใช้หลักเกณฑ์ที่ให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ออกกฎ ก.ตร. ดังกล่าวโดยข้อ ๑๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการที่จะเลื่อนขึ้นเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเพิ่มขึ้นจากเดิมและกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการที่จะมีสิทธิได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการแยกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง (กลุ่มสายงานหลัก) ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการที่ไม่เคยได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองมาก่อนให้สิทธิได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเมื่อดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี และกลุ่มที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการที่เคยได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองมาก่อน (สายงานเทคนิคหรือเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น แพทย์ พยาบาล) ที่นอกจากจะมีสิทธิได้รับการคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเมื่อดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปีแล้ว ยังต้องนับระยะเวลาตั้งแต่ตำแหน่งระดับรองสารวัตรมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒๘ ปี

การออกกฎ ก.ตร. ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงทำให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันได้รับการปฏิบัติในเงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้เหตุผลถึงการออกกฎดังกล่าวว่า เนื่องจากข้าราชการตำรวจที่เคยได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองมาก่อน จะมีระยะเวลาการรับราชการที่น้อยกว่าข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสายงานหลัก (สายงานป้องกัน



และปราบปราม) จึงมีความประสงค์ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการที่เคยเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองมาก่อน มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสายงานนานมากขึ้น เพื่อเป็นการสะสมประสบการณ์ในงานที่ต้องสัมผัสกับประชาชนและเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูงต่อไป ประกอบกับการเลื่อนตำแหน่งในสำนักงานตำรวจแห่งชาติประสบกับปัญหาความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน และเกิดการเหลื่อมล้ำระหว่างข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสายงานหลักกับสายงานตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเอง ส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสายงานหลัก จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพิ่มเติมจากเดิมซึ่งมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ได้รับความเสมอภาคของชนชาวไทยที่เคยได้รับการคุ้มครองไว้ จึงมีผลเสมือนเป็นการยืนยันหลักความเสมอภาคที่บุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การปฏิบัติแตกต่างกันต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ และหากการเลือกปฏิบัติดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมและไม่สามารถอธิบายเหตุผลแห่งการเลือกปฏิบัติให้เพียงพอแก่การรับฟังได้ การเลือกปฏิบัตินั้นจะถือว่า เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง ประกอบกับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในการรับราชการนั้นถือว่าเป็นหลักประกันความมั่นคงในอาชีพอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ข้าราชการทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองและได้รับโอกาสสำหรับวางแผนความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตนเอง การเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในการรับราชการจึงเป็นสิทธิตามกฎหมายของข้าราชการตามหลักประกันความมั่นคงในอาชีพ และหากหน่วยงานจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการพัฒนาความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน หน่วยงานต้องคำนึงถึงหลักประกันความมั่นคงในอาชีพดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีผลกระทบกระเทือนต่อผู้มีสิทธิอยู่เดิมอย่างน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น และเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์ทางราชการอย่างแท้จริง แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เปิดโอกาสให้มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนสายงานระหว่างข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสายงานตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองกับข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานในสายงานหลักตลอดมา เพื่อทดแทนตำแหน่งว่างในสายงานที่ขาดแคลนอัตรากำลังดังเช่นกรณีของผู้ฟ้องคดี จะเห็นได้ว่า การเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในสายงานตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองที่มีระยะเวลาการรับราชการน้อยกว่าตำแหน่งในสายงานหลัก เกิดจากหลักเกณฑ์ภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองที่ต้องการให้มีการสับเปลี่ยนโยกย้ายระหว่างสองสายงานดังกล่าว

เหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ว่า การออกกฎ ก.ตร. ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เพื่อเป็นการป้องกันการใช้เปรียบเสียบเปรียบเทียบในการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นระหว่างสายงานที่แตกต่างกัน จึงไม่อาจรับฟังได้ ประกอบกับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นโดยทั่วไป จะยึดหลักประสบการณ์ในตำแหน่งที่ดำรงอยู่ก่อนที่จะเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กลับออกกฎ ก.ตร. ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่งและวรรคสองดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการที่เคยเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองมาก่อน ต้องย้อนกลับไปนับระยะเวลารวมทั้งตั้งแต่ดำรงตำแหน่งรองสารวัตร เป็นการยึดประสบการณ์ตั้งแต่เริ่มรับราชการ แตกต่างเป็นอย่างมากกับผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการที่ไม่เคยเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองมาก่อน มีสิทธิได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเป็นผู้บัญชาการเมื่อดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการมาแล้วเพียง ๒ ปี และเป็นการยึดประสบการณ์ในตำแหน่งปัจจุบันที่ดำรงตำแหน่งอยู่เท่านั้น อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการที่เคยเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งควบปรับระดับเพิ่ม - ลดได้ในตัวเองมาก่อน มีประสบการณ์ในงาน และมีความรู้ความสามารถน้อยกว่าผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการที่ปฏิบัติงานในสายงานหลัก มาตลอดอย่างไร การออกกฎ ก.ตร. ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ และเป็นการออกกฎที่เกินความจำเป็นไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่บัญญัติให้รักษาความเที่ยงธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ทั้งยังเป็นการออกกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นของผู้ฟ้องคดีจนเกินสมควร จึงเป็นการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๘/๒๕๕๖)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล : กรณีการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ

- การย้ายเนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อการย้ายเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด และเป็นกรย้ายเนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และเพื่อประโยชน์ของทางราชการที่ต้องเกลี้ยอัตรากำลังไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ขาดแคลนอัตรากำลัง จึงไม่ต้องอยู่ในบังคับให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ถูกย้ายหรือได้รับความยินยอมก่อนออกคำสั่ง และเมื่อการออกคำสั่งย้ายมีหลักการพิจารณาโดยมิได้ฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาค ประกอบกับมีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาคือผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่มีจำนวนเกินกรอบอัตรากำลังที่ต้องเกลี้ยอัตรากำลังไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ขาดแคลนอัตรากำลัง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งย้ายที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับราชการในตำแหน่งศึกษานิเทศก์สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้มีมติกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน ๑๗๕ เขต โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑) ดำเนินการเกลี้ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑) จึงได้ประชุมเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ อนุมัติการจัดกรอบอัตรากำลังพร้อมกับกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกรอบอัตรากำลังดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ กำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ จำนวน ๑๕๖ อัตรา โดยไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๒ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และคำสั่งลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศทั้งหมดจำนวน ๑๗๕ เขต อันมีผลให้โครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานรวมทั้งการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ต่อมา ได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้ข้าราชการและลูกจ้างที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ในวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับ และสำนักงานดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาใด ให้ข้าราชการและลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้น จึงส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอม่วงสามสิบ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ถูกเปลี่ยนเป็นสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ ตามผลของกฎหมาย ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะมีในหน่วยงานการศึกษาใด จำนวนเท่าใด และต้องใช้คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ก.ค.ศ. จึงมีมติกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ มีกรอบอัตรากำลังทั้งหมดจำนวน ๑๕๖ อัตรา แยกเป็นตำแหน่งศึกษานิเทศก์จำนวน ๔๐ อัตรา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเกลี้ยอัตรากำลังตามกรอบ กรณีที่มีอัตรากำลังเกินหรือไม่ครบตามกรอบอัตรากำลังให้เกลี้ยอัตรากำลังและตัดโอนตำแหน่งระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดเดียวกันก่อน แล้วจึงเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่างจังหวัดได้ โดยให้เสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาอนุมัติ

เมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ มีอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งศึกษานิเทศก์จำนวน ๔๕ อัตรา แต่ ก.ค.ศ.

ได้กำหนดกรอบอัตรากำลังตำแหน่งศึกษานิเทศก์ไว้เพียง ๔๐ อัตรา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องดำเนินการเกลี้ยอัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่มีจำนวนเกินกรอบอัตรากำลังเพื่อตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษ่อื่นตามมติ ก.ค.ศ. โดยการเกลี้ยอัตรากำลังกรณีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษ่อื่นภายในเขตพื้นที่การศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษาได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาของผู้ประสงค์ย้ายและผู้รับย้าย แล้วแต่กรณี เมื่อ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาอนุมัติแล้วให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๓ สั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นต่อไป เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษอบุรขารธานี เขต ๑ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งตามกรอบอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามวิธีการเกลี้ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ ก.ค.ศ. กำหนด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติอนุมัติกรอบอัตรากำลังพร้อมกับกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกรอบอัตรากำลังดังกล่าว โดยให้ตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เกินกรอบอัตรากำลัง ไปกำหนดตำแหน่งใหม่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษ่อื่นที่เจ้าตัวแจ้งความประสงค์ และปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีรายชื่ออยู่ในบัญชีผู้ถูกตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไปสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษอบุรขารธานี เขต ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ กำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษอบุรขารธานี เขต ๑ โดยไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษอบุรขารธานี เขต ๒ โดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษอบุรขารธานี เขต ๒ ได้มีมติกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวโดยมีรายชื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในคำสั่งด้วย และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษอบุรขารธานี เขต ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษอบุรขารธานี เขต ๒ การย้ายผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการย้ายเนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์แห่งการย้ายเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่มีจำนวนเกินกรอบอัตรากำลัง ซึ่งต้องดำเนินการเกลี่ยอัตรากำลังไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ขาดแคลนอัตรากำลัง การย้ายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งไม่จำเป็นต้องอยู่ในบังคับให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ถูกย้ายหรือต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถูกย้ายก่อนออกคำสั่ง อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๑ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งตามกรอบอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาคุณสมบัติของบุคคลที่จัดลงกรอบอัตรากำลังโดยอาศัยเกณฑ์ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และวุฒิการศึกษาตามความต้องการของกลุ่มงานเพื่อให้เหมาะสมกับงานที่ต้องปฏิบัติ เมื่อเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติตรงกับข้อมูลตามความต้องการของกลุ่มงานน้อยกว่ารายอื่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ โดยพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ ความรับผิดชอบ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ วิสัยทัศน์ ความอดุสาหะ วิริยะ ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และคุณภาพของงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้วมีมติให้ตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีไปสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๒ ตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นบันทึกแสดงความจำนงไว้ เมื่อการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโดยมิได้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาค ประกอบกับการย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นการแก้ไขปัญหาผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่มีจำนวนเกินกรอบอัตรากำลัง ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องเกลี่ยอัตรากำลังไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ขาดแคลนอัตรากำลัง การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๖/๒๕๕๖)

#### - การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายโดยไม่สุจริตและการกระทำละเมิด

การพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะไปปฏิบัติงานใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างแท้จริง ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งจึงต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษ การที่

ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใต้บังคับบัญชาไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการกลุ่มงานสืบสวนสอบสวนตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวไม่เคยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ ไม่เป็นผู้มีความสามารถและผลการปฏิบัติงานโดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ และมีปัญหาด้านสุขภาพ ประกอบกับการพิจารณาคัดเลือกให้ปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างรวดเร็วรัดเร่งด่วน ซึ่งเป็นเรื่องผิดวิสัยของการพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณภาพและเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน อันเป็นกรณีที่มีได้อยู่บนพื้นฐานโดยชอบด้วยกฎหมาย บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริง และมีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้งและลงโทษ อันสืบเนื่องจากการไปเป็นพยานโจทก์ในคดีอาญาที่ผู้บังคับบัญชาในลำดับที่สูงขึ้นไปตกเป็นจำเลยในคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต อันเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการกลุ่มงานสืบสวนสอบสวนตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี โดยเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีการอ้างอิงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) อีกทั้งการทำความตกลงกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑) มิได้มีการสอบถามเกี่ยวกับประวัติการรับราชการ ผลการปฏิบัติงาน ความประพฤติ และความรู้ความสามารถของตน ไม่ได้ระบุว่าการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งจะเกิดประโยชน์แก่ทางราชการอย่างไร ทั้งที่ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการป้องกันปราบปรามสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางระจัน ก็มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นหลายด้าน และเนื่องจากการตรวจสุขภาพประจำปีพบว่า เป็นมะเร็งที่ต่อมไทรอยด์ในระยะเวลาที่ ๓ และแพร่กระจายไปยังปอด จึงเข้ารับการรักษาด้วยเคมีบำบัดแล้ว แต่ต้องไปรับการตรวจติดตามอาการของโรคอย่างต่อเนื่อง จึงเห็นว่าเหตุที่มีการย้ายอาจเนื่องมาจากตนไปให้การเป็นพยานโจทก์ตามหมายเรียกคดีอาญาระหว่างนาย พ. โจทก์ และพลตำรวจเอก ส. กับพวกรวม ๔ คน จำเลย กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เห็นนาย พ. ถูกเถียงกับชายประมาณ ๗ - ๘ คน เรื่องหมายค้น จึงใช้โทรศัพท์มือถือถ่ายภาพวิดีโอของเหตุการณ์ไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งภายหลังทราบว่าชายกลุ่มนี้เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบปรามผู้มีอิทธิพลเกี่ยวกับสถานบริการและแหล่งอบายมุขของพลตำรวจเอก ส. จเรตำรวจแห่งชาติ ในขณะที่นั้น จนถูกผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีสถานการณ์ไม่ปกติ มีการก่อเหตุของผู้ก่อการร้ายอย่างต่อเนื่อง และผู้บังคับบัญชา

ก็ทราบดีว่าผู้ฟ้องคดีเป็นมะเร็งในระยะรุนแรงต้องรักษาตัวที่โรงพยาบาลศิริราชอย่างต่อเนื่อง ทำให้ต้องเดินทางมารักษาตัวเป็นประจำและเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงิน ๒๒,๐๐๐ บาท และภายหลังเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็ถูกตั้งกรรมการสอบสวนวินัยกรณีไปเบิกความเป็นพยานโจทก์ ข้างต้นตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) และถูกสำรวจราชการกองบังคับการ อำนวยการตำรวจภูธรภาค ๙ ตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อประธาน กรรมการข้าราชการตำรวจ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยกคำร้องทุกข์ จึงขอให้ศาลปกครอง มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ในส่วนที่ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งตนไปดำรงตำแหน่งในสังกัดเดิม เพิกถอนมติ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๒๒,๐๐๐ บาท

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีถือเป็นการแต่งตั้งนอกภาวะ ประจำปีและนอกหน่วยมาดำรงตำแหน่งในสังกัดตำรวจภูธรภาค ๙ ทั้งพระราชบัญญัติตำรวจ แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อกำหนด ก.ตร. ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อการแต่งตั้ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดสอดคล้องกันให้ผู้บัญชาการที่ประสงค์ จะแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้นั้นเป็นผู้สั่งแต่งตั้ง และให้ผู้บัญชาการที่เกี่ยวข้องทำความตกลง ประสานกัน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความรู้ความสามารถประกอบกัน เมื่อปรากฏว่า คณะกรรมการคัดเลือกได้เห็นชอบตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เสนอให้ผู้ฟ้องคดีเป็น ผู้เหมาะสมที่จะไปปฏิบัติงานแก้ปัญหา ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ประสานขอทราบข้อขัดข้องในการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวในเรื่องประวัติการทำงานโดยทั่วไป ประวัติ การศึกษาอบรมหลักสูตรต่างๆ ประวัติการแต่งตั้งทุกครั้ง เป็นผู้มีปัญหาในพื้นที่ใดมาก่อน หรือไม่ อยู่ระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนพิจารณาทัศนคติทางวินัยหรือต้องหาคดีอาญาหรือไม่ ความประพฤติและผลการปฏิบัติงานที่ราชการเป็นอย่างไร และมีความรู้ความสามารถพิเศษ ใดๆบ้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ แจ้งว่าไม่ขัดข้อง พร้อมแนบประวัติการทำงานของผู้ฟ้องคดีมาด้วยจำนวน ๑ แผ่น ซึ่งเป็นเพียงรายละเอียด ของประวัติการทำงานโดยทั่วไป มิได้มีข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่ประจักษ์ว่ามีความสามารถ และเหมาะสมในการปฏิบัติงานแก้ปัญหาในพื้นที่แต่อย่างใด กรณีนี้แม้ว่ามีได้มีกฎระเบียบใด ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาข้าราชการตำรวจที่มี ความสามารถและเหมาะสมในกรณีดังกล่าวไว้ แต่กรอบการพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะไป



ปฏิบัติงานใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างแท้จริง ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งจึงต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวด้วยความละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งเพียงเอกสารประวัติการทำงานทั่วไปของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ แผ่น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง ถือว่ายังไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าว และเมื่อพิจารณาถึงประวัติของผู้ฟ้องคดีโดยละเอียดแล้วปรากฏว่าส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ตำรวจภูธรภาค ๑ และไม่เคยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือพื้นที่ใกล้เคียงมาก่อน อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าเป็นผู้มีความสามารถและผลการปฏิบัติงานโดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ และเมื่อพิจารณาถึงปัญหาด้านสุขภาพด้วยแล้วปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกำลังป่วยเป็นโรคมะเร็งต่อมไทมัสในระยะที่ ๓ ซึ่งอยู่ระหว่างการพักฟื้นหลังจากผ่านการทำเคมีบำบัด ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ เนื่องจากความจำเป็นที่ต้องเดินทางกลับกรุงเทพมหานครเพื่อตรวจรักษาเป็นระยะ ทั้งยังปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการอย่างรวบรัดเร่งด่วนเสร็จสิ้นในวันเดียวกัน คือ วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นเรื่องผิดวิสัยของการพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณภาพและเหมาะสมกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ซึ่งต้องดำเนินการพิจารณาอย่างรอบคอบ แต่การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้นเพียงพอให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายแต่อย่างใด จึงเป็นที่น่าเชื่อได้ว่าเหตุผลสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นั้น ก็เนื่องด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปให้การเป็นพยานโจทก์ในคดีอาญากรณีดังกล่าวข้างต้น ซึ่งต่อมาหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีก่อนที่คำสั่งดังกล่าวจะมีผลบังคับในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีและถูกสำรวจราชการกองบังคับการอำนาจการตำรวจภูธรภาค ๙ จึงเห็นได้ว่าการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการกลุ่มงานสืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี เป็นการดำเนินการที่มีใต้อยู่บนพื้นฐานโดยชอบด้วยกฎหมาย บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริง และมีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีอันสืบเนื่องมาจากการไปให้การเป็นพยานโจทก์ในคดีอาญา การกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติงานไม่สนองนโยบายของผู้บังคับบัญชาหรือมีปัญหาพิพาทกับผู้บังคับบัญชาในลักษณะเป็นการลงโทษโดยการย้ายให้ไปปฏิบัติงานใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นนี้ ถือว่าเป็น

การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนั้น ปัญหา ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อนเป็นอย่างยิ่ง การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอและไม่เข้าใจปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริงอาจนำไปสู่การเพิ่มระดับความรุนแรงของปัญหาขึ้นอีกได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งโดยไม่ได้พิจารณาถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสมกับตำแหน่งและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ถือเป็น การแต่งตั้งโยกย้ายที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สำหรับกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่าได้ปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีผลการปฏิบัติงานดีเด่นหลายด้านก่อนที่จะถูกแต่งตั้งโยกย้ายนั้น ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะนำเอาข้อเท็จจริงซึ่งปรากฏขึ้นใหม่มาอ้างอิงสนับสนุนความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ตนเองเคยดำเนินการไว้ นั้นไม่สามารถกระทำได้ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเรียบร้อยแล้วจะถือเป็นเหตุหนึ่งที่สามารถนำมาพิจารณาประกอบการออกคำสั่งแต่งตั้งได้นั้น ก็ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยถือเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งเรียบร้อยแล้ว แม้ว่าคำสั่งจะยังมีได้มีผลบังคับก็ตาม แต่ขั้นตอนการพิจารณาได้เสร็จสิ้นลงแล้ว ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำข้อเท็จจริงใหม่มาใช้พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์และอ้างเป็นเหตุหนึ่งเพื่อสนับสนุนว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่สามารถกระทำได้เช่นกัน และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยกคำร้องทุกข์เป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องเดินทางไปรักษาตัวที่โรงพยาบาลศิริราชอย่างต่อเนื่อง และต้องจ่ายค่าพาหนะเดินทางระหว่างจังหวัดปัตตานีกับกรุงเทพมหานครเป็นค่าโดยสารเครื่องบินไปกลับระหว่างวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ จนถึงวันฟ้องเดือนละ ๑ ครั้ง ครั้งละประมาณ ๔,๐๐๐ บาท จำนวน ๕ ครั้ง รวมเป็นเงิน ๒๐,๐๐๐ บาท และค่าโดยสารรถรับจ้าง (แท็กซี่) ไปกลับระหว่างท่าอากาศยานดอนเมืองกับบ้านพักครั้งละประมาณ ๔๐๐ บาท จำนวน ๕ ครั้ง รวมเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงิน ๒๒,๐๐๐ บาท

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่าการกำหนดค่าเสียหายไม่ถูกต้อง เพราะมูลเหตุที่แท้จริงของการเสียหายใช้จ่ายมิได้เกิดจากการกระทำละเมิดของตนนั้น ไม่สามารถรับฟังได้ เนื่องจากแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเจ็บป่วยด้วยโรคมะเร็งต่อมไทรอยด์ก่อนแล้ว แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้นำข้อจำกัดดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการแต่งตั้ง และด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีรักษาโรคดังกล่าวอยู่กับแพทย์ประจำตัวที่โรงพยาบาลศิริราช จึงต้องเดินทางไปรักษาตัวตามนัดอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียหายค่าใช้จ่ายในการเดินทางมากขึ้นกว่าค่าใช้จ่ายปกติ จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างอีกว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เสียหายจากมติยกอุทธรณ์ของตน เพราะความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนวันที่มติมีผลบังคับนั้น ก็ไม่สามารถรับฟังได้เช่นกัน เนื่องจากการมีมติยกคำร้องทุกข์ถือเป็นการยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งศาลได้พิจารณาแล้วว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มติยกคำร้องทุกข์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วยและถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกัน

พิพากษายกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกคำร้องทุกข์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒๒,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๖๔/๒๕๕๖)

#### - การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการครู

ในการดำเนินการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างเขตพื้นที่การศึกษา เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาที่จะใช้ดุลพินิจในการรับย้ายตามความเหมาะสม โดยพิจารณาจากความจำเป็นเรื่องครอบครัว ประกอบกับสภาพแวดล้อมบริบทของโรงเรียน ความกันดารห่างไกล และความยากลำบากในการเดินทางว่าผู้ใดมีเหตุผลความจำเป็นมากกว่ากัน หากบุคคลใดมิได้รับย้ายจะได้รับความเดือดร้อนมากกว่ากันมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้าย

เมื่อคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาอนุมัติให้รับย้ายข้าราชการที่มีภาระความจำเป็นในการดูแลบุตรที่ยังเล็กและมารดาที่ป่วย และมีความยากลำบากในการเดินทางไปปฏิบัติงานมากกว่า จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม ในการดำเนินการตามความมุ่งหมายในการย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการครู อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม และไม่เป็นการผิด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูโรงเรียนเวียงเจดีย์วิทยา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๒ ได้ยื่นคำร้องขอย้ายกรณีปกติมาดำรงตำแหน่งที่โรงเรียนวชิรป่าซาง ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๑) มีมติให้รับย้ายนาง ก. ข้าราชการครูโรงเรียนทุ่งหัวช้างพิทยาคม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๒ ไปดำรงตำแหน่งครูโรงเรียนวชิรป่าซาง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้รับย้ายตามคำร้อง ผู้ฟ้องคดีจึงขอดูผลการพิจารณารับย้ายของผู้ถูกฟ้องคดี ปรากฏว่านำหนักคะแนนในการพิจารณาย้ายกรณีของนาง ก. น้อยกว่าผู้ฟ้องคดี แต่กลับได้รับการอนุมัติให้ย้ายโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถอธิบายรายละเอียดได้ว่านาง ก. ได้รับย้ายเพราะเหตุใด มติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง และไม่ชอบธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอความเป็นธรรมในการพิจารณารับย้ายข้าราชการครู ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๑ ในฐานะประธานของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับการพิจารณาหรือชี้แจง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งยกเลิกคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการครูในกรณีของนาง ก. และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการพิจารณาให้ย้ายไปรับราชการที่โรงเรียนวชิรป่าซาง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูโรงเรียนเวียงเจดีย์วิทยา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๒ ได้ยื่นคำร้องขอย้ายกรณีปกติไปที่โรงเรียนวชิรป่าซาง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๑ จึงเป็นกรณีขอย้ายไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษาอื่นระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา การขอย้ายจึงต้องได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณารับย้ายนาง ก. ตำแหน่งครู

โรงเรียนทุ่งหัวช้างพิทยาคม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๒ มาบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งครู โรงเรียนวชิรป่าซาง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๑ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือ ก.ค.ศ. และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้กำหนดนโยบายหรือแนวทางการดำเนินการในการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นแนวทางเดียวกันเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณารับย้ายข้าราชการที่อยู่ต่างเขตพื้นที่การศึกษา จึงเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณารับย้ายตามความเหมาะสมได้ ซึ่งการพิจารณารับย้ายข้าราชการที่สังกัดอยู่ต่างเขตพื้นที่การศึกษา โดยพิจารณาองค์ประกอบด้านความจำเป็นเรื่องครอบครัว ประกอบกับสภาพแวดล้อมบริบทของโรงเรียน ความกันดารห่างไกล และความยากลำบากในการเดินทางว่าผู้ใดจะมีเหตุผลความจำเป็นมากกว่ากัน หากบุคคลใดมิได้รับย้ายจะได้รับความเดือดร้อนมากกว่ากันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้ายในเบื้องต้นเพื่อเปรียบเทียบเหตุผลความจำเป็นในการขอย้าย กรณีนาง ก. ยื่นคำร้องขอย้ายขณะรับราชการอยู่ที่โรงเรียนทุ่งหัวช้างพิทยาคม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๒ มีภาระในการรับผิดชอบดูแลบุตรสองคนที่ยังเล็กโดยต้องให้นมบุตรและดูแลบุตรในเวลากลางวัน ประกอบกับต้องดูแลมารดาที่ป่วยด้วยโรคมะเร็งระยะที่ ๒ โดยสามีของนาง ก. มิได้อยู่ร่วมกัน เนื่องจากสามีรับราชการครูที่โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ส่วนการเดินทางไปปฏิบัติงานที่โรงเรียนกับที่พักของนาง ก. ที่อยู่ในอำเภอห่างกันเป็นระยะทางประมาณ ๑๔๙ กิโลเมตร การเดินทางลำบากเนื่องจากมีรถประจำทางจำนวนไม่มาก ต้องใช้เวลาในการเดินทางประมาณ ๓ ชั่วโมง อีกทั้งโรงเรียนทุ่งหัวช้างพิทยาคมเป็นโรงเรียนมัธยมที่อยู่ห่างไกล มีความกันดาร สภาพโรงเรียนยากจน นักเรียนส่วนมากเป็นชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง ทำให้การสื่อสารและจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความยากลำบาก ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำร้องขอย้ายขณะรับราชการอยู่ที่โรงเรียนเวียงเจดีย์วิทยา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๒ เพื่อไปดูแลบุตรอายุ ๓ ปี ดูแลบิดาอายุ ๘๐ ปีป่วยเป็นอัมพาตด้วยโรคเส้นเลือดในสมองตีบและมารดาอายุ ๗๗ ปีป่วยเป็นโรคเบาหวานและความดันโลหิตสูง ผู้ฟ้องคดีกับภรรยาพักอยู่ร่วมกันในอำเภอป่าซาง การเดินทางระหว่างบ้านพักกับโรงเรียนที่ทำงานระยะทางประมาณ ๑๑๕ กิโลเมตร โรงเรียนเวียงเจดีย์วิทยาสตั้งอยู่ในเขตเทศบาลมีสถานีรถประจำทางอยู่ใกล้โรงเรียน ผู้ฟ้องคดีมีรถยนต์ส่วนตัวและมีบ้านพักบริเวณโรงเรียนสำหรับพักอาศัยได้ กรณีนี้เห็นว่านาง ก. มีภาระความจำเป็นในการดูแลให้นมบุตรซึ่งยังเล็กและดูแลมารดาที่ป่วย อีกทั้งมิได้อยู่ร่วมกับสามี จึงมีเหตุผลความจำเป็นมากกว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งบุตรมีอายุ ๓ ปี สามารถ

ช่วยตัวเองได้บ้างแล้ว มารดาของผู้ฟ้องคดีป่วยเป็นโรคเบาหวานและความดันโลหิตสูงยังสามารถดูแลตัวเองและบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ การเดินทางไปปฏิบัติงานจากบ้านและโรงเรียนที่นาง ก. ปฏิบัติงานอยู่มีความยากลำบากมากกว่าการเดินทางไปปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณารับย้ายนาง ก. แทนการรับย้ายผู้ฟ้องคดีตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายในการย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต ๑ แล้วและเป็นการดำเนินการตามอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจถือได้ว่ามีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมเป็นธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๕/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล : กรณีการออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

- กรณีการเลื่อนระดับข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๖ เป็นสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๒ ส่วนสายงานนักพัฒนาชุมชน ๖ เป็นสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๓ ซึ่งเป็นคนละสายงานและมีความก้าวหน้าในสายงานแตกต่างกัน เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๕ เป็นผู้สอบคัดเลือกได้ทั้งสองตำแหน่งและเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐานตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ปลัดกรุงเทพมหานครจึงมีความผูกพันที่จะต้องเลื่อนและแต่งตั้งตามผลการสอบ ด้วยการมีคำสั่งเลื่อนระดับข้าราชการผู้สอบคัดเลือกได้ตามลำดับที่สอบได้ตามอัตราตำแหน่งที่ว่างสำหรับตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ซึ่งถือเป็นการเลื่อนระดับและเป็นการเปลี่ยนสายงานด้วย การที่ปลัดกรุงเทพมหานครมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการผู้สอบคัดเลือกได้รายอื่นให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ โดยข้ามลำดับไป โดยอ้างว่าข้าราชการตามลำดับที่สอบได้ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๖ อันเป็นตำแหน่งระดับเดียวกับตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยนอกเหนือไปกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นการใช้ดุลพินิจ

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งให้เลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการผู้สอบคัดเลือกได้รายอื่น โดยข้ามลำดับไป จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๕ สำนักงานเขต พระโขนง ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และสมัครสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๖ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่ง เจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๖ และได้เลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ (ปลัดกรุงเทพมหานคร) ต่อมาเมื่อประกาศผลการคัดเลือกเพื่อเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งนักพัฒนา ชุมชน ๖ ผู้ฟ้องคดีสอบคัดเลือกได้ในลำดับที่ ๕ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เลื่อนและแต่งตั้ง ข้าราชการผู้สอบคัดเลือกได้ให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ โดยข้ามลำดับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ยกคำร้อง ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ตามลำดับที่สอบได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น บัญญัติให้นักกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยอนุโลม การดำเนินการเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ จึงต้องดำเนินการ ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติไว้ ซึ่งในเรื่องการเลื่อนและแต่งตั้ง ข้าราชการผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งใดนั้น ผู้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับ ตำแหน่งนั้น และการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ให้เลื่อน และแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ หรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ได้รับการ คัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น โดยกรณีใดจะเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบ คัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด เว้นแต่ผู้สอบคัดเลือกได้นั้นจะเป็น ผู้ขาดคุณสมบัติหรือเป็นผู้ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ก็ให้พิจารณาผู้สอบคัดเลือกได้ในลำดับ ต่อไป และโดยที่ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ระดับ ๖ เป็นตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๓

ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดว่าการเลื่อนตำแหน่งดังกล่าวให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบคัดเลือกได้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๕ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๓๖ และกรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๒๘๐/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๗ กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น กรณีที่สอบคัดเลือกได้ไว้ว่า ให้กระทำได้เมื่อมีตำแหน่งว่าง และไม่มีกรณีขยับบัญชีประกาศผลการสอบคัดเลือกไว้ และการเลื่อนระดับข้าราชการจากบัญชีประกาศผลการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับให้พิจารณาเลื่อนระดับตามลำดับที่สอบได้ เว้นแต่ผู้สอบคัดเลือกได้จะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือเป็นผู้ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ก็ให้พิจารณาผู้สอบคัดเลือกได้ในลำดับต่อไป และหลักสูตรและวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือก เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ เป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๔/ว ๒๔ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวการปฏิบัติตามหนังสือเวียนดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าการเลื่อนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ โดยวิธีการสอบคัดเลือกตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกต้องเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ครบถ้วนในวันเปิดรับสมัคร

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ และต่อมาได้สอบผ่านการคัดเลือก โดยขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ลำดับที่ ๕ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องผูกพันในผลการสอบดังกล่าว ด้วยการมีคำสั่งเลื่อนระดับข้าราชการผู้สอบคัดเลือกได้ตามลำดับที่สอบได้ตามอัตราที่ว่างสำหรับตำแหน่งนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๖ ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับเดียวกับตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งในสายงานเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน เป็นสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๒ ส่วนสายงานนักพัฒนาชุมชนเป็นสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๓ ซึ่งเป็นคนละสายงาน และมีความก้าวหน้าในสายงานแตกต่างกัน คือ สายงานเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชนเลื่อนระดับได้ถึงระดับ ๖ ส่วนสายงานนักพัฒนาชุมชนเลื่อนระดับได้จนถึงระดับ ๗ การสอบคัดเลือกได้ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว นอกจากเป็นการได้รับเลื่อนระดับจากระดับ ๕ เป็นระดับ ๖ ยังเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเปลี่ยนสายงานจากสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๒ ไปดำรงตำแหน่ง



ในสายงานเริ่มต้นจากระดับ ๓ อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนตำแหน่งในสายงานเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชนเป็นระดับ ๖ ก็เป็นการดำเนินการในภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ จึงไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิที่จะได้รับการเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน ๖ อันเป็นตำแหน่งระดับเดียวกับตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ จึงไม่อาจมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ ได้อีก จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยความนอกเหนือไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญผู้สอบคัดเลือกได้ ให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ โดยข้ามลำดับของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ในส่วนที่ข้ามลำดับของผู้ฟ้องคดีและเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๖ มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และคืนสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐/๒๕๕๖)

- การประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

เมื่อข้าราชการครูผู้ขอประเมินได้ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาและผ่านการประเมินผลงานทางวิชาการจากคณะกรรมการแล้ว ย่อมถือว่าเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกให้ได้เลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น อันมีผลทำให้สิทธิและหน้าที่เปลี่ยนแปลงนับตั้งแต่วันที่กรมสามัญศึกษาได้รับคำขอ เพื่อเสนอผลงานทางวิชาการขอเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น จึงมีสิทธิที่จะได้เลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามที่ขอประเมินนับแต่วันดังกล่าว ซึ่งเป็นวันที่ผู้ขอประเมินมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด การที่ผู้มีอำนาจมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งโดยให้มีผลย้อนหลังภายหลังจากวันดังกล่าว อันมีผลกระทบต่อสิทธิในการเลื่อนขั้น

เงินเดือน การได้รับเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง ระยะเวลาการครองตำแหน่งที่ได้เลื่อน โดยอ้างว่าไม่ได้สำรองวงเงินสำหรับการเลื่อนตำแหน่งย้อนหลังและเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารภายในหน่วยงานและเป็นคนละเรื่องกับการเลื่อนระดับ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสมตามเหตุผลและหลักกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งครูชำนาญการพิเศษ ขณะดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ ได้เสนอผลงานทางวิชาการเพื่อขอเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ ตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๔๕ ต่อมา อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา พิจารณามีมติอนุมัติให้ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่ง อาจารย์ ๓ ไม่ก่อนวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา เขต ๒) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๗ เลื่อนผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ ให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าว ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ทำให้สิทธิและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีขาดหายไป เป็นเวลา ๑ ปี ๑๕ วัน ผู้ฟ้องคดีขอให้พิจารณาทบทวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถ พิจารณาแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ ย้อนหลังไปในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ได้ เนื่องจากมีปัญหาเรื่องงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรโดยไม่มีเงินสำรองการทำผลงาน เหลืออยู่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ เป็นการละเลย ในการรักษาสิทธิประโยชน์ของบุคลากรในสังกัด ทำให้ได้รับความเสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๗ และให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ โดยให้มีผล ตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง และแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งในสายงานการสอน การกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้ง ข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งในสายงานการสอน ตำแหน่งอาจารย์ ๒ เป็นตำแหน่งอาจารย์ ๓ ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้ผ่านการคัดเลือกจากการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชา และเสนอผลงานทางวิชาการต่อ อ.ก.ค. กรม เพื่อพิจารณา และเมื่อ อ.ก.ค. กรม อนุมัติปรับปรุง การกำหนดตำแหน่งแล้วให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ผ่านการคัดเลือกโดยให้มีผล ย้อนหลังไม่ก่อนวันที่กรมรับคำขอ เมื่อผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา

และผ่านการประเมินผลงานทางวิชาการจากคณะกรรมการแล้ว ถือว่าเป็นผู้ผ่านการคัดเลือก ให้ได้เลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในตำแหน่งอาจารย์ ๓ อันมีผลให้สิทธิ และหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไปด้วย และเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการเลื่อน และแต่งตั้งนับจากวันที่กรมสามัญศึกษาได้รับคำขอเพื่อเสนอผลงานทางวิชาการขอเลื่อนตำแหน่ง ที่สูงขึ้น โดย อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา ได้พิจารณาอนุมัติให้ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและ ให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ ได้ไม่ก่อนวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ อันเป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอกำหนดตำแหน่งสูงขึ้นต่อกรมสามัญศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะได้เลื่อน ตำแหน่งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอ กำหนดตำแหน่งนั้นเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด ตามนัยหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๓๐๔/๕๘๒๐ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ และหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ศธ ๐๔๐๐๙/๕๒๓๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ดังนั้น คำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๗ ในส่วนที่สั่งเลื่อน และแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ เป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า หลักเกณฑ์ได้ให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ผ่านการคัดเลือกโดยให้มีผลย้อนหลังไม่ก่อนวันที่กรมรับคำขอ เท่ากับว่ามีได้ กำหนดให้ผู้มีอำนาจต้องสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ผ่านการคัดเลือกโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่กรม รับคำขอนั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลัง ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ อันมีผลกระทบต่อสิทธิในการเลื่อนขั้นเงินเดือน การได้รับ เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง รวมถึงระยะเวลาการครองตำแหน่งที่ได้เลื่อน ทำให้ผู้ฟ้องคดี เสียสิทธิในกรณีดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ประเมินผลงานทางวิชาการของตน ต่อ ก.ค. ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินผลงานดังกล่าว สิทธิของผู้ ฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นนับตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นไป ซึ่งหากพิจารณาในแง่สิทธิประโยชน์ของผู้ยื่นคำขอ ให้ประเมิน ผลงานทางวิชาการ ลักษณะของการประเมินผลงานทางวิชาการเป็นการประเมิน ในด้านวิทยฐานะซึ่งเป็นการประเมินความสามารถเฉพาะตัวของผู้ที่ผ่านการประเมินโดยการได้รับ วิทยฐานะใดเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับบุคคลนั้นให้ได้รับสิทธิประโยชน์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี จะใช้ดุลพินิจดังกล่าวในการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีจะต้องมีเหตุผลและหลักกฎหมายรองรับ กรณี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไปโดยไม่เหมาะสม กระทั่งต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี และที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ในการสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ผ่านการคัดเลือกอาจต้องผูกพันภายใต้ระเบียบของทางราชการ เช่น วงเงินงบประมาณแต่ละปี และไม่ได้สำรองวงเงินสำหรับใช้เลื่อนขั้นเงินเดือนย้อนหลังนั้น เห็นว่า

การแต่งตั้งผู้ที่ทำผลงานทางวิชาการให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวพันกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการ เรื่องการไม่ได้สำรองวงเงินและเรื่องการจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องของการบริหารภายในหน่วยงาน ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดังกล่าว และเป็นคนละเรื่องกับการเลื่อนระดับ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๗ ในส่วนที่สั่งเลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งเลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๓ ระดับ ๘ ใหม่ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖๗/๒๕๕๖)

**คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล : กรณีการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน**

- การออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนระหว่างการถูกลงโทษทางวินัย

การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ไล่ออกจากราชการ แต่ต่อมาผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าไม่มีความผิด โดยผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งมีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการย้อนหลังตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อการพ้นจากหน้าที่ราชการดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการสมัครใจและไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องเยียวยาความเสียหายเสมือนหนึ่งว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ย้อนหลังในช่วงที่ถูกไล่ออกจากราชการจนถึงวันที่มีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการโดยมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษเป็นการเฉพาะรายตามข้อ ๑๘ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ การที่ ก.พ. พิจารณาว่าไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ ๗ (๑) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นนักวิชาการแรงงาน ระดับ ๘ สังกัดกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางานได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)) ผลการพิจารณาอุทธรณ์ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยตามที่ถูกลงโทษ และนายกรัฐมนตรียังได้สั่งการ

ให้กรมการจัดหางานสั่งยกโทษและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ กรมการจัดหางานจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน ๘ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ต่อมา กรมการจัดหางานได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๐ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาอนุมัติให้เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ จนถึงรอบวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ เป็นกรณีพิเศษ ๐.๕ ขั้น รวม ๖ ครั้ง ตามมติที่ประชุมของ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน และ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงานพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยให้เลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษในช่วงที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในรอบวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๙ ส่วนในช่วงที่ถูกไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ให้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอนุมัติให้เลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามข้อ ๑๘ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการ ก.พ.) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งอธิบดีกรมการจัดหางานว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กรมการจัดหางานมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป โดยในช่วงระหว่างวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานตามหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถพิจารณาประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานในช่วงเวลาดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ ๗ (๑) ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ กรมการจัดหางานได้แจ้งผลการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีให้จัดหางานจังหวัดทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการรักษาระบบคุณธรรม ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติให้ยุติเรื่องพร้อมกันได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดย อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งด้านการบริหารบุคคลแก่หน่วยงานภาครัฐที่แจ้งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖.๒/๒๗๕ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๐ แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอนุมัติเลื่อนขั้นเงินเดือนย้อนหลังให้ผู้ฟ้องคดี ๕ ครั้ง ครั้งละอย่างน้อย ๐.๕ ขั้น ตามที่กรมการจัดหางานขออนุมัติเป็นการเฉพาะรายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา ความสามารถและความอุทิศสาหะในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการรักษาวินัยและการปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔

ซึ่งตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ปฏิบัติราชการตามปกติที่ผู้บังคับบัญชาสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นได้ แต่สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ครั้งขึ้นตามข้อ ๗ เนื่องจากขาดคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาการปฏิบัติราชการ การลา หรือการมาทำงานสาย ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนจะพิจารณาเห็นสมควรเลื่อนขั้นเงินเดือนให้โดยมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษ โดยเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง เพื่อพิจารณาอนุมัติให้สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นการเฉพาะรายได้ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่งของกฎ ก.พ. ดังกล่าว และหากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎหมาย ก.พ. แต่ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพิจารณาแล้วเห็นสมควรเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ โดยมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษให้เสนอ ก.พ. เพื่อพิจารณาอนุมัติให้สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นการเฉพาะรายได้ตามข้อ ๑๕ วรรคสอง ซึ่งหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑๕ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว มีเจตนารมณ์ให้ยกเว้นหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นการเฉพาะรายได้โดยผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนต้องเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอนุมัติให้สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นการเฉพาะรายได้ โดยมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษ การที่กรมการจัดหางานมีคำสั่ง ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดตามที่ถูกลงโทษและนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้กรมการจัดหางานสั่งยกโทษและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ กรมการจัดหางานจึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป เมื่อการพ้นจากหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิด การที่กรมการจัดหางานโดย อ.ก.พ. กรมการจัดหางานมีมติให้เลื่อนขั้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น จำนวน ๖ ครั้ง ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๙ ตามข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยช่วงที่กลับเข้ารับราชการในรอบวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๙ ให้เสนอ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงานพิจารณาสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษเป็นการเฉพาะรายได้ ส่วนในช่วงที่ถูกไล่ออกให้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอนุมัติให้สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นการเฉพาะรายได้เป็นกรณีพิเศษจำนวน ๕ ครั้ง ครั้งละ ๐.๕ ขั้น ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ โดยไม่มีความผิดโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ การพ้นจากหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติงาน

ในหน้าที่ได้ตามปกติ แต่การพ้นจากหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกิดจากการสมัครใจของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษ ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับการเยียวยาความเสียหายเสมือนหนึ่งว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชาจึงควรพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีได้ โดยมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษเป็นการเฉพาะรายตามข้อ ๑๘ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งอธิบดีกรมการจัดหางานว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติงานในระหว่างที่มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ ๗ (๑) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถพิจารณาประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานได้ โดยอาศัยมติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งด้านการบริหารบุคคลแก่หน่วยงานภาครัฐทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีมติเป็นหลักการว่า ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาตอบไม่อนุมัติให้เลื่อนขั้นเงินเดือนในช่วงเวลาที่ไม่มีผลการปฏิบัติงานที่ผู้บังคับบัญชาจะนำมาประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น จึงเป็นการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ปฏิบัติราชการตามปกติตามข้อ ๗ (๑) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎ ก.พ. แต่ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาเห็นสมควรเลื่อนขั้นเงินเดือนให้โดยมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษได้ตามข้อ ๑๘ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนั้น การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ใช่การพิจารณาเป็นกรณีพิเศษเป็นการเฉพาะรายตามข้อ ๑๘ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อนุมัติให้กรมการจัดหางานเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีตามที่กรมการจัดหางานขออนุมัติ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๔/๒๕๕๖)

**คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล : กรณีการบรรจุแต่งตั้ง**

- การบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้เป็นพนักงานส่วนตำบล

ประกาศการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ และแต่งตั้งให้เป็นพนักงานส่วนตำบลเป็นคำสั่งทางปกครองตาม (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้สอบแข่งขันที่ได้รับการขึ้นบัญชีไว้ จึงเป็นผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตราบใดที่ยังมิได้ถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ประกาศดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันกับบุคคลที่ได้รับสิทธิที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่สอบแข่งขันได้ แต่เมื่อสิทธิของผู้สอบแข่งขันได้ถูกปฏิเสธโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลไม่ให้ความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งอันเนื่องมาจากการดำเนินการที่ผิดระเบียบในขั้นตอนการขอใช้บัญชีในขณะที่ยังไม่ได้กำหนดตำแหน่ง อีกทั้งมีการขออนุมัติและได้รับอนุมัติกรอบอัตราภายหลังจากประกาศสิ้นผลโดยเงื่อนไขแล้ว กับทั้งน่าจะเชื่อได้ว่าผู้สอบแข่งขันได้มีส่วนรู้เห็นกับการดำเนินการขอใช้บัญชีที่ผิดระเบียบดังกล่าว จึงย่อมถือได้ว่าตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตในการดำเนินการขอบรรจุและแต่งตั้ง มติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลที่ไม่ให้ความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้ง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการตำแหน่ง นักพัฒนาชุมชน ระดับ ๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดระยอง) และขึ้นบัญชีไว้ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ลำดับที่ ๑๐๙ และบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ถึงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แต่ในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก้วแสน) ได้ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ดังกล่าวเพื่อบรรจุผู้ฟ้องคดีในตำแหน่ง นักพัฒนาชุมชน ระดับ ๓ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบลแก้วแสน) ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้บัญชีดังกล่าว จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งว่าไม่สามารถบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีได้เนื่องจากไม่มีกรอบอัตรากำลังและได้ขออนุมัติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครศรีธรรมราช) กำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้างเพิ่มเติม แต่เนื่องจากก่อนหน้านั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้การขออนุมัติกำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลได้ปีละ ๑ ครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแจ้งว่าขอเพิ่มกรอบตำแหน่งดังกล่าวในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิ่มกรอบอัตราตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ระดับ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



จึงขอบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยได้ขอความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๒ ไม่เห็นชอบด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบรรจุแต่งตั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนด และต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามนัยมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๒ ที่ไม่เห็นชอบให้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอมา จึงเป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ย่อมมีผลในทางกฎหมายทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

แต่เมื่อประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เรื่อง การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานส่วนตำบล ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เป็นการแจ้งผลการสอบจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ที่ได้รับการขึ้นบัญชีไว้ตามประกาศดังกล่าว จึงเป็นผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตราบไต่ที่ประกาศดังกล่าวยังมีได้ถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเหตุอื่น ประกาศดังกล่าวก็ย่อมมีผลอยู่และผู้ฟ้องคดีก็ยังคงเป็นผู้ซึ่งได้รับสิทธิที่จะได้รับการเรียกบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ที่สอบแข่งขันได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือส่วนราชการอื่นตามที่ได้มีการประกาศไว้ในประกาศรับสมัคร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ดังกล่าวเพื่อบรรจุผู้ฟ้องคดีในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้บัญชี ในขณะที่ประกาศดังกล่าวยังไม่สิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลา

และอยู่ระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ทำการแทนดำเนินการเพื่อบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี แต่สิทธิของผู้ฟ้องคดีในอันที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการปฏิเสธโดยผลของมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๒ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี จึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกันตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่มีกรอบบัตรกำลังตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ๓ เกิดจากผู้ฟ้องคดีกับมารดาร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้มีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ระดับ ๓ ไปก่อน ทั้งที่ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่มีการขอกำหนดตำแหน่งนักพัฒนาชุมชนและไม่มีการอัตรากำลังตำแหน่งดังกล่าว โดยเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้และได้รับการขึ้นบัญชีไว้ในวันใกล้หมดเวลาการขึ้นบัญชีการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการดำเนินการที่ผิดระเบียบในขั้นตอนการขอใช้บัญชีตามข้อ ๑๓๖ ของประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามเหตุผลและความจำเป็นในการเพิ่มอัตรากำลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอนุมัติอัตราดังกล่าว ก็เป็นการดำเนินการภายหลังจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เรื่อง การขึ้นบัญชีดังกล่าวสิ้นผลโดยเงื่อนไขแล้ว และเมื่อคำนึงถึงการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผิดขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการใช้บัญชี การขออนุมัติกรอบบัตร ก็เพื่อที่จะดำเนินการเพื่อให้ได้บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีก่อนที่ประกาศดังกล่าวจะสิ้นเวลา แม้การต่าง ๆ ที่เกิดข้อผิดพลาดหรือบกพร่องขึ้นก่อนหน้านั้น เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอใช้บัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่มีกรอบบัตรกำลัง ซึ่งเป็นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่ก็เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผิดระเบียบดังกล่าว จึงยอมถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตในการดำเนินการขอใช้บัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในขณะที่ยังไม่มีกรอกำหนดตำแหน่งและการขอบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติไม่ให้ความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ โดยเห็นว่าเป็นการกระทำผิดขั้นตอนตามข้อ ๑๓๖ ของประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ

ผู้ฟ้องคดีไม่สุจริตในการดำเนินการขอบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยชอบด้วยกฎหมาย มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๒ ที่ไม่ให้ความเห็นชอบบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง นักพัฒนาชุมชน ระดับ ๓ ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๑/๒๕๕๖)

- คุณสมบัติของผู้สอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ

การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการสอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจว่าต้องไม่เป็นผู้ต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หมายถึงว่าต้องโทษจำคุกจริง ๆ การที่ศาลรอลงอาญาและสั่งให้คุมความประพฤติ ไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษอาญา จึงไม่เข้าข่ายลักษณะต้องห้ามดังกล่าว แต่การที่ผู้สมัครสอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจมีประวัติทางคดีอาญา ข้อหาฆ่าผู้อื่นและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และพกพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะ ในขณะที่มีอายุ ๑๖ ปี โดยไม่ได้รับอนุญาต และศาลมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิดจริง แม้จะไม่ต้องรับโทษทางอาญา แต่ถือเป็นผู้ดำเนินชีวิตในลักษณะที่อาจเป็นอันตราย ต่อตนเองและผู้อื่น ซึ่งวิญญูชนทั่วไปที่ประพฤติดนในกรอบของกฎหมายและศีลธรรม ย่อมไม่มีความประพฤติเช่นนั้น จึงถือได้ว่ามีประวัติที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย ประกอบกับการสอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองและประชาชน การที่ผู้บัญชาการกองบัญชาการศีกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตัดสิทธิผู้สมัครสอบรายนี้โดยเห็นว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเพราะเหตุดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดและเหมาะสมแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้สมัครสอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ประจำปี ๒๕๕๐ สายนักเรียนนายสิบตำรวจ กองบัญชาการศีกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสอบผ่านข้อเขียนภาคความรู้ความสามารถทั่วไปและภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง และผ่านการทดสอบสมรรถภาพร่างกาย การตรวจโรค และการสอบสัมภาษณ์แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการกองบัญชาการศีกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ไม่ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ จึงมีหนังสือโต้แย้ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดีเคยถูกดำเนินคดีข้อหา

มีอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และพกพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งศาลจังหวัดแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว มีคำพิพากษาให้รอการกำหนดโทษ ๒ ปี และคุมประพฤติไว้ในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียและบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่เป็นธรรม เพราะไม่เคยต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด และไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี โดยในขณะกระทำความผิดมีอายุเพียง ๑๖ ปีเศษ ประกอบกับอยู่ในกลุ่มที่จะต้องได้รับการลดโทษทัณฑ์เป็นประวัตินายสิบตำรวจ อีกทั้งปัจจุบันก็ได้ประพฤติตนเป็นพลเมืองดีและทำประโยชน์ต่อครอบครัว และสังคมมาโดยตลอด จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจและยกเลิกมติที่ไม่รับเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ตามรายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขัน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๐ ประธานที่ประชุมได้แจ้งหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงกรณีที่จะถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีตามมาตรา ๔๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่าให้พิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นรายๆ ไป โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการ ความรังเกียจของสังคม และความหมายของศีลธรรมในหลักพุทธศาสนาประกอบด้วย และมีมติ อ.ก.ตร. กฎหมาย ครั้งที่ ๕/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ ระบุว่า ต้องไม่ใช่ผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๑ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งหมายถึงว่าต้องโทษจำคุกจริงๆ กรณีที่ศาลรอลงอาญาถือว่าไม่เข้าข่ายตามที่ อ.ก.ตร. กฎหมาย พิจารณาไว้ในกรณีเด็กหรือเยาวชนได้กระทำความผิดและศาลส่งไปให้คุมความประพฤติ การคุมประพฤติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษทางอาญา แต่เป็นการคุมประพฤติเพื่อให้กลับตัวเป็นคนดี สามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน จากหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ ใช้ในการพิจารณาดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีถูกศาลจังหวัดแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวพิพากษาหรือการกำหนดโทษและคุมประพฤติ จึงไม่ถือว่าเป็นการได้รับโทษอาญาตามมติ อ.ก.ตร. กฎหมาย ครั้งที่ ๕/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดกฎหมายอาญา แม้ศาลจังหวัดแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวจะรอการกำหนดโทษและคุมประพฤติ ซึ่งไม่ถือว่าเคยได้รับโทษอาญา แต่ศาลได้พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดจริงซึ่งตามประกาศกองบัญชาการศึกษา เรื่อง การรับสมัครสอบแข่งขันบุคคลภายนอกเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ประจำปี ๒๕๕๐ ข้อ ๙.๓ ไม่ได้จำกัดว่าการตรวจสอบประวัติทางคดีอาญา

ต้องตรวจสอบย้อนหลังก็ปี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถตรวจสอบประวัติย้อนหลังของผู้สมัครสอบได้ทั้งหมด การที่ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอาญาในขณะที่มีอายุ ๑๖ ปี จึงสามารถนำมาพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่งได้ และการที่บุคคลกระทำความผิดอาญาข้อหาฆ่าผู้อื่นและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และพกพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านหรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต แม้จะไม่ต้องรับโทษอาญา แต่ก็แสดงให้เห็นว่าผู้กระทำความผิดดังกล่าวดำเนินชีวิตในลักษณะที่อาจเป็นอันตรายต่อตนเองและบุคคลอื่น ซึ่งวิญญูชนทั่วไปที่ประพฤติดนในกรอบของกฎหมายและศีลธรรมย่อมไม่มีความประพฤดิเช่นนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีประวัติที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย ประกอบกับการสอบแข่งขันเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่บ้านเมืองและประชาชน บุคคลที่มีประวัติความประพฤติเสื่อมเสียย่อมไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่นี้ การที่คณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันและผู้ถูกฟ้องคดีตัดสินผู้ฟ้องคดีโดยเห็นว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดและเหมาะสมแล้ว

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณาความประพฤติของตนในปัจจุบันมิใช่ในอดีตที่ผ่านมา นั้น ไม่สามารถรับฟังได้ เนื่องจากการพิจารณาความประพฤติของบุคคลในระยะเวลาสั้นๆ ไม่อาจจะทราบถึงลักษณะนิสัยและความประพฤติที่แท้จริงได้ ประกอบกับประกาศกองบัญชาการตำรวจ กําหนดให้การตรวจสอบประวัติทางคดีอาญาและสืบความประพฤติกระทำได้โดยไม่จำกัดเวลา คณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันและผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถนำพฤติกรรมการของผู้ฟ้องคดีทั้งในอดีตและปัจจุบันมาประกอบการพิจารณาได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างอีกว่าการตัดสินตนเป็นการเลือกปฏิบัติ อันเนื่องมาจากผู้สมัครสอบรายหนึ่งได้กระทำความผิดอาญาข้อหาข่มขืนขณะเมาสุรา แต่คณะกรรมการฯ และผู้ถูกฟ้องคดีกลับเห็นว่าไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีนั้น ก็ไม่สามารถรับฟังได้เช่นกัน เพราะแม้จะกระทำความผิดอาญาเหมือนกัน แต่ความร้ายแรงแห่งการกระทำแตกต่างกัน โดยความผิดข้อหาของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยมีเจตนากระทำความผิดและมีความร้ายแรงเป็นที่รังเกียจของคนในสังคมมากกว่า อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็ได้กระทำความผิดดังกล่าวจริง จึงไม่อาจอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีเลือกปฏิบัติได้แต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๒/๒๕๕๖)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล : กรณีการออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้ง  
ประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด  
พ้นจากตำแหน่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิ  
หรือหน้าที่ของบุคคล เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองตาม (๑) ของกฎกระทรวง  
ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ต้องให้อีกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาส  
โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน  
แต่เมื่อเหตุแห่งการร้องเรียนเพื่อเพิกถอนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นเหตุ  
ที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๐ (๔) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วย  
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด  
พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๐ (๕) ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ใช้เป็นฐานอำนาจในการมีมติและมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง อีกทั้งไม่มีพยานหลักฐาน  
การสืบสวนสอบสวนและบันทึกปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการมีมติ  
ให้พ้นจากตำแหน่ง คำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็น  
การใช้ดุลพินิจที่ไม่มีพยานหลักฐานมาสนับสนุนว่ามีเหตุอันควรที่จะต้องพ้นจากตำแหน่ง  
ตามข้อ ๑๐ (๕) หรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอลาออก  
จากการเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่ระหว่างที่ยังไม่ทราบผลการลาออก ผู้ถูกฟ้องคดี  
(คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง  
ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป เนื่องจากถูกร้องเรียนว่าไม่ปฏิบัติงาน แต่ไม่ได้ให้อีกาส  
ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มี  
มติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และได้มีคำสั่ง  
ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด  
(ลาออก) ตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป โดยมีได้มีการเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๙  
ธันวาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน วันแต่กรณีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งที่ยกเว้นไม่ต้องให้โอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ เป็นคำสั่งทางปกครองตาม (๑) ของกฎกระทรวงดังกล่าว ที่ไม่ต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งได้ตามข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่การให้พ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอที่จะให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ประชุมครั้งที่ ๑๖๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เนื่องจากถูกร้องเรียนกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติงาน และได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ใช้นามว่ากรรมการการเลือกตั้งประจำเขตจังหวัดมีหนังสือร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณธรรม จริยธรรมและไม่เป็นกลาง ผู้ใช้นามว่าครุอำเภอมืองมีหนังสือร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีสนิทสนมกับนักการเมือง หนังสือจากที่ทำการชมรมกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจังหวัดร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีสนิทสนมกับนักการเมืองในจังหวัดและไม่เหมาะสมกับการเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และหนังสือจากผู้ใช้นามว่าผู้สมัคร สว. ร้องเรียนกรรมการการเลือกตั้ง

ประจำจังหวัดทั้งคณะไม่เหมาะสมและไม่เป็นกลาง ซึ่งการร้องเรียนดังกล่าวมิได้ระบุชื่อ ที่อยู่ของผู้ร้องเรียน จึงเป็นเพียงบัตรสนเท่ห์ที่จะต้องสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงให้ปรากฏ และเป็นกรรณการร้องเรียนภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพียงเดือนเศษเท่านั้น ประกอบกับมิได้เป็นการร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติงานตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในการประชุมครั้งที่ ๑๖๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ และใช้เป็นเหตุผลในการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่อย่างใด

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าได้รับรายงานจากผู้ตรวจการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับพฤติกรรมของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ก็มีได้ระบุพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ซึ่งแตกต่างกับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดคนอื่นที่จะระบุพฤติการณ์ไว้อย่างชัดเจน ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ ได้มีประชาชนประมาณ ๑๕๐ คน มาชุมนุมที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเรียกร้องให้ถอดถอนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทั้งคณะ เนื่องจากเห็นว่าปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้องในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเหตุแห่งการร้องเรียนเพื่อเพิกถอนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าวเป็นเหตุที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๐ (๔) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีใช้เป็นฐานอำนาจในการมีมติและคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานการสืบสวนสอบสวนและบันทึกปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติงานจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๖๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ และมีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีพยานหลักฐานใดมาสนับสนุนว่ามีเหตุอันสมควรที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๘ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๔๐/๒๕๕๖)



## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การที่ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ควรเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยไม่ได้แจ้งการประเมินและผลประเมินให้ผู้รับการประเมินทราบ รวมทั้งไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการชี้แจงก่อนที่จะมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ถือเป็น การพิจารณาที่มิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์การใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ อันมีผลให้คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนไม่สมบูรณ์ แต่เมื่อได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้รับการประเมินเข้ารับฟังและชี้แจงให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินและผลประเมินก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ทำให้คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าวมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้รับการประเมินมีปัญหาเกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงานที่ควรแก้ไขมาตั้งแต่การประเมินครั้งที่ผ่านมา และผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสในการปรับปรุงพัฒนาตนเอง แต่ผู้รับการประเมินมิได้ปรับปรุงแก้ไข จนผลงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ ๕ โรงพยาบาล จังหวัดสงขลา ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานในครึ่งปีหลังของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ โดยให้เหตุผลว่าปฏิบัติงานไม่ได้ตามเป้าหมาย มีปัญหาในการประสานงานระหว่างฝ่ายและแผนก และไม่มีกิจกรรมส่วนร่วม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘ เรื่อง เลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่อยู่ในเกณฑ์เลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่เคยได้รับแจ้งผลการประเมินก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี หลังจากมีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดียืนยันไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน จึงขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ครั้งที่ ๒ (วันที่ ๑ เมษายน ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘) ของผู้ฟ้องคดี ได้คะแนน ๘๔ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๒๐๐ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๔๒ และได้ให้ความเห็นว่าไม่ควรเลื่อนขั้นเงินเดือน (ผลคะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๖๐) โดยผู้อำนวยการโรงพยาบาลลงนามเห็นด้วยกับการประเมินดังกล่าว และได้ส่งเรื่องให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดและผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อพิจารณาแล้วมีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘ ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี การที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่ได้แจ้งการประเมินและผลประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบและผู้บังคับบัญชาชั้นต้นหรือผู้อำนวยการโรงพยาบาลหรือผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน การพิจารณาไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ข้อ ๒ และข้อ ๔ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗/๐๘.๑/ว ๑๖ เรื่อง การใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ อันถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นเหตุให้คำสั่งลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘ ในส่วนที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนและมีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้อำนวยการโรงพยาบาล นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดและผู้ถูกฟ้องคดี คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับฟังและชี้แจง และได้มีมติยืนยันตามมติเดิมที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเห็นได้ว่าได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินและผลประเมินก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้วตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นผลให้คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ ดังนั้น คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และการที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีได้ประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ครั้งที่ ๑ (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘) ได้คะแนน ๑๒๑ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๒๐๐ คะแนน และมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรทำงานจัดซื้อครุภัณฑ์ตามงบฯ ลงทุนที่ได้รับแต่ละปี และการจ้างเหมารายปีควรให้ทันเวลาและควรปรับปรุงการติดต่อประสานงานที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งควรมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของโรงพยาบาลบ้าง จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงาน

บางอย่างที่ควรต้องแก้ไขและปรับปรุง ต่อมาผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ครั้งที่ ๒ (วันที่ ๑ เมษายน ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘) โดยในด้านผลงานได้คะแนนรวม ๖๗ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๔๐ คะแนน และในด้านคุณลักษณะการปฏิบัติงานได้คะแนนรวม ๒๗ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๖๐ คะแนน ผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถึงร้อยละ ๖๐ ทั้งสองด้าน ซึ่งผลคะแนนดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเกี่ยวกับการพัฒนาผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีควรอุทิศเวลาให้กับราชการให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เพื่อให้งานที่ปฏิบัติและรับผิดชอบลุล่วงตามเป้าหมาย ควรปรับปรุงตนเองในการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เพื่อมีให้งานล่าช้า และงานตามแผนควรทำให้เสร็จทันเวลาและควรมีส่วนร่วมในกิจกรรม และสอดคล้องกับเหตุผลในการไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานไม่ได้ตามเป้าหมาย งานที่รับผิดชอบล่าช้าทำให้เกิดการเสียหาย มีปัญหาในการประสานงานระหว่างฝ่ายและแผนกและไม่มีกิจกรรมส่วนร่วม รวมทั้งสอดคล้องกับเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนว่า ปฏิบัติงานตามหน้าที่ไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่ทางหน่วยงานกำหนดไว้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับในคำคัดค้านคำให้การว่า งานของตนมีข้อบกพร่องไม่อาจเป็นไปตามแผนงาน ไม่สามารถดำเนินการได้ทันเวลา และยอมรับว่าไม่สามารถปรับตัวในการประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ ได้ รวมทั้งไม่อาจร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงพยาบาลได้ กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานทั้งในด้านผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงานมาตั้งแต่การประเมินผลปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ครั้งที่ ๑ แล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสปรับปรุงและพัฒนาตนเอง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปรับปรุงและพัฒนาตนเองจนผลงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ผู้บังคับบัญชาจึงประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ มีผลให้ไม่ควรเลื่อนขึ้นเงินเดือน การที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีด้วยคะแนนดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘ ในส่วนที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๙/๒๕๕๖)

การดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานราชการเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานได้ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล

ถึงแม้ผู้ได้รับคำสั่งจะได้รับผลกระทบทางด้านจิตใจโดยรู้สึกถูกลดความสำคัญในหน้าที่ การงานลงและรู้สึกกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน แต่เมื่อคำสั่งย้าย มิได้ทำให้สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่งเปลี่ยนแปลงไป จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิโดยตรง โดยนิตินัยจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันจะมีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ถูกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ ย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่ง บุคลากรชำนาญการพิเศษและหัวหน้างานบริหารงานบุคคล กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานอธิการบดี ให้ไปดำรงตำแหน่งบุคลากรชำนาญการพิเศษและค้ายตำแหน่งหัวหน้างานบริหารงานบุคคล ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการย้ายจากตำแหน่งหัวหน้างาน บริหารงานบุคคลซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีภารกิจหลักในการปฏิบัติงานและมีผู้ร่วมงานในฐานะ ผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวน ๑๗ คน ไปดำรงตำแหน่งที่ไม่มีภารกิจหลักในการปฏิบัติงาน โดยให้ ปฏิบัติงานตามที่ถูกบังคับบัญชามอบหมายเท่านั้น และเป็นตำแหน่งที่ไม่มีผู้ใต้บังคับบัญชา ร่วมปฏิบัติงาน อันเป็นการย้ายที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ฟ้องคดี เพราะตำแหน่ง ที่ถูกย้ายนั้นไม่สังกัดหน่วยงานใดในกองการเจ้าหน้าที่ เป็นตำแหน่งลอยๆ เสมือนเป็นการถูกลดโทษ ในสายตาของวงการข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สภามหาวิทยาลัย) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วมีมติว่าคำสั่งย้ายชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงขอให้ศาลเพิกถอน คำสั่งและมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อเดิมผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งบุคลากรชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งเลขที่ ๑๖ ชั้น ๔๐,๕๙๐ บาท และหัวหน้างาน บริหารงานบุคคล กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานอธิการบดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปสังกัดกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานอธิการบดี ตำแหน่งบุคลากรชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งเลขที่ ๑๖ ชั้น ๔๐,๕๙๐ บาท และค้ายตำแหน่ง หัวหน้างานบริหารงานบุคคล โดยให้ปฏิบัติงานตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและตามที่ถูกบังคับบัญชา

มอบหมาย ซึ่งเป็นคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งในระดับและอัตราเงินเดือนเดิม เลขที่ตำแหน่ง และสังกัดเดิม เพียงแต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้างานบริหารงานบุคคลเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งจะพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แม้การย้ายนี้จะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีรู้สึกถูกลดความสำคัญในหน้าที่การงานลง และรู้สึกกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับอยู่แต่เดิม ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์อื่นอันไม่แตกต่างจากตำแหน่งเดิม อีกทั้งการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและตามที่อยู่บังคับบัญชา มอบหมายนั้น แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดียังมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและตามที่อยู่บังคับบัญชามอบหมาย อันจะยังส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนและได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง เนื่องจากมิได้ทำให้สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานราชการเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานได้ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้บรรลุผล และการอ้างว่าการออกคำสั่งย้ายมิได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ฟ้องคดี และเสมือนเป็นการถูกลงโทษในสายตาของวงการข้าราชการก็เป็นความรู้สึกของผู้ฟ้องคดีเอง และเป็นเรื่องผลกระทบทางด้านจิตใจ มิใช่เป็นผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด โดยนิตินัยผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อยู่ในฐานะผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๐/๒๕๕๖)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เมื่อแต่เดิมหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตในขณะปฏิบัติหน้าที่ มิได้มีเงื่อนไขว่าทายาทที่มีสิทธิขอเข้ารับราชการตำรวจต้องมีอายุเท่าใดในขณะที่ยังมีชีวิตหรือต้องยื่นคำร้องขอเข้ารับราชการตำรวจภายในระยะเวลาใด ทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตในขณะปฏิบัติหน้าที่จะมีอายุเท่าใดจึงย่อมได้รับสิทธิในการขอเข้ารับราชการตำรวจตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว แม้อต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ก็ย่อมมีผลบังคับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นนับแต่วันที่ยกเลิกหลักเกณฑ์ใหม่มีผลใช้บังคับ ไม่อาจนำมาใช้บังคับย้อนหลังได้ ดังนั้น การที่ทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดไว้เดิมได้ศึกษาเล่าเรียนเพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการเข้ารับราชการตำรวจ จึงเป็นความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่และความแน่นอนของหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติดังกล่าว การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งระงับการพิจารณาบรรจุทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตในขณะปฏิบัติหน้าที่เข้ารับราชการตำรวจ โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติใหม่ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของร้อยตำรวจเอก ส. เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๘ ปี ๙ เดือน บิดาของผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เป็นสายตรวจรถจักรยานยนต์ ได้เสียชีวิตเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ เนื่องจากประสบอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์เฉี่ยวชนกับรถจักรยานยนต์ที่ขับขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการ ครั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ขอเข้ารับราชการตำรวจโดยผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรคนแรกของร้อยตำรวจเอก ส. ซึ่งเสียชีวิตจากการปฏิบัติหน้าที่ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ระงับการดำเนินการพิจารณาบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตำรวจ เพราะในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การบรรจุทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ใหม่ตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ใหม่ที่จะบรรจุเข้ารับราชการตำรวจได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมอบอำนาจ

ให้นาง จ. มารดาของผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ระงับการดำเนินการรับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตำรวจและให้รับผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** หลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุ ทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหนังสือกองกำลังพล ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๐ มิได้มี ข้อจำกัดว่าทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่มีสิทธิขอเข้ารับ ราชการตำรวจจะต้องเป็นทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีใด โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อข้าราชการตำรวจได้เสียชีวิตลงในขณะปฏิบัติหน้าที่ ทายาทของผู้ นั้น ย่อมได้รับสิทธิในการขอเข้ารับราชการตำรวจตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติดังกล่าว อีกทั้ง หลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมิได้มีเงื่อนไขว่าทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิต เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่มีสิทธิขอเข้ารับราชการตำรวจจะต้องมีอายุครบ ๑๘ ปี ในขณะที่ ข้าราชการตำรวจผู้นั้นเสียชีวิตหรือต้องยื่นคำร้องขอเข้ารับราชการตำรวจภายในระยะเวลาใด ดังนั้น ไม่ว่าทายาทของข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตในขณะปฏิบัติหน้าที่จะมีอายุเท่าใดในขณะที่ ข้าราชการตำรวจผู้นั้นเสียชีวิต ทายาทของข้าราชการตำรวจผู้นั้นก็ย่อมมีสิทธิขอเข้ารับราชการ ตำรวจเมื่อมีอายุครบ ๑๘ ปี และมีคุณสมบัติอื่นครบถ้วนที่สามารถเข้ารับราชการตำรวจได้ เมื่อร้อยตำรวจเอก ส. เสียชีวิตวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ ขณะปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิ ยื่นคำขอเพื่อบรรจุเข้ารับราชการตำรวจ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๑๘ ปี และมีคุณสมบัติทั่วไปอยู่ใน หลักเกณฑ์ที่จะเข้ารับราชการตำรวจได้ โดยหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ยังมี ผลผูกพันผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งเมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิตและผู้ฟ้องคดีทราบว่า เป็นผู้ไม่มีสิทธิจะได้รับการพิจารณาให้เข้ารับราชการตำรวจตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ได้ ศึกษาเล่าเรียนเพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการเข้ารับราชการตำรวจตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ จึงเป็นความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีในความคงอยู่และความแน่นอนของหลักเกณฑ์หรือแนวทาง ปฏิบัติที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดขึ้นเอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ให้เปลี่ยนไปจากเดิม โดยมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีหมดสิทธิที่จะได้รับการบรรจุเพื่อเข้ารับ ราชการตำรวจ ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวให้แตกต่างไปจากเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีผู้รับประโยชน์จากความคงอยู่ของหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัตินั้นด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอบรรจุเข้ารับราชการตำรวจ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุทายาทข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดไว้เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๐ ส่วนหลักเกณฑ์การบรรจุทายาทข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่ ย่อมมีผลบังคับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นนับแต่วันที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจนำมาใช้บังคับย้อนหลังเฉพาะกับกรณีนี้ได้ และการใช้สิทธิของทายาทข้าราชการตำรวจที่เสียชีวิตดังกล่าวไม่ก่อผลกระทบต่อมาตรการกำหนดขนาดกำลังพลภาครัฐและการปรับขนาดกำลังพลภาครัฐมากนัก เมื่อคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงไม่ควรนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่ให้ระงับการดำเนินการพิจารณาบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๔/๒๕๕๖)

ประกาศรายชื่อผู้สอบผ่านภาค ก เป็นการแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการสอบคัดเลือกข้าราชการครูเพื่อดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้ารับการคัดเลือก ซึ่งการกระทำที่จะมีผลถึงขนาดทำให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไปจะต้องเป็นการกระทำที่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบ แต่การระบายหัสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบ มีผลเป็นเพียงทำให้หน่วยงานที่จัดสอบไม่ได้รับความสะดวกและล่าช้าในการตรวจและประมวลผลคะแนนเท่านั้น ไม่ทำให้สาระสำคัญในการคัดเลือกเสียไป การที่หน่วยงานที่จัดสอบนำแนวปฏิบัติซึ่งเป็นระเบียบภายในที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบมาตัดสิทธิในการได้คะแนนของผู้เข้าสอบ ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ทางกฎหมายของการทดสอบความรู้ความสามารถตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗



ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้เข้าสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ได้ประกาศผลการคัดเลือกในการสอบภาค ก วิชาสมรรถนะและความรู้ความสามารถทางการบริหาร ปรากฏว่าไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีได้ไปขอคะแนนสอบจึงทราบว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนสอบผ่านเกณฑ์การคัดเลือก แต่ผู้ฟ้องคดีระบายหัสประจำตัวสอบในกระดาษคำตอบวิชาหนึ่งผิดพลาดไป ถึงแม้เครื่องตรวจจะตรวจให้คะแนนในกระดาษคำตอบของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีลายมือชื่อและเลขประจำตัวสอบของผู้ฟ้องคดีปรากฏอยู่ด้วยในกระดาษคำตอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่นำผลคะแนนดังกล่าวมารวมเป็นคะแนนของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนการตรวจกระดาษคำตอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่นำเอาผลคะแนนที่ระบายหัสผิดพลาดมารวมกับคะแนนอีกวิชาหนึ่ง และไม่ประกาศชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านการคัดเลือกภาค ก ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องเสียสิทธิในการเข้าสอบภาค ข และภาค ค จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านภาค ก และให้แจ้งคะแนนผลการสอบภาค ก ของผู้ฟ้องคดีไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดทราบ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศรายชื่อผู้สอบผ่านภาค ก ในการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา ซึ่งการประกาศรายชื่อผู้สอบผ่านภาค ก ดังกล่าว เป็นการแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศรายชื่อผู้สอบผ่านภาค ก ไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องเสียสิทธิในการเข้าสอบภาค ข และภาค ค จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำคะแนนสอบในวิชาที่ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาในการระบายหัสประจำตัวสอบมารวมคะแนนและประกาศรายชื่อให้เป็นผู้สอบผ่านภาค ก ในการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา จึงเป็นกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ตามแนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักร ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ข้อ ๒ กำหนดว่า การตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้ ๒.๑.๒ กรณีที่กระดาษคำตอบไม่สามารถตรวจได้อันเนื่องมาจากความผิดพลาดของผู้เข้าสอบ เช่น ผู้เข้าสอบลงรหัสผิดพลาด ลงรหัสซ้ำกันหรือลงรหัสด้วยปากกาจะไม่มีผลกระทบใด ๆ ทั้งสิ้น ในกรณีนี้ให้ผู้ดำเนินการสอบแข่งขันจัดทำคำชี้แจงการลงรหัสและการตอบในกระดาษคำตอบให้ผู้เข้าสอบทราบอย่างชัดเจน ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสอบแข่งขันเป็นไปด้วยความถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม และเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการตรวจให้คะแนนเพราะจะได้ไม่ต้องให้เจ้าหน้าที่มาตรวจให้คะแนนกระดาษคำตอบด้วยตนเอง แนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักรจึงเป็นระเบียบภายในเพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบ แต่การคัดเลือกข้าราชการครูเพื่อดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้ารับการคัดเลือก การกระทำที่จะมีผลถึงขนาดให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไป ต้องเป็นการกระทำที่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถ เช่น การทุจริตในการสอบ เป็นต้น การระบายรหัสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบนั้นไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการทุจริตในการสอบและมีผลคะแนนออกมาแล้วว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนสอบเกินกว่าร้อยละห้าสิบผ่านเกณฑ์การคัดเลือก ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติต่อไปเพียงการประมวลผลคะแนน ซึ่งการตรวจสอบชื่อผู้เข้าสอบในกระดาษคำตอบที่มีการระบายรหัสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวก และก่อให้เกิดความล่าช้าในการตรวจให้คะแนนและประมวลผลคะแนนเท่านั้น แต่ไม่ได้ทำให้สาระสำคัญในการคัดเลือกเสียไป การนำแนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักรที่เป็นแนวปฏิบัติเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลมาตัดสิทธิในคะแนนของผู้ฟ้องคดีจึงขัดต่อเจตนารมณ์ทางกฎหมายของการทดสอบความรู้ความสามารถเพื่อคัดเลือกรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ นอกจากนี้ ภายหลังจากที่มีแนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักร

ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ออกมาใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดแนวปฏิบัติการดำเนินการสอบภาค ก ขึ้นใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ การพิจารณาเกี่ยวกับการที่ผู้เข้าสอบมีปัญหาเกี่ยวกับการระบายรหัสประจำตัวสอบจึงต้องนำแนวปฏิบัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมาพิจารณาประกอบกันด้วย เมื่อแนวปฏิบัติการดำเนินการสอบภาค ก ได้กำหนดให้กรรมการกำกับห้องสอบมีหน้าที่ตรวจสอบการลงรหัสวิชาและรหัสประจำตัวสอบของผู้เข้าสอบ เพื่อป้องกันการทุจริตในการสอบโดยการลงรหัสประจำตัวสอบแทนกัน กรรมการกำกับห้องสอบจึงมีหน้าที่ต้องตรวจการระบายรหัสประจำตัวสอบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ และตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบและตัวบุคคลที่เข้าสอบ ก่อนเก็บกระดาษคำตอบ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏในขั้นตอนการตรวจให้คะแนนและประมวลผลคะแนนว่า มีผู้เข้าสอบระบายรหัสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบ กรณีจึงไม่ได้เป็นความผิดพลาดของผู้เข้าสอบเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นความผิดพลาดของกรรมการกำกับห้องสอบประกอบด้วย จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่กระดาษคำตอบไม่สามารถตรวจได้อันเนื่องมาจากความผิดพลาดของผู้เข้าสอบตามข้อ ๒.๑.๒ ของแนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักร ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำแนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักร ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ มาตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะได้คะแนนในวิชาที่ระบายรหัสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบไม่ผ่านภาค ก ในการคัดเลือกข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ถูกฟ้องคดีต้องนำคะแนนสอบในวิชาที่ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับการระบายรหัสประจำตัวสอบผิดตำแหน่งมารวมในบัญชีรอกคะแนน (แบบ ต.๒ ข) และประกาศรายชื่อผู้ที่คะแนนผ่านเกณฑ์การคัดเลือกให้เป็นผู้สอบผ่านภาค ก ต่อไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๑/๒๕๕๖)

มติของคณะรัฐมนตรีที่ให้โอกาสและสิทธิแก่ผู้เสพรหรือติดยาเสพติดที่พ้นจากสภาพการเข้ายาเสพติดเข้ารับราชการ มีผลผูกพันเพียงให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจรับบุคคลเข้ารับราชการ มิได้มีผลเป็นการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเว้นหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจหรือจำกัดดุลพินิจที่จะพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง

เป็นข้าราชการตำรวจว่าเป็นผู้ประพฤดิเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีทุกกรณีไม่  
การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองยังคงต้องพิจารณากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจน  
บรรทัดฐานของสังคมประกอบกัน เมื่อข้าราชการตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะ  
งานพิเศษ เป็นผู้รักษากฎหมาย รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงมีความจำเป็น  
ต้องใช้บุคลากรที่มีประวัติความประพฤติและปฏิบัติตนภายใต้กฎหมายและบรรทัดฐาน  
ของสังคมและปัญหาเสพติดก็เป็นภัยร้ายแรงของสังคม การที่ผู้สมัครสอบแข่งขัน  
มีประวัติต้องคำพิพากษาในความผิดฐานเสพยาเสพติดและถูกจับพร้อมกับผู้จำหน่าย  
และมีอายุที่ฟังจะมีวุฒิภาวะแยกแยะผิดชอบชั่วดี รวมทั้งคาดหมายถึงปัญหาและผลกระทบ  
ที่อาจเกิดขึ้นจากการเสพยาเสพติดได้ จึงถือว่าเป็นผู้มีพฤติการณ์และการกระทำที่เสื่อมเสีย  
ชื่อเสียงหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการ  
ตำรวจ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้าสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็น  
ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และผ่านการสอบภาคความรู้ความสามารถ  
ทั่วไป ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง แต่สอบไม่ผ่านการสอบภาคความเหมาะสม  
เฉพาะตำแหน่ง โดยได้รับคำชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดีมีประวัติเป็นผู้กระทำผิดอาญาในข้อหาเสพติด  
ให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ อันถือว่าเป็นผู้มี  
ความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ขาดคุณสมบัติทั่วไปและมีลักษณะต้องห้าม  
ของการเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คดีอาญาดังกล่าวศาลจังหวัดได้พิพากษายกฟ้อง  
ในข้อหาร่วมกันจำหน่าย และมียาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ไว้ในครอบครอง แต่ให้รอ  
การลงโทษและให้คุมประพฤติและสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดรับรองความประพฤติว่าได้ปฏิบัติ  
ตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีพ้นจากการคุมประพฤติไปด้วยดี ผู้ฟ้องคดีจึงมี  
ประวัติเพียงเรื่องเดียว คือ เป็นผู้เคยเสพยาเสพติดซึ่งเป็นแต่เพียงผู้ช่วย มิใช่อาชญากร  
ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ และวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จึงมิใช่เป็น  
ผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับราชการตำรวจ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี  
ออกประกาศตัดสินคดีผู้ฟ้องคดีไม่ให้เป็นผู้สอบแข่งขันได้ จึงไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรมขัดต่อรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี  
เป็นผู้ผ่านการพิจารณาหรือสอบผ่านภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งในเรื่องคุณสมบัติทั่วไป  
และลักษณะต้องห้ามของการรับราชการตำรวจ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** มาตรา ๔๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบข้อ ๒ (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้กำหนดว่าการกระทำเช่นไรถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ จึงเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการกองบัญชาการศึกษา) จะใช้ดุลพินิจพิจารณา วินิจฉัยว่าการกระทำใดถือเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะรายไปโดยสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนบรรทัดฐานของสังคม เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกจับกุมดำเนินคดีอาญารวมสองข้อหา ข้อหาที่หนึ่งฐานจำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อหาที่สอง ความผิดฐานเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และศาลจังหวัดมีคำพิพากษาในคดีอาญาลงโทษผู้ฟ้องคดีในข้อหาเสพยาเสพติดให้โทษฯ ให้จำคุกและโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานคุมประพฤติ ๔ ครั้ง เป็นระยะเวลา ๑ ปี ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีมีประวัติต้องคำพิพากษาของศาลว่ามีความผิดฐานเสพยาเสพติดดังกล่าว ถือเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ นอกจากจะต้องพิจารณากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ยังต้องพิจารณาถึงบรรทัดฐานของสังคมประกอบด้วยว่าการเสพยาหรือติดยาเสพติดเป็นการประพฤติตนเสื่อมเสียถึงขนาดไม่เหมาะสมที่จะเข้ารับราชการตำรวจหรือไม่ เพราะข้าราชการตำรวจถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะงานพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมาย รักษาความสงบเรียบร้อย และเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขั้นต้น งานของข้าราชการตำรวจจึงมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีประวัติซึ่งแสดงถึงการเป็นผู้ประพฤติและปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กฎหมายและบรรทัดฐานของสังคม เพื่อสร้างความเชื่อมั่น เชื่อถือ และความเคารพศรัทธาแก่ประชาชนว่าข้าราชการตำรวจผู้นั้นจะสามารถพิทักษ์กฎหมาย และผดุงความยุติธรรมไว้ได้ ทั้งปัญหายาเสพติดก็เป็นภัยร้ายแรงของสังคมดังที่มีการณรงค์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง สังคมจึงตระหนักถึงพิษภัยของยาเสพติด ทั้งที่เป็นผลร้ายต่อผู้เสพยาหรือติดยาเสพติดเองและต่อสังคมโดยเฉพาะบุคคลในครอบครัวหรือคนใกล้ชิด กระทั่งมีการเรียกร้องให้เพิ่มโทษหรือเพิ่มมาตรการต่าง ๆ ให้มีผลในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดยิ่งขึ้น โดยประสงค์จะให้ปัญหาดังกล่าวหมดสิ้นไป

หรือลดน้อยลง แม้เด็กหรือเยาวชนต่างก็ทราบว่าการเสพยาเสพติดเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ควรหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว เพราะเป็นการกระทำที่สังคมไม่ยอมรับ ขัดต่อบรรทัดฐานของสังคม และทำให้ผู้เสพหรือติดยาเสพติดเสื่อมเสียชื่อเสียงและสูญเสียความน่าเชื่อถือ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีประวัติต้องคำพิพากษาของศาลว่ามีความผิดฐานเสพยาเสพติด และถูกจับพร้อมกันนาย ส. ซึ่งกระทำความผิดทั้งจำคุกและมีไว้เพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดจนศาลพิพากษาจำคุก แม้ขณะกระทำผิดผู้ฟ้องคดีจะมีอายุประมาณ ๑๙ ปี แต่ก็อยู่ในช่วงอายุที่ฟังจะมีวุฒิภาวะ สามารถแยกแยะผิดชอบชั่วดี รวมทั้งยอมคาดหมายได้ถึงปัญหาและผลกระทบทที่อาจเกิดขึ้นได้จากการเสพยาเสพติด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมและการกระทำที่เสื่อมเสียจากเรื่องดังกล่าว

ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ และเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ มีผลผูกพันเพียงให้หน่วยงานใช้ดุลพินิจรับบุคคลเข้ารับราชการ แม้คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติให้โอกาสและสิทธิในการเข้ารับราชการแก่ผู้เสพหรือติดยาเสพติดที่พ้นจากสภาพข้างต้น การใช้ดุลพินิจรับบุคคลเข้าทำงานก็ต้องพิจารณาตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานนั้น ๆ เมื่อมติคณะรัฐมนตรีเช่นว่านั้นมีได้มีผลเป็นการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเว้นหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ เพียงแต่กำหนดเป็นแนวทางในการพิจารณา โดยไม่ให้ถือว่าการเสพยาหรือติดยาเสพติดเป็นการกระทำที่เสื่อมเสียเพื่อมิให้ผู้นั้นขาดคุณสมบัติในการเข้ารับราชการ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างจากแนวทางการปฏิบัติที่ผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติโดยชอบมาแต่เดิม และแตกต่างกับบรรทัดฐานของสังคมในเรื่องนี้ มติคณะรัฐมนตรีจึงมีผลเป็นเพียงแนวทางให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติในฐานะที่เป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทราบถึงแนวทางที่ควรจะปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการภายในเท่านั้น หากมีผลเป็นการจำกัดดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีว่า จะต้องวินิจฉัยว่าการเสพยาหรือติดยาเสพติดไม่ถือเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียทุกกรณีไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังคงมีอำนาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจเฉพาะราย แม้ผู้ฟ้องคดีมีประวัติเป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติดตามมติคณะรัฐมนตรีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เพราะเหตุว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ก็เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะว่ากล่าวเอากับผู้ถูกฟ้องคดีในเรื่องการกระทำที่ขัดต่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น หากมีผลถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีเรื่องนี้ไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีเคยมีประวัติต้องคำพิพากษาของศาลว่ากระทำความผิดฐานเสพยาเสพติดซึ่งเป็นความผิดในคดีอาญา มิได้มีประวัติแต่เพียงว่า

เป็นผู้ป่วยที่เคยเสพยาเสพติดและไม่ปรากฏพฤติการณ์ว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือได้กระทำความผิดซ้ำอีกแล้ววินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นลักษณะต้องห้ามของการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๔๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบข้อ ๒ (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขยายระเบียบไม่ชอบธรรม และเป็นการตัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองไว้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๘/๒๕๕๖)

ข้าราชการอัยการที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอัยการอาวุโสจะต้องดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดี ทั้งในด้านความประพฤติและในด้านการปฏิบัติราชการแก่พนักงานอัยการทั่ว ๆ ไปที่ยังไม่เป็นอัยการอาวุโส เนื่องจากเป็นผู้ที่รับราชการมานาน มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการทำงานสูง อัยการอาวุโสจึงต้องไม่เป็นผู้ที่ประพฤติหรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นเรื่องผิดวิสัยหรือมีความบกพร่องอันเกี่ยวเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อันจะถือว่าเป็นผู้หย่อนสมรรถภาพหรือไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับความแตกต่างของบทบัญญัติเรื่องคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งในแต่ละองค์กร เป็นไปตามความเหมาะสมของสภาพขององค์กรนั้น และการกำหนดคุณสมบัติที่สูงขึ้นก็ทำให้องค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ สามารถคัดสรรบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่องค์กร อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมหรือกระตุ้นให้บุคคลที่ประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละองค์กรที่มีความแตกต่างกัน จึงมิใช่การอันไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากมิได้เป็นบทบัญญัติที่มุ่งบังคับใช้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น การออกข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโส โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสที่มีอายุครบ ๖๕ ปี ว่าต้องไม่เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัย จึงสามารถทำได้และไม่เป็นการออกข้อกำหนดที่เกินกว่ามาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่ง

## อัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการอัยการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาศาลจึงไม่รับอุทธรณ์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)) พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวัง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับราชการมานาน ไม่เคยกระทำผิดวินัยมาก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ ลงโทษภาคทัณฑ์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามข้อ ๑.๔ ของข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ และข้อกำหนดของ ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑.๔ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ เนื่องจากการลงโทษทางวินัยไม่เกี่ยวกับการประเมินสมรรถภาพ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนข้อ ๑.๔ ของข้อกำหนด ก.อ. ดังกล่าว และเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้มีตำแหน่งอัยการอาวุโส ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการอัยการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่แต่งตั้ง เพื่อเป็นการแก้ไขการขาดแคลนอัตรากำลังข้าราชการอัยการดังกล่าว โดยมีการประเมินบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส เป็น ๒ ช่วง ในช่วงแรก คือ อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ได้มีการตราข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการอัยการให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ได้บัญญัติไว้ในข้อ ๑ ว่า ข้าราชการอัยการผู้ซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ ก.อ. จะพิจารณาให้ความเห็นชอบ



ให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ๑.๔ ไม่เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัย เว้นแต่ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ซึ่ง ก.อ. เห็นควรยกเว้นให้เป็นกรณีพิเศษ และช่วงที่สอง คือ ช่วงอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ได้มีข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๖ ได้บัญญัติในข้อ ๑ ว่าข้าราชการอัยการผู้ซึ่งมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณถัดไป ก.อ. จะพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ๑.๔ ไม่เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัย จากบทบัญญัติตามมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับข้อกำหนดของ ก.อ. ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดให้มีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการที่ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสที่จะมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณถัดไป และอัยการอาวุโสที่ผ่านการประเมินสมรรถภาพดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ ส่วนอัยการอาวุโสที่ไม่ผ่านการประเมินให้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกข้อกำหนดให้อัยการอาวุโสที่มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต้องไม่เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัย โดยมีได้มีข้อกำหนดให้ยกเว้นกรณีที่ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ โดยอ้างว่าต้องการกลั่นกรองให้ได้อัยการอาวุโสที่มีคุณภาพและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ และสามารถออกข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติการตรวจร่างกายและจิตใจ รวมทั้งการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสได้นั้น เมื่ออัยการอาวุโสถือว่าเป็นข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการได้บัญญัติกรณีที่ข้าราชการอัยการจะพ้นจากตำแหน่งไว้ในมาตรา ๓๖ ว่า (๑) ตาย (๒) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (๓) ได้รับอนุญาตให้ลาออก (๔) โอนไปรับราชการทางอื่น (๕) ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร (๖) ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๒๖ หรือมาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๓๘ (๗) ถูกสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ด้วย จากกรณีดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการ

ปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นการวางหลักเกณฑ์การตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ คุณธรรม จริยธรรม สภาพร่างกายและจิตใจ โดยประเมินสมรรถภาพหรือความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสในช่วงระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมาว่ามีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ โดยมีหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์และเหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ประกอบกับบทบัญญัติของข้อกำหนดที่พิพาทดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า สมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโส นั้น นอกจากกรณีต้องพิจารณาเกี่ยวกับเหตุผลในเรื่องสุขภาพทั้งทางกายและจิตใจของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้วยังต้องหมายรวมถึงความประพฤติ ความรู้ ความสามารถ ทักษะและบุคลิกภาพของบุคคลผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย สมรรถภาพในที่นี้จึงมิใช่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพเพียงอย่างเดียว ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติที่เพิ่มขึ้นของผู้ที่ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสที่อายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ในบทบัญญัติข้อ ๑.๔ ของข้อกำหนดดังกล่าวว่าต้องไม่เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการอัยการที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอัยการอาวุโสจะต้องดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดี ทั้งในด้านความประพฤติและในด้านการปฏิบัติราชการแก่พนักงานอัยการทั่ว ๆ ไปที่ยังไม่เป็นอัยการอาวุโส เนื่องจากเป็นผู้ที่รับราชการมานาน มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการทำงานสูง ดังนั้น อัยการอาวุโสจึงต้องไม่เป็นผู้ที่ประพฤติหรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นเรื่องผิดวินัยหรือมีความบกพร่องอันเกี่ยวเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพราะฉะนั้นถ้าอัยการอาวุโสผู้ใดในขณะที่ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสในช่วงระหว่างอายุหกสิบปีบริบูรณ์ถึงอายุหกสิบห้าปีบริบูรณ์ถูกลงโทษทางวินัยก็จะถือว่าเป็นผู้ย่อนสมรรถภาพหรือไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ บทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถที่จะกำหนดข้อความเช่นนั้นได้ และไม่เป็นการบัญญัติที่เกินกว่ากฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจการกำหนดคุณสมบัติที่สูงขึ้นดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นการออกข้อกำหนดที่เกินกว่าพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ในมาตรา ๑๐ บัญญัติไว้จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และไม่ขัดต่อบทบัญญัติที่ว่าด้วยการให้อัยการพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด เพราะกรณีเป็นเรื่องการพิจารณาให้อัยการอาวุโสที่อายุครบหกสิบห้าปีแล้วดำรงตำแหน่งต่อไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณที่อัยการอาวุโสผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไปโดยอาศัยข้อกำหนดดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า องค์กรหรือหน่วยงานในกระบวนการ

ยุคธรรมอื่น ๆ ไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติเรื่องโทษทางวินัยในการพิจารณาต่ออายุผู้ที่ดำรงตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์ ดังเช่นข้อกำหนดของ ก.อ.๙ การมีข้อกำหนดที่แตกต่างกันจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งใดในช่วงอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ หรือ ๖๕ ปีบริบูรณ์ ความแตกต่างของบทบัญญัติเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งของบุคคลในแต่ละองค์กร ก็เป็นไปตามความเหมาะสมของสภาพขององค์กรนั้น ๆ การกำหนดคุณสมบัติที่สูงขึ้นก็สามารถทำให้องค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ สามารถคัดสรรบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่องค์กรนั่นเอง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมหรือกระตุ้นให้บุคคลที่ประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การกำหนดคุณสมบัติที่แตกต่างกันดังกล่าวจึงมิใช่การอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด เนื่องจากมิได้เป็นบทบัญญัติที่มุ่งบังคับใช้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติในข้อ ๑.๔ ของข้อกำหนด ก.อ. ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมายมติของผู้กฟองคดีที่ ๓ ที่ไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามข้อกำหนด ก.อ.๙ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการเพิกถอนข้อกำหนด ก.อ.๙ นั้น ในขณะที่บทบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสแล้วตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เมื่อข้อกำหนดดังกล่าวประกาศใช้ตามข้อกำหนดลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว จึงต้องใช้สิทธิโต้แย้งข้อกำหนดดังกล่าวที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน ๙๐ วันนับแต่กฎหมายได้บังคับใช้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการเพิกถอนกฎที่ขาดอายุความ ซึ่งกรณีนี้แม้ไม่ได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแต่ต้น แต่เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลจึงสามารถยกขึ้นพิจารณาได้ พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๒/๒๕๕๖)

### คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการที่กระทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการ อย่างแท้จริง ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสำเร็จ ความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสม และต้องพิจารณาถึงขวัญและกำลังใจของข้าราชการประกอบด้วย แม้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจจะมีอำนาจดำเนินการเลือก และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตำแหน่งต่าง ๆ โดยถือเป็นเหตุพิเศษตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เมื่อเหตุผลของการออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) เพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นเหตุผล ที่มีได้แสดงรายละเอียดให้ชัดเจนว่ามีความเหมาะสมและมีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างไร อีกทั้งข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้ง (ย้าย) มิได้เป็นคนในพื้นที่ ไม่เข้าใจถึงสภาพการณ์และ ปัญหาที่เกิดขึ้น และไม่มี ความสมัครใจไปดำรงตำแหน่ง ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่กับผู้ออกคำสั่งและผู้ออกคำสั่งได้ให้การในศาลอาญา ถึงสาเหตุการออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ว่าผู้ได้รับแต่งตั้ง (ย้าย) ประพฤติไม่ดี กรณีจึงไม่ใช่ เหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการ คำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและ เป็นการกระทำละเมิด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยนายเวร (สบ. ๓) ที่ปรึกษา (สบ. ๑๐) (พลตำรวจเอก ส.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับกับการป้องกันปราบปราม สถานี ตำรวจภูธรอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส เนื่องจากมิได้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข มีประกาศให้เป็นวันหยุด และถูกตำหนิจากพลตำรวจเอก ส. อันเป็นการปฏิบัติ ต่อผู้ฟ้องคดีโดยไม่ถูกต้อง ไม่สุจริต มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็น การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) แต่อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ได้มีมติยกคำร้องทุกข์ จึงขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับกับการ

ในส่วนราชการหรือหน่วยงานตามที่ถูกฟ้องคดีสมัครใจรับการแต่งตั้งในโอกาสแรกด้วย และให้เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้มีอำนาจเลือกและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตำแหน่งต่าง ๆ โดยให้เหตุผลประกอบว่าเพื่อให้เกิดความเหมาะสม เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการให้ดียิ่งขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ในช่วงเวลาที่ผ่านมาอย่างเร่งด่วนและสัมฤทธิ์ผล สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบของประเทศดังกล่าว อันจะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาของประชาชนต่อองค์กรโดยรวม โดยถือเป็นเหตุพิเศษตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และขอยกเว้นข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อการแต่งตั้ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๔ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาการแต่งตั้ง และมีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส แม้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะมีวัตถุประสงค์กำหนดอำนาจหน้าที่ในเรื่อง การบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การบังคับบัญชา การแต่งตั้งและโยกย้าย หรือการดำเนินการทางวินัย เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ก็ตาม แต่ถ้ามีเหตุพิเศษตามมาตรา ๕๖ เช่น การใช้อำนาจในการแต่งตั้งของผู้บัญชาการไม่เป็นธรรม หรือมีกรณีไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ ก.ตร. กำหนดตามมาตรา ๕๗ หรือมีกรณีที่จะต้องดำเนินการทางวินัยและมีความจำเป็นต้องให้ข้าราชการตำรวจ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่มาตรา ๔๔ (๕) ลงมา ให้พ้นจากพื้นที่หรือหน้าที่ หรือมีเหตุพิเศษตามที่ ก.ตร. กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๔๔ (๕) ลงมาได้ตามควรแก่กรณี เมื่อพิจารณาเหตุผลที่ระบุในหนังสือเพื่อเสนอขอแต่งตั้งข้าราชการตำรวจโดยถือเป็นเหตุพิเศษตามมาตรา ๕๖ แล้ว แม้จะเป็นการอ้างเหตุผลที่ขาดรายละเอียดข้อเท็จจริงอื่นมาสนับสนุนก็ตาม แต่การเสนอขอแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดังกล่าว เป็นการขอเสนอภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลเพียงไม่กี่เดือน แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจวาระประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ไปครั้งหนึ่งแล้วก็ตาม แต่การแต่งตั้งข้าราชการ

ตำรวจดังกล่าวอาจจะยังไม่เหมาะสม อีกทั้งการแต่งตั้งกรณีดังกล่าวเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจจำนวน ๑๐๐ คน การจะระบุเหตุผลประกอบการแต่งตั้งให้ละเอียดคงจะกระทำได้ยาก เหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระบุไว้ในหนังสือเพื่อขอเสนอแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเป็นกรณีพิเศษตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบให้การคัดเลือกแต่งตั้งข้าราชการตำรวจดังกล่าวเป็นเหตุพิเศษตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของข้าราชการตำรวจที่จะได้รับการแต่งตั้งโดยถืออนุโลมตามข้อ ๔ ของประกาศ ก.ตร. เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ อันประกอบด้วย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นประธาน จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทุกคน เป็นกรรมการ และผู้บังคับการกองกำลังพล เป็นเลขานุการและอนุมติให้ยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามข้อ ๔ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ของข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อการแต่งตั้ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งและคัดเลือกข้าราชการตำรวจ และได้ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมของข้าราชการตำรวจตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ โดยคณะกรรมการคัดเลือกทุกคนมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทุกราย โดยไม่มีการออกเสียงลงคะแนน การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกับพลตำรวจเอก ส. มีความขัดแย้งกันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ โดยขณะที่พลตำรวจเอก ส. ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา (สบ. ๑๐) และผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ช่วยนายเวร (นว.) (สบ. ๓) ที่ปรึกษา (สบ. ๑๐) พลตำรวจเอก ส. ก็มีได้มอบหมายหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ ปรากฏตามการสั่งการตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ว่า จะมอบหมายงานให้ปฏิบัติหรือไม่ ไม่ใช่เรื่องของผู้อื่นเป็นเรื่องของผม จึงให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป... ต่อมา เมื่อพลตำรวจเอก ส. รักษาราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือเสนอขอแต่งตั้งข้าราชการตำรวจต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยระบุเหตุผลว่า เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการให้ดียิ่งขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาล และ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส แต่กลับให้เหตุผลประกอบการพิจารณาแต่งตั้งว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ มีความรู้ความสามารถ และเคยสมัครใจไปปฏิบัติราชการที่ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนหน้า (จังหวัดยะลา) เพื่อแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบของ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นเหตุผลที่มีได้ แสดงรายละเอียดให้ชัดเจนว่ามีความเหมาะสมและมีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างไรที่ต้องย้าย ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งที่เพิ่งมีการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ ห่างจากการแต่งตั้งครั้งนี้เพียง ๔ เดือน เท่านั้น ประกอบกับในระหว่างการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอรับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการ ในสังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เบิกความในฐานะพยานต่อศาลอาญากรุงเทพใต้เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๓๐/๒๕๔๙ ว่า สาเหตุที่ย้ายผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีประพฤติไม่ดี จึงได้ย้ายไปตามความประพฤติของผู้ฟ้องคดี เห็นว่า การแต่งตั้งข้าราชการที่กระทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการ อย่างแท้จริงต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสม และต้องพิจารณาถึงขวัญและกำลังใจของข้าราชการประกอบด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นคนในพื้นที่ ไม่เข้าใจถึงสภาพการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งยังไม่มีคุณสมบัติไปดำรงตำแหน่งดังกล่าว ประกอบกับความขัดแย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับพลตำรวจเอก ส. และเหตุผลในคดีของศาลอาญากรุงเทพใต้ว่า สาเหตุที่ย้ายผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีประพฤติไม่ดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส จึงหาใช่เหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้าง ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่ง รองผู้กำกับการป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส เป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีข้อเท็จจริงรองรับอย่างเพียงพอ อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยมิชอบ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้มติอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

เมื่อปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เฉพาะในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับ โดยคืนสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ เพิกถอนมติอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับค่าโดยสารเครื่องบินและรถรับจ้างตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน ๒๘,๘๐๐ บาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่วินิจฉัย ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๒๖/๒๕๕๖)

แม้การลาพักผ่อนจะถือเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะลาพักผ่อนได้ แต่มิได้หมายความว่าผู้ลามีสิทธิที่จะลาพักผ่อนเมื่อใดก็ได้ หรือลาจำนวนกี่วันตามที่มีสิทธิเหลืออยู่ได้ตามใจชอบ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการและถ้ามีราชการจำเป็นในระหว่างการลาพักผ่อน ผู้บังคับบัญชาก็สามารถเรียกตัวกลับมาปฏิบัติราชการได้ การลาพักผ่อนจึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการลามีผลกระทบต่อทางราชการหรือไม่ ถ้าหากเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้อยู่ปฏิบัติราชการและการอนุญาตให้ลาอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการ จะไม่อนุญาตให้ลาก็ได้ การที่รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลาพักผ่อนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานน้อย จึงไม่ได้รับอนุญาตให้ลาพักผ่อน ถือเป็นกรออกคำสั่งโดยมีเหตุผล คำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการ และเมื่อรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ร้องผลการพิจารณาอนุญาตและไม่มาปฏิบัติราชการในช่วงเวลาดังกล่าว จึงเป็นการขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามนัยข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหาร



ส่วนตำบล) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ระหว่างวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ตามข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบลา เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ ตามขั้นตอน แต่ไม่ได้รอฟังผลการพิจารณาเนื่องจากได้บอกกล่าว แก่ผู้บังคับบัญชาล่วงหน้าแล้ว หลังจากกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการจึงทราบว่าจะไม่ได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดระยอง) พิจารณาแล้วมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยอ้างเหตุขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่สั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนอย่างต่ำ ๐.๕ ขึ้น

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลมาบตาบตอง รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคเจ็ด ประกอบกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ในขณะที่เกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบลไว้ ดังนั้น ในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ มาใช้บังคับตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากขาดราชการในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ รวม ๔ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒๔ ข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ และข้อ ๒๘ แม้การลาพักผ่อนจะถือเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะลาพักผ่อนได้ แต่มิได้หมายความว่าผู้ลามีสิทธิที่จะลาพักผ่อนเมื่อใดก็ได้ หรือลาจำนวนกี่วันตามที่มีสิทธิเหลืออยู่ได้ตามใจชอบ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการ และผู้บังคับบัญชาไม่สามารถยับยั้งได้

ระเบียบจึงกำหนดให้ผู้ลาต้องเสนอใบลาต่อผู้บังคับบัญชาและจะต้องอยู่รอให้ผู้มีอำนาจได้พิจารณา ก่อน จะหยุดราชการไปทันทีไม่ได้ เมื่อผู้มีอำนาจได้พิจารณาและสั่งอนุญาตแล้วจึงจะหยุดราชการได้ ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ โดยมีให้เสียหายแก่ราชการ ถ้ามีราชการ จำเป็นถึงจะอยู่ในระหว่างการลาพักผ่อนผู้บังคับบัญชาก็สามารถเรียกตัวกลับมาปฏิบัติราชการ ได้แสดงให้เห็นว่าถึงแม้จะเป็นสิทธิของข้าราชการ แต่ได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ที่จะพิจารณาว่าการลาในช่วงเวลาดังกล่าวมีผลกระทบต่องานราชการหรือไม่ หากเห็นว่ามี ความจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้ผู้ลาอยู่ปฏิบัติราชการ หรือถ้าอนุญาตให้ลาอาจเกิด ความเสียหายต่อทางราชการจะพิจารณาสั่งไม่อนุญาตให้ลาก็ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นใบลาพักผ่อน เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ โดยขออนุญาตลาพักผ่อนในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ มีกำหนด ๔ วัน โดยเมื่อเสนอใบลาพักผ่อนต่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ อยู่รอฟังผลการพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตตามคำขอหรือไม่ อันเป็นการไม่ปฏิบัติ ให้เป็นไปตามข้อ ๒๖ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อน หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้โทรศัพท์แจ้งผู้ฟ้องคดี แต่ติดต่อไม่ได้ จึงได้ให้เจ้าหน้าที่โทรศัพท์แจ้งให้สามีของผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรจะ ได้ทราบจากสามีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนและควรจะกลับมาปฏิบัติราชการ ในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับหยุดราชการไปตามที่ไต่ยื่นใบลาไว้ และ กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๔ (วันที่ ๑๓ ถึงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๔ เป็นวันหยุดราชการ) ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อน การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มา ปฏิบัติหน้าที่ราชการในวันดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการ และเมื่อปรากฏว่าการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อน เนื่องจากเห็นว่าในวันที่ผู้ฟ้องคดีขอลา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต้องไปอบรมสัมมนา ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะรองปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลต้องอยู่รักษาราชการแทน ประกอบกับอยู่ในช่วงของการถ่ายโอนงานจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคลงสู่ท้องถิ่น หากอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลา งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี อาจเกิดปัญหาได้ เนื่องจากมีผู้อยู่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบัญชีลงเวลาการปฏิบัติ ราชการของข้าราชการและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า วันที่ ๙ และวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไปอบรมสัมมนานอกสำนักงาน และวันที่ ๑๑ และวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดงานสงกรานต์ ในวันที่ ๑๘ และวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๔ โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นรองประธานกรรมการดำเนินการ แข่งขันกีฬาตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ ด้วย อีกทั้งองค์การ

บริหารส่วนตำบลมีเจ้าหน้าที่อยู่เพียง ๘ คน และจะต้องมีการเตรียมการจัดงานประเพณีสงกรานต์ ในระหว่างวันที่ ๑๘ ถึงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๔ จึงเหลือเจ้าหน้าที่อยู่เพียง ๖ คน ซึ่งรวมถึง ผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ ต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลรองจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกรงว่าจะเกิดปัญหาเนื่องจากมีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงานน้อยจึงไม่อนุญาต ให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อนในช่วงวันดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งโดยมีเหตุผลและคำหนึ่งถึงประโยชน์ ของทางราชการ ไม่ปรากฏว่าได้กระทำไปโดยมีมติโกรธเคือง หรือกลับแก้งผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งไปโดยมีเหตุผลและเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กลับมาปฏิบัติราชการในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ จึงเป็น การขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเมื่อผู้ฟ้องคดีขาดราชการในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ จำนวน ๔ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการ พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) ครึ่งขั้นตามนัยข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เฉพาะในส่วนที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๗)

การที่ผู้บังคับการกองการสอบใช้อำนาจตามกฎหมายนำหลักวิชาการ วัตถุประสงค์มาใช้ปรับคะแนนเพิ่มให้แก่ผู้สอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการที่ไม่ผ่าน เกณฑ์ โดยวิธีการเพิ่มคะแนนให้ผู้สอบทุกคนคนละสองคะแนนอย่างเท่าเทียมกันเพื่อให้ ได้จำนวนผู้สอบผ่านครบตามจำนวนที่ต้องการ อันเป็นการใช้ดุลพินิจดำเนินการที่มี เหตุผลทำให้ทางราชการไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการจัด สอบใหม่และได้กำลังคนมาปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบเวลาและอัตรากำลังที่กำหนดไว้ เมื่อการดำเนินการเป็นไปตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกหรือการ สอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และ หนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๐๐๐๖.๑๒๑/๒๐๖๒ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ อีกทั้งการปรับเพิ่มคะแนนไม่มีการสลับหรือข้ามลำดับที่ได้เรียงตามคะแนนสอบ

อันเป็นการเพิ่มค่าคะแนนคงที่ให้แก่ผู้สอบที่ไม่ผ่านเกณฑ์ทุกคนเพื่อชดเชยความยากของข้อสอบและไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สอบ ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันและคัดเลือกด้วยวิธีสอบได้ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ยศจำสิบตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ กองกำกับการสืบสวนสอบสวน กองบังคับการตำรวจนครบาล ได้สมัครสอบเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรในสายสอบสวน (นส. ๕) ตามประกาศสำนักงานกำลังพล เรื่อง รับสมัครสอบข้าราชการตำรวจเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ต่อมา เมื่อมีการประกาศผลการสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไปและภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง ปรากฏว่ามีผู้เข้าสอบบางคนไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินร้อยละหกสิบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการดำเนินการสอบ) ได้บวกคะแนนเพิ่มให้อีก ๒ คะแนน เพื่อให้มีผลคะแนนรวมผ่านเกณฑ์การประเมินร้อยละหกสิบ ซึ่งถือได้ว่าไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การตัดสินตามที่ประกาศกำหนด การกระทำดังกล่าวมีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดลำดับไว้ในกลุ่มที่ไม่ผ่านเกณฑ์โดยไม่ยึดสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ตามประกาศรับสมัครสอบ ดังนั้นประกาศสำนักงานกำลังพล เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันและคัดเลือกด้วยวิธีสอบได้และสำรองในการสอบแข่งขันและคัดเลือกด้วยวิธีสอบบุคคลภายนอกและข้าราชการตำรวจ เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ ที่ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีได้สำรองลำดับที่ ๘ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศสำนักงานกำลังพล เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันและคัดเลือกด้วยวิธีสอบได้และสำรองในการสอบแข่งขันและคัดเลือกด้วยวิธีสอบบุคคลภายนอกและข้าราชการตำรวจ เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ เฉพาะกลุ่มที่ไม่ผ่านเกณฑ์และในกรณีที่ไม่ว่าจะจัดให้มีการสอบแข่งขันและคัดเลือกด้วยวิธีใหม่ได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดลำดับกลุ่มผู้สอบที่ไม่ผ่านเกณฑ์การตัดสินใหม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บังคับการกองการสอบ) เป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกด้วยวิธีสอบข้าราชการตำรวจเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร โดยข้อ ๕ ของประกาศสำนักงานกำลังพล เรื่อง รับสมัครสอบข้าราชการตำรวจเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร

เพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ กำหนดหลักสูตรการสอบประกอบด้วย ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง โดยผู้สมัครสอบจะต้องสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไปและภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่งก่อน แล้วจึงให้ผู้ที่สอบได้คะแนนสูงเรียงลงมาตามลำดับและผ่านเกณฑ์ที่กำหนดในแต่ละภาคเข้าสอบในภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งต่อไป ข้อ ๖ กำหนดการตัดสินว่าผู้สอบได้จะต้องสอบได้คะแนนในแต่ละภาคตามหลักสูตรที่กำหนดไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบ ทั้งนี้ จะคำนึงถึงหลักวิชาการวัดผลด้วย และข้อ ๗ กำหนดว่าการประกาศรายชื่อผู้สอบได้จะเรียงลำดับจากผู้ที่ได้คะแนนรวมสูงลงมาตามลำดับ ในกรณีที่ผู้สอบได้คะแนนรวมเท่ากัน ให้ผู้สอบได้คะแนนภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งมากกว่าเป็นผู้ที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่า ถ้าได้คะแนนภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งเท่ากัน ให้ผู้ที่ได้คะแนนภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่งมากกว่าเป็นผู้ที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่า ถ้าได้คะแนนภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่งเท่ากัน ให้ผู้ที่ได้คะแนนภาษาไทยในภาคความรู้ความสามารถทั่วไปมากกว่าเป็นผู้ที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่า ถ้ายังได้คะแนนเท่ากันอีก ให้ผู้ที่สมัครสอบก่อนเป็นผู้ที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่า ดังนั้น ในการสอบข้าราชการตำรวจครั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ดำเนินการโดยสอดคล้องและเป็นไปตามข้อ ๒ (๒) (ฅ) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกหรือการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๐๐๐๖.๑๒๑/๒๐๖๒ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ เรื่อง วิธีการคัดเลือกด้วยวิธีสอบ และเมื่อมีปัญหว่าผู้สอบแข่งขันได้ในภาคความรู้ความสามารถทั่วไปและภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่งไม่ครบตามจำนวนที่ประกาศรับสมัครไว้ จึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายนำหลักวิชาการวัดผลมาใช้ปรับคะแนนเพิ่มให้แก่ผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์ เพื่อให้ได้จำนวนผู้สอบครบตามจำนวนที่ต้องการ เมื่อในการสอบสายสอบสวน (นส. ๕) มีผู้สอบผ่านเกณฑ์ร้อยละหกสิบทั้งภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก.) และภาคความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข.) จำนวน ๑๘๔ คน ซึ่งไม่ครบจำนวน ๕๐๐ คน ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้เพิ่มคะแนนให้แก่ผู้สอบในสายสอบสวน (นส. ๕) ที่ไม่ผ่านเกณฑ์คะแนนรวมร้อยละหกสิบทุกคน คนละ ๒ คะแนน และประกาศให้ผู้ได้คะแนนรวมตั้งแต่ ๖๐ คะแนนขึ้นไป หลังจากปรับคะแนนเพิ่ม ๒ คะแนน แล้วเป็นผู้มีสิทธิเข้าสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค.) โดยไม่มีการสลับหรือข้ามลำดับที่ได้เรียงตามคะแนนสอบของทั้งสองภาคข้างต้น อันเป็นการเพิ่มค่าคะแนนคงที่ให้แก่ผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์ทุกคนเพื่อชดเชยความยากของข้อสอบ ซึ่งการเพิ่มคะแนนดังกล่าวทำให้มีผู้เข้าสอบภาคความเหมาะสม

กับตำแหน่ง (ภาค ค.) จำนวน ๖๕๐ คน กรณีจึงเป็นการปรับคะแนนเพื่อให้ได้จำนวนคนตามที่ต้องการและทำให้ทางราชการไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการจัดสอบใหม่ รวมทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้กำลังคนมาปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบเวลาและอัตรากำลังที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจดำเนินการที่มีเหตุผลเพียงพอ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้วิธีการเพิ่มคะแนนให้ผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์ทุกคน คนละ ๒ คะแนน ไม่ทำให้มีการสลับลำดับที่ของผู้สอบที่เรียงลำดับไว้เดิม จึงไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สอบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจเลือกใช้วิธีการเพิ่มคะแนนให้แก่ผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์ทุกคน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อมีการประกาศผลการสอบรอบสุดท้ายโดยรวมผลการสอบทุกภาคแล้ว ผู้ฟ้องคดีอยู่ในลำดับที่ ๕๐๘ แต่เนื่องจากในสายสอบสวนที่ผู้ฟ้องคดีสอบนั้นต้องการรับจำนวน ๕๐๐ ราย ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในฐานะผู้สอบได้ในลำดับสำรองที่ ๘ และได้รับการประกาศชื่อเป็นผู้ได้รับคัดเลือกด้วยวิธีสอบในลำดับที่ ๕๐๘ โดยได้จัดเรียงลำดับจากผู้สอบได้คะแนนรวมสูงลงมาตามลำดับ และไม่ได้มีการข้ามลำดับที่ได้จัดเรียงตามลำดับคะแนนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง อันเป็นการจัดเรียงลำดับตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ (๒) (ฅ) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกหรือการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๑๒ ของหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๐๐๐๖.๑๒๑/๒๐๖๒ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ เรื่อง วิธีการคัดเลือกด้วยวิธีสอบ ประกอบกับข้อ ๗ ของประกาศสำนักงานกำลังพล เรื่อง รับสมัครสอบข้าราชการตำรวจเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้รับประโยชน์จากการเพิ่มคะแนนดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์คนอื่นโดยเท่าเทียมกัน การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ได้ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน ในระหว่างผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องนำหลักวิชาการวัดผลดังกล่าวมาใช้สืบเนื่องมาจากมีผู้สอบผ่านเกณฑ์ ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก.) และภาคความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข.) ไม่ครบตามจำนวนที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงพิจารณาเห็นว่า หากจะต้องดำเนินการสอบใหม่จะสิ้นเปลืองทั้งงบประมาณและสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะขาดผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ต้องการอยู่อีกมาก จึงนำหลักวิชาการวัดผลมาใช้แก้ปัญหาตามที่กฎ ก.ตร. และหนังสือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดไว้ โดยเพิ่มคะแนนให้ผู้สอบไม่ผ่านเกณฑ์เพื่อให้มีสิทธิเข้าสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค.) เท่า ๆ กัน แม้การเพิ่มคะแนนดังกล่าวอาจทำให้มีผู้เข้าสอบบางรายมีคะแนนภาคใดภาคหนึ่งไม่ผ่านเกณฑ์ร้อยละหกสิบ แต่การนำหลักวิชาการวัดผลดังกล่าวมาใช้ก็เพื่อแก้ปัญหา

ที่มีผู้สอบผ่านเกณฑ์ไม่ครบตามจำนวนที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องการ โดยเพิ่มคะแนนให้แก่ผู้ที่สอบไม่ผ่านเกณฑ์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและไม่เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบเนื่องจากไม่มีการสลับลำดับที่ที่สอบได้ในภาคความรู้ทั้งสองภาค

ดังนั้น ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันและคัดเลือกด้วยวิธีสอบได้และสำรองในการสอบแข่งขันและคัดเลือกด้วยวิธีสอบบุคคลภายนอกและข้าราชการตำรวจ เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘ เฉพาะกลุ่มผู้ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ในสายสอบสวน โดยจัดเรียงลำดับให้ผู้ฟองคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกด้วยวิธีสอบในลำดับที่ ๕๐๘ จึงขอด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๗/๒๕๕๗)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เมื่อการพิจารณาย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กรณีปกติ) ได้มีการกำหนดกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยย้ายข้าราชการตามคำขอ เพื่อให้เกิดความชัดเจน ความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ง่ายไว้แล้ว โดยมีเหตุมีผลรองรับ ซึ่งจะต้องให้โอกาสผู้ที่มีความจำเป็นกว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และกรอบหรือแนวทางดังกล่าวได้ใช้บังคับต่อผู้ยื่นคำขอย้ายทุกราย โดยในส่วนของประกอบ การให้คะแนนในกรณีย้ายอยู่ร่วมกับคู่สมรสกำหนดว่า ถ้าผู้ขอย้ายอยู่ในอำเภอเดียวกับ คู่สมรสอยู่แล้วไม่ถือเป็นเหตุผล แต่ถ้ามีการย้ายข้ามอำเภอหรือข้ามเขต จึงเป็นเหตุผลว่า อยู่ร่วมกับคู่สมรสได้ การที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายข้าราชการโดยใช้เกณฑ์ ดังกล่าวโดยย้ายข้าราชการที่อยู่ต่างอำเภอกับคู่สมรส มิได้มีคำสั่งย้ายข้าราชการที่อยู่รวม กับคู่สมรสซึ่งในท้องที่อำเภอเดียวกัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย และ เมื่อเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทน ฝ่ายปกครอง โดยกำหนดกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจกรณีย้ายอยู่ร่วมกับคู่สมรส โดยไม่พิจารณาตามเกณฑ์ท้องที่อำเภอได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนบ้านอิเหนา (รัฐประชานุกูล) อำเภอราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ ได้ยื่นแบบคำร้องขอย้ายไป ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนสัมปอຍพิทยาคม อำเภอราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ ต่อมา คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต ๒) ได้พิจารณาให้คะแนนผู้ยื่นคำขอย้ายโดยในส่วนข้อ ๘ (เหตุผลการขอย้าย) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้คะแนน ๕ คะแนน ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ ๒ คะแนน และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต ๒) ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ย้ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน สัมปอຍพิทยาคม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การระบุเหตุผลในการขอย้ายเหมือนกันไม่เป็นธรรม จึงได้ ร้องทุกข์ แต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาว่ามติเป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการกลั่นกรองเสนอ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๒ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘



**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** คดีนี้มีผู้ยื่นคำร้องขอย้ายไปดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนสัมป่อยพิทยาคมจำนวน ๓ ราย ได้แก่ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และนาย ณ. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการกลั่นกรอง การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการการกลั่นกรองฯ ได้ประชุมพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๘ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้าย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๒ ที่ ๓๗๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบการให้คะแนนเพื่อประกอบการ พิจารณาย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กรณีปกติ) ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๒ ไว้ ดังนี้ ... ๘. เหตุผลการขอย้าย (๑) กรณีขอย้าย อยู่ร่วมกับคู่สมรส/กลับภูมิลำเนา ๕ คะแนน และ (๔) อื่น ๆ ๒ คะแนน ๙. ความเหมาะสม ๒๕ คะแนน คณะกรรมการการกลั่นกรองฯ ได้พิจารณาคำขอย้ายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดี ระบุในคำขอย้ายเพื่ออยู่ร่วมกับคู่สมรส/กลับภูมิลำเนาตามข้อ ๘ (๑) ซึ่งตามข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และคู่สมรสมีภูมิลำเนาอยู่ตำบลสัมป่อย อำเภอราษีไศล จังหวัด ศรีสะเกษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนคลีกล้วยพัฒนาทร กิ่งอำเภอศิลาลาด จังหวัดศรีสะเกษ ต้องเดินทางจากภูมิลำเนาอันเป็นที่อยู่ของคู่สมรสไปปฏิบัติงาน ที่โรงเรียนดังกล่าวเป็นระยะทาง ๕๐ กิโลเมตร ได้ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนสัมป่อยพิทยาคม เพื่อกลับภูมิลำเนาหรืออยู่ร่วมกับคู่สมรส คณะกรรมการการกลั่นกรองฯ เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการเป็นระยะทาง ๕๐ กิโลเมตร และ อยู่ต่างอำเภอกับคู่สมรส จึงให้ ๕ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๕ คะแนน ผู้ฟ้องคดีและคู่สมรส มีภูมิลำเนาอยู่ตำบลสัมป่อย อำเภอราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สถานศึกษาโรงเรียนบ้านอิเหนา (รัฐประชานุกูล) ตำบลบัวหุ้ง อำเภอราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ คณะกรรมการการกลั่นกรองฯ เห็นว่า เป็นการย้ายกลับภูมิลำเนาหรืออยู่ร่วมกับคู่สมรสซึ่งอยู่ใน ท้องที่อำเภอเดียวกัน จึงให้ผู้ฟ้องคดี ๒ คะแนน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อ ๘ (๔) เมื่อรวมการให้คะแนนของคณะกรรมการการกลั่นกรองฯ และของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่กำหนด ในข้อ ๑ ถึงข้อ ๘ รวมทุกข้อของหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้คะแนนรวมทั้งสิ้น ๗๗ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนรวมทั้งสิ้น ๗๖ คะแนน จากคะแนนรวมเต็ม ๑๐๐ คะแนน เห็นว่า การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ไปดำรงตำแหน่ง ในหน่วยงานทางการศึกษาอื่นภายในเขตพื้นที่การศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษาตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้มีหลักเกณฑ์การย้ายและวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๑๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ กำหนดการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามี ๓ กรณี และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๒ ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๗๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๘ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยได้กำหนดองค์ประกอบการให้คะแนนเพื่อประกอบการพิจารณาย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กรณีปกติ) ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีต่างกล่าวอ้างว่ากรณีของตนเป็นกรณีตามข้อ (๑) คือ กรณีขอย้ายอยู่ร่วมกับคู่สมรส/กลับภูมิลำเนา ซึ่งได้คะแนนเต็ม ๕ คะแนน คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กำหนดนิยามในการพิจารณาองค์ประกอบการให้คะแนนข้อ ๘ (๑) ว่า ถ้าผู้ขอย้ายอยู่ในอำเภอเดียวกับคู่สมรสอยู่แล้วไม่ถือเป็นเหตุผลในข้อนี้ ถ้ามีการย้ายข้ามอำเภอหรือข้ามเขตจึงเป็นเหตุผลว่าอยู่ร่วมกับคู่สมรสได้และคณะกรรมการกลั่นกรองเห็นว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีการย้ายกลับภูมิลำเนาหรืออยู่ร่วมกับคู่สมรสซึ่งในท้องที่อำเภอเดียวกันมิได้เข้าเกณฑ์ดังกล่าว จึงให้คะแนนผู้ฟ้องคดี ๒ คะแนน ต่างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้คะแนนเต็ม ๕ คะแนน ซึ่งการกำหนดนิยามในการพิจารณาองค์ประกอบการให้คะแนนข้อ ๘ (๑) ดังกล่าว ถือเป็นกำหนัดกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยย้ายข้าราชการตามคำขอเพื่อให้เกิดความชัดเจน ความโปร่งใส และสามารถให้ตรวจสอบได้ง่าย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีเหตุมีผลรองรับในการให้ข้าราชการย้ายอยู่ร่วมกับคู่สมรส ซึ่งจะต้องให้โอกาสผู้ที่ต้องมีความจำเป็นกว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และกรณีดังกล่าวได้ใช้บังคับต่อผู้ยื่นคำขอย้ายทุกราย ดังนั้น การที่คณะกรรมการกลั่นกรองอาศัยกรอบหรือแนวทางดังกล่าวประกอบการใช้ดุลพินิจโดยมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนสัมปอญพิทยาคม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ กรณีจึงไม่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ คำสั่งจึงชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการพิจารณาย้ายผู้ขอย้ายในสังกัดตามข้อพิพาทเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบ และการที่คณะกรรมการกลั่นกรองได้กำหนดกรอบหรือแนวทางข้างต้นมีการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว ศาลก็ไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครองโดยการกำหนดกรอบหรือแนวทางในการใช้ดุลพินิจย้ายผู้ขอย้ายอยู่ร่วมกับคู่สมรสโดยไม่พิจารณาตามเกณฑ์ท้องที่อำเภอได้ และในทางพิเคราะห์ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการบังคับขู่เข็ญหรือการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการไม่มีความอิสระในการใช้ดุลพินิจให้คะแนน และการให้คะแนนโดยวิธีการใดก็เป็นสิทธิของกรรมการผู้หนึ่งที่จะเลือกใช้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๗/๒๕๕๗)

การบริหารราชการและสั่งการเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและการบริหารราชการหรือสั่งการใดที่เป็นกรกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ย่อมกระทำมิได้ เมื่อปลัดเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล และรองปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานประจำทั่วไปแทนปลัดเทศบาลตามที่มอบหมายให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน งานในหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลจึงเป็นอำนาจของปลัดเทศบาล นายกเทศมนตรีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งมอบหมายงานในอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลให้แก่บุคคลอื่นปฏิบัติแทนได้ ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งแบ่งงานให้นักบริหารงานเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดเทศบาล จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๘ เตรส ประกอบมาตรา ๔๘ เอกุณวิสติ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลเมือง (นักบริหารงานเทศบาล ๘) ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งเทศบาลเมือง เรื่อง การแบ่งงานให้นักบริหารงานปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดเทศบาล ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ แบ่งงานในหน้าที่ของปลัดเทศบาลให้แก่ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาลอีกสองคนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดเทศบาล กำกับดูแลและรับผิดชอบงานปกติของแต่ละสำนักหรือกองโดยเสนอตรงต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยเนื่องจากเป็นงานในหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี การแบ่งงานดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การบริหารราชการและสั่งการเกี่ยวกับราชการของเทศบาลของผู้ถูกฟ้องคดีตามบทบัญญัติมาตรา ๔๘ เตรส และมาตรา ๔๘ สัตตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การบริหารราชการหรือสั่งการใดที่เป็นกรกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ย่อมกระทำมิได้ และโดยที่มาตรา ๔๘ เอกุณวิสติ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และข้อ ๒๖๔ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสมุทรปราการ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้ปลัดเทศบาลรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาลและกำหนดให้รองปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงาน

ประจำทั่วไปแทนปลัดเทศบาลตามที่จะได้มอบหมาย กรณีที่ปลัดเทศบาลไม่อาจปฏิบัติงานได้ ให้รองปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน งานในหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล จึงเป็นอำนาจของปลัดเทศบาลที่จะมอบหมายให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน และเมื่องานในหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาล ยกเว้นงานทะเบียนราษฎรและงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองวิชาการและแผนงาน ยกเว้นงานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานจัดทำงบประมาณ กองการศึกษา กองสวัสดิการและสังคม ที่ผู้ถูกฟ้องคดี ออกคำสั่งให้นาย ศ. ควบคุมดูแลรับผิดชอบโดยเสนอตรงต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อวินิจฉัยสั่งการ ในหน่วยงานก็ดี ในหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลเฉพาะงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้นาง ว. ควบคุมดูแลรับผิดชอบโดยเสนอตรงต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อวินิจฉัยสั่งการในหน่วยงานก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นราชการประจำของเทศบาล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ ควบคุมดูแลของผู้ฟ้องคดี และเป็นอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่จะมอบหมายงานในหน้าที่ให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเรื่องแบ่งงานให้นักบริหารงานเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดเทศบาล ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการกระทำ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๘ เตรส ประกอบมาตรา ๔๘ เอกุณวิสติ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และข้อ ๒๖๔ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดสมุทรปราการ เรื่อง หลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๑/๒๕๕๗)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามหลักนิติรัฐ กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจเท่าที่ไม่มีกฎหมายผูกพันไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น หลักกฎหมายปกครองทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาค หลักการใช้อำนาจพอสมควรแก่เหตุ หลักความแน่นอนมั่นคงในกฎหมาย หรือหลักคุณธรรม การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจึงจำกัดอยู่ในกรอบของกฎหมายที่ผูกพันการใช้ดุลพินิจเพื่อเป็นหลักประกันมิให้ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ เมื่อสาเหตุของการออกคำสั่งย้ายข้าราชการตำรวจเป็นการสับเปลี่ยนให้ข้าราชการอื่นดำรงตำแหน่งแทนโดยมิได้เกิดจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการและมิได้เป็นไปตามระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายที่จะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ คุณสมบัติของบุคคล และการจัดคนให้เหมาะสมกับงานเป็นสำคัญ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักคุณธรรมและขัดต่อกฎ ก.ตร. คำสั่งย้ายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ แม้ว่าในระหว่างการพิจารณาคดี คู่กรณีจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นและไม่สามารถกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งสารวัตรสืบสวน สอบสวน สถานีตำรวจภูธรยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี แทนพันตำรวจตรี อ. ซึ่งได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี ตามคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร้องขอหรือสมัครใจ และไม่ได้อยู่ระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยจึงเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๑๔ (๒) ข้อ ๓๑ และข้อ ๓๗ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจ

แห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ และมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) แต่ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปสู่ตำแหน่งเดิม และเพิกถอนมติ อ.ก.ตร. ดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๕ (๓) และมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๔ ได้วางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ใช้ดุลพินิจในการจัดสรรข้าราชการตำรวจให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่เหมาะสมกับงาน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ทางราชการ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจเป็นการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลและมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การมีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจจึงอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามหลักนิติรัฐ กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจเท่าที่ไม่มีกฎหมายผูกพันไว้ ซึ่งกฎหมายที่ผูกพันการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้นอาจอยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น หลักกฎหมายปกครองทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาค หลักการใช้อำนาจพอสมควรแก่เหตุ หลักความแน่นอนมั่นคงในกฎหมาย หรือหลักคุณธรรมที่ไม่อาจละเลยได้ เป็นต้น ดังนั้น การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงจำกัดอยู่ในกรอบของกฎหมายที่ผูกพันการใช้ดุลพินิจ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งแนวทางการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการ วาระประจำปี ๒๕๕๑ เพื่อให้ทุกหน่วยงานถือปฏิบัติ โดยให้มีคำสั่งแต่งตั้งพร้อมกันทุกหน่วยในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และให้คำสั่งแต่งตั้งมีผลใช้บังคับพร้อมกันในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยในส่วนของ

กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๗ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๗) ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้บังคับการตำรวจภูธรในสังกัดกองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๗ จัดทำบัญชีแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ต่อมา ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ได้จัดทำบัญชีรายชื่อข้าราชการตำรวจในสังกัดเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจในสังกัด ซึ่งตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวมีชื่อผู้ฟ้องคดี อยู่ในลำดับที่ ๑๒ ถูกเสนอให้ไปดำรงตำแหน่งสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธร สามกระทาย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีความประสงค์จะแต่งตั้ง พันตำรวจตรี อ. สารวัตรสืบสวนสอบสวน สถานีตำรวจภูธรยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี มาดำรงตำแหน่ง ในสังกัดกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอทำความตกลงกับกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๗ โดยให้ผู้ฟ้องคดีสับเปลี่ยนตำแหน่ง กับพันตำรวจตรี อ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๗ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าไม่ขัดข้อง แต่เนื่องจากพันตำรวจตรี อ. ได้รับแต่งตั้ง ครั้งสุดท้ายไม่ครบสองปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ซึ่งผู้บังคับการกองกำลังพล ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบ การแต่งตั้งพันตำรวจตรี อ. ตามที่เสนอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๗ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสารวัตรสืบสวนสอบสวน สถานีตำรวจ ภูธรยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๗ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ มีสาเหตุมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีความประสงค์จะแต่งตั้ง พันตำรวจตรี อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งสารวัตรสืบสวนสอบสวน สถานีตำรวจภูธรยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี มาดำรงตำแหน่งในสังกัดกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๗ จึงมีการสับเปลี่ยนตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ทำหนังสือชี้แจงต่อ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ว่า การแต่งตั้งโยกย้าย ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีกรณีถูกร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม แต่ต่อมา ปรากฏว่าพลตำรวจตรี ก. ตำแหน่งผู้บังคับการอำนวยการตำรวจภูธรภาค ๗ ซึ่งเป็นผู้แทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ชี้แจงด้วยวาจาต่อ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดี ถูกร้องเรียนนั้นไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและไม่ได้ดำเนินการทางวินัย กับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากในการสอบสวนทางลับทราบว่ามีผู้ลงลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียนทั้งสองรายนั้น รายหนึ่งไม่มีตัวตน ส่วนอีกรายหนึ่งยืนยันว่าไม่ได้ทำหนังสือร้องเรียนผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเห็นได้ว่า

สาเหตุของการย้ายผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และมีได้เป็นไปตามระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายที่จะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ คุณสมบัติของบุคคล และการจัดคนให้เหมาะสมกับงานเป็นสำคัญ ซึ่งหากไม่รักษาระบบคุณธรรมดังกล่าวไว้ ก็จะถูกแทนที่ด้วยระบบอุปถัมภ์ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยไว้ชัดเจนแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสารวัตรสืบสวน สอบสวน สถานีตำรวจภูธรยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี จึงขัดหรือแย้งต่อหลักคุณธรรม และขัดหรือแย้งต่อกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตร ถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๔ ที่กำหนดว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจให้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลให้มติของ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุม เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ที่ให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สำหรับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ว่า ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเป็นรองผู้กำกับการ ฝ่ายอำนวยการ ตำรวจภูธรจังหวัดยะลา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สูงกว่าระดับสารวัตรแล้ว ทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่เพิกถอนคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ไม่มีผลเป็นการแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีไม่อาจกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมได้ เหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงสิ้นสุดลงแล้ว คดีจึงมีเหตุที่จะต้องมีการสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น เมื่อคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสารวัตรสืบสวน สอบสวน สถานีตำรวจภูธรยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ และแม้ว่าในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นและไม่สามารถกลับไปดำรง



ตำแหน่งเดิมได้ แต่ก็ปรากฏว่าคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ที่พิพากษาได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายทางด้านจิตใจแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีความรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการแต่งตั้งโยกย้ายของผู้บังคับบัญชา ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีอยู่ และเป็นเหตุให้ศาลปกครองต้องมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นมากกว่าตำแหน่งเดิมในขณะฟ้องคดีแล้ว และการที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งตำรวจภูธรภาค ๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เฉพาะในส่วนที่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสารวัตรสืบสวนสอบสวนสถานีตำรวจภูธรยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาเป็นต้นไป และเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดย อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เฉพาะในส่วนที่ยกคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น จะมีผลเสมือนหนึ่งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่เคยมีคำสั่งดังกล่าวมาก่อนตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ซึ่งทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องกลับไปดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษา แต่การดำเนินการดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบต่อกระเทือนกับการดำรงตำแหน่งปัจจุบันของผู้ฟ้องคดี ทั้งยังอาจทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าวด้วย ประกอบกับในการพิพากษาคดีของศาลปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษาได้ตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ในการพิพากษาคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นมิได้กำหนดข้อสังเกตดังกล่าวไว้ จึงควรกำหนดให้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษา โดยการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ มิให้ส่งผลกระทบต่อกระเทือนกับการดำรงตำแหน่งปัจจุบันและสิทธิตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗๖/๒๕๕๗)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

รองคณบดีไม่มีฐานะเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจในการบริหารงานของคณะอย่างแท้จริง เป็นเพียงผู้ช่วยบริหารงานซึ่งจะต้องทำงานตามที่คณบดีมอบหมาย คณบดีจึงมีอำนาจดุลพินิจที่จะเสนอบุคคลใดที่ตนไว้วางใจให้อธิการบดีแต่งตั้งเป็นรองคณบดี และมีอำนาจดุลพินิจที่จะเสนอให้อธิการบดีสั่งให้บุคคลใดพ้นจากตำแหน่งรองคณบดีได้ และการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากหมดความไว้วางใจ ไม่อาจถือว่าเป็นการลงโทษ อีกทั้งการกระทำหรือพฤติการณ์ของรองคณบดีที่เป็นเหตุให้อธิการบดีและคณบดีเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจ ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจจะเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์โดยรวมของรองคณบดีผู้นั้น ดังนั้น โดยเหตุผลของเรื่องการมีคำสั่งให้รองคณบดีพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถึงแม้คำสั่งไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็มีผลเพียงทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่หรือขยายระยะเวลาเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองคณบดีคณะบริหารธุรกิจ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ที่มีอยู่ กล่าวคือ คำสั่งดังกล่าวได้ออกตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณบดีคณะบริหารธุรกิจ) จึงถือว่าการแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองอันถือเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ออกคำสั่งโดยไม่สุจริต มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ อันทำให้การเตรียมการและการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายกสภา

มหาวิทยาลัย แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินประจำตำแหน่ง

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การบริหารงานของคณะใดคณะหนึ่งในสังกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) เป็นอำนาจหน้าที่ของคณบดีซึ่งเป็นทั้งผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้บริหารของคณะ และมีอำนาจในการเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรองคณบดี เพื่อช่วยเหลือและรับผิดชอบงานตามที่ คณบดีมอบหมาย โดยมีเจตนารมณ์ให้คณบดีมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้มาดำรงตำแหน่ง รองคณบดีตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับตน และเป็นผู้ช่วยเหลือในการ บริหารงานด้านต่าง ๆ ของคณะตามที่คณบดีรับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ แก่การบริหารงานของคณะและมหาวิทยาลัย และได้กำหนดให้สถานภาพการดำรงอยู่ของตำแหน่ง รองคณบดีผูกติดกับวาระการดำรงตำแหน่งของคณบดี กล่าวคือ หากคณบดีพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ตำแหน่งรองคณบดีต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๑ รองคณบดีจึงไม่มีฐานะเป็นผู้บริหาร ที่มีอำนาจในการบริหารงานของคณะอย่างแท้จริง เป็นเพียงแต่ผู้ช่วยบริหารงานซึ่งจะต้องทำงาน ตามที่คณบดีมอบหมายเท่านั้น ดังนั้น การที่คณบดีจะเสนอบุคคลใดให้อธิการบดีแต่งตั้งเป็น รองคณบดีจึงเป็นอำนาจดุลพินิจของคณบดี ในทางกลับกันการที่คณบดีจะเสนอให้อธิการบดี สั่งให้บุคคลใดพ้นจากตำแหน่งรองคณบดีก็เป็นอำนาจดุลพินิจของคณบดีเช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ โดยคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่ามีบุคคลอื่นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เหมาะสมกว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคณะและ มหาวิทยาลัยมากกว่า แม้ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมจะไม่มีคุณสมบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคำแนะนำ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีอำนาจตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ปรับเปลี่ยนได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์แก่การบริหารงานของคณะและมหาวิทยาลัยได้ ดังนั้น คำสั่งมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามพ้นจากตำแหน่งรองคณบดี คณะบริหารธุรกิจและแต่งตั้งรองคณบดีคณะบริหารธุรกิจใหม่จึงชอบด้วยกฎหมาย และอธิการบดี ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อการบริหารราชการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีอำนาจดุลพินิจที่จะ แต่งตั้งบุคคลใดโดยคำแนะนำของคณบดีและที่ตนไว้วางใจให้เป็นรองคณบดีได้ตามมาตรา ๒๙ ประกอบมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อช่วยงาน

คณบดีได้ และในทางกลับกันการสั่งให้รองคณบดีคนใดพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากอธิการบดีและคณบดีหมดความไว้วางใจต่อรองคณบดีผู้นั้นแล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการลงโทษรองคณบดีผู้นั้น อีกทั้ง การกระทำหรือพฤติกรรมของรองคณบดีที่เป็นเหตุให้อธิการบดีและคณบดีเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจลง ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจจะเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมของรองคณบดีผู้นั้นโดยรวมก็ได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่าโดยเหตุผลของเรื่องแล้ว การที่อธิการบดีโดยคำแนะนำของคณบดีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้รองคณบดีพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ บทบัญญัติตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการกำหนดเกี่ยวกับกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ด้วย กรณีที่มีการฝ่าฝืนให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งดังกล่าว ก็มีผลเพียงทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่หรือขยายระยะเวลาเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หากเป็นเหตุให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดไม่

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๒/๒๕๕๘)

เมื่ออธิการบดีผู้มีอำนาจอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ลาออกจากราชการ ได้ลงนามในคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการ ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ลงนามในคำสั่ง แม้ก่อนที่ข้าราชการผู้นั้นจะลาออกจากราชการ จะได้รับแจ้งคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการ ได้มีหนังสือแสดงเจตนาขอเพิกถอนหนังสือขอลาออกจากราชการ ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการสิ้นผลหรือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งเป็นกรณีการร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งจึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและการที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงมิได้เป็นเหตุให้คำสั่งที่อนุญาตให้ลาออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างบรายได้ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยรามคำแหง) จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการได้ตามความประสงค์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอยกเลิกหนังสือขอลาออกจากราชการฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยให้เหตุผลว่ามีปัญหาในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง โดยได้ยื่นหนังสือขอยกเลิกการลาออกก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งต่อมาวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งด้วยวาจาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีผลสมบูรณ์แล้วไม่อาจเพิกถอนได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขอลาออกจากราชการ ฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ กับให้คืนสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอยู่เดิมตั้งแต่วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๒๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตามข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง (๓) และข้อ ๓๔ ของระเบียบมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างบรายได้ พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้พิจารณาหนังสือขอลาออกของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการได้ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๐ ตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติและมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้มีอำนาจได้ลงนามในคำสั่งดังกล่าว สำหรับปัญหาที่ว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ

ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอยกเลิกหนังสือขอลาออกจากราชการฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ยื่นหนังสือขอยกเลิกการลาออกก่อนที่จะได้รับแจ้งคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการ จะมีผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า การมีหนังสือขออนุญาตลาออกจากราชการและการมีหนังสือขอยกเลิกหนังสือขอลาออกจากราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นเรื่องการแสดงเจตนา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ แสดงเจตนาขอลาออกจากราชการเสนอผ่านคณะบดี คณะนิติศาสตร์ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไปยังอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบถึงการแสดงเจตนาของผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณามีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตามความประสงค์ที่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาไว้ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ อันเป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลสมบูรณ์ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจตามกฎหมายได้ลงนามในคำสั่งแล้ว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ แสดงเจตนาขอยกเลิกหนังสือขอลาออกจากราชการฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยเป็นการยื่นหนังสือขอยกเลิกการลาออกก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับแจ้งคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น ก็ย่อมเป็นสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้ เนื่องจากการแสดงเจตนาขอยกเลิกการลาออกก่อนที่คำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการจะมีผลบังคับในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๐ ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว แต่กรณีนี้ก็หาได้เป็นเหตุให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นอันสิ้นผลหรือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดไม่ เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นกรณีการร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุพิพาทในคดีนี้หรือไม่ นั้น ย่อมต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามหนังสือร้องขอของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ จึงมิได้เป็นเหตุให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๔

สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ประการใดเช่นกัน ประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งด้วยวาจาจากหัวหน้างานวินัยและนิติการว่าคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการมีผลสมบูรณ์แล้วไม่อาจเพิกถอนได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาคำขอหรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่ให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออก เนื่องจากกรณีมิใช่คำสั่งทางปกครองที่กระทำโดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำใบมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองแทนจนคดีถึงที่สุด โดยมีได้ปิดอาคารแสดมปีตามประมวลระฎการ การมอบอำนาจดังกล่าวจึงถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น พนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจจึงไม่มีสิทธิและไม่มีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เห็นว่า มาตรา ๑๑๘ แห่งประมวลระฎการ บัญญัติว่า ตราสารใดไม่ปิดแสดมปีบริบูรณ์ จะใช้ต้นฉบับ คู่ฉบับ คู่ฉีก หรือสำเนาตราสารนั้นเป็นพยานหลักฐานในคดีแพ่งไม่ได้ จนกว่าจะได้เสียอาคารโดยปิดแสดมปีครบจำนวนตามอัตราในบัญชีท้ายหมวดนี้และขีดฆ่าแล้ว ... ซึ่งบัญญัติอาคารแสดมปีท้ายหมวด ๖ ว่าด้วยอาคารแสดมปี กำหนดว่าใบมอบอำนาจให้บุคคลคนเดียวหรือหลายคนร่วมกระทำการ มากกว่าครั้งเดียว ให้ติดอาคารแสดมปี ๓๐ บาท โดยให้ผู้มอบอำนาจเป็นผู้ที่ต้องเสียอาคาร และมาตรา ๑๒๑ บัญญัติว่า ถ้าฝ่ายที่ต้องเสียอาคารเป็นรัฐบาล เจ้าพนักงานผู้กระทำการของรัฐบาล โดยหน้าที่ บุคคลผู้กระทำการในนามของรัฐบาล องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สภากาชาดไทย วัฒนาอาราม และองค์การศาสนาใด ๆ ในราชอาณาจักรซึ่งเป็นนิติบุคคล อาคารเป็นอันไม่ต้องเสีย ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงได้จัดทำใบมอบอำนาจ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองนี้จนถึงที่สุด และให้มีอำนาจมอบอำนาจช่วงด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นมหาวิทยาลัยรามคำแหงตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นนิติบุคคล มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า ให้มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ... โดยมาตรา ๒๔ (๑) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้อธิการบดีมีอำนาจและหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และ ข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย ... และเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการ

ทั่วไป อธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหงจึงเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และกรณีจึงถือเป็นเจ้าพนักงานผู้กระทำการของรัฐบาลโดยหน้าที่ ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียอากรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๑ แห่งประมวลรัษฎากร ประกอบกับบัญชีอัตราอากรแสตมป์ท้ายหมวด ๖ ที่ว่าด้วยอากรแสตมป์ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้จึงไม่รับฟังได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๗/๒๕๕๘)



### คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การที่ผู้ออกคำสั่งได้ระบุไว้ท้ายคำสั่งแต่เพียงว่า หากผู้รับคำสั่งประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง ให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงเป็นการระบุแต่เฉพาะกรณีที่อาจอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเท่านั้น มิได้ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำสั่งอุทธรณ์ไว้ด้วย อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อผู้ออกคำสั่งได้แจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งใหม่ และผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งแล้ว ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งจึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้ง แม้จะระบุแต่เพียงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ โดยไม่ได้ระบุเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำสั่งอุทธรณ์ รูปแบบของคำสั่งอุทธรณ์ และวิธีการยื่นอุทธรณ์ไว้ด้วย แต่รายละเอียดดังกล่าวไม่ใช่สาระสำคัญ เนื่องจากผู้รับคำสั่งมีตำแหน่งถึงระดับหัวหน้าส่วนราชการควรที่จะรู้ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำสั่งอุทธรณ์ รูปแบบของคำสั่งอุทธรณ์ ตลอดจนวิธีการยื่นอุทธรณ์ การที่ผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์นับแต่วันที่ได้รับแจ้งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงชอบที่จะไม่รับอุทธรณ์ มติยกอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นาง พ.) ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่ง ปลัดเทศบาลตำบล ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี จึงมีคำสั่งเทศบาลตำบลลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน โดยท้ายคำสั่งระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยมีหนังสือลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงนายกเทศมนตรี ขออุทธรณ์คำสั่ง และหนังสือลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงประธานกรรมการพนักงานส่วนตำบล ขออุทธรณ์คำสั่ง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีได้สั่งการในหนังสือ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์คำสั่งไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครพนม) ผู้ฟ้องคดี

จึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ต่อประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด นครพนม ขออุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน (เพิ่มเติม) ซึ่งประธานกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดนครพนมได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงประธานกรรมการพนักงานส่วนตำบล ยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดี ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดี มีหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานกรรมการพนักงานเทศบาลเป็นการ ยื่นอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เฉพาะในส่วนที่มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ โดยหากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวประสงค์จะใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครพนม โดยทำเป็นหนังสือถึงประธานกรรมการ พนักงานเทศบาลจังหวัดนครพนม พร้อมกับสำเนารับรองถูกต้องหนึ่งฉบับ และยื่นที่ศาลากลาง จังหวัดนครพนมหรือยื่นหรือส่งผ่านนายกเทศมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง ตามข้อ ๑๑๓ ข้อ ๑๑๔ และข้อ ๑๒๓ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นกฎที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขณะดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งจึงชอบที่จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าวได้ และหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้สิทธิเช่นว่านี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลจังหวัดนครพนมภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นอย่างน้อย โดยอาจจะระบุไว้ในคำสั่งหรือในหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวก็ได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระบุไว้ท้ายคำสั่ง แต่เพียงว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง ให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง กรณีจึงเป็นการระบุแต่เฉพาะกรณีที่อาจอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งเท่านั้น มิได้ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ไว้ด้วยแต่อย่างใด ดังนั้น จึงต้องถือว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งจึงต้องเริ่มนับใหม่

ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวข้างต้นครบถ้วน และถ้าไม่ได้มีการแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งใหม่โดยถูกต้องครบถ้วน ก็ต้องขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวใหม่เป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ เรื่อง ลงโทษตัดเงินเดือน เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ และได้อุทธรณ์คำสั่งโดยมีหนังสือลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงนายกเทศมนตรี และมีหนังสือลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงประธานกรรมการพนักงานส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้สั่งการในหนังสือลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ว่า แจ้งผู้ฟ้องคดีให้อุทธรณ์คำสั่งไปที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครพนม และผู้ฟ้องคดีได้ทราบการสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในวันเดียวกัน กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวใหม่และผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งแล้ว แม้การสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในหนังสือลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ ของผู้ฟ้องคดีจะระบุแต่เพียงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ไม่ได้ระบุเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ รูปแบบของคำอุทธรณ์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการยื่นอุทธรณ์ไว้ด้วย แต่รายละเอียดดังกล่าวก็ไม่ใช่สาระสำคัญ เนื่องจากวิญญูชนเช่นผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งถึงระดับหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาลตำบล ก็ควรจะรู้ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ รูปแบบของคำอุทธรณ์ ตลอดจนวิธีการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวอยู่แล้ว ดังนั้น ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และผู้ฟ้องคดีชอบที่จะจัดทำหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวใหม่ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สั่งการถึงประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครพนม และยื่นหนังสืออุทธรณ์ที่จัดทำใหม่นี้ที่ศาลากลางจังหวัดนครพนม หรือยื่นหรือส่งผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง ขอรุณอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน (เพิ่มเติม) ทั้งข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายถึงประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครพนม จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕/๒๕๕๘)

การที่ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการโดยปราศจากความยินยอมหรือความสมัครใจของข้าราชการ และคำสั่งดังกล่าวมีผลทำให้สภาพการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงท้องที่ที่ต้องรับผิดชอบ ย่อมถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เมื่อการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๑๔ (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานไม่ได้บ่งชี้ให้เห็นว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและแม้พื้นที่รับผิดชอบใหม่จะมีปริมาณงานไม่มากนัก จำนวนประชากรไม่หนาแน่น ซึ่งดูประหนึ่งว่าจะไม่เหมาะสมกับศักยภาพ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ แต่เมื่อการย้ายมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงที่จะให้ผู้ถูกย้ายได้ใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารและการบริการประชาชนในภาพรวมของสถานีตำรวจในพื้นที่ที่ดำรงตำแหน่งใหม่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิมเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่สมเหตุสมผลในสายตาของวิญญูชน จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง อันเข้าข่ายเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและเป็นเหตุให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ เดิมดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี สังกัดตำรวจภูธรภาค ๗ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี สังกัดตำรวจภูธรภาค ๖ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นการแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนในตำแหน่งเท่าเดิมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร้องขอหรือสมัครใจ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสุดท้ายไม่ครบ ๒ ปี ไม่อยู่ระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย อีกทั้ง ไม่รู้จักพื้นที่ ไม่รู้จักบุคคลและสภาพอาชญากรรม ไม่มีประสบการณ์ในการทำงานในพื้นที่ จึงไม่เป็นประโยชน์

แก่ส่วนราชการใหม่ และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) จะให้ความเห็นชอบ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) ซึ่งอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดยปราศจากเหตุผล ไม่รับฟังพยานหลักฐานและคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดี แต่กลับรับฟังความเห็นของคณะอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เฉพาะในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม และเพิกถอนมติของอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และแม้จะเป็นความจริงดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้างมาในคำอุทธรณ์ว่า การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ถือว่าเป็นการแต่งตั้งสับเปลี่ยนหมุนเวียนในตำแหน่งเท่าเดิม มีสถานะเป็นหัวหน้าสถานีตำรวจเช่นเดิม ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสวัสดิการอันพึงมีพึงได้เท่าเดิม มิได้เป็นการแต่งตั้งโยกย้ายด้วยเหตุถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอันอาจถูกดูถูกหรือเกลียดชังจากเพื่อนร่วมงานหรือเป็นการลดศักดิ์ศรีแต่อย่างใดก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งดังกล่าวโดยปราศจากความยินยอมหรือความสมัครใจของผู้ฟ้องคดี ทั้งคำสั่งดังกล่าวยังมีผลทำให้สภาพการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงท้องที่ที่ต้องรับผิดชอบ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งดังกล่าว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากคำสั่งดังกล่าวจำเป็นต้องมีคำบังคับของศาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจ

บ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานี ตำรวจภูธรทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี สังกัดตำรวจภูธรภาค ๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้บัญชาการ ตำรวจภูธรภาค ๗) ซึ่งเป็นผู้บัญชาการหน่วยต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งความประสงค์ว่า จะแต่งตั้งพันตำรวจเอก ก. ผู้กำกับการฝ่าย อำนวยการ ๔ กองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธรภาค ๖ ให้ไปดำรงตำแหน่งในสังกัดตำรวจภูธร ภาค ๗ และขอให้ตำรวจภูธรภาค ๖ พิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งในสังกัดตำรวจภูธร ภาค ๖ เพื่อเป็นการสับเปลี่ยนตัวในคราวเดียวกัน พร้อมทั้งแจ้งข้อมูลประวัติของผู้ฟ้องคดีให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ เพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีดุลพินิจที่จะพิจารณา แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งในสังกัดตำรวจภูธรภาค ๖ หรือไม่ก็ได้ ตามแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะเห็นสมควร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาประวัติการรับราชการของผู้ฟ้องคดีตามที่ ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แล้ว ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แจ้งไม่ขัดข้อง จึงเป็นกรณี ที่ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยแล้วว่า การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่ง ในสังกัดตำรวจภูธรภาค ๖ จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการของตำรวจภูธรภาค ๖ ทั้งยังถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้บัญชาการหน่วยต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็น ผู้บัญชาการหน่วยที่ประสงค์จะแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีได้ทำความตกลงเรื่องการย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกัน จนเป็นที่ยุติแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาทำความตกลงโดยได้คำนึงถึงความอาวุโส ประวัติการรับราชการผลการปฏิบัติงาน ความประพฤติ ความรู้ความสามารถของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามมาตรา ๕๕ (๓) และ มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๓๖ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเร ตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว และแม้ว่าผู้ฟ้องคดี จะดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี สังกัดตำรวจภูธร ภาค ๗ ยังไม่ครบ ๒ ปี แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เสนอบัญชีรายชื่อข้าราชการตำรวจที่ดำรงตำแหน่งปัจจุบันไม่ครบ ๒ ปี เพื่อขอรับความ เห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอแล้ว ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ในส่วนที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไป

ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป จึงเป็นการดำเนินการโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๑๔ (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อ ๑๔ ประกอบกับข้อ ๓๖ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจสืบเปลี่ยนหมุนเวียนในระดับตำแหน่งเท่าเดิมตั้งแต่ระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการกิติ ในการทำความตกลงคัดเลือกหรือแต่งตั้งระหว่างหน่วยต้นสังกัดกับหน่วยที่ประสงค์จะคัดเลือก หรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเพื่อให้ดำรงตำแหน่งจากหน่วยหนึ่งไปยังอีกหน่วยหนึ่งกิติ ว่าให้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการอย่างยิ่ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจสืบเปลี่ยนหมุนเวียนในระดับตำแหน่งเท่าเดิมตั้งแต่ระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการ โดยที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งครั้งสุดท้ายมาแล้วยังไม่ครบสองปี ต้องเป็นกรณีที่เป็นกรแต่งตั้งเลื่อนระดับชั้นของตำแหน่ง กล่าวคือ เป็นการแต่งตั้งสืบเปลี่ยนหมุนเวียนให้ดำรงตำแหน่งเท่าเดิม แต่มีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงขึ้น เป็นกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือข้าราชการตำรวจที่จะแต่งตั้งถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก่อน เป็นการแต่งตั้งให้พ้นจากตำแหน่งเดิมที่ถูกยกเลิกหรือถูกตัดโอนไปให้ส่วนราชการอื่น ๆ หรือเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายเวร ผู้ช่วยนายเวร นายตำรวจราชสำนักประจำ หรือเป็นการแต่งตั้งนายเวร ผู้ช่วยนายเวร อันเนื่องมาจากผู้บังคับบัญชาได้เปลี่ยนแปลงสถานภาพ หรือนายตำรวจราชสำนักประจำไปดำรงตำแหน่งอื่น แม้การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีจะอยู่ในดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบก็ตาม แต่หากใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนคดีไม่ได้บ่งชี้ให้เห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ ๓ และที่ ๒ พิจารณาวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยไม่สุจริต แต่เป็นกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของตำรวจภูธรภาค ๖ ที่ได้ข้าราชการตำรวจที่มีความรู้ความสามารถ

และประสบการณ์สูงเช่นผู้ฟ้องคดีมาอยู่ในสังกัด ทั้งยังเป็นประโยชน์แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในภาพรวมอีกด้วย แม้พื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี มีปริมาณงาน ไม่มากนัก จำนวนประชากรไม่หนาแน่น ซึ่งดูประหนึ่งว่าการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่ง ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี จะไม่เหมาะสมกับศักยภาพของผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์สูงดังเช่นผู้ฟ้องคดี หากแต่เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีความประสงค์ ที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่ได้สั่งสมมาตั้งแต่เริ่มรับราชการ จนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมี พื้นที่รับผิดชอบติดต่อกับสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี พัฒนาและปรับปรุงระบบ การบริหารและการบริการประชาชนในภาพรวมของสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิมเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่สมเหตุสมผลในสายตาของ วิทยุชนแล้ว เป็นข้อพิจารณาที่รับฟังได้ กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ ๓ และที่ ๒ พิจารณาวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร ทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี สังกัดตำรวจภูธรภาค ๗ ยังไม่ครบ ๒ ปี ให้ไปดำรงตำแหน่ง ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี สังกัดตำรวจภูธรภาค ๖ เป็นกรณีที่มี เหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการอย่างยั้งนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ผิดพลาด อย่างชัดแจ้งอันเข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบและเป็นเหตุให้คำสั่งลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๖/๒๕๕๘)

การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้บริการ ต่อไปได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย ก่อให้เกิดการได้มาซึ่งสิทธิ หรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้เข้ารับการประเมินอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยยึดถือว่ากฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ และฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลได้ ก็ต่อเมื่อได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น และต้อง ติความอย่างเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรเสมอ ไม่อาจตีความขยายอำนาจนอกเหนือ



จากที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ ทั้งไม่อาจอ้างหลักกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายจารีตประเพณี มาใช้เป็นฐานแห่งอำนาจในการก้าวล่วงสิทธิของปัจเจกบุคคลได้

การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่ง อัยการอาวุโสเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา ๑๙ ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๔๓ และมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้คณะกรรมการอัยการมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องออก ระเบียบ ก.อ. เพื่อใช้บังคับเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติ หน้าที่ราชการของอัยการอาวุโสที่มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ การที่คณะกรรมการ อัยการออกข้อกำหนด ก.อ. ซึ่งมีความแตกต่างกันกับการออกระเบียบ ก.อ. ในเรื่องขอบเขต ของอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา และมีมติไม่เห็นชอบ ให้ผู้รับการประเมินผ่านการประเมินสมรรถภาพและอยู่ในเกณฑ์เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่ง อัยการอาวุโสต่อไป จึงเป็นขยายอำนาจนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นการ ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการ ตำแหน่งอัยการอาวุโสและจะมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการอัยการ) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ของอัยการอาวุโส ที่จะมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ เพื่อแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป โดยคณะกรรมการประเมินสมรรถภาพฯ ได้ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยจำนวน ๓ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ กับครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี ถูกลงโทษภาคทัณฑ์ และครั้งที่ ๓ ถูกลงโทษให้งดบำเหน็จความชอบเป็นเวลา ๑ ปี จึงมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติและไม่ผ่านการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่อัยการอาวุโส ตามข้อ ๑.๒ ข้อ ๑.๓ และข้อ ๑.๔ ของข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน สมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ฉบับลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๙ มีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินสมรรถภาพและอยู่ในเกณฑ์

เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป และให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้ฟ้องคดีมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิอันพึงมีพึงได้จากดำรงตำแหน่งเป็นอัยการอาวุโสต่อไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ รวมเป็นระยะเวลา ๕ ปี โดยเสียสิทธิในการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าครองชีพ และเงินค่ารถประจำตำแหน่ง และได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียง เกียรติคุณ ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหาย พร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** โดยทั่วไปข้าราชการจะพ้นจากราชการด้วยเหตุเกษียณอายุราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ เว้นแต่ข้าราชการบางตำแหน่งที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ข้าราชการผู้นั้นสามารถรับราชการต่อไปได้แม้จะมีอายุมากกว่าหกสิบปี ซึ่งเหตุผลที่กฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการบางตำแหน่งสามารถรับราชการต่อไปได้แม้จะมีอายุมากกว่าหกสิบปี ก็สืบเนื่องมาจากเกิดปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังกล่าว จะเป็นผู้ที่มีความพร้อมทางด้านคุณวุฒิ วิทยุฒิ อีกทั้ง ได้สะสมความรู้และประสบการณ์มาเป็นเวลานาน และส่วนใหญ่เคยผ่านงานบริหารในระดับสูงมาก่อน การจัดหาอัตรากำลังมาทดแทนตำแหน่งที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้โดยง่าย ประกอบกับในภาวะปัจจุบัน วิทยาการทางการแพทย์และศาสตร์ต่าง ๆ ได้ทำให้มนุษย์มีสภาพร่างกายแข็งแรงยาวนานมากขึ้น ทางราชการจึงต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของข้าราชการเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยให้รับราชการต่อไปแม้จะมีอายุมากกว่าหกสิบปี แต่อย่างไรก็ตาม การรับราชการและดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้

ในส่วนของข้าราชการอัยการ ปรากฏว่าสำนักงานอัยการสูงสุดประสบกับปัญหาขาดแคลนอัตรากำลังข้าราชการอัยการ ซึ่งส่งผลกระทบต่องานราชการในกระบวนการยุติธรรมและงานของสำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ขึ้น ซึ่งตามมาตรา ๔ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และ มาตรา ๗ แสดงให้เห็นได้ว่า ข้าราชการอัยการเป็นตำแหน่งหน้าที่ราชการที่มีความสำคัญพิเศษ จึงมีการจัดอัตรากำลังเพิ่มเติมให้ข้าราชการอัยการที่มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์และได้รับพระกรุณา

โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส สามารถรับราชการต่อไป ถึงแม้จะมีอายุมากกว่าหกสิบปี และเนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสเป็นผู้ซึ่งมีอายุมากกว่าหกสิบปีแล้ว จึงอาจจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ดังนั้น บทบัญญัติ มาตรา ๑๙ ตีรี้ วรรคหนึ่ง วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๔๓ (กฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่เกิดกรณีพิพาท) และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงกำหนดไว้ว่า ข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสที่ผ่านการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเมื่อมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ จะสามารถรับราชการต่อไปได้จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ แต่หากไม่ผ่านการประเมินสมรรถภาพ ก็จะต้องพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์

เมื่อการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย และมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการคัดกรองว่า ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสผู้นั้นมีสมรรถภาพเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ การประเมินสมรรถภาพดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการได้มาซึ่งสิทธิหรือเสียสิทธิหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้เข้ารับการประเมินอย่างใดอย่างหนึ่ง การประเมินสมรรถภาพดังกล่าวจึงต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยที่หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าวยึดถือว่ากฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลได้ ก็ต่อเมื่อได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจอ้างหลักกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้เป็นฐานแห่งอำนาจในการก้าวล่วงสิทธิของปัจเจกบุคคลได้ ดังนั้น การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้เข้ารับการประเมินอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรเสมอ การตีความขยายอำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้น ไม่อาจกระทำได้

คดีนี้ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๙ ตรี วรรคสอง บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพของข้าราชการอัยการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการอัยการกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องออกระเบียบ ก.อ. เพื่อใช้บังคับเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของอัยการอาวุโสที่มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้ออกระเบียบ ก.อ. ตามมาตรา ๑๙ ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๔๓ และมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ฉบับลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ประเมินสมรรถภาพของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อกำหนด ก.อ. ดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกข้อกำหนด ก.อ. ดังกล่าว และนำข้อกำหนด ก.อ. ฉบับเดียวกันมาใช้บังคับกับการประเมินสมรรถภาพของผู้ฟ้องคดี เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อการออกข้อกำหนด ก.อ. กับการออกระเบียบ ก.อ. มีความแตกต่างกันในเรื่องขอบเขตของอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ จึงเป็นสาระสำคัญ อันมีผลให้การออกข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ฉบับลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๖ และการนำข้อกำหนด ก.อ. ดังกล่าวมาใช้บังคับกับการประเมินสมรรถภาพของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๙ ตรี และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ให้มีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่ง

อัยการอาวุโสที่จะมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณถัดไป อีกทั้ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ก็มีได้บัญญัติความหมายของคำว่า สมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสไว้เป็นการเฉพาะ การตีความหมายของคำว่า สมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส จึงต้องตีความตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ต้องตีความตามกฎหมายโดยเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษร และเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า สมรรถภาพ แล้ว หมายถึง สามารถหรือความสามารถ ดังนั้น การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสที่จะมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ จึงหมายถึงการวัดผลความสามารถทางร่างกายและจิตใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ซึ่งสอดคล้องกับการประเมินสมรรถภาพของผู้พิพากษาอาวุโสตามข้อ ๓๗ ของระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายแต่งตั้ง และการเลื่อนเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และการประเมินสมรรถภาพของตุลาการศาลปกครองตามข้อ ๖ ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ ส่งผลให้การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสดังกล่าว มิได้หมายความรวมถึงการถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากวินัยข้าราชการเป็นมาตรการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติตนของข้าราชการซึ่งกฎหมายได้บัญญัติระดับการลงโทษทางวินัยไว้แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ฉบับลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๖ ข้อ ๑.๔ กำหนดให้อัยการอาวุโสซึ่งมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ที่จะผ่านการประเมินสมรรถภาพต้องไม่เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัย จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินที่เกี่ยวกับความประพฤติ แตกต่างจากการประเมินสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกข้อกำหนด ก.อ. ข้อ ๑.๔ ดังกล่าว ขยายอำนาจของตนเองนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔ และการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนอัตรากำลังข้าราชการอัยการ การออกข้อกำหนด ก.อ. ข้อ ๑.๔ ดังกล่าวจึงมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับการประเมินสมรรถภาพของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

นำข้อ ๑.๔ ของข้อกำหนด ก.อ. ดังกล่าว มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาและมีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินสมรรถภาพและอยู่ในเกณฑ์เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๙ เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสตามสิทธิที่พึงมีพึงได้ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานอัยการสูงสุด) ในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้กระทำขึ้นดังกล่าวตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการในตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการไม่สามารถดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไปได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ รวมเป็นระยะเวลา ๕ ปี โดยเรียกค่าเสียหายในการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าครองชีพ และเงินค่ารถประจำตำแหน่งเป็นระยะเวลา ๕ ปี และผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการเสียชื่อเสียงเกียรติคุณ ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง แม้การสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการในตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไปจะเป็นการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างแท้จริง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ผู้ฟ้องคดีมีอายุเกินกว่าเจ็ดสิบปีบริบูรณ์แล้ว การสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการในตำแหน่งอัยการอาวุโสเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการพ้นวิสัยไม่อาจกระทำได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเมื่อพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดจากการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้วเห็นว่า การกระทำละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส เป็นเวลาถึง ๕ ปี และผู้ฟ้องคดีสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ตามคำขอในคำฟ้องว่า การกระทำละเมิด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าครองชีพ เป็นเวลา ๕ ปี ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวเป็นความเสียหายในเชิงทรัพย์สินที่คำนวณได้อย่างแน่นอน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

โดยใช้คืนเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินค่าครองชีพดังกล่าวเต็มตามจำนวนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้หักด้วยเงินบำเหน็จบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีได้รับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ส่วนค่าเสียหายเป็นเงินค่ารถประจำตำแหน่ง นั้น เห็นว่า การจ่ายเงินค่ารถประจำตำแหน่งให้แก่อัยการอาวุโสในขณะที่กรณีพิพาท เป็นผลสืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งแจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/ว (ล) ๑๒๘๗๖ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งมีลักษณะเป็นเงินค่าตอบแทนแบบเหมาจ่ายแทนการจัดหารถประจำตำแหน่ง และข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การจัดหารถประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในการเดินทางไปงานราชการ และเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการในตำแหน่งหน้าที่ของผู้มีสิทธิใช้รถประจำตำแหน่งแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในอันที่จะได้ใช้ประโยชน์รถประจำตำแหน่งในงานราชการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่สมควรได้รับเงินค่ารถประจำตำแหน่งในระหว่างที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องชดใช้เงินค่ารถประจำตำแหน่งให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับค่าเสียหายเป็นค่าเสียหายชื่อเสียง เกียรติคุณ ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินสมรรถภาพ มิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายชื่อเสียง เกียรติคุณ ถูกดูหมิ่นเกลียดชังแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายในส่วนนี้

พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เฉพาะที่คำนวณจากเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว เป็นระยะเวลา ๕ ปี ทั้งนี้ ให้หักด้วยเงินบำเหน็จบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในแต่ละเดือนตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และให้คืนเงินค่าธรรมเนียมศาลในศาลชั้นต้นและในชั้นอุทธรณ์ตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๗/๒๕๕๘)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การประกาศผลการสอบคัดเลือกเป็นพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การทำสัญญาว่าจ้างผู้สอบคัดเลือกได้หรือการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือปฏิเสธไม่ว่าจ้างผู้สอบคัดเลือกได้ เป็นเพียงการปฏิเสธว่าจะไม่ดำเนินการจ้างนั้น ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้สอบคัดเลือกได้เห็นว่า ได้รับความเสียหายจากการไม่ว่าจ้าง จึงมีสิทธิฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์โต้แย้งหนังสือที่ปฏิเสธการว่าจ้าง และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ดำเนินการจัดจ้างผู้สอบคัดเลือกได้ มิใช่เหตุอันเกิดจากการไม่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.อบต. จังหวัด จึงรับฟังว่าองค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทั้งการดำเนินการจัดให้มีการสอบเป็นการดำเนินการโดยนายกององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งไม่ว่าจะกระทำโดยนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนใด ย่อมมีผลผูกพันบุคคลภายนอก องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่อาจอ้างการเปลี่ยนตัวผู้แทนหรือความขัดแย้งหรือกระบวนการภายในมาเป็นเหตุผลที่ไม่ดำเนินการจัดจ้างผู้สอบคัดเลือกได้ เมื่อการปฏิเสธไม่ว่าจ้างผู้สอบคัดเลือกได้ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีทำให้เสียค่าใช้จ่ายและเสียสิทธิที่จะได้เข้าทำงานตามสัญญาจ้าง จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครสอบเพื่อเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และเป็นผู้สอบผ่านเกณฑ์เป็นลำดับที่ ๑ ในตำแหน่งคนงานทั่วไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เรียกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาจ้างเพื่อปฏิบัติงาน แต่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับระบบการทำงาน โดยมอบหมายงานในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีสอบได้ให้บุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว และมีนโยบายที่จะประหยัดเงินงบประมาณ จึงทำให้ไม่มีภารกิจที่จะต้องจ้างพนักงานตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๒ ขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอ แต่ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้



ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ไม่ได้เป็นพนักงานจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นระยะเวลา ๑ ปี พร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การประกาศสอบคัดเลือกบุคคลเป็นพนักงานจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการตามข้อ ๑๙ และข้อ ๒๐ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดหนองคาย เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง ผลการสอบคัดเลือกเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ประกาศดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การว่าจ้างตามผลการสอบดังกล่าว ต้องมีการทำสัญญาว่าจ้างซึ่งการทำสัญญาดังกล่าวย่อมไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ว่าจ้างผู้ฟ้องคดี จึงเป็นเพียงการปฏิเสธว่าจะไม่ดำเนินการจ้าง หนังสือปฏิเสธดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งก่อนการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไม่ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีตามประกาศผลการสอบเป็นการละเลยต่อหน้าที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย และยื่นฟ้องคดีนี้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีโดยไม่จำต้องอุทธรณ์โต้แย้งหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธการว่าจ้าง

ในการสรรหาและเลือกสรรพนักงานจ้างนั้น ตามข้อ ๑๙ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดหนองคาย เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ กำหนดให้ดำเนินการประกาศรับสมัครเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเห็นชอบให้กำหนดตำแหน่งตามข้อ ๕ ของประกาศดังกล่าว และเมื่อมีการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรแล้ว ต้องรายงานผลการดำเนินการต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประกาศบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการเลือกสรรและดำเนินการจัดจ้างโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลตามข้อ ๒๐ ของประกาศดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศ เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๑ เพื่อเลือกสรรบุคคลเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป โดยระบุในประกาศว่ามีตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไปจำนวน ๒ อัตรา โดยเป็นตำแหน่งคนงานประจำรถขยะ ๑ อัตรา และตำแหน่งคนงานทั่วไป ๑ อัตรา และข้อ ๑๐ ของประกาศ กำหนดว่า ผู้ผ่านการเลือกสรรและได้รับการขึ้นบัญชี จะได้รับการทำสัญญาจ้างเป็นพนักงานจ้างทั่วไปเป็นระยะเวลา ๑ ปี และอาจมี

การต่อระยะเวลาจ้างได้อีกไม่เกินครั้งละ ๑ ปี โดยได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามระเบียบที่กำหนด และจะขึ้นบัญชีผู้ที่สอบคัดเลือกได้ไว้ไม่เกิน ๑ ปี และผู้สอบคัดเลือกจะได้รับการเรียกมาทำสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) จังหวัดหนองคายก่อน ย่อมแสดงว่าได้มีการกำหนดตำแหน่งพนักงานจ้างดังกล่าวโดยความเห็นชอบของ ก.อบต. จังหวัดหนองคาย ตามข้อ ๕ แล้ว เมื่อมีการประกาศผลการเลือกสรรตามประกาศเรื่อง ผลการสอบคัดเลือกเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ โดยพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งคนงานทั่วไป มีผู้ฟ้องคดีผ่านการทดสอบเป็นลำดับที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดจ้างโดยขอความเห็นชอบจาก ก.อบต. จังหวัดหนองคาย ตามข้อ ๒๐ อีกทั้งหลังจากประกาศผลการเลือกสรรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างบุคคลภายนอกเข้าทำงานเป็นลูกจ้างรายวันในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลือกสรร อันแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นที่จะต้องว่าจ้างบุคคลเข้าไปปฏิบัติงาน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการขอความเห็นชอบจาก ก.อบต. จังหวัดหนองคาย เพื่อทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๙ และข้อ ๒๐ ของประกาศดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และแม้ข้อ ๑๐ ของประกาศรับสมัคร จะกำหนดว่าผู้สอบคัดเลือกจะได้รับการเรียกมาทำสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.อบต. จังหวัดหนองคายก่อนก็ตาม แต่เมื่อเหตุที่ไม่อาจจัดจ้างได้ มิได้เกิดจากการไม่ได้รับความเห็นชอบจาก ก.อบต. จังหวัดหนองคาย จึงรับฟังว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว และเมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการดำเนินการโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ว่าจะการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจะกระทำโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนคนใด ย่อมมีผลผูกพันบุคคลภายนอก โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างการเปลี่ยนตัวผู้แทนหรือความขัดแย้งหรือกระบวนการภายในมาเป็นเหตุผลให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ อีกทั้งหากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการเลือกสรรพนักงานจ้างดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการออกคำสั่งเพิกถอนประกาศผลการเลือกสรรดังกล่าว ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องว่าจ้างพนักงานจ้างตามประกาศดังกล่าวได้ เมื่อไม่มีการดำเนินการ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อ้างว่าผลการเลือกสรรเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องว่าจ้างตามประกาศผลการเลือกสรรดังกล่าว

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินการขอความเห็นชอบจาก ก.อบต. จังหวัดหนองคาย เพื่อดำเนินการทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๙ และข้อ ๒๐ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดหนองคาย เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับ

พนักงานจ้าง ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และการละเลยต่อหน้าที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ในการเข้าทำสัญญาจ้างตามประกาศสอบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเมื่อ การละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยต้องเสียค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการสมัคร การเตรียมตัว และการเดินทางมาสอบ และเสียหายจากการไม่ได้รับรายได้ จากการว่าจ้างตามประกาศผลการสอบ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิได้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนค่าจ้างเป็นระยะเวลา ๑ ปี แต่ย่อมมีสิทธิ ได้รับค่าเสียหายจากการเสียค่าใช้จ่าย และสิทธิที่จะได้เข้าทำงานตามสัญญาจ้าง เมื่อพิจารณา ประกอบข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า ได้มีการว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานจ้างเหมารายวันให้ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเวลา ๑ เดือน ตามหลักฐานที่ปรากฏต่อศาลปกครองแล้ว จึงสมควรนำกรณีดังกล่าวมาพิจารณา กำหนดค่าสินไหมทดแทนด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓๐,๔๐๐ บาท จึงเป็นจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสม และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ ได้รับค่าสินไหมทดแทนแล้วย่อมมีสิทธิได้ดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันทำละเมิด อันถือเป็นวันผิดนัดตามมาตรา ๒๐๖ ประกอบมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ โดยมีสิทธิได้รับตั้งแต่วันฟ้องเป็นต้นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๕๑/๒๕๕๘)

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน ข้าราชการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ แจ้งเวียนตามหนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ มีสาระสำคัญเพื่อให้ การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและ ตรวจสอบได้ การแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบ จึงเป็นวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นผู้ประเมินมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน และต้องเปิดโอกาส ให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงให้ความเห็น หรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการ ประเมินและผลการประเมินก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน ซึ่งเป็น คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมิได้ดำเนินการแจ้งผลการประเมินให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ก่อนออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือน ย่อมถือได้ว่าการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนกระทำ โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ คำสั่งเลื่อนชั้น เงินเดือนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพชำนาญการ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานครั้งปีหลัง ของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ (๑ เมษายน ๒๕๕๒ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒) โดยผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง เลื่อนเงินเดือนข้าราชการ พิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาความดีความชอบ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบของราชการ ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่ เป็นจริง จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ร้องทุกข์ผ่านนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ แจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ว่า เป็นการดำเนินการโดยชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล จึงฟ้องคดี ต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ เฉพาะกรณีที่ เลื่อนเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น และหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ ประกอบกับมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๓๒ วรรคหนึ่ง และ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา เลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนไว้ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามระบบเปิด ในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ โดยให้ถือเป็นแนวปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ มาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๑ แจ้งเวียนตาม หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็น ผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานแจ้งการประเมินและผลประเมินให้ผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบ เป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน และต้องเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจง

ให้ความเห็น หรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายเลื่อนขั้นเงินเดือน ให้มีสิทธิพบผู้บังคับบัญชาได้ทันทีที่ทราบผลการพิจารณา และให้มีการประกาศรายชื่อผู้ที่มีผลการประเมินแต่ละครั้งอยู่ในระดับดีและดีเด่นในที่เปิดเผย เพื่อให้ข้าราชการทราบโดยทั่วกัน จึงเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มีสาระสำคัญเพื่อให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ ดังนั้น การแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบ จึงเป็นวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นผู้ประเมินมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน สำหรับในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องโดยกล่าวอ้างว่า คำสั่งเลื่อนเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีที่เลื่อนเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น ซึ่งมีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากก่อนออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือนไม่ได้มีการแจ้งผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อให้ได้ชี้แจงหรือแสดงความเห็นแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นนัยตามที่ผู้ฟ้องคดี และตามหนังสือ ที่ พล ๐๐๒๗.๐๐๖/ว ๖๑๕๖ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยยอมรับว่า หัวหน้าสถานีอนามัยซึ่งเป็นผู้ประเมินและเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ให้คะแนนในแบบการประเมินเอง แต่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนร้อยละ ๘๙ ซึ่งผ่านเกณฑ์ร้อยละ ๘๐ ขึ้นไปแล้ว อันเป็นผลการประเมินที่ยอมรับได้ จึงไม่ได้แจ้งผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบอีก จึงเห็นว่าก่อนการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมิได้ดำเนินการแจ้งผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ตามหลักเกณฑ์ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ เมื่อขั้นตอนการประเมินและการแจ้งผลการประเมินเป็นวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้มีอำนาจออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนและผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีจะต้องถือปฏิบัติ ดังนั้น การที่ไม่ได้แจ้งผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ย่อมถือได้ว่าการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เลื่อนเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ขั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยชี้ชัดทุกข้อตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ เฉพาะในส่วนที่  
เลื่อนเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ๐.๕ ชั้น และคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่  
๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษานี้  
โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษานี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดี  
ดำเนินการให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทำการประเมินผู้ฟ้องคดีใหม่และแจ้งผลการประเมิน  
ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับ  
การประเมินตามนัยหนังสือของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ก่อน  
แล้วจึงมีคำสั่งเลื่อนเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ต่อไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๓/๒๕๕๙)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

แม้ว่าการสับเปลี่ยนหน้าที่ โอนหรือย้าย และการแต่งตั้งข้าราชการ จะเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายและสามารถกระทำได้ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของทางราชการและพัฒนาข้าราชการก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยมีเหตุผลรองรับและจะต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐและเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการแต่งตั้ง โอน ย้าย สับเปลี่ยนหน้าที่ข้าราชการนอกฤดูกาลหรือนอกช่วงเวลาตั้งแต่โอนย้ายปกติประจำปี หรือนอกเหนือหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่กฎหมายหรือกฎที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมหรือสมควรอย่างยิ่ง และเหตุผลนั้นจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอ อันเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ในการย้ายผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา (นักบริหาร ๑๐) ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) แม้ว่าจะยังคงดำรงตำแหน่งในระดับ ๑๐ และยังได้รับสิทธิประโยชน์จากทางราชการดังเดิม แต่ก็เป็นการย้ายจากตำแหน่งในสายงานนักบริหารไปสู่สายงานการตรวจราชการ ซึ่งมีความแตกต่างกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ได้บังคับบัญชาไม่สนองนโยบายหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพหรือมีข้อบกพร่อง ซึ่งถือเป็นเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะปรับย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความเหมาะสม ย่อมถือว่าผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เดิมดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา (นักบริหาร ๑๐) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะรัฐมนตรี) ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) เสนอ และในวันเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปลัดกระทรวงสาธารณสุข) ได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง

สาธารณสุข ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแม้จะเป็นการย้ายไปดำรงตำแหน่งระดับเดียวกัน แต่ถือเป็นการย้ายที่ลดชั้นเสมือนเป็นการลงโทษ ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิด นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) ในวันเดียวกันกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติก่อนที่จะมีการนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ และขัดต่อมาตรา ๑๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์กล่าวโทษผู้ฟ้องคดีว่าปฏิบัติงานบกพร่องเป็นการกล่าวหาที่ไม่เป็นความจริง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ. แต่เมื่อพ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้อรรถทุกข์ ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข เพิกถอนคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนการดำเนินการใด ๆ ตามมติดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาตั้งเดิม

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** โดยที่การแต่งตั้งโยกย้ายผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นในช่วงที่ยังมิได้จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามที่มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ จึงต้องใช้บทบัญญัติในลักษณะ ๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาบังคับ ซึ่งมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ... นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๐ วรรคสอง หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว ๙ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๐ กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการย้าย สรุปได้ว่าการย้ายและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ ๑๐ ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี



พิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ส่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ โอนหรือย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ ๙ ระดับ ๑๐ และระดับ ๑๑ ซึ่งเป็นตำแหน่งลักษณะบริหารตามที่ ก.พ. กำหนด โดยไม่ควรให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันเกินกว่าสี่ปี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด กรณีเป็นการย้ายให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน กรณีเป็นการย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงเดียวกัน ให้พิจารณาจากเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ของทางราชการและการพัฒนาข้าราชการเป็นหลัก และให้พิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งตามที่ ก.พ. กำหนด รวมทั้งความรู้ ประสบการณ์ ความสามารถ ความรับผิดชอบ ความประพฤติและคุณลักษณะอื่นที่เหมาะสมและจำเป็นในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะย้ายไปแต่งตั้ง แม้ว่าการสับเปลี่ยนหน้าที่ โอนหรือย้าย และการแต่งตั้งข้าราชการเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายจะสามารถกระทำได้ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของทางราชการและการพัฒนาข้าราชการก็ตาม แต่การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารนั้นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ทั้งจะต้องเป็นไปตามหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐและเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวงสาธารณสุขจำนวน ๓ ราย โดยเป็นการย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการในระดับ ๑๐ ด้วยกัน โดยให้เหตุผลในการย้ายสับเปลี่ยนข้าราชการดังกล่าวว่า เพื่อความเหมาะสมและเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ความเห็นชอบตามเสนอและได้มีหนังสือเสนอแต่งตั้งข้าราชการทั้ง ๓ ราย ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามกฎหมายในวันเดียวกันถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอนุมัติและนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการทั้ง ๓ ราย ตามข้อเสนอของกระทรวงสาธารณสุขเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ในวันเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ต่อมา เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งว่าได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ข้าราชการทั้ง ๓ รายดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่

ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอแล้วตั้งแต่วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป และสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีประกาศ เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนทั้ง ๓ ราย ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามประกาศ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแม้ขั้นตอนและกระบวนการในการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีจะเป็นไปตามที่กฎหมาย กำหนดก็ตาม แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศนโยบายทบทวนการใช้สิทธิ เหนือสิทธิบัตรยาของผู้ผลิตสำหรับยารักษาโรคมะเร็งเพิ่มเติม ซึ่งรัฐบาลชุดก่อนหน้าได้ประกาศ ใช้สิทธิของประเทศไทยเหนือสิทธิบัตรยาของผู้ผลิต อันเป็นบริการสาธารณะด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการ คณะกรรมการอาหารและยา และเป็นประธานคณะกรรมการเจรจาต่อรองเพื่อการเพิ่มการเข้าถึงยา จำเป็นที่มีสิทธิบัตรตามคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕๖๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ รัฐบาลก่อนหน้านั้นผู้ฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๑๐๐๓.๑๔/๒๗๗๒ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ขอเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกาศใช้สิทธิของประเทศไทย เหนือสิทธิบัตรยาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีเข้าชี้แจง แต่อย่างไรก็ดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา (นักบริหาร ๑๐) ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ ๑๐) โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อความเหมาะสมและทางราชการจะได้ผลประโยชน์ มากกว่า เห็นว่า แม้การย้ายผู้ฟ้องคดีครั้งนี้ผู้ฟ้องคดียังคงดำรงตำแหน่งในระดับ ๑๐ และยังคง ได้สิทธิประโยชน์จากทางราชการดังเดิม แต่ก็เป็นกรย้ายจากตำแหน่งในสายงานนักบริหารไปสู่ สายงานการตรวจราชการซึ่งมีความแตกต่างกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างมีนัยสำคัญ ประกอบกับการย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข ไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านหรือไม่สนองนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใดๆ และ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา โดยไม่มีประสิทธิภาพหรือมีข้อบกพร่องอย่างไร ซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชา สามารถที่จะปรับย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ การปรับย้าย ผู้ฟ้องคดีครั้งนี้ยังเป็นการปรับย้ายนอกฤดูกาลโยกย้ายปกติและกระทำอย่างเร่งรีบ ซึ่งได้วินิจฉัย แล้วว่าการสับเปลี่ยนหน้าที่ โอนหรือย้าย และแต่งตั้งข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจะต้อง ใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอ ทั้งจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้อง กับหลักคุณธรรม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญฯ และจะต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้ง โอน ย้าย สับเปลี่ยนหน้าที่ข้าราชการนอกฤดูกลางหรือนอกช่วงเวลาแต่งตั้ง โอน ย้ายปกติประจำปี หรือนอกเหนือหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่มีกฎหมายหรือกฎที่ส่วนราชการนั้น ๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมหรือสมควรอย่างยิ่ง และเหตุผลนั้นจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอ อันแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การปรับย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นมูลกรณีพิพาทในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้างเพียงว่าเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ กฎหมายไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลา และได้พิจารณาแล้วเห็นว่าทางราชการจะได้ประโยชน์มากกว่าการที่ให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งเดิม เห็นว่า เป็นเหตุผลที่ยังไม่มีความชัดเจนหรือไม่มีเหตุอันสมควรเพียงพอ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏจึงน่าจะเกิดจากการคาดคะเนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ฟ้องคดีน่าจะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการดำเนินนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมาโดยลำดับนั้น เท่ากับว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอจึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลให้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิพาทดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขและได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข (นักบริหาร ๑๐) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ การเพิกถอนคำสั่งพิพาทของศาลปกครองในคดีนี้จึงย่อมไม่มีผลกระทบต่อสิทธิในตำแหน่งรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือตำแหน่งอื่นซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งทางปกครองใหม่ในภายหลัง และเมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และให้ไปรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๗/๒๕๕๙)

เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจาก การเป็นพนักงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนของรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งต้องดำเนินการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยใหม่ตามอำนาจหน้าที่ของตนให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ทั้งยังมีหน้าที่ต้องรับพนักงานกลับเข้าทำงานในระหว่าง การพิจารณาทางปกครอง และเมื่อคำสั่งลงโทษถูกเพิกถอนแล้ว ย่อมมีผลเสมือนว่าไม่เคยมี คำสั่งมาก่อน รวมถึงย่อมมีผลให้ในขณะที่ออกคำสั่ง พนักงานดังกล่าวยังมีใช้เป็นผู้กระทำ ความผิด จึงต้องกลับสู่สภาพการเป็นพนักงานตามเดิมเสมือนว่าไม่เคยถูกปลดออกจากงาน มาก่อน หน่วยงานของรัฐจึงต้องคืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย ให้แก่พนักงานในระหว่างที่ถูกคำสั่งลงโทษโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เมื่อยังไม่ได้ ชดใช้คืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ จึงเป็นการกระทำละเมิดตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุดให้คู่กรณีทราบ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สถาบัน พระปกเกล้า) ตำแหน่งผู้อำนวยการพิพิธภัณฑสถานพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นพนักงาน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยศาลปกครองชั้นต้นได้อ่าน คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้คู่กรณีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ และหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า) ขอลบเข้าเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และขอให้ชดใช้เงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าเป็นพนักงานในตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายกิจการพิเศษ สังกัดพิพิธภัณฑสถานพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ แต่ไม่ได้ คืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้คืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในระหว่างถูกปลดออก จากการเป็นพนักงานเป็นเวลา ๗ ปี จำนวนเงิน ๕,๔๐๖,๒๔๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยัง

มิได้ชดใช้เงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** คดีนี้มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากกรณีที่ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้เพิกถอนคำสั่งสถาบัน พระปกเกล้า ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นพนักงาน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากการออกคำสั่งไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองชั้นต้นได้อ่าน คำพิพากษาดังกล่าวให้คู่กรณีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งผลแห่งคำพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓ นอกจากจะมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่ง สถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ และทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องดำเนินการ พิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีใหม่ตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ยังมีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในการรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงาน เป็นพนักงานในระหว่างการศึกษาทางปกครองดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ ด้วย และเมื่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งสถาบัน พระปกเกล้า ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ มีผลเมื่อใด แต่เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายจึงย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนนับแต่วันที่ออกคำสั่ง และแม้จะเป็นการเพิกถอน โดยวินิจฉัยถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในส่วนที่เป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่ง โดยไม่ได้วินิจฉัยถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนที่เป็น เนื้อหาของคำสั่งก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งถูกเพิกถอนแล้วย่อมมีผลเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งมาก่อน รวมถึงย่อมมีผลให้ในขณะออกคำสั่ง ผู้ฟ้องคดียังมีใช่เป็นผู้กระทำความผิด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องกลับสู่ สภาพการเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามเดิมเสมือนว่าไม่เคยถูกปลดออกมาก่อน ประกอบกับ เหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างถูกคำสั่งสถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ลงโทษปลดออกจากการเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงต้องคืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่าง

ที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษปลดออกตามคำสั่งสถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่ศาลได้อ่านคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งสถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ โดยไม่ได้ชดใช้คืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างที่ถูกปลดออกจากการเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีใหม่และออกคำสั่งทางปกครองใหม่แล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๙๓๖/๒๕๕๕ ซึ่งยังไม่แน่ชัดว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ จึงไม่ได้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับความเสียหาย จึงไม่อาจรับฟังได้

แม้กรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่มีกฎระเบียบในการคืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์แก่พนักงานที่บรรจุเข้าทำงานในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกหรือปลดออกก็ตาม แต่เมื่อก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะถูกลงโทษปลดออกจากการเป็นพนักงาน ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนในอัตราเดือนละ ๖๔,๓๖๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกปลดออกตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓ ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินเดือนตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นระยะเวลา ๖ ปี ๑๑ เดือน ๒๑ วัน จึงเป็นค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวนทั้งสิ้น ๕,๓๘๖,๙๓๒ บาท และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้คู่กรณีทราบเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ต้องรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมกับคืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และโดยที่หนี้อันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำการละเมิดตามมาตรา ๒๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน

๕,๓๘๖,๙๓๒ บาท นับแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชำระดอกเบี้ยนับแต่  
วันฟ้องคดีจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด จึงบังคับให้ตามคำขอ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๘/๒๕๕๙)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เมื่อสายงานวิเคราะห์นโยบายและแผน มีมาตรฐานของตำแหน่งที่สูงกว่าสายงานเจ้าพนักงานธุรการ และมีลักษณะของงานที่ต้องใช้ทักษะความรู้ความสามารถที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พนักงานเทศบาลตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ ไปช่วยปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ โดยไม่มีการกำหนดลักษณะการปฏิบัติงานที่แน่นอนและไม่มีตำแหน่งเฉพาะที่สามารถรองรับตำแหน่งได้ ย่อมเป็นการลดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานเทศบาลและเป็นเหตุให้ขาดโอกาสในการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการเลื่อนระดับขึ้นไปในสายงานของตน แม้ว่าจะไม่ขาดจากตำแหน่งเดิม ได้รับเงินเดือนเท่าเดิม และไม่ได้กระทบต่อสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพของความเป็นพนักงานเทศบาลก็ตาม ถือว่าพนักงานเทศบาลที่ได้รับคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และถึงแม้ว่านายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในเทศบาลเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลก็ตาม แต่การออกคำสั่งต้องมีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ จึงจะถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ และตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการมีลักษณะงานโดยทั่วไปและหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งการออกคำสั่งไม่ได้แสดงให้เห็นว่าหากไม่มีคำสั่งจะเกิดผลกระทบหรือมีความเสียหายอย่างไร ดังนั้นคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการของนายกเทศมนตรีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายการโยธา ส่วนราชการกองช่าง โดยปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการและไม่ขาดจากหน้าที่ในตำแหน่งเดิม ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีและร้องทุกข์ต่อ



ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ต่อมา นายอำเภอ มีหนังสือ ที่ ศก ๐๐๓๗.๒๑/๕๖๗๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการโดยคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ที่ต้องไปปฏิบัติให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง กับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งหรือให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ได้ปฏิบัติตาม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการที่ฝ่ายการโยธา ส่วนราชการกองช่าง ไม่มีตำแหน่งรองรับให้ปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้กำหนดเวลาช่วยราชการ เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ เป็นการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม เลือกลงปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม โดยไม่คำนึงถึงภารกิจที่ต้องปฏิบัติ และไม่สอดคล้องกับความรู้ความสามารถ รวมทั้งมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ นโยบายและแผนที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ และให้ปฏิบัติตามหนังสือ ที่ ศก ๐๐๓๗.๒๑/๕๖๗๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ให้พนักงานเทศบาลสามัญไปช่วยปฏิบัติราชการในส่วนราชการอื่นภายในเทศบาลเดียวกัน โดยให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ สังกัดฝ่ายอำนวยการ สำนักปลัดเทศบาล ไปช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายการโยธา ส่วนราชการ กองช่าง โดยผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ แม้ว่าคำสั่งดังกล่าว ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดจากตำแหน่งเดิม ได้รับอัตราเงินเดือนเท่าเดิม และไม่ได้เป็นการกระทบ ต่อสิทธิประโยชน์หรือสถานภาพของความเป็นพนักงานเทศบาลของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อพิจารณา จากลักษณะงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ เปรียบเทียบกับลักษณะงาน ของเจ้าพนักงานธุรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการแล้ว จึงเห็นว่า สายงานวิเคราะห์นโยบายและแผนมีมาตรฐานของตำแหน่งที่สูงกว่าสายงานเจ้าพนักงานธุรการ และมีลักษณะของงานที่ต้องใช้ทักษะความรู้ความสามารถที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีเคยปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จนกระทั่งสามารถสอบย้ายเปลี่ยนสายงานไปดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ ซึ่งเป็นตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๓ นั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีความรู้ความสามารถและศักยภาพในการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้นจาก การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ซึ่งในสายงานธุรการเป็นตำแหน่งที่เริ่มต้น จากระดับ ๒ นอกจากนี้ การให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการดังกล่าวไม่มีการกำหนดลักษณะ

การปฏิบัติงานที่แน่นอน และไม่มีตำแหน่งเฉพาะที่สามารถรองรับตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ซึ่งเป็นตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นการลดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสในการเพิ่มความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการที่จะเลื่อนระดับขึ้นไปในตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานของตน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากผลของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานเทศบาลไปช่วยปฏิบัติราชการในอีกส่วนราชการหรือสถานศึกษาหนึ่งในเทศบาลเดียวกัน เป็นการชั่วคราวได้ทุกตำแหน่งซึ่งเป็นอำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในเทศบาลเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล และเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม แต่การออกคำสั่งจะต้องมีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดไว้ จึงจะถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้คำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ โดยมาตรฐานกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาลได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้ปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้าหน่วยงานระดับแผนซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานสูง หรือในฐานะผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน รับผิดชอบงานวิเคราะห์นโยบายและแผน โดยควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจำนวนหนึ่ง หรือปฏิบัติงานวิเคราะห์นโยบายและแผนที่ค่อนข้างยากมาก โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้กำกับตรวจสอบ หรือภายใต้การตรวจสอบบ้าง หรือผู้มีความรู้ความสามารถและความชำนาญงานเทียบได้ระดับเดียวกัน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย และมีลักษณะงานที่ปฏิบัติ โดยปฏิบัติงานที่ค่อนข้างยากมากเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายและแผน โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ประสานแผน ประมวลแผน พิจารณาเสนอแนะ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนหรือโครงการ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นนโยบาย แผนงาน และโครงการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารหรือความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ อาจเป็นนโยบาย แผนงานเทศบาล แผนงานเมืองพัทยาและโครงการระดับชาติ แล้วแต่กรณี ให้คำปรึกษา แนะนำในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา ตอบปัญหาและชี้แจงเรื่องต่าง ๆ

เกี่ยวกับงานในหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ เป็นตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๓ ส่วนตำแหน่งสายงานเจ้าพนักงานธุรการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ ๒ โดยมีลักษณะงานทั่วไป คือ ปฏิบัติงานธุรการและงานสารบรรณที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคหรือวิชาการซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการร่าง โต้ตอบ บันทึกรายงาน ตรวจสอบหนังสือที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคหรือวิชาการด้านใดด้านหนึ่ง การดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในทรัพย์สินของทางราชการ การติดตามให้มีการซ่อมแซมและบำรุงรักษา การจำหน่ายยานพาหนะที่ชำรุดเสื่อมสภาพ และการเบิกจ่ายพัสดุทางช่าง การตรวจสอบลงหรือเปลี่ยนแปลงรายการ และเก็บรักษาเอกสารสำคัญของทางราชการ การรวบรวมข้อมูลหรือจัดเตรียมเอกสาร จัดบันทึกรายงานการประชุม และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ และตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ มีลักษณะงานโดยทั่วไปและหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างชัดเจน และแม้ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะสามารถสอบคัดเลือกและย้ายเปลี่ยนสายงานไปดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๔ ผู้ฟ้องคดีเคยปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ แต่เมื่อพิจารณากรอบอัตรากำลังตามแผนอัตรากำลัง ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗) ปรากฏว่า ในฝ่ายการโยธา ส่วนราชการกองช่าง มีกรอบอัตรากำลังสำหรับเจ้าพนักงานธุรการเพียง ๑ ตำแหน่ง ซึ่งในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการ มีนาย ค. ตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ระดับ ๔ ช่วยปฏิบัติราชการอยู่ก่อนแล้ว โดยกรอบอัตรากำลังในฝ่ายอำนวยการ สำนักปลัดเทศบาล ก็มีตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนเพียง ๑ ตำแหน่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้เห็นว่า หากไม่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายการโยธา ส่วนราชการกองช่าง เป็นการชั่วคราวจะเกิดผลกระทบหรือมีความเสียหายอย่างไรต่อการดำเนินงานของฝ่ายการโยธา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายการโยธา ส่วนราชการกองช่าง ตามคำสั่งลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีเหตุผลที่เพียงพอ และเป็นการไม่คำนึงถึงภารกิจหน้าที่ที่ต้องไปปฏิบัติให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับความรู้ความสามารถและตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๒๘๒ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๕๑/๒๕๕๗)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

กระบวนการพิจารณาคำร้องขอย้ายเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งย้าย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดห้ามเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการย้าย จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนผู้ยื่นคำร้องขอย้ายเป็นกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายและการตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครู เป็นคณะทำงานเพื่อร่างหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และเป็นประธาน อ.ก.ค.ศ.๗ ได้เข้าร่วมพิจารณาให้คะแนนผู้อำนวยการโรงเรียนที่ขอย้ายในการประชุมของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายฯ และที่ประชุม อ.ก.ค.ศ.๗ ได้มีมติให้ย้ายตนเองไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนตามคำร้องขอย้ายของตนเอง กรณีถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเข้าลักษณะเป็นคู่กรณีซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันถือเป็นสภาพร้ายแรงที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เนื่องจากมีความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาอันเป็นสาระสำคัญ ทำให้คำสั่งย้ายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพัฒนานิคม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนโคกกระเทียมวิทยาลัย สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องขอย้ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ครั้งที่ ๒ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ และผู้อำนวยการโรงเรียนโคกกระเทียมวิทยาลัย ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับการพิจารณา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๕ และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ เดิม)) ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ให้ย้ายนาย ส. จากผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลจังหวัด

ทหารบกพลพบุรีไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ และแต่งตั้งนาย น. ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านกล้วยไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านเกริ่นกฐิน ซึ่งบุคคลทั้งสองเป็นกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดลพบุรี (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๕ และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต ๑ หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ เดิม)) ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวไม่โปร่งใส มีการเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง จึงได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมาได้รับการแจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ว่า การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายเป็นไปโดยถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านาย ส. และนาย น. เป็นกรรมการกั่นกรองการย้ายด้วย จึงมีส่วนได้เสียในการพิจารณาและเป็นผู้พิจารณานุมัติย้ายเสียเอง ย่อมทำให้การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายไม่เป็นธรรม จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่ย้ายนาย ส. ไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ และย้ายนาย น. ไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านเกริ่นกฐิน

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและนาย ส. ได้ยื่นคำร้องขอย้ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ครั้งที่ ๒ (ยื่นระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๙) โดยบุคคลทั้งสามยื่นคำร้องขอย้ายด้วยตนเอง เพื่อแทนตำแหน่งที่ว่างในสายงานผู้บริหารสถานศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ ซึ่งในการพิจารณาคำร้องขอย้ายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการกั่นกรองการย้ายและการตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครุตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ที่ ๕๕๔/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แต่งตั้งไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ทำหน้าที่พิจารณากั่นกรองการย้าย โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประธานกรรมการ และนาย ส. เป็นกรรมการรวมอยู่ด้วย ผลการพิจารณาคำร้องขอย้ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ครั้งที่ ๒ ของคณะกรรมการดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่มีนาย ส. ร่วมพิจารณาด้วย มีมติเห็นชอบให้ย้ายนาย ส. ไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ตามคำร้องขอย้ายของตนเอง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีนาย ส. เป็นประธานอนุกรรมการในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ มีมติเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ให้ย้ายข้าราชการครูไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ย้ายนาย ส. จากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลจังหวัดทหารบกพลพบุรี แต่งตั้งไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ โดยที่ไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับ

การย้ายตามที่ได้ยื่นคำร้องขอย้ายไว้ เห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาคำร้องขอย้ายดังกล่าว เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งย้าย ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๓๘ ข (๑) (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดห้ามเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการย้ายไว้ก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งย้ายตามกรณีพิพาท เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้การบังคับตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง เมื่อนาย ส. เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายและการตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครูของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นคณะทำงานเพื่อร่างหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาคำร้องขอย้ายครั้งนี้ นอกจากนั้น นาย ส. ยังเป็นประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ เพื่อพิจารณามติให้ย้ายข้าราชการครูสายงานผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งรวมถึงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ซึ่งที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติเห็นชอบให้ย้ายนาย ส. ไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ตามมติของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย จึงเห็นว่าการที่ นาย ส. เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย เพื่อพิจารณาคำร้องขอย้ายในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ที่มีผู้ฟ้องคดีทั้งสองและนาย ส. เป็นผู้ยื่นคำร้องขอย้ายด้วยตนเอง กรณีจึงถือได้ว่านาย ส. เป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเข้าลักษณะเป็นคู่กรณี ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะกล่าวอ้างว่า ในการประชุมพิจารณาการย้ายแทนตำแหน่งที่ว่างในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ได้ให้นาย ส. ออกนอกห้องประชุมเพื่อไม่ให้มีอำนาจในการพิจารณา

และไม่ให้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมของ คณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ปรากฏว่านาย ส. ได้เข้าร่วมในการประชุมครั้งนี้ในฐานะกรรมการเพื่อพิจารณากลั่นกรองการย้ายข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาด้วย โดยมีการพิจารณาให้คะแนนตามหลักเกณฑ์การพิจารณาการย้าย ซึ่งในส่วนของ การให้คะแนนผู้ขอย้ายในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ที่ว่าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้คะแนนรวม ๔๓ คะแนน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้คะแนนรวม ๔๕ คะแนน และนาย ส. ได้คะแนนรวม ๔๘ คะแนน และในรายงานการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการบันทึกว่าได้มีการเชิญนาย ส. ออกจากที่ประชุมแต่อย่างใด แม้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองจะอ้างหลักฐานเอกสารเป็นหนังสือรับรอง ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ของนาย ป. ซึ่งเป็น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระบุรี เขต ๑ กับนาย ว. ซึ่งเป็นข้าราชการ บำนาญสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระบุรี เขต ๑ ที่รับรองข้อมูลในการประชุม ของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ว่า เมื่อพิจารณาการย้ายแทนตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ที่ว่าง ได้เชิญนาย ส. ออกจากห้องประชุมจริง เพราะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณา เนื่องจากนาย ส. ได้ยื่น คำขอย้ายในครั้งนี้ด้วย แต่หนังสือรับรองดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานเอกสารที่จัดทำขึ้นภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ แล้ว จึงเป็นเอกสาร ที่ไม่น่าเชื่อถือ อีกทั้งตามรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๙ ในวันเดียวกัน ยังปรากฏว่านาย ส. ซึ่งเป็นประธานอนุกรรมการได้เข้าร่วมประชุมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตอน การลงมติพิจารณาตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ จึงออกจากห้องประชุม หลังจากนั้น ก็ได้เข้าร่วมพิจารณาในตำแหน่งอื่นอีก การที่นาย ส. เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรอง การย้ายและร่วมพิจารณาให้คะแนนผู้ขอย้ายในการประชุมของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ และเป็นประธานอนุกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดแรงจูงใจ ต่อกรรมการกลั่นกรองการย้ายคนอื่น ๆ ที่จะพิจารณาให้คะแนนตัวผู้ยื่นคำร้องขอย้ายรายอื่น ๆ การที่นาย ส. เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคำร้องขอย้ายของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และ ของนาย ส. เองก่อนมีคำสั่งย้าย จึงถือว่านาย ส. เป็นคู่กรณีจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสภาพอันร้ายแรง ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ถือว่ามีความบกพร่องในกระบวนการพิจารณา อันเป็นสาระสำคัญทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี

เขต ๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่สั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ย้ายนาย ส. ไปเป็น  
ผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๓๓/๒๕๕๙)



## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการตรวจและประเมินรายงานผลการปฏิบัติงานและผลงานทางวิชาการ มีอำนาจตามกฎหมายในการใช้ดุลพินิจให้ผู้รับการประเมินปรับปรุงแก้ไขผลงานทางวิชาการ และศาลปกครองไม่อาจวินิจฉัยก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจโดยแท้ในทางวิชาการของคณะกรรมการฯ ได้ แต่ในขั้นตอนการตรวจและประเมินผลงานทางวิชาการ หากคณะกรรมการฯ เห็นว่าผลงานของผู้รับการประเมินต้องปรับปรุงหรือแก้ไขในส่วนตัวควรแจ้งให้ทราบตั้งแต่การปรับปรุงแก้ไขในครั้งที่ ๑ เมื่อผู้รับการประเมินเสนอผลงานที่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว คณะกรรมการฯ ควรพิจารณาว่าได้ปรับปรุงแก้ไขตามคำสั่งหรือไม่ การที่คณะกรรมการฯ มีคำสั่งให้ผู้รับการประเมินปรับปรุงแก้ไขผลงานครั้งที่ ๒ ในเรื่องที่แตกต่างกันจากเรื่องเดิม เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การนำผลการประเมินดังกล่าวมาพิจารณาวินิจฉัยมีมติไม่อนุมัติให้ผู้รับการประเมินเลื่อนตำแหน่ง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งครูชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๑ ได้ยื่นคำขอรับการประเมินผลงานทางวิชาการ ในตำแหน่งครูวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๑ และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๑ เดิม)) ได้แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการตรวจและประเมินรายงานผลการปฏิบัติงานและผลงานทางวิชาการ สาขาวิชาสุขศึกษาและพลศึกษา) เพื่อตรวจผลงานของผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ศึกษาธิการจังหวัดขอนแก่น (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต ๑ และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๑ เดิม)) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขผลงานถึง ๒ ครั้ง ตามข้อสังเกตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ซึ่งต่อมาได้รับแจ้งว่าให้ไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะในส่วนที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ส่งผลงานทางวิชาการ เรื่อง การพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นการจัดกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทักษะการคิด โดยใช้กระบวนการกลุ่มและยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ กลุ่มสาระการเรียนรู้สุขศึกษาและพลศึกษา รายวิชาสุขศึกษา รายวิชา พ ๒๑๑๐๑ (สุขศึกษา) ช่วงชั้นที่ ๒ ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจและประเมินรายงานผลการปฏิบัติงานและผลงานทางวิชาการ ของผู้ที่ขอเลื่อนวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ๙ คน โดยการตรวจ และประเมินผลงานของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ช. ประธานกรรมการได้มอบหมาย ให้กรรมการรายผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศ. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จ. และนาย ส. ครูชำนาญการพิเศษ ให้เป็นผู้ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๑ โดยผู้ช่วย ศาสตราจารย์ ศ. และนาย ส. ประเมินให้ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนผ่านเกณฑ์ แต่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จ. ประเมินให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านเกณฑ์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ ๒ โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศ. และนาย ส. ประเมินให้ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนผ่านเกณฑ์ แต่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จ. ประเมินให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านเกณฑ์เช่นเดิม และให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไข ผลงานทางวิชาการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขผลงานดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการแจ้งให้ข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาปรับปรุงแก้ไขผลงานทางวิชาการได้เพื่อให้เกิดผลดีและความรวดเร็วแก่ผู้รับ การประเมินนั้น เป็นการกระทำที่ไม่เกินขอบอำนาจหรือวัตถุประสงค์ของการตรวจและประเมิน ผลงานทางวิชาการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขผลงาน จึงเป็น การดำเนินการภายในอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเป็น การดำเนินการโดยชอบแล้ว

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีอำนาจให้ผู้รับการตรวจและประเมินฯ ปรับปรุงแก้ไขผลงานทางวิชาการโดยเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ ประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี โดยทำการตรวจประเมินครั้งที่ ๑ และมีมติให้ผู้ฟ้องคดี ปรับปรุงผลงานทางวิชาการใหม่ ภายใน ๖ เดือน ตามข้อสังเกต ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุง ผลงานเสร็จแล้วได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ผู้ฟ้องคดี ปรับปรุงผลงานทางวิชาการใหม่ครั้งที่ ๒ ให้แล้วเสร็จ ภายใน ๓ เดือน โดยมีข้อสังเกตที่เพิ่มขึ้น จากข้อสังเกตที่ได้ตรวจประเมินครั้งที่ ๑ แม้การประเมินผลงานดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และศาลไม่อาจวินิจฉัยก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจโดยแท้ในทางวิชาการของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ แต่ในขั้นตอนของการตรวจและประเมินผลงานดังกล่าว หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ได้อ่านผลงานของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับการตรวจและประเมินฯ ต้องปรับปรุง หรือแก้ไขผลงานในส่วนใดควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตั้งแต่การแจ้งให้ปรับปรุงแก้ไขในครั้งที่ ๑ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ถูกต้อง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจและประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีโดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขในครั้งที่ ๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและเสนอผลงานที่แก้ไขแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ควรพิจารณาว่า ผลงานที่เสนอดังกล่าวได้แก้ไขไปตามข้อสังเกตแล้วหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงผลงานทางวิชาการใหม่ในครั้งที่ ๒ ในเรื่องอื่นอีกที่แตกต่างจากเรื่องเดิม ทั้งที่ได้พิจารณาเรื่องนั้นเสร็จแล้ว จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการตรวจและประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี โดยกรรมการรายผู้ช่วยศาสตราจารย์ จ. ว่าถูกต้องอย่างไร จึงรับฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการประเมินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยแล้วมีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนเป็นวิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘๒/๒๕๕๙)

คำว่า “เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว จึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาตามข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นราย ๆ ไป โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการ ความรังเกียจของสังคม และความหมายของศีลธรรมในหลักพระพุทธศาสนาประกอบ การที่ผู้สมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการตำรวจเคยมีประวัติถูกดำเนินคดีในข้อหาเกี่ยวกับอาวุธปืน ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ อันเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายอาญา แม้ว่าขณะกระทำความผิดจะเป็นผู้เยาว์ แต่ก็มีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะแยกแยะผิดชอบชั่วดีและคาดหมายถึงผลของการกระทำที่เป็นความผิดทางกฎหมายอาญาได้ และแม้จะไม่มี ความประพฤติเสื่อมเสียและตั้งใจศึกษาจนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ก็ไม่อาจที่จะนำมาลบล้างประวัติความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีได้ การที่คณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันตำรวจนครบาลวินิจฉัยให้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติของการเป็น

ข้าราชการตำรวจตามความในข้อ ๒ (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้สมัครสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการตำรวจตามประกาศกองบัญชาการตำรวจนครบาล เรื่อง รับสมัครและสอบแข่งขันบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรี เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีรายชื่อสอบผ่านข้อเขียนและได้เข้ารับการทดสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง เข้ารับการตรวจร่างกายและได้เข้าสอบสัมภาษณ์ แต่เมื่อประกาศผลสอบรอบสุดท้าย ไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่าน แต่ปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติไม่เข้าไปตามประกาศรับสมัคร เนื่องจากเคยกระทำความผิดคดีอาญาตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ถึง ๒ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับอาวุธปืนในขณะที่เป็นเยาวชนซึ่งมีอายุเพียง ๑๖ ปี และอายุ ๒๐ ปี ยังไม่ถือว่าเป็นการประพฤติดันเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี การตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล) ซึ่งได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าไม่มีอำนาจทบทวนเรื่องดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศกองบัญชาการตำรวจนครบาล เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้ฯ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๔ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ผ่านการสอบแข่งขัน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (คณะกรรมการดำเนินการสอบแข่งขันตำรวจนครบาล ที่ ๑ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ที่ ๒) ดำเนินการเสนอชื่อให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการอบรม เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวนตั้งแต่วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๔

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำว่า “เป็นผู้ประพฤติดันเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” ในข้อ ๒ (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๖ ของผนวก ก. ท้ายประกาศกองบัญชาการตำรวจนครบาล เรื่อง รับสมัครและสอบแข่งขันบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรี เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่แน่นอนตายตัว การพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้สมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการตำรวจผู้ใดเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะพิจารณาตามข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของบุคคลดังกล่าว เพื่อการนี้ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีประเภทบุคคล ลักษณะที่ ๓ การรับสมัคร บทที่ ๑ หลักทั่วไปว่าด้วยการรับสมัครบุคคล

เข้ารับราชการตำรวจ ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ว่า กรณีอย่างไรจะถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรม อันดีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจแห่งชาตินั้น ให้พิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ เป็นราย ๆ ไป โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการ ความรังเกียจของสังคมและความหมายของศีลธรรม ในหลักพระพุทธศาสนาประกอบ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

เมื่อผู้ฟ้องคดีเคยมีประวัติกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรม ๒ คดี คดีแรก ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ข้อมาหามีอาชญากรรมและพกพาอาวุธปืน ขณะมีอายุ ๑๖ ปี และ พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง โดยศาลเยาวชน และครอบครัวกลางมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ให้ลงโทษจำคุก ๕ เดือน ปรับ ๑,๕๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษผู้ฟ้องคดีไว้ มีกำหนด ๑ ปี คумประพฤติ ๑ ปี โดยให้รายงานตัว ต่อพนักงานคุมประพฤติทุก ๔ เดือน มีกำหนด ๑ ปี คดีที่สอง ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ข้อมาหามีเครื่องกระสุนปืนในความครอบครอง ขณะมีอายุ ๒๐ ปี แต่ยังไม่ทราบผลของคดี การเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ เป็นอาชีพที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการปราบปราม และจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ในการปฏิบัติหน้าที่ ของข้าราชการตำรวจมีทั้งกฎหมายและอาชญากรรมอยู่ในความครอบครอง งานของข้าราชการ ตำรวจจึงมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีประวัติซึ่งแสดงถึงความประพฤติและการปฏิบัติตนที่อยู่ ภายใต้อำนาจและบรรทัดฐานของสังคมอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความเคารพ ศรัทธาแก่ประชาชนว่า ข้าราชการตำรวจนั้นจะสามารถพิทักษ์กฎหมายและผดุงความยุติธรรม ไปได้ เมื่อพิจารณาจากข้อหาและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่เคยมีประวัติถูกดำเนินคดีในข้อหา เกี่ยวกับอาวุธปืนตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และ สิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ถือเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติให้การกระทำ เช่นนั้นเป็นความผิดไว้โดยชัดแจ้งโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะใช้อาวุธปืนดังกล่าวกระทำความผิดอื่นใด หรือไม่ เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้บุคคลใดใช้อาวุธปืนซึ่งเป็นอาวุธที่ร้ายแรง ก่ออันตรายต่อบุคคล หรือทรัพย์สินของผู้อื่นได้ ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่วิญญูชนทั่วไปควรปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด การกระทำความผิดดังกล่าวย่อมเป็นความประพฤติผิดบรรทัดฐานทั่วไปของสังคม

เมื่อคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการตำรวจ ความรังเกียจของสังคม ข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ดังกล่าวก็เพียงพอที่วิญญูชนจะลงความเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติของการเป็นข้าราชการตำรวจตามความใน

ข้อ ๒ (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อ ๖ ของผนวก ก. ทำயประกาศกองบัญชาการตำรวจนครบาล เรื่อง รับสมัคร และสอบแข่งขันบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรี เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ ชั้นประทวน พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงแม้ขณะกระทำความผิดผู้ฟ้องคดีจะเป็น ผู้เยาว์ แต่ก็อยู่ในวัยที่ฟังจะมีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะแยกแยะผิดชอบชั่วดี รวมทั้งคาดหมายได้ถึง ผลของการกระทำที่เป็นความผิดทางกฎหมายอาญาได้ และแม้ภายหลังผู้ฟ้องคดีไม่มีความประพฤติ เสื่อมเสียและตั้งใจศึกษาจนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีก็ตาม แต่ก็ไม่อาจนำมาลบล้าง ประวัติความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็น ข้าราชการตำรวจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มี ความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ของการเป็นข้าราชการตำรวจตามความในข้อ ๒ (๒) ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีประกาศกองบัญชาการตำรวจนครบาล เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้ฯ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๔ ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้ โดยไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕/๒๕๖๐)

เมื่อข้าราชการผู้ขอโอนไปรับราชการในสังกัดหน่วยงานอื่นเป็นผู้ขอรับ การโอน ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ของหน่วยงานผู้รับโอนจึงใช้อำนาจออกคำสั่งยกเลิกการรับโอนได้ ไม่ถือเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบคดีหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และการที่ผู้มีอำนาจของทั้งสองฝ่ายตกลง ยินยอมในการโอนข้าราชการ ยังคงเป็นเพียงขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อโอนข้าราชการ จากหน่วยงานหนึ่งไปสังกัดหน่วยงานอื่น ซึ่งยังไม่มีผลให้ข้าราชการผู้ขอโอนพ้นจาก ตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือนในสังกัดหน่วยงานเดิม ผู้มีอำนาจของหน่วยงานผู้รับโอน จึงมีอำนาจที่จะพิจารณาให้ยกเลิกการโอนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการตามที่ เห็นสมควร และเมื่อการโอนข้าราชการเป็นเรื่องระหว่างหน่วยงานตกลงให้ความยินยอม และการรับโอนข้าราชการเป็นอำนาจของผู้มีอำนาจของหน่วยงานผู้รับโอนที่จะออกคำสั่ง ยกเลิกการรับโอนและย่อมมีผลให้คำสั่งการรับโอนถูกระงับไป ข้าราชการผู้ขอโอน ไม่อาจแสดงการเปลี่ยนแปลงเจตนาด้วยตนเองได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ รับโอนผู้ฟ้องคดีมารับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ระดับปฏิบัติการ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ ขอให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม แต่หลังจากนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ขอระงับการโอนผู้ฟ้องคดีไปรับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ที่จะโอนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ ยกเลิกคำสั่งรับโอนผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ โดยอ้างหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ ที่แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีขอยกเลิกการโอนไปรับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทบทวนคำสั่งยกเลิกการรับโอนดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สำคัญผิดว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ที่จะโอนแล้ว แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง ยกเลิกการรับโอนข้าราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อพิพาทคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๒ แจ้งปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่า มีความประสงค์จะรับโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอทราบข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับโอนผู้ฟ้องคดี ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขไม่ขัดข้องในการให้โอนผู้ฟ้องคดีไปรับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และยินดีให้โอนได้ตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป พร้อมทั้งแจ้งรายละเอียดประวัติการรับราชการของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศรายชื่อผู้ผ่านการประเมินความรู้ความสามารถ และทดสอบความรู้ ความสามารถ เพื่อการบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ตั้งแต่ระดับ ๘ ลงมา ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินในลำดับที่ ๓๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ ให้รับโอนผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ แจ้งปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งรับโอนผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงขอให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม และจัดส่งทะเบียนประวัติหนังสือรับรองการจ่ายเงินเดือนครั้งสุดท้าย พร้อมรายละเอียดวันลาไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อไป แต่ต่อมาปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ แจ้งหัวหน้ากลุ่มงานบริหาร

ทรัพย์สินบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่า ขอร้องการโอนไปรับราชการในสังกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากมีปัญหาขัดข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและมีความประสงค์จะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ที่กลุ่มกฎหมาย สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ต่อไป โดยผู้ฟ้องคดี จะทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงเจตจำนงสละสิทธิ์เป็นหนังสือหลังกลับจากราชการต่างจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีขอร้องการโอนไปรับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากประสงค์ จะอยู่ปฏิบัติงานที่กลุ่มกฎหมาย สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ ยกเลิกคำสั่งรับโอนผู้ฟ้องคดีตามคำสั่ง ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ โดยอ้างถึงหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว และได้แจ้งให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขทราบถึงการยกเลิกคำสั่งรับโอนผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งรับโอนผู้ฟ้องคดีมาสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็เนื่องมาจากสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีขอร้องการโอนไป รับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเอง จึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจออกคำสั่งยกเลิกการรับโอนผู้ฟ้องคดีโดยมีอคติหรือเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยมีชอบแต่ประการใด การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งสองฝ่ายตกลงยินยอมในการโอนผู้ฟ้องคดี ยังคงเป็นเพียง ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อโอนข้าราชการจากหน่วยงานหนึ่งไปสังกัดหน่วยงานอื่น ซึ่งยังไม่มีผล ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือนในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ต่อมา เมื่อมีการยกเลิกการโอนผู้ฟ้องคดีไปสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันอยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชา ที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่จะพิจารณาเพื่อให้เกิดประโยชน์ แก่ทางราชการตามที่เห็นสมควร ส่งผลให้การโอนผู้ฟ้องคดีไปรับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมต้องถูกระงับไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ ยกเลิก การรับโอนผู้ฟ้องคดีมารับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ยังมีความประสงค์จะขอโอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยขอเวลา ๓ วัน เพื่อติดต่อกับฝ่ายบุคคลของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้รับหนังสือดังกล่าวนั้น เห็นว่า การโอนข้าราชการเป็นเรื่องระหว่างหน่วยงานตกลงให้ความยินยอม ผู้ฟ้องคดีไม่อาจแสดง การเปลี่ยนแปลงเจตนาด้วยตนเองได้ และข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่าได้รับแจ้งหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ที่ออกคำสั่งยกเลิกการรับโอนล่าช้า โดยผู้ฟ้องคดีได้แสดงการเปลี่ยนแปลงเจตนาว่ายังประสงค์



จะโอนไปปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น แม้จะเป็นการแจ้งการเปลี่ยนแปลงเจตนา ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งยกเลิกการรับโอนผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่การรับโอนผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งยกเลิกการรับโอน ผู้ฟ้องคดีได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๘/๒๕๖๐)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การที่หน่วยงานของรัฐประกาศกำหนดเกณฑ์และตัวชี้วัดเพื่อประกอบเกณฑ์การพิจารณาตัวบุคคลในการจัดข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตามกรอบอัตรากำลัง โดยกำหนดหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดแต่ละด้านมีรายละเอียดชัดเจนและประกาศให้ทราบทั่วกัน และในกรณีที่มีผู้ได้คะแนนรวมเท่ากันให้พิจารณาเรียงตามลำดับตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้หน่วยงานของรัฐกลับไปพิจารณาผลคะแนนที่ได้จากตัวชี้วัดในแต่ละด้านตามลำดับใหม่อีกครั้งว่าผู้ใดมีคะแนนตัวชี้วัดแต่ละลำดับมากกว่ากัน โดยมีได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ตัดทอนหรือเพิ่มคะแนนในส่วนใดส่วนหนึ่งได้แต่อย่างใด หน่วยงานของรัฐจึงต้องถือปฏิบัติตามเกณฑ์และตัวชี้วัดที่ประกาศไว้ และเมื่อหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดกำหนดไว้ทั้งความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ แต่เมื่อมีผู้ได้คะแนนรวมเท่ากัน คณะกรรมการจัดกรอบอัตรากำลังกลับพิจารณาแต่เพียงความสามารถและประสบการณ์เพราะเห็นว่าตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นในกรณีที่มีคะแนนรวมเท่ากันมิได้กำหนดความรู้รวมเข้าไปด้วย จึงไม่น่าจะแทนจากตัวชี้วัดในด้านความรู้มารวมพิจารณาด้วย ถือเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐได้คัดเลือกและมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการที่มีคะแนนต่ำกว่าข้าราชการที่เข้ารับการคัดเลือกด้วยกันเมื่อนำคะแนนด้านความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์มาพิจารณา จึงถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชัยภูมิ เขต ๑) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ จัดกรอบอัตรากำลังที่ไม่เที่ยงธรรมและมีอคติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความก้าวหน้าในอาชีพราชการตามที่ควรจะเป็น จากการแต่งตั้งนาย อ. ให้ดำรงตำแหน่ง เลขที่ ๑๔๕ คือ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน (๖ว/๗ว) กลุ่มนโยบายและแผน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์ตัวชี้วัดในการคัดเลือกปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีและนาย อ. ได้คะแนนเท่ากัน แต่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกลุ่มนโยบายและแผนมาโดยตลอดในช่วงปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ๓ ปี ย่อมมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนมากกว่า และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการจัดกรอบอัตรากำลัง) ไม่ได้มีเกณฑ์การให้คะแนนความเหมาะสมที่เป็นมาตรฐาน การที่นาย อ. ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่ง เลขที่ ๑๔๕ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน

คำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต ๑ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ ในตำแหน่งเลขที่ ๐๔๕  
 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ว/๗ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (สำนักงานคณะกรรมการ  
 การศึกษาขั้นพื้นฐาน) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓  
 (คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ชัยภูมิ) ชดใช้ค่าเสียหาย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ  
 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่  
 ดังต่อไปนี้ (๔) ออกกฎ ก.ค.ศ. ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการบริหาร  
 งานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา... มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า ให้ อ.ก.ค.ศ.  
 เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณากำหนดนโยบายการบริหาร  
 งานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนด  
 จำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานบุคคล ระเบียบ  
 หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการครู  
 และบุคลากรทางการศึกษาให้ดำรงตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา ๓๘ ค. (๒)  
 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามกรอบ  
 อัตรากำลังในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและในสถานศึกษาที่ ก.ค.ศ. กำหนดนั้น ก.ค.ศ. ได้มีมติ  
 กำหนดแนวทางในการดำเนินการดังกล่าวตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม  
 ๒๕๔๙ แจ้งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตทราบ โดยสรุปได้ว่า ให้สำนักงานเขต  
 พื้นที่การศึกษาตั้งคณะกรรมการจำนวน ๗ คน มีหน้าที่ดำเนินการจัดบุคลากรทางการศึกษาอื่น  
 ตามมาตรา ๓๘ ค. (๒) ลงกรอบอัตรากำลังตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด และเสนอความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดี  
 ที่ ๔ พิจารณาต่อไป ต่อมา ก.ค.ศ. ได้มีมติเห็นชอบให้กำหนดแนวทางการจัดข้าราชการครูและ  
 บุคลากรทางการศึกษาให้ดำรงตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา ๓๘ ค. (๒) ตามกรอบ  
 อัตรากำลังในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและในสถานศึกษาเพิ่มเติมตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ.  
 ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ โดยให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ  
 ณ วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ ได้รับการพิจารณาราวเดียวกัน โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
 โดยความเห็นชอบของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนดตัวชี้วัดแต่ละด้านให้ชัดเจนแล้วประกาศ  
 ให้ทราบทั่วกัน พร้อมทั้งส่งตัวอย่างแนวทางการกำหนดตัวชี้วัดประกอบเกณฑ์การพิจารณาตัวบุคคล  
 ในการจัดข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนดเพื่อประกอบการ  
 ดำเนินการต่อไป จากนั้นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต ๑ ได้มีประกาศลงวันที่  
 ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การกำหนดเกณฑ์และตัวชี้วัดเพื่อประกอบเกณฑ์การพิจารณาตัวบุคคล

ในการจัดข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น โดยเกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าว มีรายละเอียดในการให้คะแนนรวม ๑๐๐ คะแนน ดังนี้ ๑. ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ (๓๐ คะแนน) พิจารณาจาก ๑.๑ วุฒิทางการศึกษาตรงกับมาตรฐานตำแหน่ง ๑.๒ สาขาวิชาที่จบ การศึกษา ๑.๓ ได้รับคัดเลือกหรือเคยได้รับคัดเลือกเป็นหัวหน้ากลุ่ม/หัวหน้าฝ่าย/หัวหน้าหน่วย ๑.๔ ความสามารถพิเศษ ๑.๕ อายุราชการ ๑.๖ ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานในตำแหน่งที่สมัคร ๒. ผลงาน (๒๐ คะแนน) พิจารณาจาก ๒.๑ จำนวนครั้งที่ได้รับพิจารณาจากการเลื่อนขั้นเงินเดือน ในรอบ ๓ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๗ - ๒๕๔๙ ๒.๒ ผลงานดีเด่น (๑๕ คะแนน) ๓. อาวุโส ในราชการ (๒๐ คะแนน) พิจารณาจากอาวุโสในราชการตามลำดับ ดังนี้ ๓.๑ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในระดับสูงกว่าเป็นผู้อาวุโสกว่า ๓.๒ ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับนั้น มาก่อนเป็นผู้อาวุโสกว่า ๓.๓ ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งในระดับนั้นพร้อมกัน ผู้ดำรงตำแหน่งในขั้นสูงกว่า เป็นผู้อาวุโสกว่า ๓.๔ ถ้ารับเงินเดือนขั้นเดียวกัน ผู้มีอายุราชการมากกว่าเป็นผู้อาวุโสกว่า ๓.๕ ถ้าอายุราชการเท่ากัน ผู้ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสูงกว่าเป็นผู้อาวุโสกว่า ๓.๖ ถ้าได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นเดียวกัน ผู้ได้รับพระราชทานชั้นนั้นมาก่อน เป็นผู้อาวุโสกว่า ๓.๗ ถ้าได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นนั้นพร้อมกัน ผู้มีอายุตัว มากกว่าเป็นผู้อาวุโสกว่า ๔. วินัย (๑๕ คะแนน) พิจารณาจากการลงโทษทางวินัยตั้งแต่รับราชการ ถึงปัจจุบัน ๕. ความเหมาะสมอื่นและประโยชน์ที่ทางราชการได้รับ (๑๕ คะแนน) และ ๖. ในกรณี ที่มีผู้ได้คะแนนรวมเท่ากัน ให้พิจารณาเรียงตามลำดับ ดังนี้ ๖.๑ ผู้ได้คะแนนผลงานสูงกว่า ๖.๒ ความสามารถและประสบการณ์สูงกว่า ๖.๓ ผู้ที่มีอาวุโสสูงกว่า ๖.๔ ผู้ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย ๖.๕ ผู้ที่มีคะแนนความเหมาะสมอื่นและประโยชน์ที่ทางราชการได้รับสูงกว่า เห็นได้ว่า เกณฑ์ และตัวชี้วัดในการพิจารณาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าว ได้กำหนดรายละเอียดของตัวชี้วัด อย่างชัดเจน โดยแยกพิจารณาจากด้านความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ด้านผลงาน ด้านความอาวุโสในราชการ ด้านวินัย และด้านความเหมาะสมอื่น ๆ และประโยชน์ที่ทางราชการ ได้รับ และได้ประกาศให้ข้าราชการภายในสำนักงานได้ทราบโดยทั่วกันก่อนมีการจัดบุคคลเข้าสู่ ตำแหน่งดังกล่าวแล้ว

เมื่อตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ว/๗ว ตำแหน่งเลขที่ ๐๔๕ มีผู้ได้ คะแนนรวม ๙๑ คะแนน เท่ากัน ๒ คน คือ ผู้ฟ้องคดีและนาย อ. ซึ่งตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๖ ได้กำหนดให้พิจารณาเรียงตามลำดับ คือ ๖.๑ ผู้ที่ได้คะแนนผลงานสูงกว่า ๖.๒ ผู้ที่มีความสามารถ และประสบการณ์สูงกว่า ๖.๓ ผู้ที่มีอาวุโสสูงกว่า ๖.๔ ผู้ที่ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย ๖.๕ ผู้ที่มีคะแนน ความเหมาะสมอื่นและประโยชน์ที่ทางราชการได้รับสูงกว่า โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณา

ตามข้อ ๖.๑ แล้วปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีและนาย อ. ได้คะแนนผลงาน ๑๕ คะแนน เท่ากัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงพิจารณาคะแนนที่ได้จากตัวชี้วัดลำดับต่อไปตามข้อ ๖.๒ ที่ว่า ผู้ใดมีคะแนนความสามารถและประสบการณ์สูงกว่ากัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า เกณฑ์และตัวชี้วัดตามข้อ ๖.๒ กำหนดไว้แต่เพียงความสามารถและประสบการณ์เท่านั้น โดยมีได้กำหนดให้เอาตัวชี้วัดในด้านความรู้รวมเข้าไว้ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่นำคะแนนจากตัวชี้วัดในด้านความรู้มารวมพิจารณา เพียงแต่นำคะแนนจากตัวชี้วัดในด้านความสามารถและด้านประสบการณ์มาพิจารณาเท่านั้น ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนข้อ ๖.๑ ผลงาน และข้อ ๖.๒ ความสามารถและประสบการณ์ เท่ากัน กับนาย อ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้พิจารณาคะแนนที่ได้จากตัวชี้วัดลำดับต่อไปตามข้อ ๖.๓ ซึ่งกำหนดว่า ผู้ใดมีอาวุโสสูงกว่ากัน ปรากฏว่านาย อ. รับเงินเดือนขั้นสูงกว่าผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเห็นว่านาย อ. มีความอาวุโสสูงกว่าผู้ฟ้องคดี จึงให้นาย อ. ลงในกรอบอัตรากำลังตำแหน่ง เลขที่ ๑๔๕ เห็นว่า แม้หลักเกณฑ์ในข้อ ๖.๒ จะกำหนดไว้แต่เพียงความสามารถและประสบการณ์ โดยมีได้นำเอาความรู้มากำหนดไว้ด้วยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเกณฑ์ในข้อ ๖. ซึ่งเป็นการที่มีผู้ได้คะแนนรวมเท่ากันแล้ว เกณฑ์ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับไปพิจารณาผลคะแนนที่ได้จากตัวชี้วัดในแต่ละด้านตามลำดับใหม่อีกครั้ง ว่าผู้ใดมีคะแนนตัวชี้วัดแต่ละลำดับมากกว่ากัน โดยมีได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ตัดทอนหรือเพิ่มคะแนนในส่วนใดส่วนหนึ่งได้แต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าเกณฑ์และตัวชี้วัดตามข้อ ๖.๒ กำหนดไว้แต่เพียงความสามารถและประสบการณ์เท่านั้น โดยมีได้กำหนดเอาความรู้รวมเข้าไปด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่นำคะแนนจากตัวชี้วัดในด้านความรู้มารวมพิจารณาด้วย นั้น จึงเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เอง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีและนาย อ. ได้คะแนนผลงานตามข้อ ๖.๑ เท่ากัน กรณีจึงต้องพิจารณาคะแนนที่ได้จากตัวชี้วัดด้านความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ซึ่งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนความรู้ความสามารถและประสบการณ์มากกว่านาย อ. ๑ คะแนน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องถือปฏิบัติตามข้อ ๖.๒ ของเกณฑ์และตัวชี้วัดเพื่อประกอบเกณฑ์การพิจารณาตัวบุคคลในการจัดข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นตามมาตรา ๓๘ ค. (๒) ตามกรอบอัตรากำลังในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและในสถานศึกษาที่ ก.ค.ศ. กำหนด และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต ๑ ให้ความเห็นชอบ ตามประกาศสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยภูมิ เขต ๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการจัดลงกรอบอัตรากำลังในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ว/๗ว ตำแหน่งเลขที่ ๑๔๕ โดยไม่ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามข้อ ๖.๓ ในด้านความอาวุโสในราชการอีกต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. ได้คะแนนในด้านความสามารถและประสบการณ์ตามข้อ ๖.๒ เท่ากัน

แล้วไปพิจารณาหลักเกณฑ์ตามข้อ ๖.๓ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ เฉพาะตำแหน่งเลขที่ ๑๔๕ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ว/๗ว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๔๘/๒๕๕๙)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การขอลาออกหรือการขอยกเลิกการลาออกจากราชการของพนักงานส่วนตำบลเป็นสิทธิที่พนักงานส่วนตำบลสามารถกระทำได้ และคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีผลทางกฎหมายให้ผู้ยื่นหนังสือลาออกจากราชการได้ต่อเมื่อมีการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้ว เว้นแต่กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดให้ความเห็นชอบหรือมิได้ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันขอลาออก ซึ่งจะทำให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ขอลาออก

การที่พนักงานส่วนตำบลได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการ โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเบื้องต้นอนุญาตให้ลาออกจากราชการและได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดให้ความเห็นชอบ แต่เมื่อผู้ขอลาออกจากราชการได้ยื่นหนังสือขอยกเลิกการลาออกจากราชการก่อนที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดจะได้พิจารณา จึงเป็นการใช้สิทธิแสดงเจตนาขอถอนเรื่องการลาออกจากราชการก่อนที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดให้ความเห็นชอบการลาออก และถือว่าไม่มีความประสงค์ที่จะขอลาออกจากราชการอีกต่อไป นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชอบที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ใหม่ที่ยื่นมาโดยชอบตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกลับยืนยันความเห็นที่ได้อนุญาตให้ลาออกจากราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามเจตนาของผู้ขอลาออกที่ใช้สิทธิขอถอนหนังสือขอลาออกภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และการที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมีมติเห็นชอบให้ลาออกจากราชการ ทั้งที่ทราบข้อเท็จจริงว่าได้มีหนังสือขอถอนการลาออกจากราชการไว้ก่อนแล้ว จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรณีขอลาออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ถูกผู้ฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแม้ตนจะได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์

๒๕๕๖ และลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอยกเลิกการลาออกจากราชการ ทั้งยังมีหนังสือขอลาออกต่อท้องถื่นจังหวัดก่อนที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดพังงาจะมีมติเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการและก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมายแล้ว จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๖ และให้คืนสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลาออกจากราชการของพนักงานส่วนตำบล ย่อมเห็นได้ว่าการขอลาออกจากราชการของพนักงานส่วนตำบลที่แสดงเจตนาด้วยการยื่นหนังสือขอลาออกต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันว่าตนไม่มีความประสงค์จะรับราชการอีกต่อไป นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเพียงการพิจารณาให้ความเห็นเบื้องต้นในสองกรณี คือ กรณีการให้ความเห็นว่าควรอนุญาตให้พนักงานส่วนตำบลนั้นลาออกจากราชการได้ตามวันที่ขอลาออก กับกรณีการให้ความเห็นว่าควรยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ขอลาออก และเมื่อมีการให้ความเห็นเบื้องต้นแล้ว ก็จะต้องเสนอให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีคำสั่งให้ผู้ยื่นหนังสือนั้นลาออกจากราชการได้ ดังนั้นคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะมีผลทางกฎหมายให้ผู้ยื่นหนังสือดังกล่าวลาออกจากราชการได้ต่อเมื่อมีการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแล้ว เว้นแต่กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ หรือมิได้ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันขอลาออก ซึ่งจะทำให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ขอลาออก อย่างไรก็ตาม ผู้ยื่นคำขอลาออกยังชอบที่จะขอลาออกหนังสือขอลาออกได้ก่อนที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบการลาออกเสร็จสิ้น ด้วยเหตุนี้ การขอลาออกหรือการขอยกเลิกการลาออกจากราชการ จึงเป็นสิทธิของพนักงานส่วนตำบลที่สามารถกระทำได้

ผู้ฟ้องคดีในขณะดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการ (กรณียื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน) ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ โดยให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นควรอนุญาตให้ยื่นหนังสือลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และอนุญาตให้ลาออกจากราชการได้ตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ พร้อมกับมีหนังสือส่งเรื่องไปให้



คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาพิจารณา จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้ความเห็นเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลาออกล่วงหน้าก่อนวันขอลาออกน้อยกว่า ๓๐ วัน และเห็นว่าควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ เพื่อเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาให้ความเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามข้อ ๑๐๖ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ ต่อไป แม้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ อนุมัติในหลักการว่าการเสนอเรื่องการลาออกจากราชการของพนักงานส่วนตำบล ไม่ต้องนำเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาเพื่อพิจารณา แต่ให้รายงานเพื่อทราบก็ตาม แต่การมีมติอนุมัติในหลักการดังกล่าวขัดแย้งกับประกาศของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาดังกล่าวข้างต้นที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอลาออกจากราชการของพนักงานส่วนตำบลไว้โดยชัดแจ้ง และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ ที่อนุมัติหลักการเช่นนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ดี ประกอบกับการที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ เห็นชอบให้ทบวามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยให้มีมติให้กรณีการลาออกจากราชการของพนักงานส่วนตำบลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาก่อนทุกครั้ง กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการได้ตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ตามหนังสือขอลาออกจากราชการ (กรณียื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน) มีสภาพเป็นคำสั่งตามข้อ ๘๓ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ขอยกเลิกการลาออกจากราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นเวลาก่อนที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาได้พิจารณาอนุมัติเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิแสดงเจตนาขอลอนเรื่องการลาออกจากราชการของตนก่อนที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาให้ความเห็นชอบการลาออกเสร็จสิ้นตามข้อ ๑๐๔ วรรคสาม ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาฉบับเดียวกัน ในกรณีเช่นนี้ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความประสงค์ที่จะขอลาออก

จากราชการอีกต่อไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ใหม่ของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นมาโดยชอบตามขั้นตอนและวิธีการที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาบับดังกล่าวกำหนดไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาระงับการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการลาออกของผู้ฟ้องคดี แต่กลับมีความเห็นท้ายหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ขอยกเลิกการลาออกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีลาออกแล้วจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ พร้อมกับมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาเพื่อส่งหนังสือขอลงนามการลาออกจากราชการของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับ และแจ้งยืนยันความเห็นว่าได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่ใช้สิทธิขอลงนามหนังสือขอลาออกโดยได้ยื่นมาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และการที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ มีมติเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ ทั้งที่ทราบข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอลงนามการลาออกจากราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีไว้ก่อนแล้ว มติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาดังกล่าว จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๘๓ วรรคสาม ข้อ ๘๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑๐๔ วรรคสาม ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรณีลาออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพังงาดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๕/๒๕๖๐)

การที่นายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด มีคำสั่งให้ข้าราชการที่ถูกร้องเรียนไปประจำเทศบาล เมื่อมิได้เป็นการออกคำสั่งโดยพลการหรือตามอำเภอใจ แต่เป็นผลจากการพิจารณาของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และแม้ว่าการสืบสวนข้อเท็จจริงจะมีใช้การดำเนินการทางวินัย แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการผู้ถูกร้องเรียนมีมูลความผิดตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า มีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กลับแก้งผู้ได้บังคับบัญชาไม่ให้ผ่านประเมินคุณลักษณะเพื่อเลื่อนระดับ เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายจริงหรือไม่ ซึ่งหากให้ข้าราชการผู้ถูกร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ อาจเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง รวมทั้ง อาจสร้างความขัดแย้งให้เกิดแก่ข้าราชการในสังกัด จึงมีเหตุเพียงพอที่จะสั่งให้ประจำเทศบาลได้ หากจำต้องถึงขนาดรับฟังข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นว่ามีมูลความผิดจึงจะเป็นเหตุให้สั่งประจำเทศบาลได้ อีกทั้ง นายกเทศมนตรีผู้ออกคำสั่งไม่มีเหตุโกรธเคืองหรือข้อพิพาทกับคู่กรณี ในคำสั่ง อันจะฟังได้ว่าเป็นการกลับแก้งหรือดำเนินการไปโดยพลการหรือตามอำเภอใจ แต่อย่างไรก็ดี คำสั่งให้ข้าราชการที่ถูกร้องเรียนไปประจำเทศบาลจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ระดับ ๘ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาล) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลมีระยะเวลา ๓ เดือน กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธานผู้ร้องสอด (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด) ซึ่งได้มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกลับแก้งผู้ฟ้องคดีโดยทำให้ขาดโอกาสเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับ ออกคำสั่งก่อนที่จะได้รับทราบผลการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่ถูกร้องเรียน และทำให้ได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พร้อมกับดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อรับฟังได้ว่า ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กลับแก้งนางสาว น. โดยไม่ให้ผ่านการประเมินคุณลักษณะเพื่อเลื่อนระดับ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำกล่าวหา และหากผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงมีมูลความผิดทางวินัย

ก็ให้ดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้สั่งการให้สืบสวนข้อเท็จจริง หากเป็นไปได้ตามคำร้องให้นำเรื่องเสนอผู้ร้องสอดเพื่อขอประจำเทศบาล โดยให้ส่งเรื่องไปยัง ท้องถิ่นจังหวัดภายในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงประธานผู้ร้องสอดเพื่อขอความเห็นชอบในการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลมีระยะเวลา ๖ เดือน แต่เมื่อผู้ร้องสอดได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แล้วเห็นว่า ยังไม่มีการสืบสวนหาข้อเท็จจริงและยังไม่มีแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการทางวินัย จึงมีมติ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สืบสวนสอบสวนให้ปรากฏข้อเท็จจริงแล้วนำเสนอในการประชุมครั้งต่อไป ดังนั้น ข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง การให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลมีระยะเวลา ๖ เดือน จึงตกไป หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการ สืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งต่อมา คณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ รายงานผล ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า เพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ และให้การสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่ให้เกิดความขัดแย้ง ในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับไม่ให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ เห็นควร ส่งเรื่องให้ผู้ร้องสอดพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลมีระยะเวลา ๖ เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานผู้ร้องสอดขอความเห็นชอบในการสั่งผู้ฟ้องคดี ประจำเทศบาลมีระยะเวลา ๖ เดือน โดยให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติ ราชการ ณ ศูนย์บริการสาธารณสุข แห่งที่ ๓ ผู้ร้องสอดได้ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุม เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ แล้วมีมติเห็นชอบให้สั่งผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลมีระยะเวลา ไม่เกิน ๓ เดือน และให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอ ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลเป็นเวลา ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป เห็นได้ว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาล เป็นเวลา ๓ เดือน นั้น เป็นคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ออกโดยพลการหรือตามอำเภอใจ แต่เป็นผลจากการพิจารณาของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เสนอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า เห็นควรส่งเรื่องให้ผู้ร้องสอดพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลเป็นเวลา ๖ เดือน เพื่อให้การสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยความเรียบร้อย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานผู้ร้องสอดขอความเห็นชอบในการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำ เทศบาล จึงเป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ อีกทั้ง เมื่อผู้ร้องสอดพิจารณาก็ได้เห็นชอบให้สั่งผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลมีระยะเวลา ๖ เดือน แต่ให้ประจำ เทศบาลมีระยะเวลาไม่เกิน ๓ เดือน และให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

ณ ศูนย์บริการสาธารณสุข แห่งที่ ๓ ซึ่งแม้การสืบสวนข้อเท็จจริงจะมีใช้การดำเนินการทางวินัย แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องร้องเรียนผู้ฟ้องคดีว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กลั่นแกล้งนางสาว น. โดยไม่ผ่านประเมินคุณลักษณะเพื่อเลื่อนระดับ เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายจริงหรือไม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาว น. และเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจให้คุณและให้โทษต่อนางสาว น. รวมถึงผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีคนอื่นที่ต้องเป็นพยานในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหา ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ รวมทั้งอาจสร้างความขัดแย้งให้เกิดแก่พนักงานเทศบาลในสังกัด จึงมีเหตุเพียงพอที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลได้ หากจำต้องถึงขนาดรับฟังข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นว่ามีมูลความผิด จึงจะเป็นเหตุให้สั่งประจำเทศบาลได้ อีกทั้งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเหตุโกรธเคืองหรือข้อพิพาทกับผู้ฟ้องคดีอื่นจะฟังได้ว่าการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีหรือดำเนินการไปโดยพลการหรือตามอำเภอใจแต่อย่างใด แต่การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอำนาจเจริญ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ข้อ ๒๗๔ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๓ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลเป็นเวลา ๓ เดือน จึงชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๓/๒๕๖๐)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เมื่อข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหาคณบดี ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาคณบดีไว้เป็นการเฉพาะ และการดำเนินการสรรหาคณบดีเป็นการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งต้องบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การดำเนินการสรรหาคณบดีมิใช่การพิจารณาลงมติในเรื่องใด ๆ ที่จะอยู่ในบังคับของมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ที่กำหนดให้การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เพราะมาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การลงมติในกรณีทั่ว ๆ ไป แต่การลงมติของที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาคณบดีเป็นการลงคะแนนเพื่อสรรหาบุคคลซึ่งพิจารณาจากจำนวนคะแนนที่ได้รับเป็นสำคัญ ผู้มีคะแนนเสียงสูงสุดจึงย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดี การที่คณะกรรมการสรรหาปฏิเสธผู้ใดคะแนนเสียงสูงสุดและดำเนินการลงคะแนนใหม่ จึงเป็นกระบวนการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีตามกระบวนการสรรหาใหม่ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่) ได้แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการสรรหาคณบดีคณะมนุษยศาสตร์) เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการสรรหาและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาและมีมติแต่งตั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการสรรหาโดยใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งคณบดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในการลงคะแนนเสียงครั้งแรกเพื่อคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ ซึ่งมีจำนวน ๕ คน ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนเป็นอันดับที่ ๑ คือ ๓ คะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งมีจำนวน ๗ คน ที่ประชุมได้มีมติให้ลงคะแนนใหม่อีกครั้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับรองศาสตราจารย์ ร. ซึ่งได้คะแนนเพียง ๑ คะแนน จากการลงคะแนนเสียงครั้งแรกในการลงคะแนนครั้งที่สองนี้ ผู้ฟ้องคดีได้คะแนน ๓ คะแนน รองศาสตราจารย์ ร. ซึ่งได้คะแนน ๔ คะแนน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งรองศาสตราจารย์ ร. ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะมนุษยศาสตร์

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ในการลงคะแนนเสียงครั้งแรก ปรากฏผลคะแนนว่า ผู้ฟ้องคดีได้ ๓ คะแนน รองศาสตราจารย์ ส. ได้ ๒ คะแนน รองศาสตราจารย์ ร. ได้ ๑ คะแนน รองศาสตราจารย์ ท. ได้ ๐ คะแนน อาจารย์ ส. ได้ ๐ คะแนน ที่ประชุมได้มีมติให้ทำการคัดเลือก ผู้สมควรดำรงตำแหน่งคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ โดยให้มีการลงคะแนนใหม่อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่าผลการลงคะแนนในครั้งแรกไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ผลการลงคะแนนในครั้งใหม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีและรองศาสตราจารย์ ร. ได้คะแนนคนละ ๓ คะแนนเท่ากัน ประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ออกเสียงลงคะแนนให้รองศาสตราจารย์ ร. อีกเสียงหนึ่ง ผลคะแนนจึงเป็น ๔ ต่อ ๓ เสียง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีมติเสนอชื่อ รองศาสตราจารย์ ร. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ กรณี จึงเห็นได้ว่าการลงคะแนนครั้งแรกนั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด โดยข้อบังคับ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยการสรรหาคณบดี พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาคณบดีไว้เป็นการเฉพาะ และถึงแม้การดำเนินการสรรหาคณบดีจะเป็นการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งต้องบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่ก็มีใช้ การพิจารณาลงมติในเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในบังคับบทบัญญัติมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ที่กำหนดว่าการลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เพราะมาตราดังกล่าวเป็นการกำหนด หลักเกณฑ์การลงมติในกรณีทั่ว ๆ ไป แต่กรณีนี้เป็นการลงคะแนนเพื่อสรรหาบุคคลซึ่งพิจารณา จากจำนวนคะแนนที่ได้รับเป็นสำคัญ และเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคะแนนเสียงสูงสุดตามมติที่ประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับการเสนอชื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธ ผลการลงมติดังกล่าวและดำเนินการลงคะแนนใหม่ และเสนอชื่อรองศาสตราจารย์ ร. ให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ จึงเป็นกระบวนการสรรหาที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และส่งผลให้คำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง คณบดีคณะมนุษยศาสตร์ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่สั่งการตามกระบวนการสรรหาดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

แม้ว่าในกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ตามข้อบังคับดังกล่าวอาจมีการกำหนดและปรับเปลี่ยน หลักเกณฑ์หรือแนวทางได้ตามความเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริง สถานการณ์ และปัจจัยต่าง ๆ ก็ตาม แต่โดยที่หลักเกณฑ์หรือแนวทางในเรื่องดังกล่าวมีผลบังคับกับบุคคล การจะกำหนด หรือปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์หรือแนวทางเป็นเช่นใด จึงจำเป็นต้องมีการให้บุคคลหรือผู้ที่อยู่ใน

บังคับของหลักเกณฑ์หรือแนวทางเรื่องนั้น ๆ ได้มีโอกาสทราบโดยชัดแจ้งและทั่วกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดความเป็นธรรมแก่สิทธิหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในบังคับ เว้นแต่จะเป็นหลักเกณฑ์ในทางที่เป็นคุณแก่ผู้อยู่ในบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการแจ้งให้ทราบเป็นการทั่วไปก่อนว่า ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้มีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณะบดีคณะมนุษยศาสตร์ นั้น จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ หรือจะต้องได้รับคะแนนเสียงจำนวนเท่าใด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจอ้างว่าวิธีการลงคะแนนเสียงที่เปลี่ยนแปลงใหม่เป็นหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถกำหนดขึ้นเองได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๖๔/๒๕๖๐)



## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล เทศบาลจะต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล โดยประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานก่อนที่จะเสนอผลการประเมินต่อผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน การที่คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลและลูกจ้างได้นำมติคณะกรรมการพิจารณากลับกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ซึ่งไม่ได้มีการประชุมพิจารณากลับกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานจริงดังกล่าวมาพิจารณาและมีมติไม่ควรถือเลื่อนขั้นเงินเดือน (ครึ่งปีแรก) ให้แก่พนักงานเทศบาลถือเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลดังกล่าวกำหนดไว้ คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเฉพาะในส่วนที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้พนักงานเทศบาลดังกล่าว (ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ครั้งที่ ๑ (ครึ่งปีแรก) เลื่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (เทศบาลเมือง) ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งอาศัยผลการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณากลับกรองผลการประเมิน) เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ และผลการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำ) เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ ต่อประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ เรื่อง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ครั้งที่ ๑ (๑ เมษายน ๒๕๕๑) พร้อมทั้งมีคำสั่งให้เลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้พิจารณากลับกรองผลการประเมินให้เกิดมาตรฐานและความเป็นธรรมในดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ประเมินก่อนที่จะเสนอผลการประเมินต่อผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยปรากฏตามเอกสารการลงทะเบียนในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระเบียบวาระ

การประชุม และรายงานการประชุมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดให้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา และปิดการประชุมเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา โดยรายงานการประชุมมีการบันทึกว่า นาย พ. ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ช. หัวหน้าฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ได้ร่วมกันชี้แจงต่อที่ประชุมเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้รับคะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ให้ที่ประชุมทราบเพื่อประกอบการพิจารณา โดยมีนาง น. รักษาการหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล ลงลายมือชื่อเป็นผู้จัดบันทึก รายงานการประชุม และนางสาว ก. ปลัดเทศบาลเมือง ปฏิบัติหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงลายมือชื่อเป็นผู้ตรวจรายงานการประชุม พร้อมทั้งได้ลงลายมือชื่อต่อท้ายข้อความที่ระบุว่า “รายงานการประชุมฉบับนี้ได้ให้การรับรองในคราวประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑” โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าได้ให้การยอมรับว่า ในครั้งแรกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดให้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามระเบียบวาระการประชุมการพิจารณากลับนอกระบบการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ แต่ปรากฏว่าในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ นาย ช. ต้องเดินทางไปราชการ ทำให้กรรมการคนอื่นๆ มีความเห็นไม่ให้เลื่อนวันประชุมออกไปก่อน ข้อเท็จจริงจึงฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้จัดให้มีการประชุมในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่า ได้จัดให้มีการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่เจ้าหน้าที่ได้คัดลอกไฟล์ข้อมูลเดิมมาโดยไม่ได้ทำการแก้ไขวันเดือนปีนั้น เห็นว่า เอกสารลงทะเบียนการประชุม ระเบียบวาระการประชุม และรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ มีข้อความระบุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา และปิดการประชุมเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา ซึ่งในวันเดียวกันนั้น ปรากฏตามเอกสารลงทะเบียนการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระเบียบวาระการประชุม และรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา และปิดการประชุมเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่อง การพิจารณาความดีความชอบของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำ โดยอ้างอิงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ มีผลการประเมินฯ ดังนี้... ซึ่งที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้นำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ตามข้อ ๒๓๒ ประกอบกับข้อ ๒๔๒ ของประกาศ

คณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของเทศบาล ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ได้จัดให้มีการประชุมขึ้นจริงในวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา และปิดประชุมเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา อันเป็นวันเดียวกันกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จัดให้มีการประชุมขึ้น ในวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา และปิดประชุมเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เริ่มการประชุมในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังดำเนินการ ประชุมอยู่และยังไม่ได้ปิดการประชุม ถือเป็นการประชุมในวันเวลาเดียวกัน จึงไม่ใช่การประชุม ที่ต่อเนื่องกันตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ากล่าวอ้าง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังได้อ้างอิงมติของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ มาใช้เป็นหลักในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีด้วย นอกจากนี้ ในระหว่าง วันที่ ๔ ถึงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เดินทางไปราชการที่จังหวัดขอนแก่น แต่รายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับระบุว่า ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันชี้แจงต่อที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ของผู้ฟ้องคดีเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๔ ได้ชี้แจงผ่านทางโทรศัพท์ แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการระบุในรายงานการประชุมถึงการชี้แจง ผ่านทางโทรศัพท์ด้วย และเวลาการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อยู่ระหว่างเวลาเข้ารับการอบรม จึงไม่น่าเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ชี้แจง ต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่มีการบันทึกรายงานประชุมจริง จึงเห็นว่ากรณีไม่ปรากฏ พยานหลักฐานเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณา กลั่นกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ในวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ จริง เมื่อยังไม่มีการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จริง จึงยังไม่มี การพิจารณากลั่นกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ก่อนที่จะเสนอผลการประเมินต่อผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามข้อ ๓๓๕ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่มีผลการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีที่เกิดจากการพิจารณากลั่นกรองการประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปใช้เป็นหลักในการพิจารณา เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๒๓๒ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ ฉบับเดียวกัน เมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการพิจารณากลั่นกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและการพิจารณา ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่มีผล

ต่อการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งยังไม่ได้มีการประชุมพิจารณาถ้อยแถลงผลการประเมินของผู้ฟ้องคดีจริงมาประกอบการพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้วมีมติว่าไม่ควรเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ครั้งที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๐ (ครึ่งปีแรก) เลื่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามข้อ ๒๒๗ ข้อ ๒๓๒ ข้อ ๒๔๒ และข้อ ๓๓๕ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ เฉพาะในส่วนที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ครั้งที่ ๑ (ครึ่งปีแรก) เลื่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วยขั้นตอน วิธีการประเมิน และเนื้อหาในการประเมิน ซึ่งได้แก่ผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี เมื่อขั้นตอนและวิธีการประเมินในกรณีนี้ได้มีประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการไว้ชัดเจนแล้ว ดังนั้น ในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงต้องปฏิบัติตามประกาศข้างต้นโดยพิจารณาประกอบกับเนื้อหาในการประเมินซึ่งได้แก่ผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีด้วย เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ เฉพาะในส่วนที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ครั้งที่ ๑ (ครึ่งปีแรก) เลื่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ศาลจึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้โดยไม่ต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือไม่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจะต้องไปดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญต่อไป และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องไปดำเนินการเพื่อจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการฯ ตามกรอบของอำนาจหน้าที่

กรณีของผู้ฟ้องคดีใหม่แล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องนำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไปพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ครั้งที่ ๑ (ครั้งแรก) วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีอาจได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนในครั้งนี้อหรือไม่ก็ได้ หากผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะได้รับเงินเดือนในอัตราที่ได้รับ การปรับเพิ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป รวมถึงมีคุณสมบัติที่จะได้รับเงิน ประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ครบถ้วน จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณากำหนดค่าเสียหาย ตามที่มีคำขอ ส่วนค่าชดเชยการเสียโอกาสและเสื่อมศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการนั้น เป็นค่าเสียหาย ที่ไกลเกินเหตุ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ เฉพาะส่วนที่ไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ครั้งที่ ๑ (ครั้งแรก) วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่ง และมีข้อสังเกต เกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า ไปดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในช่วงตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ใหม่ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่คดีถึงที่สุด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๑๓/๒๕๖๐)

### คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การที่จะพิจารณาว่าปานดำมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด ตามข้อ ๒ (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ต้องพิจารณาจากตำแหน่งของปานดำว่าอยู่ในบริเวณที่สามารถมองเห็นได้จนแลดูน่าเกลียด เมื่อยังฟังไม่เป็นที่ยุติว่าปานดำบริเวณสะดือของผู้สมัครสอบแข่งขัน มีขนาด ลักษณะ และรูปร่างแลดูน่าเกลียด และปานดำมีตำแหน่งอยู่บริเวณสะดือมิได้อยู่ในตำแหน่งของร่างกายที่เปิดเผยโดยทั่วไป ซึ่งโดยปกติวิสัยของบุคคลในการดำเนินชีวิตประจำวันย่อมมีเสื้อผ้าปกปิดอยู่ตลอดเวลา จึงไม่เข้าลักษณะต้องห้ามของการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตามข้อ ๒ (๑๓) และไม่อาจถือได้ว่าเป็นโรคหรือมีอาการที่ไม่ควรเป็นข้าราชการตำรวจตามข้อ ๑๔ ของบัญชีโรคหรืออาการที่ไม่ควรเป็นข้าราชการตำรวจ ซึ่งเป็นผลให้ผู้สมัครสอบแข่งขันไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตามข้อ ๒ (๑๔) ของกฎ ก.ตร. ฉบับเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครสอบแข่งขันตามประกาศกองบัญชาการตำรวจ เรื่อง รับสมัครและสอบแข่งขันบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรี เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ แต่เมื่อประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้และผู้สอบแข่งขันได้สำรอง ปรากฏว่าไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดีอยู่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ แต่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีผู้มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัครเนื่องจาก “ไม่ผ่านการตรวจร่างกาย” โดยมีปานดำบริเวณสะดือ ขนาด ๖๐ ตารางเซนติเมตร ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๒ (๑๓) และข้อ ๑๖ ของผนวก ก. ท้ายประกาศกองบัญชาการตำรวจ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศกองบัญชาการตำรวจ เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้และผู้สอบแข่งขันได้สำรองฯ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๔ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๒ (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจจะต้องไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ฝี ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการ

ตำรวจแห่งชาติ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายแพทย์ใหญ่ โรงพยาบาลตำรวจ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้บัญชาการการศึกษา) กล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีมีปานดำขนาดใหญ่ประมาณ ๖ x ๑๐ เซนติเมตร หรือ ๖๐ ตารางเซนติเมตร มีลักษณะรูปร่างไม่สม่ำเสมอ ขอบไม่เรียบมีลักษณะขรุขระ สีน้ำตาลคล้ำ ๆ สลับสีจาง เป็นลักษณะที่แลดูน่าเกลียด แต่ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งตลอดมาในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงว่า ปานสีน้ำตาลที่บริเวณสะดือนั้นติดตัวมาแต่กำเนิด เป็นจุดกระจายอยู่เล็กน้อย ลักษณะเรียบกับผิวหนัง ไม่มีขอบนูน ไม่มีการอักเสบ และไม่มีการระคายเคือง ขนาดของปานตามที่กล่าวอ้างข้างต้นไม่เป็นความจริง เนื่องจากในวันที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการตรวจร่างกายที่โรงพยาบาลตำรวจ ผู้ทำการตรวจร่างกายได้ให้ผู้ฟ้องคดีและผู้เข้ารับการตรวจร่างกายรายอื่นเข้าห้องตรวจพร้อมกันครั้งละประมาณ ๕ คน และให้ยืนห่างจากผู้ตรวจร่างกายประมาณ ๑ เมตร โดยไม่ได้มีการตรวจดูลักษณะของปานโดยละเอียด และไม่ได้มีการวัดขนาดของปานแต่อย่างใด เป็นเพียงการตรวจและกะประมาณด้วยสายตา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้ยกข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อหักล้างข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงยังฟังไม่เป็นที่ยุติว่า ปานดำบริเวณสะดือของผู้ฟ้องคดีมีขนาด ลักษณะ และรูปร่างดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้าง อีกทั้งเมื่อภาพถ่ายตามเอกสารท้ายคำฟ้องปานดำดังกล่าวมีตำแหน่งอยู่บริเวณสะดือของผู้ฟ้องคดี มิได้อยู่ในตำแหน่งของร่างกายที่เปิดเผยโดยทั่วไป ซึ่งโดยปกติวิสัยของบุคคลในการดำเนินชีวิตประจำวันย่อมมีเสื้อผ้าปกปิดอยู่ตลอดเวลา การที่จะใช้เกณฑ์พิจารณาว่า ปานดำมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียดหรือไม่ จึงควรต้องพิจารณาจากตำแหน่งของปานดำนั้นว่าอยู่ในบริเวณที่สามารถมองเห็นได้จนแลดูน่าเกลียดเมื่อปานดำบริเวณสะดือของผู้ฟ้องคดีมีเสื้อผ้าปกปิดอยู่ตลอดเวลา จึงไม่เข้าลักษณะต้องห้ามในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตามข้อ ๒ (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าวแต่อย่างใดและไม่ปรากฏว่าปานดำบริเวณสะดือของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะของโรคหรืออาการตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๑๓ ของบัญชีโรคหรืออาการที่ไม่ควรเป็นข้าราชการตำรวจแบบท้าย กฎ ก.ตร. ฉบับเดียวกัน และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าปานดำบริเวณสะดือของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าลักษณะต้องห้ามในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตามข้อ ๒ (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าว การที่คณะกรรมการแพทย์โรงพยาบาลตำรวจวินิจฉัยว่า ปานดำดังกล่าวถือเป็นโรคหรืออาการอื่นใดที่ไม่ควรเป็นข้าราชการตำรวจ ตามข้อ ๑๔ ของบัญชีโรคหรืออาการที่ไม่ควรเป็นข้าราชการตำรวจแบบท้ายกฎ ก.ตร. ดังกล่าว จึงเป็นการวินิจฉัยที่ปราศจากหลักเกณฑ์เพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นโรคหรือมีอาการใดที่เป็นอุปสรรคทำให้ไม่ควรเป็นข้าราชการตำรวจ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นโรคหรือมีอาการที่ไม่ควรเป็นข้าราชการตำรวจตามบัญชีแบบท้ายกฎดังกล่าว

ซึ่งเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ  
ตำรวจตามข้อ ๒ (๑๔) ของกฎ ก.ตร. ฉบับเดียวกัน

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีประกาศกองบัญชาการศึษา เรื่อง ประกาศรายชื่อ  
ผู้สอบแข่งขันได้และผู้สอบแข่งขันได้สำรอง ในการรับสมัครและสอบแข่งขันบุคคลภายนอก  
ผู้มีวุฒิปริญญาตรี เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่  
๒๓ กันยายน ๒๕๕๔ โดยไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้ แต่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีผู้มี  
คุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัคร จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๐/๒๕๖๑)



### คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

คำสั่งให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นผู้ผ่านหรือไม่ผ่านการวัดผลความรู้ความสามารถเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องแจ้งให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกแต่ละรายทราบ เมื่อระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐที่ประกาศรับสมัครสอบ และประกาศรับสมัครสอบไม่ได้กำหนดวิธีการแจ้งผลการสอบหรือผลการคัดเลือกไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยแจ้งผลหรือสำเนาประกาศผลการวัดผลความรู้ความสามารถให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกแต่ละรายได้ทราบว่าตนเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกหรือไม่ และเมื่อไม่เข้าเกณฑ์ที่จะแจ้งโดยวิธีการปิดประกาศตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หน่วยงานของรัฐที่ประกาศรับสมัครสอบจึงยังมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้ผู้สมัครสอบทราบด้วย อีกทั้งการออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ผ่านการคัดเลือก ไม่ถือเป็นการแจ้งผลการวัดผลความรู้หรือความสามารถตามกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐไม่อาจอ้างมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเป็นข้อยกเว้นให้ไม่ต้องแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถให้คู่กรณีทราบ แต่เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นการให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเท่านั้น การที่หน่วยงานของรัฐที่ประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกไม่ดำเนินการแจ้งผลการวัดผลความรู้หรือความสามารถให้ผู้เข้ารับการสอบคัดเลือกแต่ละรายทราบภายในระยะเวลาอันสมควร จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นใบสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม สายงานส่งเสริมและพัฒนาการวิจัยและอุตสาหกรรมโทรคมนาคม เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๑ ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม) ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๑ และเข้ารับการสัมภาษณ์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการสรรหาและคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่ ณ สถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม) เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๑ แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการคัดเลือก และปรากฏว่าได้มีการแต่งตั้งนาย ช. ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการ

สถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ซึ่งเป็นตำแหน่งเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีสมัครสอบคัดเลือกตามประกาศรับสมัครดังกล่าว จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการวัดผลความรู้หรือความสามารถของผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม) มีประกาศ เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานเพื่อปฏิบัติงานประจำสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบสมัครในตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมฯ และเข้ารับการสัมภาษณ์ตามขั้นตอนการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคัดเลือกผู้ฟ้องคดีเข้าบรรจุเป็นพนักงานในตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมฯ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ (๑๗) และมาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านหรือไม่ผ่านการวัดผลความรู้หรือความสามารถในตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีหน้าที่ต้องแจ้งผลแห่งคำสั่งทางปกครองนั้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยไม่อาจถือว่าการประกาศคำสั่งบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก เป็นการแจ้งผลการคัดเลือกให้ผู้สมัครทราบ อย่างไรก็ตาม โดยที่ในประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้กำหนดวิธีการแจ้งผลการวัดผลความรู้หรือความสามารถของผู้สมัครที่เข้ารับการคัดเลือกไว้ อีกทั้งระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๘ อันเป็นระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้กำหนดวิธีการแจ้งผลการสอบหรือผลการคัดเลือกไว้เป็นการเฉพาะว่าต้องดำเนินการอย่างไร จึงต้องนำหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การแจ้งผลการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านหรือไม่ผ่านการวัดผลความรู้หรือความสามารถในตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมฯ จึงต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินกระบวนการคัดเลือก

บุคคลตามที่ประกาศรับสมัคร จนได้ทราบผลว่าบุคคลใดผ่านการคัดเลือกที่จะได้รับการบรรจุ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และรายงานผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณานุมัติให้บรรจุแต่งตั้งบุคคลที่ผ่านการคัดเลือก เข้าปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งผลการวัดผลความรู้หรือความสามารถ ให้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกแต่ละรายได้ทราบว่าตนเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกหรือไม่ ด้วยวิธีการ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อตามประกาศ เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคล เพื่อบรรจุเป็นพนักงานเพื่อปฏิบัติงานประจำสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๑ มีผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี เพียง ๑๓ ราย การแจ้งผลการวัดผลความรู้หรือความสามารถให้ผู้สมัครแต่ละรายได้ทราบว่าตน เป็นผู้ผ่านการคัดเลือกหรือไม่ จึงไม่อาจกระทำได้โดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ การใช้วิธีปิดประกาศกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีผู้รับแจ้งเกินห้าสิบคน แม้หากได้มีการแจ้งผลการวัดผลความรู้หรือความสามารถให้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกทราบโดยวิธีการปิดประกาศ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งผลหรือสำเนาประกาศผลการวัดผลความรู้ หรือความสามารถให้ผู้ฟ้องคดีทราบอีกด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเพียงการออกคำสั่งสำนักงาน คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การบรรจุ และแต่งตั้งพนักงานที่แต่งตั้งให้นาย ช. เป็นพนักงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม โดยมีระยะเวลาตามสัญญา ๓ ปี เท่านั้น กรณียังไม่ถือว่าได้มีการแจ้งผลการวัดผลความรู้หรือความสามารถให้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกหรือผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด จึงไม่เป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขอลทราบผลการวัดผลความรู้หรือความสามารถของตนในตำแหน่งที่ได้ ยื่นสมัครต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีหน้าที่ต้องแจ้งผล ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลาอันสมควร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ดำเนินการใด ๆ หลังจาก ได้รับหนังสือร้องขอจากผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ใช่ ข้อยกเว้นให้ไม่ต้องแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล ซึ่งเป็น

คำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีทราบแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดให้การพิจารณาและแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคลดังกล่าวไม่ต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเท่านั้น

ส่วนการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและการกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ส่วนข้อ ๖๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน ซึ่งมาตรา ๕๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และสามารถรับฟังพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่ศาลเห็นสมควร การพิจารณาว่าจะต้องวินิจฉัยประเด็นใดบ้างและจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างไร รวมทั้งการรับฟังพยานหลักฐานในประเด็นที่ว่ารายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเอกสารเท็จหรือไม่ เป็นการใช้อดุลพินิจของศาล

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๙๐/๒๕๖๑)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลได้ประกาศสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล และได้กำหนดให้มีการทดสอบความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) โดยในการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) หรือการสอบสัมภาษณ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง และแบ่งองค์ประกอบที่ใช้ในการสอบสัมภาษณ์ออกเป็น ๓ ส่วน คือ (๑) บุคลิกภาพ (๒) ทักษะคิดและแรงจูงใจ (๓) ความรู้ความสามารถ แต่ในส่วนการพิจารณาให้คะแนนในแต่ละองค์ประกอบนั้น ได้กำหนดให้คณะกรรมการใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนแบบเปิดกว้างตามดุลพินิจของกรรมการแต่ละคน โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และกรอบในการให้คะแนนเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เมื่อในการสอบสัมภาษณ์ดังกล่าว มีคณะกรรมการถึง ๒๐ ชุด ซึ่งคณะกรรมการใช้เวลาสอบถามผู้สอบแข่งขันเพียงเล็กน้อยประมาณคนละ ๕ นาที และเป็นคำถามในเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการทำงาน ไม่ปรากฏพฤติการณ์บ่งชี้ถึงความไม่เหมาะสมในด้านต่าง ๆ แต่ได้ให้คะแนนผู้สอบแข่งขันแต่ละรายแตกต่างกันมาก โดยที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือเหตุผลที่คณะกรรมการใช้ในการพิจารณาให้คะแนนดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุผลรองรับการใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนอย่างแจ้งชัด ประกอบกับไม่มีการกำหนดกรอบการให้คะแนนไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่คำนึงถึงความเป็นธรรม ความเสมอภาคในการให้โอกาสแก่บุคคลให้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งในการรวมคะแนนในแต่ละภาค และการเรียงลำดับคะแนนเพื่อขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ประกาศการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด) ได้มีประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๓ โดยกำหนดหลักสูตรการสอบแข่งขันออกเป็น ๒ ภาค คือ ภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) ๒๐๐ คะแนน และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ๑๐๐ คะแนน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบแข่งขันตามประกาศดังกล่าว ในตำแหน่ง นักพัฒนาชุมชน ระดับสาม และผ่านการสอบภาคความรู้ความสามารถสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข)

มีสิทธิสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ซึ่งในการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) คณะกรรมการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งให้ผู้ฟ้องคดีเล่าประวัติการทำงาน ประวัติการศึกษา และสอบถามเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศขึ้นบัญชี ผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ลำดับที่ ๕๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีสอบได้ในภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) ๘๑ คะแนน สูงกว่าผู้สมัครสอบทุกคน แต่คณะกรรมการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง กลับให้คะแนนผู้ฟ้องคดี ๗๐ คะแนน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ในลำดับต้น ๆ และเห็นว่า การสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) กระทำโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ มีการเปิดช่อง ให้มีการทุจริตโดยง่าย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง ประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ระดับสาม เฉพาะในรายชื่อผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๓ โดยข้อ ๘.๒ กำหนดให้หลักสูตรการสอบแข่งขันภาคความเหมาะสม กับตำแหน่ง (ภาค ค) ๑๐๐ คะแนน มีการประเมินบุคคลเพื่อพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่ง หน้าที่จากประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา ประวัติการทำงาน และพฤติกรรมที่ปรากฏทางอื่น ของผู้เข้าสอบแข่งขันและจากการสัมภาษณ์เพื่อพิจารณาความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ในการประเมิน ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้คะแนนที่ชัดเจนว่าแต่ละองค์ประกอบ ที่ทำการประเมินควรมีสัดส่วนในการให้คะแนนเท่าใด หรือควรมีช่วงการให้คะแนนขั้นต่ำและขั้นสูง เพียงใด เพื่อเป็นมาตรฐานให้คณะกรรมการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ใช้กำหนด หลักเกณฑ์การให้คะแนนผู้เข้าสอบแข่งขัน ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบ ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) มีหน้าที่ประเมินบุคคลเพื่อพิจารณาความเหมาะสม กับตำแหน่ง จำนวน ๒๐ ชุด ชุดละ ๓ คน ซึ่งคณะกรรมการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ กำหนดแนวทางการดำเนินการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง โดยแบ่งองค์ประกอบที่ใช้ในการสอบสัมภาษณ์ ออกเป็น ๓ ส่วน คือ (๑) บุคลิกภาพ (๒) ทักษะคิดและแรงจูงใจ (๓) ความรู้ความสามารถ โดยในส่วน การพิจารณาให้คะแนนในแต่ละองค์ประกอบนั้น ได้กำหนดแนวทางให้คณะกรรมการสอบภาค

ความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนแก่ผู้เข้าสอบแข่งขันแบบเปิดกว้าง ตามดุลพินิจของกรรมการแต่ละคน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และกรอบในการให้คะแนนผู้เข้าสอบแข่งขันภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันไว้ คณะกรรมการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ซึ่งมีจำนวนมากถึง ๒๐ ชุด หรือ ๖๐ คน จึงสามารถใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนแก่ผู้เข้าสอบแข่งขันได้อย่างอิสระและเปิดกว้างตามดุลพินิจของกรรมการแต่ละชุดหรือแต่ละคนตั้งแต่ ๐ ถึง ๑๐๐ คะแนน และจะให้ความสำคัญในการให้คะแนนเรื่องใดมากกว่ากันเพียงใดก็ได้ อันอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของ คณะกรรมการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ซึ่งย่อมไม่เป็นไปตามประกาศ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘ และข้อ ๙ วรรคสอง ที่กำหนดให้การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงความเป็นธรรมชาติ ความเสมอภาคในโอกาสแก่บุคคลที่มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน และให้ดำเนินการสอบแข่งขัน เป็นการทั่วไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้เหมาะสมกับตำแหน่ง ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อในการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) คณะกรรมการได้สอบถามผู้เข้าสอบแข่งขัน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีเพียงประมาณคนละ ๕ นาที โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการได้ถามเกี่ยวกับเรื่องทั่วไป เช่น ให้เล่าประวัติการทำงาน ประวัติการศึกษาและสอบถามเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ เป็นต้น โดยผู้ฟ้องคดีได้ตอบคำถามว่า เคยทำงานเป็นฝ่ายการตลาด คณะกรรมการได้สอบถามว่าทำเว็บไซต์แพงหรือไม่ ผู้ฟ้องคดี ตอบว่า ๓๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการบอกว่าแพงเพราะคณะกรรมการก็ทำเป็น และคณะกรรมการ ได้บอกว่าถ้าได้ทำงานแล้วให้มาทำให้ด้วย จากนั้นคณะกรรมการบอกว่าขอให้โชคดี ซึ่งในการสอบ ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าว คณะกรรมการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ให้คะแนนผู้ฟ้องคดี ๗๐ คะแนน ซึ่งแตกต่างกับผู้สอบแข่งขันที่ได้รับการขึ้นบัญชี ในลำดับที่ ๑ และลำดับที่ ๒ ที่ได้รับคะแนน ๘๒ คะแนน ห่างจากผู้ฟ้องคดีถึง ๒๒ คะแนน การที่ คณะกรรมการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ใช้ระยะเวลาทดสอบและคำถาม ในเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการทำงานเพียงเล็กน้อย โดยไม่ปรากฏพฤติการณ์บ่งชี้ถึงความไม่เหมาะสม ในด้านต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดี แต่กลับให้คะแนนผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากผู้สอบแข่งขันรายอื่น เป็นอย่างมาก รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แสดงพยานหลักฐานอื่นใดว่า มีข้อเท็จจริงหรือเหตุผลใด ที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ในการพิจารณาให้คะแนนผู้สอบแข่งขันโดยแตกต่างกันอย่างมากดังกล่าว กรณี ย่อมไม่มีเหตุผลที่จะรองรับการใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนดังกล่าวได้อย่างแจ้งชัด ประกอบกับ

การที่ไม่มีการกำหนดกรอบการให้คะแนนไว้ จึงมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ทำให้การดำเนินการสอบแข่งขันครั้งนี้ไม่เป็นธรรมและไม่ทำให้ได้ผู้ที่มีความรู้เหมาะสมกับตำแหน่งตามวัตถุประสงค์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ในการดำเนินการรวมคะแนนภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) และเรียงลำดับคะแนนเพื่อขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีสอบภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) ได้ ๑๖๒ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๒๐๐ คะแนน ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ได้ ๗๐ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน ผู้ฟ้องคดีจึงสอบได้คะแนนทั้งสองภาค ภาคละไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ซึ่งการแปลงคะแนนที่สอบได้จริงเป็นอัตราร้อยละดังกล่าวถือเป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อใช้ในการตัดสินว่าการเป็นผู้สอบแข่งขันได้จะต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ตามข้อ ๙ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๓ แต่ในการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ตามข้อ ๑๐.๑ ของประกาศฉบับเดียวกัน กำหนดให้ใช้คะแนนรวม ซึ่งหมายถึงคะแนนที่แท้จริง มิใช่หมายถึงอัตราร้อยละของคะแนนที่แท้จริง ดังนั้น จึงต้องนำคะแนนที่ผู้ฟ้องคดีสอบได้จริงของแต่ละภาคมารวมกัน กล่าวคือ ภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) ๑๖๒ คะแนน มารวมกับ ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ๗๐ คะแนน ผู้ฟ้องคดีจะได้คะแนนรวม ๒๓๒ คะแนน และอยู่ในลำดับที่ ๑ ของบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคำนวณคะแนนรวมโดยการแปลงผลคะแนนของผู้ฟ้องคดีภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) จากคะแนนเต็ม ๒๐๐ คะแนน ให้เป็นร้อยละ ๑๐๐ แล้วนำผลคะแนนร้อยละที่แปลงแล้วดังกล่าวมาเป็นคะแนนที่สอบได้ของภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) รวมกับคะแนนที่สอบได้ของภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) และจัดลำดับขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ กล่าวคือ แปลงคะแนนของผู้ฟ้องคดีภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) เป็นร้อยละ ๘๑ มารวมกับภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ๗๐ คะแนน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนรวม ๑๕๑ คะแนน และอยู่ในลำดับที่ ๕๕ ของบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ การรวมคะแนนภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) และเรียงลำดับคะแนนเพื่อขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ดังนั้น ประกาศผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง ประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ระดับสาม โดยขึ้นบัญชีผู้ฟ้องคดี



เป็นผู้สอบได้ในลำดับที่ ๕๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเรียกตัวผู้ฟ้องคดีที่มีรายชื่อขึ้นบัญชีอยู่ในลำดับที่ ๕๕ ให้มารายงานตัวเพื่อเข้ารับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาลแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มารายงานตัวก็ตาม แต่เมื่อเป็นการเรียกตัวให้มารายงานตัวเพื่อเข้ารับการบรรจุและแต่งตั้งในลำดับตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง ประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ระดับสาม ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่วินิจฉัยมาข้างต้น ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการถูกขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบได้ในลำดับต่ำกว่าที่มีสิทธิอย่างแท้จริงจึงยังคงอยู่ เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงยังไม่หมดสิ้นไป พิพากษาเพิกถอนประกาศผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง ประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน ระดับสาม เฉพาะในรายชื่อผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีประกาศดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๕/๒๕๖๑)

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนคณบดี มติของสภามหาวิทยาลัยที่แต่งตั้งคณบดีเป็นคำสั่งทางปกครอง ส่วนคำสั่งของนายกสภามหาวิทยาลัยที่แต่งตั้งคณบดีเป็นเพียงประกาศผลของมติหรือคำสั่งทางปกครองของสภามหาวิทยาลัย ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง สภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจรับคำร้องเรียนของกรรมการสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการมีมติของสภามหาวิทยาลัยเพื่อตรวจสอบและทบทวนคำสั่งของตนได้เสมอตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดห้ามกรรมการร้องเรียนและห้ามสภามหาวิทยาลัยรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนไว้พิจารณา ทั้งการแต่งตั้งกรรมการของสภามหาวิทยาลัยเป็นกรรมการร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนและเข้าร่วมประชุมสภามหาวิทยาลัยเพื่อลงมติทบทวนคำสั่งทางปกครองไม่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง

เมื่อในการประชุมเพื่อมีมติคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งคณบดี มีกรรมการเป็นคู่สมรสของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งคณบดีเข้าประชุมด้วย แม้ว่าที่ประชุมจะได้พิจารณาเหตุดังกล่าว แต่ประธานในที่ประชุมได้สรุปความเห็นให้กรรมการที่เป็นคู่สมรสกับผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งคณบดี ซึ่งถือเป็น

คูกรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเข้าประชุมและลงมติด้วย ถือเป็นกรไม่ปฏิบัติ ตามมาตรา ๑๕ และขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มติดังกล่าวจึงเป็นหมติหรือคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่สภามหาวิทยาลัยมีมติ เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณบดี ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ แก่ผู้รับคำสั่งภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับรู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม โดยครบวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ และได้รับการคัดเลือก ให้ดำรงตำแหน่งนี้เป็นวาระที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ (สภามหาวิทยาลัย) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ และคำสั่งสภามหาวิทยาลัย ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ต่อมา นาย ว. ซึ่งเป็นผู้ได้รับการสรรหาและเสนอชื่อเข้ารับการคัดเลือก เป็นคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมในคราวเดียวกับผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยอ้างว่า คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในฐานะกรรมการ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประเภทผู้แทนคณาจารย์ด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาแล้วมีมติ ให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคณบดีคณะเทคโนโลยี อุตสาหกรรม หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกสภามหาวิทยาลัย) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ เพิกถอนคำสั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ และเพิกถอนมติของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ ที่ให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ และให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับคืนสู่ตำแหน่งเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี เป็นคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ นั้น เป็นการใช้อำนาจ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมี

ผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในขั้นตอนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับมติดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทำในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้ว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องมีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ตาม แต่คำสั่งดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง หากแต่เป็นเพียงการประกาศผลของมติหรือคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ทราบเป็นการทั่วไปเท่านั้น เพราะอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนคณบดีเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิใช่อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด และเมื่อคำสั่งลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง นาย ว. จึงไม่มีกรณีที่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และไม่มีกรณีอุทธรณ์มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เช่นกัน ดังนั้น หนังสืออุทธรณ์ของนาย ว. ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่กล่าวอ้างว่าการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อพิจารณาเลือกผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีครั้งดังกล่าว มีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ส. กรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประเภทผู้แทนคณาจารย์ ซึ่งเป็นคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีได้เข้าประชุมและลงมติด้วย อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาเพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม จึงเป็นเพียงหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ออกมติดังกล่าวย่อมมีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้เพื่อตรวจสอบและทบทวนคำสั่งของตนได้

แม้ว่านาย ว. จะเป็นกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ตาม แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใด บัญญัติห้ามมิให้นาย ว. ยื่นเรื่องร้องเรียนเหตุที่ตนเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในทางตรงกันข้ามก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนไว้พิจารณา อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีอำนาจที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนได้เสมอตามนัยมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ นั้น เป็นเพียงการมีมติให้รับเรื่องร้องเรียนของนาย ว. ไว้พิจารณา

เท่านั้น การที่มีนาย ว. ซึ่งเป็นกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าร่วมประชุมด้วย จึงมิได้มีผลถึงขนาดทำให้การรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติรับเรื่องร้องเรียนของนาย ว. ไว้พิจารณาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณา โดยให้คณะกรรมการศึกษาข้อมูลฯ มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาข้อมูล ตรวจสอบข้อมูล ทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว และนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อประกอบการพิจารณา อันเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ตามมาตรา ๑๘ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ และสามารถแต่งตั้งกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นกรรมการศึกษาข้อมูลฯ ได้ การดำเนินการศึกษาข้อมูลของคณะกรรมการศึกษาข้อมูลฯ จึงเป็นการกระทำแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้น กรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่เป็นคณะกรรมการศึกษาข้อมูลฯ จึงมิใช่ผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีใช้ผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาตามข้อ ๑๘ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏว่าด้วยการประชุมสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงสามารถเข้าประชุมและลงมติเกี่ยวกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาข้อมูลฯ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยเลขาธิการสภามหาวิทยาลัยได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอความเป็นธรรมและคัดค้านอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของนาย ว. ฉบับลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยอ้างว่าคำสั่งลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ได้ออกโดยชอบด้วยระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของมหาวิทยาลัยราชภัฏ และนาย ว. ไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งดังกล่าว จึงถือได้ว่าก่อนที่จะมีมติอันเป็นมูลพิพาทในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องอุทธรณ์หรือเรื่องร้องเรียนของนาย ว. ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ และมีมติให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงเห็นได้ว่ากระบวนการในการมีมติเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมซึ่งเป็นข้อพิพาทในคดีนี้ ได้ดำเนินการโดยชอบตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

สำหรับมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ นั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การปฏิบัติราชการในเรื่องดังกล่าว จึงต้องนำบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับการปฏิบัติราชการกรณีนี้ด้วย และเมื่อข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ว่าด้วยการประชุมสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อมีมติในเรื่องต่าง ๆ ไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการในเรื่องที่พิพาทต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่มาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติราชการที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ตามนัยมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งคณะบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อสามคน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือผู้ฟ้องคดีบุคคลทั้งสามจึงมีฐานะเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณีทำการพิจารณาทางปกครอง แต่ในการประชุมเพื่อพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งคณะบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมครั้งดังกล่าวปรากฏว่า ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ส. ซึ่งเป็นคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีได้เข้าประชุมและลงมติด้วย อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงต้องนำมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาใช้บังคับ โดยกฎหมายบัญญัติให้ประธานกรรมการต้องเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ซึ่งกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม และถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียง

ไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุม ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนเข้าสู่การประชุมในระเบียบวาระดังกล่าว เลขานุการสภามหาวิทยาลัย ได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาว่า กรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นคู่สมรสของผู้ได้รับการเสนอชื่อ จะมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงคะแนนด้วยหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมได้อภิปรายและให้ความเห็นอย่างหลากหลาย ประธานจึงสรุปว่าให้กรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่เป็นคู่สมรสกับคู่กรณี มีสิทธิเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาและมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้ที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่งตั้งเป็นคณบดีได้ เพราะเป็นสิทธิที่มีในฐานะเป็นกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ได้รับการเลือกจากคณาจารย์เพื่อเป็นตัวแทนคณาจารย์ และให้ถือเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการพิจารณาต่อไป ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการลงมติของที่ประชุมแล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตาม มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อสรุปของประธานในที่ประชุมดังกล่าว จึงไม่มีผลให้การเข้าประชุมและลงมติของคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีที่เป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้งในการประชุมดังกล่าวคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มาประชุมทั้งหมด ๒๐ คน ไม่ลงคะแนน ๑ คน ผลการลงคะแนนปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ ๙ คะแนน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณ. ได้ ๒ คะแนน และนาย ว. ผู้ร้องเรียน ได้ ๘ คะแนน จึงเห็นได้ว่า คะแนนเสียงของคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีมีผลต่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่แต่งตั้งผู้เหมาะสมเป็นคณบดี คณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมในครั้งนี้ด้วย

ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม จึงเป็นมติหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ตาม มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่คำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องกระทำภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เมื่อกระบวนการพิจารณาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมได้ดำเนินการไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติในการประชุม

เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ เพิกถอนการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคณบดีคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนนั้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสภามหาวิทยาลัยราชภัฏ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ เรื่อง เพิกถอนคำสั่งแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวให้ทราบนั้น จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๘๖/๒๕๖๑)

เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการตำรวจ รวมทั้งข้อกำหนดท้ายประกาศรับสมัครสอบคัดเลือก กำหนดให้ผู้ที่จะบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด โดยลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งคือ จะต้องไม่ใช่ผู้มีแผลเป็น ไฟ รอยสัก หูด หรือซีสต์ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียดในทุกส่วนของร่างกาย มิใช่เฉพาะที่มองเห็นได้ด้วยตาที่อยู่นอกร่มผ้าเท่านั้น การที่ปรากฏรอยสักรูปค้างคาวสีดำ กว้างประมาณ ๓ x ๓ นิ้ว กลางหลังของผู้สมัครสอบซึ่งเป็นผู้สอบผ่านข้อเขียนแล้ว โดยที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้แสดงพยานหลักฐานอื่นใดเพื่อพิสูจน์ว่าในวันตรวจร่างกายและวันสอบสัมภาษณ์ รอยสักดังกล่าวได้ถูกลบจนแลดูไม่น่าเกลียด จึงเชื่อได้ว่าในวันสอบสัมภาษณ์ยังคงปรากฏรอยสักดังกล่าว อันเป็นลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ คำสั่งที่ให้บุคคลดังกล่าวไม่ผ่านการสอบสัมภาษณ์เพราะเหตุมีรอยสักจึงชอบด้วยกฎหมาย แต่หากปรากฏต่อมาภายหลังว่าบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการรักษาหรือแก้ไขจนกระทั่งรอยสักไม่มีสภาพอันเข้าลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ก็ย่อมมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกใหม่ได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบคัดเลือกบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ และเป็นผู้สอบผ่านข้อเขียน แต่ไม่ผ่านการตรวจร่างกายและสอบสัมภาษณ์ เพราะบริเวณแผ่นหลังของผู้ฟ้องคดีมีรอยสักขนาดใหญ่จนแลดูน่าเกลียด อันถือได้ว่ามีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๑๖ ของผนวก ก. ท้ายประกาศตำรวจภูธรภาค ๖ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีรายชื่อเป็นผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ

ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖) ไม่ได้ดำเนินการ สอบสัมภาษณ์อย่างเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์ผลการสอบสัมภาษณ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ได้พิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยยืนยันผลการสอบสัมภาษณ์ตามเดิม จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ที่ยกอุทธรณ์ ผลการสอบสัมภาษณ์ของผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** โดยที่ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วย คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับ การบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจจะต้องไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ใฝ่ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียดนั้น หมายถึง แผลเป็น ใฝ่ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ในท่อนของร่างกาย มิใช่เฉพาะที่มองเห็นได้ด้วยตา ที่อยู่นอกร่มผ้าเท่านั้น แม้ว่าจะอยู่ในที่ที่มีเสื้อหรือกางเกง รองเท้าหรือหมวกปิดบังอยู่ แต่ถ้าเมื่อ ถอดสิ่งปิดกันเหล่านั้นออกแล้วเห็นได้ว่า สิ่งต้องห้ามนั้นมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด ก็ถือได้ว่าผู้นั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงตามบันทึกผลการสัมภาษณ์ ประกอบกับภาพถ่ายรอยสักของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีรอยสักรูปคางคางสีดำกว้างประมาณ ๓ x ๓ นิ้ว บริเวณกลางหลังในแนวระดับหัวไหล่ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานอื่นใดเพื่อพิสูจน์ว่า ในวันตรวจร่างกายและวันสอบสัมภาษณ์ รอยสักดังกล่าวได้ถูกลบจนแลดูไม่น่าเกลียด จึงเชื่อได้ว่าในวันสอบสัมภาษณ์ รอยสักของผู้ฟ้องคดี ดังกล่าวมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และตามข้อ ๑๖ ของผนวก ก. ทำயประกาศตำรวจภูธรภาค ๖ เรื่อง รับสมัครและคัดเลือก บุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรีประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่า เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏต่อมา ภายหลังว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการรักษาหรือแก้ไขจนกระทั่งรอยสักไม่มีสภาพอันเข้าลักษณะ ต้องห้ามตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมมีสิทธิสมัครเข้ารับ การคัดเลือกใหม่เป็นข้าราชการตำรวจตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติประกาศรับสมัครบุคคล เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจได้ ดังนั้น การที่อนุกรรมการสอบสัมภาษณ์อาศัยดุลพินิจดังกล่าว ลงความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการสอบสัมภาษณ์ตามที่ปรากฏในบันทึกผลการสอบสัมภาษณ์



ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่ง  
ยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๑/๒๕๖๒)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ผู้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา การออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ จึงต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดห้ามมิให้นำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการให้กระทบสิทธิผู้ถูกสอบสวน อันมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและอยู่ในระหว่างการสอบสวน ซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยเพื่อพิสูจน์ความจริง โดยข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนยังมีใช้ผู้กระทำความผิดวินัย การที่ ข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการพ้นจากตำแหน่งเมื่ออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นการนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างให้กระทบต่อสิทธิของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัย ข้อบังคับในส่วนดังกล่าวจึงมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ และได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ประเภทคณาจารย์ประจำตามประกาศคณะกรรมการเลือกตั้งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ เรื่อง ผลการเลือกตั้งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และในการประชุมเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ จากนั้นประธานคณะกรรมการเลือกตั้งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ รายงานผลการเลือกตั้งต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. เพื่อทราบและนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดี (สภามหาวิทยาลัยราชภัฏ ก.) เพื่อพิจารณาแต่งตั้งตามข้อ ๑๐

พรรคสาม ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ระเบียบวาระที่ ๗.๙ ได้พิจารณาผลการเลือกตั้งประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการแล้ว แต่ยังไม่มิตติแต่งตั้ง เนื่องจากยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้รับเลือกตั้งว่าเป็นไปตามข้อบังคับดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้งรายงานผลการเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีสาระที่ยืนยันผลการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง จึงมิตติให้ประธานคณะกรรมการเลือกตั้งกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อยืนยันผลการตรวจสอบคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาประวิงเวลาให้ล่าช้าเพื่อกีดกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำหน้าที่ในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ที่ต้องไม่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. ในส่วนดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการตามมาตรา ๑๘ (๒) ประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยการออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในเรื่องดังกล่าว จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติข้างต้น นอกจากนี้เมื่อพิจารณาข้อ ๖ (๑) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งกำหนดว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานสภาคณาจารย์และกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการได้นั้น จะต้องเป็นคณาจารย์ประจำหรือข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาในมหาวิทยาลัยและไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างลาศึกษาต่อ กรณีจึงเห็นว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการได้นั้น จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น การออกกฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ก็จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกด้วย เมื่อมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

บัญญัติไว้ว่า ในระหว่างการสอบสวนจะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใด ให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและอยู่ในระหว่างการสอบสวน ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้นายงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดที่เป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เพราะการสอบสวนทางวินัยกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เป็นเพียงขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยเท่านั้น โดยให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่อย่างไร โดยข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงยังมีใช้ผู้กระทำผิดวินัย แต่ความในข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. ว่าด้วยสภาคณาจารย์ และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการพ้นจากตำแหน่งเมื่ออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นการนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมาเป็นข้ออ้างให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการต้องพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งกระทบต่อสิทธิของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง กรณีจึงเห็นได้ว่า ข้อบังคับดังกล่าวมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่มีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวนทางวินัย ดังนั้น ความในข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. ว่าด้วยสภาคณาจารย์ และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖ เฉพาะส่วนที่กำหนดให้ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์ และข้าราชการพ้นจากตำแหน่งเมื่อถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ข้อบังคับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำว่า “สิทธิ” ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หมายถึงสิทธิในการได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามปกติหรือสิทธิในการพิจารณาความดีความชอบ อันเป็นสิทธิที่มีและระบุไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว หาได้หมายความว่าถึงสิทธิอย่างอื่นด้วยนั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า ในระหว่างการสอบสวนจะนำเหตุแห่งการถูกสอบสวนมาเป็นข้ออ้างในการดำเนินการใดให้กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกสอบสวนไม่ได้ ... โดยไม่ได้ระบุว่า สิทธิดังกล่าวหมายความว่าถึงเฉพาะสิทธิในการได้รับเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือสิทธิในการพิจารณาความดีความชอบ ซึ่งหากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองเฉพาะสิทธิในการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือสิทธิในการพิจารณาความดีความชอบของผู้ถูกสอบสวนเท่านั้น

จะต้องมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจน เมื่อไม่ได้มีการบัญญัติไว้ว่าสิทธิ  
ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗  
หมายถึงสิทธิในประการใด กรณีจึงไม่อาจแปลความไปในทางจำกัดสิทธิตามที่ผู้ถูกฟ้องคดี  
อุทธรณ์ได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๕/๒๕๖๒)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การมีคำสั่งย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ส่งมาพร้อมหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ โดยการย้ายกรณีพิเศษเพื่อประโยชน์ของทางราชการและเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยงานการศึกษา กำหนดให้ต้องตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการบริหารงานบุคคล เพื่อพิจารณากลั่นกรองก่อนนำเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณามีมติ โดยให้คำเห็นถึงความเหมาะสม ประโยชน์ของทางราชการ และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏหลักฐานหรือรายงานการประชุมว่ามีการนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองการบริหารงานบุคคลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามที่หน่วยงานกล่าวอ้างในคำให้การต่อศาล การพิจารณาย้ายดังกล่าวจึงมิได้ดำเนินการตามที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดไว้ ดังนั้น การที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา พิจารณามีมติในการย้ายผู้อำนวยการวิทยาลัย เนื่องจากมีปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหารที่ไม่เหมาะสม จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิค ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) มีคำสั่งลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อ.ก.ค.ศ. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓ ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยสารพัดช่าง โดยให้เหตุผลว่า เป็นการย้ายผู้ฟ้องคดีในกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งและมติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ กำหนด นอกจากนี้ ในการพิจารณามีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓ ยังปรากฏว่ามีกรรมการเข้าประชุมไม่ครบองค์ประชุม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมเมื่อวันที่

๓ กันยายน ๒๕๕๓ และคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันพิจารณาเรื่องการโยกย้ายผู้บริหารสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายตามนัยหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การย้ายกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการที่ย้ายเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยงานการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการและมีความจำเป็นต้องย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเหล่านั้น สำนักคณะกรรมการการอาชีวศึกษาต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อกลั่นกรองก่อนนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา เพื่อประโยชน์ของทางราชการและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ อันเป็นวิธีการหรือสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยสารพัดช่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า มีผู้ร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีขณะปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิคมีพฤติกรรมการบริหารที่ไม่เหมาะสม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าข้อร้องเรียนดังกล่าวมีมูล จึงนำเรื่องเข้าคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการบริหารงานบุคคล จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓ ได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายที่ ก.ค.ศ. กำหนด แล้วมีมติเห็นควรให้ย้ายผู้ฟ้องคดีในกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นการแก้ปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยงานการศึกษาและเพื่อความเหมาะสมของทางราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓ ย้ายผู้ฟ้องคดีตามมติดังกล่าว แต่โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองการบริหารงานบุคคลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างในคำให้การว่าในการพิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดี กรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำสั่งศาลแล้ว แต่ขอขยายระยะเวลาในการจัดส่งเอกสารจำนวน ๒ ครั้ง และต่อมาได้ชี้แจงต่อศาลว่ารายงานดังกล่าวเป็นรายงานการประชุมที่พิมพ์จากไฟล์ข้อมูลเอกสารในคอมพิวเตอร์ที่เป็นฉบับร่าง ทำให้รายงานการประชุมมีความคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง ทำให้ไม่มีเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองการบริหารงานบุคคลที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ถูกต้อง ไม่มีเอกสารที่จะส่งให้ศาลเพื่อประกอบการพิจารณาตามข้อเท็จจริงข้างต้น เห็นว่า ในการพิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการกลั่นกรองการบริหารงานบุคคลได้ให้ความเห็นชอบในการย้ายผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ส่งมาพร้อมหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาย้ายดังกล่าวจึงมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่หลักเกณฑ์และ

วิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดไว้ว่า การย้ายกรณีเพื่อประโยชน์ของทางราชการที่ย้ายเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยงานการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ และมีความจำเป็นต้องย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นการแก้ปัญหานั้น สำนักคณะกรรมการการอาชีวศึกษาต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อกลับกรองก่อนนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา เพื่อประโยชน์ของทางราชการ และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณามีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓ เห็นควรให้ย้ายผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาออกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง แต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่ง ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยสารพัดช่าง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๙๑/๒๕๖๒)