



สรุป
แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง การบริหารงานบุคคลภาครัฐ

สำนักงานศาลปกครอง

กันยายน ๒๕๕๐

คำนำ

“ข้าราชการ” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายไว้ว่า คนที่ทำราชการตามทำเนียบ ; ผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ ; บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ฯลฯ ซึ่งข้าราชการนี้มีมาตั้งแต่ครั้งโบราณที่การปกครองของไทยยังอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ คือ มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ซึ่งแต่เดิมข้าราชการก็เป็นเพียงผู้รับใช้ใต้เบื้องพระยุคลบาท ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากพระมหากษัตริย์ การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการต่าง ๆ ก็เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล โดยจะมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ เพิ่มตำแหน่ง หรือลดตำแหน่งของข้าราชการ เพื่อความเหมาะสมกับการปกครองในแต่ละยุคสมัย

จนกระทั่งมีการปฏิรูประบบราชการครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นในระบบราชการไทย และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๗ ก็มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ซึ่งเป็นฉบับแรกขึ้นใช้ หลังจากนั้น ระบบข้าราชการไทยก็มีการพัฒนาการเรื่อยมาตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมและระบอบการปกครอง มีการปรับปรุงแก้ไขและตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนออกใช้อีกหลายฉบับ สิ่งหนึ่งที่มีการพัฒนาการและเปลี่ยนแปลงควบคู่มากระบบราชการก็คือ เรื่อง การบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยบุคคลที่อยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลภาครัฐนี้ นอกจากข้าราชการแล้วปัจจุบันก็ยังรวมถึงลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ หรือบุคลากรที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสังกัดหน่วยงานของรัฐ และหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้อย่างกว้างขวาง การบริหารงานบุคคลจึงต้องพิจารณาถึงสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ มากขึ้น

นับแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลา ๖ ปีเศษ คดีพิพาทอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก โดยประเด็นโต้แย้งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งมีหน้าที่จัดการบริหารงานบุคคลภาครัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจากการศึกษา

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้นในหน่วยงานทางปกครองหลายแห่งจะมีกรณีพิพาทที่มีลักษณะเหมือนหรือใกล้เคียงกับกรณีที่ศาลเคยมีคำวินิจฉัยมาก่อนแล้ว แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการบริหารงานบุคคลก็ยังคงมีการกระทำในลักษณะที่ทำให้เกิดข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นอีก

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการสมควรที่จะรวบรวมแนวทางการปฏิบัติงานหรือหลักกฎหมายที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการบริหารงานบุคคลภาครัฐ สามารถศึกษาและนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวได้ รวมทั้งจะเป็นการช่วยลดปัญหาข้อพิพาทอันเกิดจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้ส่วนหนึ่ง

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

กันยายน ๒๕๕๐

(ก)

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
๒. ขอบเขตของการศึกษา	๒
๓. วิธีการศึกษา	๓
บทที่ ๒ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	๔
๑. คุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการ	๔
๒. คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง	๔
๓. วิธีการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการ	๔
๔. การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ	๑๐
๕. การบรรจุและแต่งตั้ง	๑๐
๖. การบรรจุกลับเข้ารับราชการ	๑๑
๗. การย้าย	๑๑
๘. การสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม กอง หรือจังหวัด	๑๑
๙. การประเมินผลการปฏิบัติราชการ	๑๒
๑๐. การเลื่อนตำแหน่ง	๑๒
๑๑. การเลื่อนขั้นเงินเดือน	๑๓
๑๒. การพัฒนาการเป็นข้าราชการ	๑๓
๑๓. การร้องทุกข์	๑๔
บทที่ ๓ แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การบริหารงานบุคคล	๑๖
๑. กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ	๑๖
๑.๑ การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก เพื่อเข้ารับราชการ	๑๖

๑.๒ การพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก เพื่อเข้ารับราชการ	๒๐
๒. กระบวนการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ	๒๖
๒.๑ การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ	๒๖
๒.๒ การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลกลับเข้ารับราชการ	๓๐
๒.๓ การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น	๓๗
๓. การเลื่อนขั้นเงินเดือน	๕๐
๔. การออกคำสั่งย้ายข้าราชการ	๕๓
๕. การบริหารงานบุคคลเรื่องอื่น ๆ	๕๗

(ค)

สารบัญแยกตามประเภทบุคลากร

ประเภทบุคลากร	คำวินิจฉัยที่	หน้า
๑. ข้าราชการพลเรือน	ป. ๑๑๒/๒๕๔๘ ป. ๘๙/๒๕๔๙ ป. ๑๑๖/๒๕๔๙ ป. ๒๗๗/๒๕๔๙ ป. ๓๓/๒๕๕๐	๕๖ ๓๗ ๓๓ ๔๖ ๖๕
๒. ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย	ป. ๖/๒๕๕๐ ป. ๓๑/๒๕๕๐	๖๐ ๕๗
๓. ข้าราชการครู	ป. ๖๒/๒๕๔๗ ป. ๙๗/๒๕๔๗ ป. ๒๘/๒๕๔๘ ป. ๔๑/๒๕๔๘ ป. ๑๙๕/๒๕๔๙ ป. ๒๘๗/๒๕๔๙	๒๘ ๕๒ ๓๐, ๖๔ ๕๐ ๒๖ ๓๔
๔. ข้าราชการตำรวจ	ป. ๑๐/๒๕๔๖ ป. ๕๐/๒๕๔๖	๑๖ ๒๓
๕. พนักงานส่วนท้องถิ่น	ป. ๙๐/๒๕๔๗ ป. ๕๙/๒๕๔๘	๕๓ ๔๔
๖. ข้าราชการทหาร	ป. ๕๘/๒๕๕๐	๑๙
๗. ข้าราชการอัยการ	ป. ๑๔๒/๒๕๔๗	๒๑

(ง)

ประเภทบุคลากร	คำวินิจฉัยที่	หน้า
๘. ลูกจ้างชั่วคราว	ป.๑๐/๒๕๔๗	๒๕
๙. อื่น ๆ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)	ป.๒๒๙/๒๕๔๙	๖๑

สารบัญเรียงเลขคดี

คำวินิจฉัยที่	กฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการที่ใช้พิจารณา	หน้า
ป.๑๐/๒๕๔๖	๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง) ๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๘ (๔) (๑)) ๓. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ (มาตรา ๒๔ (๗))	๑๖
ป.๕๐/๒๕๔๖	๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ (มาตรา ๔๑ (๗)) ๒. ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๓ บทที่ ๑ (ข้อ ๑๐)	๒๓
ป.๑๐/๒๕๔๗	๑. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔๙, มาตรา ๕๓)	๒๕
ป.๖๒/๒๕๔๗	๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๓) ๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ (มาตรา ๔๐, มาตรา ๔๒) ๓. หนังสือ สำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๓๐๔ (สนร.)/ว ๑ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๐	๒๘
ป.๙๐/๒๕๔๗	๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๕ (๘))	๕๓

(ณ)

คำวินิจฉัยที่	กฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการที่ใช้พิจารณา	หน้า
	๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง) ๓. กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความใน พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐	
อ.๙๗/๒๕๔๗	๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๙๑, มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง) ๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ (มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง) ๓. กฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน (ข้อ ๖ (๔))	๕๒
อ.๑๔๒/๒๕๔๗	๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง) ๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ (มาตรา ๓๓ (๑๑) และ (๑๒))	๒๑
อ.๒๘/๒๕๔๘	๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ (มาตรา ๔๒) ๒. พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ (มาตรา ๓๓) ๓. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๐ ๔. หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ มท ๒๗๙๖/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๐๐ ๕. หนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๕๐๒ (ส.ม.ต.)/ว.๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ (ข้อ ๑.๓ และข้อ ๒.๒)	๓๐, ๖๔

คำวินิจฉัยที่	กฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการที่ใช้พิจารณา	หน้า
อ.๕๑/๒๕๔๘	๑. กฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน (ข้อ ๙)	๕๐
อ.๕๙/๒๕๔๘	๑. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๑) ๒. หนังสือสำนักงาน ก.ท. ที่ มท ๐๓๑๓.๓/ว ๕๓๖ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ ๓. หนังสือสำนักงาน ก.ท. ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๓/ว ๓๐๖๔ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓	๔๔
อ.๑๑๒/๒๕๔๘	(ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการส่งย้ายข้าราชการ)	๕๖
อ.๘๙/๒๕๔๙	๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๘, มาตรา ๕๗, มาตรา ๕๘, มาตรา ๕๙, มาตรา ๖๐) ๒. มติคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมครั้งที่ ๓๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ ๓. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔	๓๗
อ.๑๑๖/๒๕๔๙	๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕๒ (๔), มาตรา ๖๕)	๓๓
อ.๑๙๕/๒๕๔๙	๑. หนังสือกรมสามัญศึกษา ที่ ศธ ๐๘๐๒/๙๕๑ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ (ข้อ ๕)	๒๖

คำวินิจฉัยที่	กฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการที่ใช้พิจารณา	หน้า
อ.๒๒๙/๒๕๔๙	๑. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๙, มาตรา ๒๐) ๒. ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยการลา ของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๖ (ข้อ ๑๑)	๖๑
อ.๒๗๗/๒๕๔๙	๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๖๓, มาตรา ๑๑๘) ๒. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว ๖ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๕ (ข้อ ๓)	๔๖
อ.๒๘๗/๒๕๔๙	๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ๒. พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๒)	๓๔
อ.๖/๒๕๕๐	๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง) ๒. ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕	๖๐
อ.๓๑/๒๕๕๐	๑. พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหาร ลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๒๒) ๒. กฎทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ	๕๗

คำวินิจฉัยที่	กฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการที่ใช้พิจารณา	หน้า
	ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ (ข้อ ๖ ทวิ วรรคแปด, ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่งและ วรรคสอง) ๓. กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (ข้อ ๑๔, ข้อ ๑๕)	
อ.๓๓/๒๕๕๐	๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๒๒๔) ๒. ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ (ข้อ ๖)	๖๕
อ.๕๘/๒๕๕๐	๑. ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอนและการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙ (ข้อ ๕, ข้อ ๙ และข้อ ๑๕)	๑๙

บทที่ ๑

บทนำ

การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เป็นกระบวนการสำคัญอันหนึ่งของการบริหารงาน เพราะส่วนราชการหรือหน่วยงานใดแม้ว่าจะมีการวางแผนงานอย่างดีเลิศ มีกำลังเงินและวัสดุอุปกรณ์มากและดีเพียงไรก็ตาม หากขาดคนดีที่มีสมรรถภาพในการปฏิบัติงานแล้ว การบริหารงานของหน่วยงานนั้นก็ไม่อาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการในการจัดการ นับแต่การสรรหาคนดีที่มีความสามารถมาไว้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือน การพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถและสมรรถภาพในการทำงานให้มากยิ่งขึ้น การบำรุงขวัญกำลังใจและให้ความมั่นคงในการทำงาน การถนอมหรือดึงคนดีที่มีความรู้ความสามารถให้อยู่ทำงานนาน ๆ โดยไม่คิดจะโอน ย้าย หรือเปลี่ยนอาชีพเสียก่อนเวลาอันสมควร ตลอดจนการกำจัดคนเลว ไม่มีความรู้ความสามารถและสมรรถภาพเหมาะสมให้ออกจากงานด้วย^๑ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวย่อมทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องออกกฎ หรือคำสั่ง หรือกระทำการทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ จึงเป็นเรื่องปกติที่การดำเนินการดังกล่าวนั้น อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองนั้น และสิ่งที่จะตามมาก็คือข้อโต้แย้งหรือกรณีพิพาทอันเกิดจากการบริหารงานบุคคล ซึ่งเรื่องเหล่านี้หากมีการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นจนเป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่ายแล้ว มูลกรณีพิพาทก็จะยุติลงได้ แต่หากไม่มีการแก้ไขเยียวยาหรือแก้ไขแล้วแต่ยังไม่เป็นที่พอใจ ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็อาจนำข้อโต้แย้งหรือกรณีพิพาทดังกล่าวมาสู่องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็คือศาลปกครอง โดยที่กรณีพิพาทในเรื่องการบริหารงานบุคคลนี้ เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจและมีจำนวนค่อนข้างมาก การนำเสนอแนะแนวทาง

^๑สรุปจากอภิลักษณ์ อิงคะวณิช, บทความด้านการบริหารงานบุคคล (เรื่อง เจ้าหน้าที่วิเคราะหงานบุคคล), ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐.

ปฏิบัติราชการที่ชอบด้วยกฎหมายจากเรื่องดังกล่าวจึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคลากรภาครัฐโดยทั่วไป ในการทำความเข้าใจและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ต่อไป

๑. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การนำเสนอแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติกรต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายขององค์กร ซึ่งในบางคำพิพากษาศาลได้ให้เหตุผลในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจนซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติราชการได้เป็นอย่างดีเพื่อให้การปฏิบัติราชการนั้น เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การนำเสนอแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดนี้จึงมีผลเป็นการเผยแพร่แนวทางในการปฏิบัติราชการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประชาชน ตลอดจนผู้ที่มีความสนใจ ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาหรือกรณีพิพาทอันอาจเกิดจากการปฏิบัติราชการในเรื่องดังกล่าวได้

๒. ขอบเขตของการศึกษา

คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่ระบบราชการจนถึงกระบวนการการพ้นสภาพข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวิธีการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการ การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองซึ่งได้แก่การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คดีพิพาทที่นำมาศึกษาเพื่อนำเสนอแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐครั้งนี้ ศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด^๒ นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงปัจจุบัน ซึ่งรวบรวมคำวินิจฉัยที่วางแนวทางการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ได้ทั้งหมดจำนวน ๒๑ คดี โดยเป็นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๕๐

๓. วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร เพื่อสกัดหลักกฎหมายหรือแนวทางการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานอื่นได้ด้วย โดยจำกัดการศึกษาคำพิพากษาและคำแถลงการณ์เท่านั้น

^๒ เหตุผลที่ไม่นำคำสั่งศาลปกครองสูงสุดมาศึกษาวิเคราะห์ด้วย เนื่องจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเป็นคำวินิจฉัยที่พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในส่วนของอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีของศาลไม่ใช่การวางแนวทางในการปฏิบัติราชการแต่อย่างใด

บทที่ ๒

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่เดิมเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่งการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนฐานะและการออกจากราชการ เป็นไปตามแต่ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาเห็นสมควร แต่หลังจากมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การบริหารงานบุคคลของข้าราชการก็เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) ตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายและกฎระเบียบกำหนดไว้บนพื้นฐานของความรู้ความสามารถ (Competence) คุณความดี (Merit) ความเป็นธรรม (Fairness) โดยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้ออกกฎ หรือระเบียบ และกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภานั้น ๆ^๓

การบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปนั้น จะมีฝ่ายที่เกี่ยวข้องอยู่ ๔ ฝ่าย คือ^๔

๑. ข้าราชการ ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารราชการ เพราะราชการจะก้าวหน้าเพียงใดหรือไม่ จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือล้มเหลวก็ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ความตั้งใจและเอาใจใส่ในการปฏิบัติราชการของบรรดาข้าราชการ ข้าราชการจะมีขวัญและกำลังใจดี ต้องได้รับการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ จากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานอย่างเสมอหน้า (Equal Treatment) และเป็นธรรมโดยถูกต้องตามหลักการ

^๓ ประวีณ ณ นคร, **บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือนและ ก.พ.** (กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๙

^๔ สรุปจาก สมาน รังสิโยภุมย์, **เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล** (กรุงเทพฯ : อักษรสารการพิมพ์ ๒๕๒๒), หน้า ๓ – ๘ ที่ระลึกครบรอบ ๕๐ ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสุภาพ สุจริตพงศ์, **การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมาย การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๐), หน้า ๙๑ – ๙๒.

๒. ผู้บังคับบัญชา ทำหน้าที่ในการวางแผน การจัดระบบงาน การอำนวยการหรือบัญชางาน การประสานและควบคุมงาน และการจัดการเกี่ยวกับตัวข้าราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาตามหลักการบริหารงานในระบบคุณธรรม (Merit System)

๓. องค์การกลางบริหารงานบุคคล ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐาน รวมทั้งคอยควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำชี้แจงเพื่อให้การปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามระเบียบและมาตรฐานเดียวกัน

๔. บุคลากร ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทมากในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ โดยทั่วไป การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการนั้นจะเป็นไปในทางที่ถูกที่ควรได้เพียงใด บุคลากรเหล่านี้มีส่วนอย่างยิ่ง เพราะเป็นทั้งที่ปรึกษา ผู้ติดต่อประสานงาน ผู้ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ และผู้ให้บริการด้านการเจ้าหน้าที่ ในทางปฏิบัติของหลายส่วนราชการ บุคลากรยังเป็นผู้ให้คำปรึกษาที่ใกล้ชิดแก่นักบริหารในการควบคุม ดูแล ตรวจสอบ ให้การปฏิบัติการในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการเป็นไปในแนวทางที่ชอบที่ควรด้วย

องค์การกลางบริหารงานบุคคลของประเทศไทย เริ่มก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ มีชื่อว่า คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ มีฐานะเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหมดของทุกกระทรวง รวมทั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงการทหาร ยกเว้นข้าราชการฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพื่อสร้างความมีระเบียบแบบแผนในการบริหารงานบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เข้ารูปตามระบบการปกครองใหม่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า ก.พ.^๕ เป็นองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนเรื่อยมา จนกระทั่งปัจจุบันได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทต่าง ๆ แยกต่างหากออกมาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

^๕ สุภาพ สุจริตพงศ์, อ้างแล้ว, หน้า ๙๒ - ๙๓

พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

ภาคราชการของไทยในปัจจุบันจึงมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์กร ได้แก่

๑. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

๓. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) (เดิม)) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

๔. คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) (คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) (เดิม)) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

๕. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๖. คณะกรรมการข้าราชการทหาร (กขท.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๗

๗. คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

๘. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

๙. คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

๑๐. คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
การฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

๑๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๑๒. คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปก
ครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๑๓. คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๑๔. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ตามพระราช
บัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๑๕. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ
ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่ง
ชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐราชการ รวม ๑๕ องค์กร ดังกล่าวแล้ว
ปัจจุบันยังมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ๆ อีก เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตาม
พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะ
กรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนแต่ละประเภทจะถูกกำหนด
โดยกฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภทนั้น เป็นสำคัญ เช่น การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ
พลเรือนสามัญ ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือการบริหาร
งานบุคคลของข้าราชการอัยการ ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้น ดังนั้น การดำเนินการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภท จึงต้อง
พิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภทนั้น ๆ เป็นสำคัญ แต่เนื่องจากกระบวนการบริหาร
งานบุคคลข้าราชการส่วนใหญ่จะบัญญัติให้หลักเกณฑ์หรือวิธีการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือแม้จะไม่ได้บัญญัติในลักษณะดังกล่าว

แต่ก็จะบัญญัติไว้ในลักษณะทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. คุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการ

ผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการได้นั้น ในเบื้องต้นจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปสำหรับตำแหน่งและประเภทของข้าราชการที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ กำหนดไว้ เช่น มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

๒. คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง

ผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ นอกจากต้องมีคุณสมบัติทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นตามที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งด้วย เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ จะต้อง มี คุณสมบัติ เฉพาะ สำหรับ ตำแหน่ง ตาม ที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง เว้นแต่ มี เหตุผล และความ จำเป็น ก.พ. อาจอนุมัติให้แต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติต่างจากนั้นได้ ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือสำหรับข้าราชการครู ก.ค.ศ. จัดทำมาตรฐานตำแหน่ง มาตรฐานวิทยฐานะและมาตรฐานตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้เป็นบรรทัดฐาน เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

๓. วิธีการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการ

การสรรหาบุคคลเข้าทำงานเป็นกระบวนการในการแสวงหาบุคคล ตลอดจนการเลือกสรรบุคคลเข้ามาสู่องค์กร โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมมาปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งกระบวนการสรรหานี้มีความสำคัญในทุก ๆ องค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชน และสำหรับองค์กรของรัฐนั้นยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น เพราะราชการเป็นกิจการที่สำคัญ และเป็นภารกิจต่อเนื่องที่ปฏิบัติ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ

เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หากการสรรหานั้นได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่แล้ว ผลเสียย่อมเกิดแก่ประชาชนผู้ให้บริการและประเทศชาติเป็นส่วนรวม^๖ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาและคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการโดยทั่วไปจะมีอยู่ ๓ วิธีด้วยกัน คือ

(๑) การสอบแข่งขัน เป็นวิธีการที่ใช้ในการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการมากที่สุดและเป็นวิธีหลัก โดยเป็นการให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคหรือการให้สิทธิแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกันซึ่งต้องมีกฎหมายระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ กำหนดไว้ เช่น มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือตาม มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

(๒) การคัดเลือก เป็นการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการโดยไม่ต้องผ่านการสอบแข่งขัน แต่จะใช้วิธีคัดเลือกโดยการพิจารณาความรู้ความสามารถความประพฤติและคุณสมบัติของบุคคลเพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งโดยวิธีการประเมินบุคคล หรือวิธีอื่นใดก็ได้^๗ ตามแต่ที่กฎหมายระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ จะกำหนดไว้ เช่น มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

(๓) การบรรจุแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการ เป็นการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการในกรณีที่ต้องมีเหตุผลและความจำเป็นอย่างอื่น เพื่อประโยชน์แก่ราชการที่จะต้องบรรจุบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญงานสูง กฎหมายก็จะกำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้วางหลักเกณฑ์และอนุมัติการบรรจุแต่งตั้งได้ เช่น มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๐ แห่งพระ

^๖ สุภาพ สุจริตพงศ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๙

^๗ ไพโรจน์ สิตปรีชา, การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย, เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ ๑๕ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๔๗, ในสุภาพ สุจริตพงศ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๙

ราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

๔. การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

เป็นการที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ กำหนดไว้ให้ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เข้ารับราชการ ต้องทดลองปฏิบัติราชการตามระยะเวลา และมีการประเมินผลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้น

๕. การบรรจุและแต่งตั้ง

การบรรจุ หมายถึง การรับบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นการทำให้มีสถานภาพเป็นข้าราชการตามกฎหมาย เช่น การบรรจุผู้สอบแข่งขันได้ การบรรจุผู้ได้รับคัดเลือก การบรรจุผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ เป็นต้น

การแต่งตั้ง หมายถึง การแต่งตั้งผู้ที่เป็นข้าราชการแล้ว ให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการทำให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้น ๆ เช่น การแต่งตั้งผู้ได้รับบรรจุในกรณีดังกล่าวข้างต้น การแต่งตั้งโยกย้าย การแต่งตั้งผู้ได้เลื่อนระดับตำแหน่ง การแต่งตั้งข้าราชการผู้โอนสังกัด การแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติไม่ตรงกับตำแหน่งกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่น การแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่ง การให้ข้าราชการประจำกระทรวง ประจำทบวง ประจำกรม ประจำกอง หรือประจำจังหวัด โดยพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เดิม (ยังรับเงินเดือนในอัตราเดิม) การให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และขาดจากอัตราเงินเดือนในตำแหน่งเดิมไปรับเงินเดือนในอัตรากำลังทดแทน เป็นต้น

๖. การบรรจุกลับเข้ารับราชการ

เป็นการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ เช่น การบรรจุบุคคลที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร การบรรจุผู้ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ กลับเข้ารับราชการหรือการบรรจุบุคคลที่ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๔ เป็นต้น

๗. การย้าย

การย้าย คือ การย้ายข้าราชการผู้ใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งโดยปกติจะต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิม แต่บางกรณีก็อาจย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

๘. การสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม กอง หรือจังหวัด

ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภานั้น ๆ กำหนดไว้ มีอำนาจสั่งข้าราชการในสังกัดให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม กอง จังหวัด หรือส่วนราชการอื่นตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้เป็นการชั่วคราวได้ เช่น มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

๙. การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ หมายถึง การตรวจสอบความสามารถและสมรรถนะของบุคลากรที่มีต่อการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่องค์กรกำหนดไว้ในเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อที่จะตัดสินใจดำเนินการตามกระบวนการบริหารในขั้นตอนต่อไปอย่างถูกต้องเหมาะสม^๔

ผลที่ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติงานนี้ ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้เป็นเครื่องมือ ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน และใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- (๑) การเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้รางวัลประจำปี และค่าตอบแทนอื่น ๆ
- (๒) การพัฒนา และการแก้ไขการปฏิบัติงาน
- (๓) การแต่งตั้งข้าราชการ
- (๔) การให้ออกจากราชการ
- (๕) การให้รางวัลใจ และการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ

โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการไว้ เช่น มาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

๑๐. การเลื่อนตำแหน่ง

การเลื่อนตำแหน่งข้าราชการเป็นกรณีหนึ่งของการแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งอาจมีหลักเกณฑ์วิธีการหรือกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ต้องผ่านการสอบแข่งขัน หรือการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น หรืออาจจะเป็นการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ในมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ

^๔ สรุปจากศุภชัย ยาวะประภาส, อ้างแล้ว, หน้า ๒๕๑

ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือในมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

๑๑. การเลื่อนขั้นเงินเดือน

การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นการพิจารณาให้บำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการอย่างหนึ่ง โดยผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาความดีความชอบจากผลการประเมินการปฏิบัติงานของข้าราชการรายนั้น เพื่อที่จะมีคำสั่งเลื่อนหรือไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งในปัจจุบันจะมีการประเมินอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง คือ ครั้งปีแรกเลื่อนวันที่ ๑ เมษายน ของปีงบประมาณที่ได้เลื่อน ครั้งที่สอง ครั้งปีหลังเลื่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ของปีงบประมาณถัดไป ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลก็จะบัญญัติถึงการพิจารณามอบให้บำเหน็จความชอบไว้ โดยหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนก็จะเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เช่น มาตรา ๗๒ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือตามมาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๘ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น

๑๒. การพ้นสภาพการเป็นข้าราชการ

เมื่อมีการเลือกสรรบุคคลเข้ามาในระบบราชการ และบุคคลนั้นได้ปฏิบัติงานในหน่วยงานมาแล้วช่วงเวลาหนึ่ง ก็ต้องพ้นจากหน้าที่ไป เมื่อบุคคลใดเข้ารับราชการแล้ว ย่อมมีหลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการอยู่อย่างหนึ่ง ในข้อที่ว่าข้าราชการผู้ปฏิบัติงานจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้พ้นจากสภาพการเป็นข้าราชการหรือถูกออกจากราชการ การที่ข้าราชการผู้ใดจะพ้นจากสภาพการเป็นข้าราชการ หรือถูกออกจากราชการในกรณีใดนั้น ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้

ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย^๔ ซึ่งมีหลายกรณีด้วยกัน คือ ตาย พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลาออกจากราชการ ถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกลงโทษทางวินัย ให้ปลดออกหรือไล่ออก ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการพ้นสภาพการเป็นข้าราชการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยการออกจากราชการ หรือ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติไว้ในหมวด ๗ ว่าด้วยการออกจากราชการ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยการออกจากราชการ เป็นต้น

๑๓. การร้องทุกข์

การร้องทุกข์เป็นกระบวนการตรวจสอบหรือควบคุมความชอบด้วยกฎหมายภายในฝ่ายปกครองประการหนึ่ง โดยในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ หรือมีเหตุคับข้องใจจากการที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย จะต้องใช้สิทธิโต้แย้งการกระทำดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาโดยการร้องทุกข์ ซึ่งการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะใช้ใน ๓ กรณี คือ

(๑) กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการต้องใช้สิทธิร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๒๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) กรณีเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายต้องใช้สิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

(๓) กรณีมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนต้องใช้สิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๒๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยกรณีที่อาจร้องทุกข์ การร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจ

^๔ สรุปจาก ไพโรจน์ สติปรีชา, ในสุภาพ สุจริตพงศ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๖

กรณีของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่น จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องทุกข์ที่มีสาระสำคัญในทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อาจมีรายละเอียดบางส่วนแตกต่างออกไปบ้าง (ยกเว้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ จะไม่มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์) เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.

บทที่ ๓

แนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การบริหารงานบุคคล

ในการนำเสนอแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ ได้จัดรูปแบบการนำเสนอโดยกำหนดหัวข้อตามลักษณะของการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ เช่น การสรรหา และการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการย้ายข้าราชการ เป็นต้น โดยจะนำเสนอเฉพาะในเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ดังนี้

๑. กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ

๑.๑ การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการ

โดยปกติแล้วผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติทั่วไป และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภานั้น ๆ กำหนดอย่างเช่น ผู้จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ตามที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนด เป็นต้น

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ มีดังนี้

การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นได้กระทำโดยการตราเป็นกฎหมายตามขั้นตอนวิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ย่อมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามไม่ให้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น แต่ถ้การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวได้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้วัตถุประสงค์

ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจในการกำหนดคุณสมบัติบรรลุลผล ย่อมถือว่าเป็นการใช้ดุล พินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจเอกได้แย้งว่าประกาศ ก.ศป.
เรื่อง การกำหนดตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าอธิบดีและที่เทียบเท่าข้าราชการ
พลเรือน ระดับ ๘ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔^{๙๙} ในส่วนที่กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับ
การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้น โดยเทียบข้าราชการในกรมตำรวจหรือ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป ซึ่งมีศไม่ต่ำกว่า
พันตำรวจเอกให้เท่ากับข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ เป็นการกำหนดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
จึงฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศ ก.ศป. ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับ
การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๘^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติจัด
ตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในแต่ละอนุมาตรา ยกเว้นเพียงอนุมาตรา
(๑) ซึ่งรับรองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยทุกคนแล้ว ย่อมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิ
ของบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในแต่ละอนุมาตรา ไม่ให้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น
ผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง

^{๙๙} ประกาศ ก.ศป. เรื่อง การกำหนดตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าอธิบดีและที่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔

ข้อ ๒ ให้กำหนดตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าข้าราชการตำรวจ ระดับ ๘ ดังนี้

(๑) ตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป ที่มีศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจเอกในกรมตำรวจ หรือ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๘ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการ
พลเรือน ระดับ ๘ หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวได้ ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งเป็นกรณีจำเป็นที่กระทำได้โดยชอบ ตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^{๑๒} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๔) (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มอบอำนาจให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีดุลพินิจที่จะกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ ได้ตามที่เห็นสมควร การที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองนำหลักเกณฑ์ตามมติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๐๗๐๖/ว ๑๓ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การเทียบคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของข้าราชการทหารที่ใช้ในการสมัครสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือรับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ที่กำหนดให้เทียบข้าราชการทหารซึ่งได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าพันเอก นาวาเอก นาวาอากาศเอก อัตราเงินเดือนพันเอกพิเศษ นาวาเอกพิเศษ นาวาอากาศเอกพิเศษเทียบกับข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ มาใช้ในการพิจารณาเทียบตำแหน่งข้าราชการตำรวจ โดยกำหนดให้เทียบข้าราชการตำรวจตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่มียศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจเอกในสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ นั้น เนื่องจากข้าราชการทหารมีความใกล้เคียงกันอย่างยิ่งกับข้าราชการตำรวจ และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๒๔^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๐ การแต่งตั้งให้ข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่งให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบรองผู้บังคับการ ให้อธิบดีแต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจโทขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่าพันตำรวจเอกซึ่งได้รับเงินเดือนอัตราพันตำรวจเอก (พิเศษ)

ตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้วจะเห็นว่าตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่า นั้น อาจแต่งตั้งได้จากข้าราชการตำรวจที่มียศตั้งแต่พันตำรวจโท พันตำรวจเอก หรือพันตำรวจเอกซึ่งได้รับเงินเดือนอัตรา พันตำรวจเอก (พิเศษ) ซึ่งเทียบได้กับ ข้าราชการพลเรือนในระดับ ๖ ระดับ ๗ และระดับ ๘ ตามลำดับ ดังนั้น การที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนดให้เทียบข้าราชการตำรวจ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่มียศไม่ต่ำกว่าพันตำรวจเอก เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับ ๘ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิกษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๖)

การออกกฎหมายในหน่วยงานจะต้องสอดคล้องและไม่เกินขอบเขตของกฎที่เป็นแม่บทที่ให้อำนาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจะกำหนดเกินขอบเขตหรือมากกว่าที่กำหนดไว้ในกฎแม่บทมิได้ กฎใดที่ออกโดยฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว ย่อมเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นนายทหารชั้นประทวนได้ในลำดับที่ ๑ แต่ผู้บัญชาการกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของผู้ฟ้องคดีพบว่า ผู้ฟ้องคดีมีประวัติเคยถูกจับกุมฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ยาบ้า) ทำให้ขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการทหารของกองทัพบก และประกาศกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ เรื่อง รับสมัครทหารกองหนุนเข้ารับราชการ จึงมีคำสั่งระงับการบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตามประกาศผลการสอบแข่งขัน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๕.๙^๙ กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สมัครเข้ารับราชการทหารไว้ว่าต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ยก

^{๙๙} ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙

ข้อ ๕ บุคคลที่สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการทหาร ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑.๙

๑.๙

๕.๙ ไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา ยกเว้นความผิดฐานประมาท หรือลหุโทษ

เว้นความผิดฐานประมาท หรือลหุโทษ และข้อ ๑๕^{๑๕} กำหนดว่า ให้ส่วนราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ มีอำนาจออกระเบียบปลีกย่อยได้ตามความจำเป็น โดยไม่ขัดกับระเบียบนี้ ดังนั้น การที่กองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กำหนดหลักเกณฑ์และข้อกำหนดการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการโดยให้หลักเกณฑ์ที่จะบรรจุผู้มีประวัติคดีอาญาเข้ารับราชการโดยเฉพาะข้อหาอาชญาเสพติดทุกประเภท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครตามข้อ ๒.๕ ของประกาศกองบัญชาการช่วยรบที่ ๓ เรื่อง รับสมัครทหารกองหนุนเข้ารับราชการลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ ว่าผู้สมัครต้องไม่ใช่ผู้เคยมีประวัติคดีอาญาทุกประเภทและไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา จึงเป็นการออกกฎหมายในที่ที่ไม่สอดคล้องและเกินกว่าข้อ ๕.๙ ของระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอนและการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙ การออกกฎหมายซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่อาจอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาอ้างเป็นเหตุไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการทหารได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๕๐)

๑.๒ การพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการ

เมื่อมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเข้ารับราชการไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทรุ่น ๆ และกฎหมายลำดับรองแล้ว ในการพิจารณาตัวบุคคลว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่นั้น มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจ ซึ่งนอกจากจะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลตามที่กฎหมายรับรองไว้ด้วย เช่น หลักความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรองรับไว้ เป็นต้น จึงจะเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๕} ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการบรรจุ การโอน และการบรรจุกลับเข้ารับราชการ พ.ศ. ๒๕๒๙

ข้อ ๑๕ ให้ส่วนราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ มีอำนาจออกระเบียบปลีกย่อยได้ตามความจำเป็น โดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ มีดังนี้

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือสุขภาพของบุคคลมาอ้าง เพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวให้ต่างไปจากบุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่คณะกรรมการอัยการมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดี ในการสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกฯ ได้รับรายงานผลการตรวจร่างกายจากคณะกรรมการแพทย์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีรูปร่างพิการ เดินขาเกะเขลิก กล้ามเนื้อแขนลีบจนถึงปลายมือทั้งสองข้าง กล้ามเนื้อขาลีบจนถึงปลายเท้าทั้งสองข้าง กระดูกสันหลังคด ได้รับการผ่าตัดตามหลักที่กระดูกสันหลังเพื่อให้ไหล่ทั้งสองข้างเท่ากัน จึงเป็นผู้มีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการ ตามมาตรา ๓๓ (๑๑)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๑๗} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติหลักแห่งความเสมอภาคไว้ ซึ่งองค์กรต่าง ๆ

^{๑๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓๓ ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑.ลข

๑.ลข

(๑๑) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง และ

๑.ลข

๑.ลข

^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค เห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้าม กลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของแต่ละคน เฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตามมาตรา ๓๐ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติว่าการนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกัน หากเป็นไปโดยไม่เป็นธรรม ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่คณะกรรมการอัยการจะใช้อำนาจดุลพินิจตามมาตรา ๓๓ (๑๑) และ (๑๒)^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๑ วินิจฉัยว่า ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยรายใดมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ จึงต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังด้วยว่า ผู้สมัครสอบคัดเลือกกรายนั้น มีกายหรือจิตใจที่ไม่เหมาะสม อันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของข้าราชการอัยการได้ เมื่อพิจารณาจากลักษณะงานของข้าราชการอัยการซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในห้องพิจารณาคดีหรือบางครั้ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๗ หน้า ๒๑)

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

^{๙๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓๓ ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑.๑

๑.๒

(๑๑) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง และ

(๑๒) เป็นผู้ที่คณะกรรมการแพทย์มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.อ. จะได้กำหนดได้ตรวจร่างกายและจิตใจแล้ว และ ก.อ. ได้พิจารณารายงานของแพทย์ เห็นว่าสมควรรับสมัครได้

๑.๑

๑.๒

อาจต้องเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกสำนักงาน เช่น เพื่อเดินเผชิญสื่บ ร่วมชั้นสูตรพลศึกษาหรือให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบท เป็นต้น และผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพทนายความ แม้จะมีรูปกายพิการ แต่ยังไม่ถึงขนาดทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การงานโดยปกติได้ โดยงานที่ผู้ฟ้องคดีเคยทำในขณะที่เป็นทนายความ มีลักษณะทำนองเดียวกับงานของข้าราชการอัยการ จึงน่าจะเชื่อว่า แม้สภาพทางกายของผู้ฟ้องคดีจะพิการ แต่ไม่ถึงขั้นจะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานของอัยการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดี โดยมีได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง เป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พิจารณาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำแหน่งอัยการผู้ช่วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒/๒๕๔๗)

การที่ผู้สมัครสอบเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจจะขาดคุณสมบัติหรือไม่ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้และคุณสมบัติดังกล่าวเป็นกรณีเฉพาะตัว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะออกคำสั่งหรือกำหนดกฎเกณฑ์หรือมีนโยบายในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบให้แตกต่างออกไปโดยไม่ให้พิจารณา รวมไปถึงคุณสมบัติของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครสอบด้วยไม่ได้

ในคดีที่บุตรผู้เยาว์ของผู้ฟ้องคดี ได้สมัครสอบคัดเลือกเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ และได้สอบผ่านภาคความรู้ความสามารถทั่วไป ภาคความรู้ที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง (ข้อเขียน) และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง โดยผ่านการทดสอบสมรรถภาพทางร่างกาย ตรวจร่างกาย บุคลิกภาพและการสัมภาษณ์ แต่ไม่ผ่านการตรวจสอบในด้านประวัติคดีอาญาของผู้ฟ้องคดี และภริยา เนื่องจากพบว่าเคยมีพฤติการณ์ค้ายาเสพติด กองบัญชาการตำรวจจึงไม่รับบุตรของผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ เพราะเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีต้องห้ามตาม มาตรา ๔๑ (๗)^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้

^{๑๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๔๑ ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกหรือผู้ที่จะสอบแข่งขัน เป็นข้าราชการตำรวจ ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังนี้

๑.๑

๑.๑

(๗) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี

๑.๑

๑.๑

ศาลเพิกถอนประกาศผลการสอบดังกล่าวและให้บุตรของผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกหรือผู้ที่จะสอบแข่งขันเป็นข้าราชการตำรวจตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ และประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๓ บทที่ ๑ ข้อ ๑๐^{๒๐} ล้วนเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับการคัดเลือก หรือผู้ที่จะสอบแข่งขันเป็นข้าราชการตำรวจทั้งสิ้น มิได้หมายความว่ารวมถึงคุณสมบัติของบุคคลอื่น เช่น บิดามารดาและพี่น้องสายเลือดเดียวกัน หรือผู้ปกครองด้วย การที่บุคคลใดจะขาดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกหรือผู้ที่จะสอบแข่งขันเป็นข้าราชการตำรวจ จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ซึ่งกองบัญชาการศึกษาคณะอนุกรรมการอำนวยการคัดเลือก โรงเรียนตำรวจภูธร และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จะออกคำสั่งหรือกฎเกณฑ์ หรือวางนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือผู้ที่จะสอบแข่งขันเป็นข้าราชการตำรวจ ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวหาได้ไม่ ดังนั้น การสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่กำหนดให้มีการตรวจสอบประวัติของบิดามารดาและพี่น้องสายเลือดเดียวกัน หรือผู้ปกครองด้วย จึงขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ เพราะการที่บิดามารดามีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดหรือไม่ ไม่อาจถือได้ว่าผู้เข้าสอบคัดเลือกซึ่งเป็นบุตร เป็นผู้บกพร่องต่อศีลธรรมอันดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุตรของผู้ฟ้องคดีผ่านการทดสอบทุกขั้นตอนโดยถูกต้อง การที่กองบัญชาการศึกษาระกาศตัดสินสิทธิบุตรของผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการสอบคัดเลือก จึงเป็นการออกคำสั่งนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิจารณาให้เพิกถอนประกาศผลการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจในบัญชีรายชื่อผู้ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก เฉพาะส่วนของบุตรผู้เยาว์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้ถือว่าเป็นผู้สอบคัดเลือกได้ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการจัดให้บุตรของผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจในปีการศึกษาแรกหลังจากศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐/๒๕๕๖)

^{๒๐} ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๓ บทที่ ๑

ข้อ ๑๐ กรณีอย่างไรจะถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีตามมาตรา ๔๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น ให้พิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นราย ๆ ไป โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการ ความรังเกียจของสังคมและความหมายของศีลธรรมในหลักพระพุทธศาสนาประกอบ

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองตรวจพบในภายหลังว่าผู้ได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการ เป็นผู้ขาดคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งตามที่กำหนดในประกาศรับสมัคร หน่วยงานย่อมมีอำนาจที่จะยกเลิกประกาศผลการคัดเลือกสำหรับผู้ได้รับการคัดเลือกซึ่งขาดคุณสมบัตินั้นได้ และการที่ผู้ได้รับการคัดเลือกแก้ไขคุณสมบัติให้ครบถ้วนในภายหลังเมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครแล้ว ไม่มีผลทำให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนย้อนหลังไปแต่อย่างใด

ในคดีที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งคนงาน ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานขับรถยนต์ของโรงพยาบาล โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครไว้ในข้อ ๑.๔ ของประกาศดังกล่าว ว่าผู้สมัครต้องได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์ตามกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี ผู้ฟ้องคดียื่นใบสมัครในวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายโดยแนบเอกสารใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลซึ่งสิ้นอายุแล้ว ในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ แต่เจ้าหน้าที่ก็ได้รับสมัครผู้ฟ้องคดีไว้ ผลการคัดเลือกปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือก แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศยกเลิกผลการคัดเลือกดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งยกเลิกประกาศผลการคัดเลือกและให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกตามเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ใบอนุญาตขับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีสิ้นอายุแล้วขณะยื่นใบสมัคร มีผลเท่ากับผู้ใช้ที่ผู้ใช้ได้รับใบอนุญาตให้ขับรถยนต์ตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงผู้เคยได้รับใบอนุญาตให้ขับรถยนต์ส่วนบุคคลมาแล้วเท่านั้น จึงย่อมไม่แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไปที่ไม่มีใบอนุญาตให้ขับรถยนต์แต่อย่างใด และหากผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้บุคคลทั่วไปสมัครได้โดยให้ขอใบอนุญาตขับรถยนต์ในภายหลังก็ไม่จำเป็นต้องประกาศกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกต้องได้รับใบอนุญาตขับที่มาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี ด้วยเหตุนี้ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งคนงาน ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานขับรถยนต์ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ขับรถยนต์ส่วนบุคคลโดยถูกต้องภายหลังจากผู้ฟ้องคดีสมัครแล้ว ย่อมไม่ทำให้คุณสมบัติในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกมีผลสมบูรณ์ย้อนหลังแต่อย่างใด ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจึงเป็นไปด้วยความผิดพลาดอันเนื่องจากการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร ซึ่งมีเหตุมาจากผู้ฟ้องคดีได้ให้ข้อมูลไม่ถูกต้องครบถ้วน

ในสาระสำคัญ กรณีจึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องรับผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำงาน และผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจที่จะเพิกถอนประกาศดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๔๙^{๒๑} และมาตรา ๕๐^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๔๗)

๒. กระบวนการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ

๒.๑ การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ

เมื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนได้ผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตามกฎหมายและหลักเกณฑ์กำหนดไว้แล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ เพื่อให้มีสถานภาพเป็นข้าราชการและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภานั้น ๆ กำหนดไว้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ มีดังนี้

การที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งยอมผูกพันหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ในกรณีมีการฝ่าฝืนหรือปฏิบัติเป็นอย่างอื่นแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติดังกล่าว เช่น หลักเกณฑ์การเรียกตัวผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกมาเข้ารับการคัดเลือก และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเป็นที่เสียหายแก่สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลขึ้น ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^{๒๑} - ^{๒๒} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้ได้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

ในคดีที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๒ (สำนักงานสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับอนุมัติจากกรมสามัญศึกษาให้นำบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดหนองคายที่ยังไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครู มาดำเนินการคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการครูในสังกัด โดยการดำเนินการ ในเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๖ แจ้งหลักเกณฑ์และวิธีการ คัดเลือกให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้ผู้ฟ้องคดีส่งแบบแสดงความจำนงเพื่อเข้ารับการคัดเลือก ภายในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีส่งแบบแสดงความจำนงเพื่อเข้ารับการคัดเลือก เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดตามสอบถามที่สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดหนองคายจึงทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการคัดเลือก ไปแล้วในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยนางสาว จ. ได้รับการคัดเลือกตามประกาศผลการคัดเลือก ของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่เคยได้รับหนังสือแจ้ง ให้เข้ารับการคัดเลือกจึงทำหนังสือลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๖ คัดค้านการประกาศ ผลการคัดเลือกดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรม จึงฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนประกาศผลการคัดเลือกดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก.ค. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก จากบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ไว้ตามข้อ ๕ ของหนังสือกรมสามัญศึกษา ที่ ศธ ๐๘๐๒/๙๕๑ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ ว่า การเรียกตัวผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกให้ทำหนังสือเรียกตัวโดยตรง เป็นรายบุคคล และส่งโดยวิธีจดหมายลงทะเบียน ตามที่อยู่ของผู้สอบแข่งขันได้ระบุไว้ในใบสมัคร โดยให้เวลาผู้ได้รับการคัดเลือกมารายงานตัวไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่ประทับตรา ของที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางบนจดหมายลงทะเบียน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด วันทำการคัดเลือกในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ แต่มีหนังสือเรียกตัวผู้ฟ้องคดีมารับการคัดเลือก โดยมิได้ส่งทางจดหมายลงทะเบียน และได้แก้ไขวันที่ส่งจดหมายจากวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ เป็นวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งแม้จะนับจากวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันทำการคัดเลือกก็เป็นการแจ้งที่ให้เวลาผู้ฟ้องคดีมารายงานตัวเพื่อเข้ารับการคัดเลือกน้อยกว่า ๑๕ วัน อันเป็นการมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ที่คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) กำหนด ดังนั้น กระบวนการคัดเลือกดังกล่าวจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และทำให้ประกาศผลการคัดเลือก เฉพาะตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีแสดงความจำนง

เข้ารับการคัดเลือกไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิจารณาให้เพิกถอนประกาศผลการสอบดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๕/๒๕๕๙)

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องผูกพันกับหลักเกณฑ์หรือประกาศที่ตนเองกำหนดไว้ การใช้ดุลพินิจดำเนินการเป็นอย่างอื่นอันแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์หรือประกาศที่กำหนดไว้ดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในคดีที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลประกาศผลการคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูโดยขึ้นบัญชีไว้ จำนวน ๓ ราย และระบุให้ผู้ได้รับการคัดเลือกในลำดับที่ ๑ ไปรายงานตัวเพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการภายในวันและเวลาที่กำหนด แต่เมื่อบุคคลดังกล่าวไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลกลับไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้สอบได้ในลำดับที่ ๒ ไปรายงานตัวเพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการ แต่กลับมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการในตำแหน่งและสถานศึกษาเดิมอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลขอให้มีคำสั่งให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลเรียกผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการครูของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลกำหนดให้ขึ้นบัญชีผู้ผ่านการคัดเลือกไว้ มีกำหนด ๓ เดือน นับแต่วันประกาศขึ้นบัญชีผู้ผ่านการคัดเลือกรอบสอง และให้มีการเรียกบรรจุแต่งตั้งผู้ขึ้นบัญชีในลำดับถัดไปไว้ว่า จะมีหนังสือเรียกผู้ผ่านการคัดเลือกให้มารายงานตัวเพื่อเข้ารับการบรรจุแต่งตั้งตามความต้องการเพิ่มเติมในภายหลัง ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐^{๒๓} และมาตรา ๕๒^{๒๔} แห่งพระ

^{๒๓} - ^{๒๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๕๐ หน่วยงานทางการศึกษาใดมีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขันผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ อาจคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครูได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด

มาตรา ๕๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครูให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(มีต่อหน้าถัดไป)

ราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๓๐๔ (สนร.)/ว ๑ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๐ จึงมีลักษณะเป็นกฎ ตามนัยมาตรา ๓^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อ ก.ค. ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างแน่ชัดว่า การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการครู จะต้องคัดเลือก

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๓ – ๒๔ หน้า ๒๘)

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๑๐ และตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๙ และระดับ ๘ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๗ และระดับ ๖ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ค.กรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๕ ลงมาให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๕) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมาของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี โดยอนุมัติ อ.ก.ค. จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

สำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษาก่อนและเมื่อได้รับความเห็นชอบดังกล่าวแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามวรรคหนึ่งสั่งแต่งตั้งต่อไป

^{๒๕} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

ไว้เท่ากับจำนวนตำแหน่งที่ว่างเท่านั้นหรือจะมีการขึ้นบัญชีเรียงลำดับผู้ผ่านการคัดเลือกในลำดับถัดไปหรือไม่และกรณีที่มีการเรียงลำดับแล้วจะเรียกบรรจุอย่างไร ประกาศดังกล่าวจึงไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด เมื่อสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลประกาศผลการคัดเลือกตามบัญชีรายชื่อ มีผู้ผ่านการคัดเลือก จำนวน ๓ ราย โดยผู้ฟ้องคดีสอบได้ในลำดับที่ ๒ และผู้ผ่านการคัดเลือกในลำดับที่ ๑ สละสิทธิที่จะเข้ารับการบรรจุและแต่งตั้ง สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ย่อมต้องผูกพันกับหลักเกณฑ์หรือประกาศดังกล่าวของตน ดังนั้น เมื่อมีผู้ผ่านการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวขอเรียกบรรจุอยู่ โดยบัญชียังไม่หมดอายุ ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ จะต้องเรียกผู้ผ่านการคัดเลือกในลำดับถัดไปเข้ารายงานตัวเพื่อบรรจุและแต่งตั้งในทันทีหรือในโอกาสแรกที่สามารถทำได้ การใช้ดุลพินิจให้มีการคัดเลือกใหม่ ในตำแหน่งและสถานศึกษาเดิมดังกล่าวโดยไม่เรียกผู้ฟ้องคดีเข้ารับการบรรจุและแต่งตั้งจึงเป็นการไม่ชอบและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงพิพากษาให้เรียกผู้ฟ้องคดีมารายงานตัวเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการครูในตำแหน่งและสังกัดที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒/๒๕๔๗)

๒.๒ การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลกลับเข้ารับราชการ

การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลกลับเข้ารับราชการเป็นการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้ซึ่งออกจากราชการไปแล้ว กลับเข้ารับราชการ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ มีดังนี้

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดให้ความช่วยเหลือข้าราชการที่ลาออกเพื่อสมัครรับเลือกตั้งแต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง โดยมีสาระสำคัญว่าหากบุคคลดังกล่าวขอกลับเข้ารับราชการให้ช่วยเหลือให้ได้กลับเข้ารับราชการโดยเร็ว และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ในการพิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการกรณีดังกล่าว ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งจึงต้องไม่ดำเนินการในลักษณะที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ ๘ สังกัดสถาบันราชภัฏกำแพงเพชร ลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง จึงยื่นหนังสือถึงอธิการบดีสถาบันราชภัฏกำแพงเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

เพื่อขอกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม แต่เลขาธิการการอุดมศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้เหตุผลว่า สถาบันราชภัฏกำแพงเพชรไม่มีตำแหน่งว่างที่จะดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ เนื่องจากตำแหน่งว่างที่มีอยู่ทุกอัตรากำลังอยู่ระหว่างดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามที่ได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ และตำแหน่งเดิมที่ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งว่างอยู่ แม้ว่าในขณะนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะประกาศรับสมัครเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งดังกล่าว และกำหนดวันรับสมัครไว้แล้ว แต่เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๐ กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ ให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการที่ลาออกจากราชการไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรแต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง โดยมีสาระสำคัญว่า หากบุคคลดังกล่าวขอกลับเข้ารับราชการ ให้หน่วยงานต้นสังกัดช่วยเหลือให้ได้กลับเข้ารับราชการโดยเร็ว ซึ่งแม้มติดังกล่าวจะเป็นกรณีเกิดขึ้นที่กระทรวงมหาดไทย แต่การที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ มท ๒๗๙๖/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๐๐ แจ้งเวียนให้ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งข้าราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติและ ก.ค. ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุผู้ขอกลับเข้ารับราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๕๐๒ (สมต.)/ว. ๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ข้อ ๑.๓ และข้อ ๒.๒ โดยมีนัยสำคัญว่า ถ้าเป็นกรณีการบรรจุและแต่งตั้งผู้ที่ลาออกจากราชการไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือลาออกจากราชการเพื่อติดตามคู่สมรสซึ่งไปรับราชการ ณ ต่างประเทศ หรือเป็นผู้ที่ออกจากราชการไปเพราะถูกยุบเลิกตำแหน่ง (ก.ค. ให้นำมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย) แม้ว่าจะมีผู้สอบแข่งขันได้หรือผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือกในตำแหน่งนั้นขึ้นบัญชีรอการบรรจุหรือเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอยู่ก็ตาม ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ตามมาตรา ๔๒^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ก็สามารถที่จะบรรจุและแต่งตั้งผู้ขอกลับเข้ารับราชการในกรณีดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยอ้างว่า เนื่องจากตำแหน่งว่างที่สถาบันราชภัฏกำแพงเพชรมีอยู่ทุกอัตรากำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการตามที่ได้อนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว จึงเป็นข้ออ้างที่ฟังไม่ขึ้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/๒๕๕๘)

^{๒๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๑๐ และตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๙ และระดับ ๘ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๗ และระดับ ๖ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ค. กรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๕ ลงมา ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๕) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมา ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี โดยอนุมัติ อ.ก.ค. จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

สำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ ในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษาก่อนและเมื่อได้รับความเห็นชอบดังกล่าวแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามวรรคหนึ่งสั่งแต่งตั้งต่อไป

การที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ ใช้ดุลพินิจไม่สั่งบรรจุข้าราชการที่ลาออกเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ารับราชการ โดยพิจารณาถึงระยะเวลาในการรับราชการที่เหลืออยู่ของผู้ขอกลับเข้ารับราชการที่จะสามารถทำประโยชน์ให้แก่ราชการ การมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง และการมีตำแหน่งว่างที่เหมาะสม โดยยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่คำนึงถึงข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรับบุคคลกลับเข้ารับราชการตามนัยมาตรา ๖๕^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ปลัดกระทรวงในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามมาตรา ๕๒ (๔)^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่สั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) ที่ลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง

^{๒๗ - ๒๘} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖๕ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการไปแล้ว และไม่ใช้เป็นกรณีออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถ้าสมัครเข้ารับราชการและทางราชการต้องการจะรับผู้นั้นเข้ารับราชการ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๒ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดได้

มาตรา ๕๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ หรือมาตรา ๖๖ แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมาในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง กลับเข้ารับราชการตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๒ (๔) ประกอบกับมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในกรณีนี้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรที่จะรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการหรือไม่ อันเป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถวินิจฉัยและตัดสินใจด้วยตนเองได้ภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ และภายในขอบเขตของหลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะราย โดยจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนั้น ๆ เป็นสำคัญ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีระยะเวลาที่จะรับราชการต่อไปจนเกษียณอายุราชการเพียงอีกประมาณ ๑๐ เดือน นับแต่วันที่ยื่นคำขอลกลับเข้ารับราชการ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่เดิมไม่มีตำแหน่งว่างในระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดี ส่วนตำแหน่งอื่นที่ว่างลงในภายหลังก็เป็นตำแหน่งในหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน หากบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในหน่วยงานดังกล่าวในขณะที่อายุราชการเหลือเพียงเล็กน้อย ย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อราชการเท่าที่ควร ปลัดกระทรวงจึงไม่สั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามที่ร้องขอนั้น ถือได้ว่าปลัดกระทรวงได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรับบุคคลกลับเข้ารับราชการ อันได้แก่ ระยะเวลาในการรับราชการที่เหลือที่จะทำประโยชน์ให้แก่ราชการ การมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง รวมทั้งการพิจารณาว่ามีตำแหน่งว่างที่เหมาะสมสำหรับผู้ขอหรือไม่ โดยยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใดที่บัญญัติให้ต้องบรรจุแต่งตั้งข้าราชการที่ลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ารับราชการตามที่ขอ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวงในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖/๒๕๔๙)

สิทธิของบุคคลในการที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการและการได้รับเงินเดือนของข้าราชการย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นลงชื่อปฏิบัติราชการและได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายเป็นต้นไป การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ขอกลับ

เข้ารับราชการโดยให้มีผลในภายหลังวันเริ่มเข้าปฏิบัติราชการ ย่อมเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้รับการเลือกตั้งจึงขอกลับเข้ารับราชการใหม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ตัดโอนตำแหน่งที่ว่างอยู่มาตั้งจ่ายที่โรงเรียนแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อรับบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบเป็นหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ พร้อมทั้งแนบแบบประเมินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมินผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณาบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการต่อไป ผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานตัวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และลงเวลาปฏิบัติหน้าที่ราชการเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๔ บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนควรได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งบรรจุกลับเข้ารับราชการโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเดือนในระหว่างวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ และส่งผลต่อการนับอายุราชการ การได้บำเหน็จความชอบของผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีไปรายงานตัวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ทำการสอนจำนวน ๒๔ คาบ และปฏิบัติหน้าที่พิเศษด้านงานวัดผล ตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และตั้งคณะกรรมการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีในวันดังกล่าวด้วย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รายงานผลการประเมินผู้ฟ้องคดี เข้าที่ประชุม อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมมีมติอนุมัติการกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดี กระบวนการบรรจุกลับเข้ารับราชการ

ของผู้ฟ้องคดีจึงดำเนินไปโดยถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๕๔^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนดตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๕๐๒ (สมต)/ว.๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙ แล้ว และพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒^{๓๐} กำหนดให้การจ่ายเงินเดือนข้าราชการกรณีบรรจุใหม่หรือกลับเข้ารับราชการใหม่ ให้จ่ายได้ตั้งแต่วันเริ่มเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดีมารายงานตัวเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่สอนในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ สิทธิที่จะได้รับเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นแล้ว นับแต่ลงชื่อปฏิบัติราชการและได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการ คือ ในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทดลองปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่รับโอนหรือรับบรรจุเข้ารับราชการเป็นเพียงแนวทางการปฏิบัติหรือเงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดขึ้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่า ผู้ขอกลับเข้ารับราชการมีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมที่จะรับกลับเข้ารับราชการหรือไม่เท่านั้น มิได้มีผลเป็นการบังคับว่าการออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี จะมีผลเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการครบถ้วนตามเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีและจ่ายเงินเดือนย้อนหลังให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๗/๒๕๔๙)

^{๒๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๕๔ ข้าราชการครูผู้ใดออกจากราชการไปแล้ว และมีใช่เป็นกรณีออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ ถ้าสมัครเข้ารับราชการและทางราชการต้องการจะรับผู้นั้นเข้ารับราชการ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๔๒ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด

^{๓๐} พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๒ การจ่ายเงินเดือนข้าราชการกรณีบรรจุใหม่หรือกลับเข้ารับราชการใหม่ ให้จ่ายได้ตั้งแต่วันที่เริ่มเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๒.๓ การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

เมื่อบุคคลได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในระยหนึ่งแล้วย่อมมีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น ดังนั้น เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของบุคคลกฎหมายจึงกำหนดให้มีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภ่นั้น ๆ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ มีดังนี้

การคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้โดยเคร่งครัด การดำเนินการคัดเลือกโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องใด ๆ ให้แตกต่างไปจากหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี ย่อมเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสรรพากรภาค ๑ (เจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากร ๙) สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) กรมสรรพากร แต่ไม่ได้รับการแต่งตั้งฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นผลมาจากการดำเนินการคัดเลือกที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๑/ว๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ และขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าวในส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ เนื่องจากเห็นว่า ก.พ. กำหนดแตกต่างไปจากมติคณะรัฐมนตรี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของ ปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกดำรงตำแหน่งรองอธิบดี นั้น เมื่อปรากฏว่า คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ของกระทรวงการคลัง ได้ออกประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ โดยระบุในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อประเมิน ความเหมาะสมกับตำแหน่งว่า คณะกรรมการฯ จะดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีประเมิน ความเหมาะสมกับตำแหน่งจากเอกสารที่กำหนดให้ส่งในการสมัคร ซึ่งประกอบด้วยใบสมัคร แบบแสดงผลงานด้านบริหารจัดการ และข้อเสนอเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ของผู้สมัคร ความคาดหวัง เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของงานในตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง หรือวิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร เพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมที่สุดจำนวน ๓ – ๕ คน ต่อ ๑ ตำแหน่ง โดยประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดเกณฑ์ในการเลือกสรรว่าคณะกรรมการฯ จะพิจารณาจากพฤติกรรมหรือคุณลักษณะใดของผู้สมัคร และจะใช้วิธีการใดในการประเมินเพื่อให้ทราบถึงความรู้ความสามารถ รวมทั้งความเหมาะสมของผู้สมัครในตำแหน่งที่จะพิจารณาแต่งตั้ง ตลอดจนมีขั้นตอนในการดำเนินการคัดเลือกอย่างไร กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามนัยของข้อ ๒.๒.๒ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ ที่ระบุให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง ประกาศให้ทราบทั่วกัน โดยต้องถือว่าหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามข้อ ๒.๒.๒ ดังกล่าว เป็นรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การสรรหามีความโปร่งใสและเป็นธรรม ตามวัตถุประสงค์ของมติคณะรัฐมนตรี^{๓๑} ประกอบกับคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสนอ ผู้ที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีที่ว่างซึ่งมีจำนวน ๔ ตำแหน่ง ตำแหน่งละ ๑ คน เพื่อให้ ปลัดกระทรวงการคลังพิจารณาแต่งตั้ง โดยไม่ได้ระบุเหตุผลของความเหมาะสมของบุคคล ในแต่ละตำแหน่ง อันเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒.๖ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ.ฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

^{๓๑} มติคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๓๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นมติที่เห็นชอบให้ สำนักงาน ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูงมาใช้ในราชการพลเรือน โดยได้กำหนดกระบวนการและกลไกในการ เลือกสรรนักบริหารเอาไว้ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่โปร่งใส เป็นธรรม ปราศจาก ระบบอุปถัมภ์และการวิ่งเต้น

จำนวนไม่เกิน ๓ ชื่อ ต่อ ๑ ตำแหน่ง พร้อมทั้งระบุเหตุผลของความเหมาะสมของบุคคลในแต่ละตำแหน่ง เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายพิจารณาแต่งตั้ง นอกจากนั้นยังปรากฏว่ารายชื่อของบุคคลซึ่งคณะกรรมการฯ คัดเลือก เป็นบุคคลที่กรมสรรพากรเสนอรายชื่อให้เข้ารับการคัดเลือกทั้งสิ้น โดยไม่มีผู้ที่สมควรเข้ารับการคัดเลือกด้วยตนเองได้รับการคัดเลือกแต่อย่างใด และผู้ได้รับการคัดเลือกจำนวน ๒ ราย เป็นผู้ที่ไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทาง การบริหารของสำนักงาน ก.พ. ตามเจตนารมณ์ของนโยบายในการคัดเลือกแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงตามมติคณะรัฐมนตรี อีกทั้งปรากฏว่าฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ได้ลงชื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกดังกล่าวรายหนึ่งภายหลังจากที่ได้มีการประชุมคัดเลือกไปแล้ว อันแสดงว่าฝ่ายเลขานุการฯ ได้รับรองต่อที่ประชุมว่ามีการตรวจสอบคุณสมบัติโดยที่ยังไม่ได้รับใบสมัคร ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าวจนได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งจากกรณีต่างๆ ดังที่กล่าวมาจึงทำให้เชื่อว่าการดำเนินการคัดเลือกในครั้งนี้ได้มีการกำหนดตัวบุคคลที่สมควรแต่งตั้งไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้สมัครด้วยตัวเองรายอื่น ดังนั้น จากข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏข้างต้น การดำเนินการคัดเลือกของคณะกรรมการฯ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุดที่ นร ๐๗๐๑/ว๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ อันมีผลทำให้คำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังซึ่งแต่งตั้งข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับคำฟ้องขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าว นั้น เมื่อปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมครั้งที่ ๓๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบให้สำนักงาน ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูง (ระดับ ๙ ขึ้นไป) มาใช้ในราชการพลเรือน โดยมีหลักการเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงว่าจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการประเมินสมรรถนะของนักบริหารใน ๔ ด้าน คือ ความรอบรู้ในการบริหาร การบริหารอย่างมืออาชีพ การบริหารคน และการบริหารระบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และได้รับการขึ้นบัญชีผู้ผ่านการประเมินตามที่สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้จัดทำ โดยบัญชีมีอายุไม่เกิน ๒ ปี แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากหลักการตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง หรือผู้ที่ผ่านราชการระดับกรมที่ตำแหน่งว่างเสนอชื่อให้สมัคร

เข้ารับการคัดเลือกส่วนราชการละ ๑ – ๒ ชื่อ เป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเข้ารับการคัดเลือกได้ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๗^{๓๒} มาตรา ๕๘^{๓๓} มาตรา ๕๙^{๓๔} และมาตรา ๖๐^{๓๕}

^{๓๒ - ๓๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๗ การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม และการย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มิได้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา ๔๐ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา ๔๐ จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว

มาตรา ๕๘ การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันหรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น

กรณีใดจะเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

การสอบแข่งขัน ให้เป็นไปตามมาตรา ๔๘ ส่วนการสอบคัดเลือกและคัดเลือกให้กระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ หลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือก เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ ตลอดจนวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือก ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา ๕๙ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ สำหรับผู้สอบแข่งขันได้ ให้แต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ สำหรับผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้แต่งตั้งได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถแล้ว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา ๖๐ การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสอง วรรคสี่ วรรคหก และมาตรา ๔๔

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ ขึ้นไป ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวงเดียวกัน ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสาม

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการย้าย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๒ – ๓๕ หน้า ๔๐)

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งระดับ ๙ และระดับ ๑๐ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งดังกล่าวซึ่งสังกัดส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรม หรือต่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในกระทรวงเดียวกัน อาจทำได้ เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว ทั้งนี้ ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๑๐ ขึ้นไป ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม และต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมหรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี อาจทำได้ เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว ทั้งนี้ ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้ทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

การโอนข้าราชการพลเรือนผู้มีได้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา ๔๐ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา ๔๐ ในต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีหรือโอนจากกรมไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือโอนจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรม จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว ในการนี้ให้ ก.พ. พิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ และให้ ก.พ. กำหนดระดับของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งและเงินเดือนที่จะให้ได้รับด้วย

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีหรือโอนจากกรมไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือโอนจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรม จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว ในการนี้ให้ ก.พ. พิจารณาโดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ และให้ ก.พ. กำหนดเงินเดือนที่จะให้ได้รับด้วย

การเลื่อน การแต่งตั้ง และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ) จะกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจออกหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ แต่โดยที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก.พ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในรูปคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร และมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา ๘^{๓๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคล

^{๓๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และการจัดระบบราชการพลเรือน

(๒) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(๓) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(๔) พิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือน

(๕) ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(๖) ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.พ. ตามข้อนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(๗) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือให้ผู้แทนหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท ข้าราชการหรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและของส่วนราชการ การเปลี่ยนแปลงการใช้ตำแหน่ง ทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน และการปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ไปยัง ก.พ.

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของคณะรัฐมนตรีข้างต้น โดยหาก ก.พ. หรือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ. เห็นว่า การดำเนินการใช้ระบบผู้บริหารระดับสูงตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบยังไม่เพียงพอที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการให้มีผู้บริหารระดับสูง ก็อาจเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องดังกล่าวเป็นประการอื่น ก.พ. จึงไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสรรนักบริหารระดับสูงให้แตกต่างไปจากหลักการที่เป็นสาระสำคัญซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ได้ การที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ เพิ่มเติมจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบดังที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นการกำหนดหลัก

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๖ หน้า ๔๒)

(๔) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่น่าปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติตามโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

(๕) รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่คำครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการยังไม่เหมาะสม เพื่อบริการพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มคำครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูล สำหรับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม

(๖) กำหนดนโยบายและอกระเบียบเกี่ยวกับทุนของรัฐบาลเพื่อสนองความต้องการกำลังคนของกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน และทุนเล่าเรียนหลวง ตลอดจนการจัดสรรผู้รับทุนของรัฐบาลที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในส่วนราชการต่าง ๆ

(๗) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อควบคุมดูแลข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ศึกษาหรือฝึกอบรมในต่างประเทศ และเพื่อดูแลจัดการการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อควบคุมการศึกษา ความประพฤติ และการใช้จ่าย ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษา การกำหนดวินัย และการลงโทษสำหรับนักเรียนดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษาเป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(๘) พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับและระดับตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง

(๙) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) พิจารณาการแก้ไขระเบียบประวัติเกี่ยวกับวันเดือนปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

(๑๑) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

เกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี และไม่ใช่นิรนามแก่ผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. ดังนั้น การที่ ก.พ. กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเพิ่มเติมจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของปลัดกระทรวงการคลังที่แต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ระบุในคำสั่งและให้เพิกถอนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๙ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุดถึง นร ๐๗๐๑/ว ๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ เฉพาะในส่วนที่ ก.พ. กำหนดเพิ่มเติมจากมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ผู้ผ่านการอบรมตามหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง หรือผู้ที่ส่วนราชการระดับกรมที่ตำแหน่งว่างเสนอชื่อให้สมัครเข้ารับการคัดเลือก ส่วนราชการละ ๑ - ๒ ชื่อ เป็นผู้มีคุณสมบัติเข้ารับการคัดเลือก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๙/๒๕๔๙)

เมื่อกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น กำหนดให้กระทำได้ไม่ก่อนวันที่ข้าราชการผู้นั้นผ่านการประเมินผลงาน จึงต้องถือว่าผู้ผ่านการประเมินผลงานเกิดสิทธิที่จะได้รับการเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ตั้งแต่วันที่คณะกรรมการประเมินผลงานมีมติอนุมัติให้ผ่านการประเมินเป็นต้นไป เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจึงต้องใช้ดุลพินิจออกคำสั่งในทางที่ไม่ให้มีผลกระทบหรือเสียหายต่อสิทธิหรือประโยชน์ของผู้ผ่านการประเมิน การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งโดยให้มีผลภายหลังจากวันที่ผ่านการประเมิน หากเป็นการกระทบหรือเป็นที่เสียหายต่อสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๓ ยื่นเรื่องเพื่อขอประเมินแต่งตั้งขึ้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔ ซึ่งเป็นตำแหน่งของผู้มีประสบการณ์ (เลื่อนไหล) โดยใช้วิธีการประเมินบุคคลและผลงาน ต่อมา คณะกรรมการประเมินผลงานระดับจังหวัดได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ และ อ.ก.ท.จังหวัดปราจีนบุรีพิจารณาอนุมัติให้เลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่นายทะเบียน ๔ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ แต่นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยอ้างว่าหากเลื่อนและแต่งตั้งให้ก่อนหน้านั้น จะมีผลกระทบต่อเม็ดเงินในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของพนักงานเทศบาล ซึ่งได้ผ่านการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ตามสิทธิอีกครั้งหนึ่ง การออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ นอกจากทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิการได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนแล้ว ยังทำให้เสียสิทธิเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเสียใหม่โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การเลื่อนระดับและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๓ ขึ้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔ เป็นการปรับระดับตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ (เลื่อนไหล) ซึ่งจะใช้วิธีการประเมินบุคคลและผลงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินบุคคลที่ ก.ท. กำหนด ส่วนการแต่งตั้งเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.) ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง^{๓๗} แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ในกรณี ก.ท. ได้มอบอำนาจให้ อ.ก.ท. จังหวัดปราจีนบุรีให้ความเห็นชอบแทน ตามหนังสือสำนักงาน ก.ท. ที่ มท ๐๓๑๓.๓/ว ๕๓๖ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ และในหนังสือดังกล่าวยังได้กำหนดให้การเลื่อนและแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นให้กระทำได้ไม่ก่อนวันที่ผู้นั้นผ่านการประเมินผลงาน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เนื่องจากตามหนังสือสำนักงาน ก.ท. ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๓/ว ๓๐๖๔ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓ กำหนดให้เลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของเงินงบประมาณที่จ่ายเป็นเงินเดือนโดยคำนวณจากฐานอัตราเงินเดือนรวมของพนักงานเทศบาลเมืองปราจีนบุรี ณ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าหากแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔

^{๓๗} พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๑ การแต่งตั้งและการให้พนักงานเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง ให้นายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบของ ก.ท. เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีการแต่งตั้งและให้ลูกจ้างของเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง ให้นายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบของ อ.ก.ท. จังหวัด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ท. กำหนด เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่ ก.ท. กำหนด

ในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการประเมินผลงานระดับจังหวัดมีมติให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมิน จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนอีกครั้งในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ อันจะมีผลกระทบต่อเม็ดเงินในการเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานเทศบาลอื่นซึ่งได้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๓ ศาลจึงเห็นว่าการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีโดยอ้างเหตุผลดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในตำแหน่งที่มีประสบการณ์ (เลื่อนไหล) ซึ่งประเมินตามวาระการดำรงตำแหน่งเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการแต่งตั้งตั้งแต่วันที่คณะกรรมการประเมิน พิจารณาให้ผ่านการประเมิน คือตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำหนังสือสั่งการซึ่งเป็นเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีมาเป็นข้ออ้างในการใช้ดุลพินิจเลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและระยะเวลาในการครองตำแหน่งในระดับ ๔ ดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งเลื่อนเสียใหม่โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙/๒๕๔๘)

การมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ต้องออกจากราชการไปรับราชการทหารตามกฎหมายเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น นอกจากต้องพิจารณาคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้วยังต้องพิจารณาสถานะของการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในวันที่ข้าราชการดังกล่าวมีคุณสมบัติข้างต้นครบถ้วนไปพร้อมกันด้วย ดังนั้น แม้ว่าข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งฯ มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งครบตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดในเรื่องการนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่หากในวันที่มีคุณสมบัติดังกล่าวครบถ้วนนั้น ข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งฯ มิได้มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตั้งแต่วันที่ มีคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งครบถ้วนได้ ในกรณีเช่นนี้จะแต่งตั้งได้ตั้งแต่วันที่ข้าราชการดังกล่าวได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วเท่านั้น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร ๓ สังกัดกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๑ จากนั้นได้รับการแต่งตั้งให้

ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๓ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามมาตรา ๑๑๘^{๓๘} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อเสร็จสิ้นการรับราชการทหารในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและระดับเดิม โดยให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าเดิมหนึ่งขั้นตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง^{๓๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๓^{๔๐} ของหนังสือสำนัก

^{๓๘ - ๓๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๑๘ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ

ผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามวรรคหนึ่ง และต่อมาปรากฏว่าผู้นั้นมีกรณีที่จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตราอื่นอยู่ก่อนไปรับราชการทหาร ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ออกตามวรรคหนึ่ง เป็นให้ออกจากราชการตามมาตราอื่นนั้นได้

มาตรา ๖๓ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร เมื่อผู้นั้นพ้นจากราชการทหาร โดยมีได้กระทำการใดๆ ในระหว่างรับราชการทหารอันเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงหรือได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และผู้นั้นไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ และไม่ได้ถูกสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง เป็นให้ออกจากราชการตามมาตราอื่น หากประสงค์จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวง ทบวง กรมเดิมภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันพ้นจากราชการทหาร ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๒ สั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง และรับเงินเดือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๐} หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว๖ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๕

ข้อ ๓ ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ตรวจสอบเอกสารตามข้อ ๒ หากเห็นว่าเป็นเอกสารที่ถูกต้องและผู้นั้นได้พ้นจากราชการทหาร โดยมีได้กระทำการใดๆ ในระหว่างรับราชการทหารอันเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และผู้นั้นไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๐ และไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง เป็นให้ออกจากราชการตามมาตราอื่น อีกทั้งได้ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันพ้นจากราชการทหาร ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งบรรจุผู้นั้นกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดิมที่ส่งวนไว้โดยให้ได้รับเงินเดือนดังนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

งาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว๖ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๕ หลังจากนั้นในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่กลับเข้ารับราชการเป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ ตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ เนื่องจากเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ ซึ่ง ก.พ. กำหนดว่า จะต้องดำรงตำแหน่งในระดับ ๓ หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีขึ้นดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ เสียใหม่ ที่ไม่ทำให้เสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ส่วนราชการมีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร แม้จะมีการส่งวนตำแหน่งในระดับเดียวกันสำหรับบรรจุให้กลับเข้ารับราชการ ก็ได้มีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นยังคงมีสถานภาพการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด และการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารมีสิทธิในวันรับราชการก่อนที่จะถูกสั่งให้ออกจากราชการรวมกับวันรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารเป็นเวลาติดต่อกันได้ตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง^{๔๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น มีความหมายจำกัดเพียงการก่อให้เกิดสิทธิในเรื่องของการนับระยะเวลาการให้มีความต่อเนื่องโดยไม่สูญเสียสิทธิในระยะเวลาของการรับราชการที่ผ่านมาเพราะเหตุที่ต้องลาออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารเท่านั้น มิได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับสถานภาพการเป็นข้าราชการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๐ หน้า ๔๗)

๓.๑ ในกรณีที่ผู้กลับจากรับราชการทหารมีเวลารับราชการทหารครบ ๑ ปี ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ สั่งบรรจุผู้นั้นกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยให้ได้รับเงินเดือนในอันดับที่เทียบเท่ากับระดับเดิมและในขั้นที่สูงกว่าเดิม ๑ ขั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖๓

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งได้รับบรรจุเข้ารับราชการตามวรรคหนึ่ง ให้มีสิทธิได้ในวันรับราชการก่อนถูกสั่งให้ออกจากราชการ รวมกับวันรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารและวันรับราชการเมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นเวลาราชการติดต่อกันเพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเสมือนว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกสั่งให้ออกจากราชการ

พลเรือนสามัญของผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าวให้กลับคืนมาแต่อย่างใด เพราะสถานภาพของผู้เป็นข้าราชการดังกล่าว ย่อมพ้นจากการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในวันที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ และผู้นั้นจะกลับมามีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก็ต่อเมื่อได้ขอกลับเข้ารับราชการและได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้กลับเข้ารับราชการแล้วเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทางราชการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสถานภาพการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่วันที่ดังกล่าว ดังนั้น ในระหว่างที่รับราชการทหาร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะพิจารณาเลื่อนและแต่งตั้งให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ ในขณะนั้นได้ ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการทหารในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ และได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๓ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ตามมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และข้อ ๓ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว ๖ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอีกครั้งในวันดังกล่าว และโดยที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินับวันที่รับราชการก่อนออกไปรับราชการทหารตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ รวมกับวันที่รับราชการทหารตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ได้ ตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเมื่อรวมกันแล้วเป็นเวลา ๒ ปีเศษ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการและดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๓ อีกครั้งเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ กรณีจึงถือได้ว่าวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ ซึ่ง ก.พ. กำหนดว่าจะต้องมีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๓ และได้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๓ หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานวิชาการสรรพากรหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๔ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันแรกที่ถูกสั่งให้กลับสู่สถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๗/๒๕๔๙)

๓. การเลื่อนชั้นเงินเดือน

การเลื่อนชั้นเงินเดือนถือเป็นสิทธิของข้าราชการทุกคนที่จะได้รับบำเหน็จความชอบประจำปีจากผลของการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงความดีความชอบ ความอดุสาหะ ความสามารถ ความประพฤติในการรักษาวินัยข้าราชการ^{๕๒} และการปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนด ซึ่งการเลื่อนชั้นเงินเดือนเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ที่จะพิจารณาตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ เช่น ข้าราชการพลเรือนกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนชั้นเงินเดือนไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้น

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ มีดังนี้

เมื่อกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวย่อมเป็นผลให้การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน โดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนตามวิธีประเมินความดีความชอบของข้าราชการ ไม่แจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ทราบ และใช้อำนาจพิจารณาความดีความชอบเพียงฝ่ายเดียว แล้วเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนพิจารณาสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเพียงครั้งขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนดังกล่าว และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ๑ ชั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๙^{๕๓} ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน

^{๕๒} สรุปจาก สุภาพ สุจริตพงศ์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๒๔

^{๕๓} กฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน

ข้อ ๙ การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการครูประจำปีตามข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ และข้อ ๘ ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายนำผลการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด และข้อมูลเกี่ยวกับการลา พุทธิกรรมการมาทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับ (มีต่อหน้าถัดไป)

ได้กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่าจะต้องนำผลการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนดมาประกอบการพิจารณา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้รับการประเมินเป็นผู้ประเมินเบื้องต้น โดยประเมินตามหัวข้อที่กำหนด เช่น ผลการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครู คุณลักษณะในการปฏิบัติงาน แล้วให้นำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาที่หน่วยราชการนั้นๆ กำหนด ทั้งนี้ ให้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง โดยระยะเวลาในการประเมินห่างกันพอสมควร และเมื่อเสร็จสิ้นการประเมินผลการปฏิบัติงานแต่ละครั้งแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินต้องแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจง ให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ อีกทั้งยังให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทราบผลการประเมินเพื่อการโต้แย้งหรือปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งนี้ผู้บังคับบัญชาขั้นต้นของผู้ฟ้องคดีไม่ได้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่ ก.ค. กำหนด จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสที่จะได้รับทราบผลการประเมินของผู้บังคับบัญชา และหากจัดให้มีการประเมินอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง กับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการประเมินตั้งแต่ครั้งแรกก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินทราบ ดังนั้น การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๔๘)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๓ หน้า ๕๐)

การเป็นข้าราชการครูและข้อควรพิจารณาอื่น ๆ ของข้าราชการครูผู้นั้นมาประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบ แล้วรายงานผลการพิจารณานั้นพร้อมด้วยข้อมูลดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน

ฯลฯ

ฯลฯ

คำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อหน่วยงานทางปกครองพิจารณาเห็นว่าการออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการรายใดเกิดจากข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง หน่วยงานทางปกครองย่อมมีอำนาจเพิกถอนและแก้ไขคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนดังกล่าวได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง

ในคดีที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต ๒ (ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย เดิม) ออกคำสั่งแก้ไขคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการครู ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย โดยถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ในรอบปีที่พิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนดังกล่าว อันเป็นการขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแก้ไขคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๖ (๔)^{๔๔} ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน กำหนดว่าข้าราชการครูซึ่งจะได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีหนึ่งชั้น ในรอบปีที่แล้วมา ต้องไม่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต ๒ ออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี ๑ ชั้น เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีหนึ่งชั้น ตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับ

^{๔๔} กฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนชั้นเงินเดือน

ข้อ ๖ ข้าราชการครูที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนประจำปีหนึ่งชั้นต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๗๑

๗๑

(๔) ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

๗๑

๗๑

^{๔๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๖๐ การเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการครู ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่ง และผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา การรักษาวินัย ตลอดจนความสามารถและความอดุสาหะในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ค.

๗๑

๗๑

กฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ภายหลังจากออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนแล้ว หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอพานได้ออกคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี กรณีขาดราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ อันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๑^{๔๖} และมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง^{๔๗} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ขาดราชการในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในรอบปีที่แล้วมาของการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับผู้ฟ้องคดีหนึ่งชั้นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงขัดต่อข้อ ๖ (๔) แห่งกฎ ก.ค. ฉบับดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต ๒ ออกคำสั่งเพิกถอนชื่อผู้ฟ้องคดี ออกจากคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๗/๒๕๔๗)

๔. การออกคำสั่งย้ายข้าราชการ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ มีดังนี้

ผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องเป็นคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผล และมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและประชาชนต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าวมากกว่าความเสียหายที่ข้าราชการผู้รับคำสั่งได้รับ

ในคดีที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ ไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ณ ท่าเทียบเรือขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

^{๔๖ - ๔๗} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา ๙๒ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

ที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกั้นกั๊งและไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท่าเทียบเรือตามมาตรา ๔๕ (๘)^{๔๘} แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และแม้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการได้ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง^{๔๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การออกคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือคำสั่งนั้นต้องสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายลุล่วงไปได้ คำสั่งใดที่ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจกระทำการนั้น ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลยย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ จะต้องมีความจำเป็นในการออกคำสั่งนั้นด้วย กล่าวคือจะใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์

^{๔๘} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๘) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๔๙} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

๑.ล๑

๑.ล๑

หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน และคำสั่งนั้นมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์จากคำสั่งมากกว่าความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งได้รับ ดังนั้น แม้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานเป็นการประจำ ณ ท่าเทียบเรือ จะเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่จะทำให้การกำกับดูแลการดำเนินกิจการท่าเทียบเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่การกำกับดูแลท่าเทียบเรือดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีออกไปปฏิบัติงานเป็นการประจำก็ได้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ให้เอกชนเช่าท่าเทียบเรือไปดำเนินการแทนแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีหน้าที่เพียงตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญาของเอกชนเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นเท่านั้น ประกอบกับในปัจจุบันการติดต่อสื่อสารกระทำได้โดยสะดวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติงานได้ โดยไม่จำเป็นต้องไปนั่งปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติหลายด้าน การให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่น ๆ ได้ อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลในสำนักงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คำสั่งข้างต้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐/๒๕๔๗)

หมายเหตุ หลักปฏิบัติราชการข้างต้นศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยสอดคล้องกับหลักแห่ง**ความได้สัดส่วน**ตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^{๕๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

^{๕๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

แม้ว่าการส่งย้ายข้าราชการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการคัดสรรหรือจัดบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ตามที่เห็นสมควร แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และประโยชน์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ และจะต้องไม่กระทำโดยมีอคติหรือเจตนาถ่วงถ่วงข้าราชการผู้ถูกย้ายให้ได้รับความเสียหาย จึงจะถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๓ เรือนจำกลางชลบุรีไปรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๓ เรือนจำกลางนครราชสีมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการโยกย้ายที่รวดเร็วและผิดธรรมเนียม เนื่องจากไม่โยกย้ายตามฤดูกาลและทำให้ได้รับความเดือดร้อน จึงฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อนผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งในคดีพิพาทเรื่องนี้ ผู้บัญชาการเรือนจำกลางชลบุรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำอื่น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้งระดับ ๖ ลงมาของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรมราชทัณฑ์โดยตรงพิจารณาแล้ว เห็นว่าสมควรให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๓ เรือนจำกลางนครราชสีมา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้ว เห็นว่าการที่เรือนจำกลางชลบุรีเสนอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นไปเพื่อความเหมาะสม ขจัดปัญหา อุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลของเรือนจำ และเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น จึงมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำกลางนครราชสีมา ตามความเห็นของคณะกรรมการบรรจุและแต่งตั้งฯ จึงเห็นได้ว่า การส่งย้ายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาอย่างรอบด้าน โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริง เหตุผลความจำเป็น ตลอดจนความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงานแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจไม่พอใจที่ไม่ได้รับความสะดวกจากการถูกย้าย แต่การย้ายเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งให้ย้ายผู้ใดบังคับบัญชาได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี โดยมีอคติหรือมีเจตนาถ่วงถ่วงผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหาย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจโดยชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๒/๒๕๔๘)

๕. การบริหารงานบุคคลเรื่องอื่น ๆ

นอกจากหลักปฏิบัติราชการในกรณีต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในกรณีอื่น ๆ ที่น่าสนใจซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการไว้ ดังนี้

มติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยของรัฐ ย่อมมีผลผูกพันต่ออธิการบดีรวมทั้งคณบดีซึ่งเป็นองคคพพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของอธิการบดีที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าว การที่อธิการบดีหรือคณบดีไม่ปฏิบัติตามมติดังกล่าวย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานในคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เนื่องจากไม่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาวุโสมากกว่า จึงร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันฯ ซึ่งพิจารณาแล้วมีมติว่าหากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานว่างก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรก แต่เมื่อตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการว่างลง คณบดีคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์กลับไม่พิจารณาเสนอผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยเสนอชื่อบุคคลอื่น ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันฯ จะได้ออกประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้แล้ว แต่เนื่องจากประกาศดังกล่าวไม่ได้ระบุว่า เมื่อ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ มีมติเป็นประการใดแล้ว ผู้ใดจะเป็นผู้สั่งตามมติของ อ.ก.ม. ดังกล่าว ประกอบกับรัฐธรรมนูญว่าการทบทวนมหาวิทยาลัยไม่ได้ออกกฎกระทรวง เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ จึงต้องนำกฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามข้อ ๖ ทวิ วรรคแปด^{๕๐} และข้อ ๑๐

^{๕๐} กฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๖ ทวิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

วรรคหนึ่ง^{๕๒} ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ แก้ไขเพิ่มเติมฯ จึงต้องนำข้อ ๑๔^{๕๓} และข้อ ๑๕^{๕๔} ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ฯ มาใช้บังคับ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕๑ หน้า ๕๗)

อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน และการร้องทุกข์ และมีหน้าที่ช่วย ก.ม. ปฏิบัติการตามที่ ก.ม. มอบหมายและให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ตามที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยหรือปลัดทบวงมหาวิทยาลัยปรึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๒} กฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑๐ การกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การบรรจุและ การแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎทบทวนนี้ การใดที่มีกำหนด ไว้ในกฎทบทวนนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และ ระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๓ - ๕๔} กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ข้อ ๑๔ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ตามข้อ ๖ (๑) (๒) หรือ (๓) แล้ว

(๑) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้น ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้มีมติยกคำร้องทุกข์

(๒) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้น ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีมติให้แก้ไขโดยเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น หรือ ให้ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(๓) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์นั้น ถูกต้องตามกฎหมายแต่บางส่วน และไม่ถูกต้องตามกฎหมายบางส่วน ให้มีมติให้แก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย

(มีต่อหน้าถัดไป)

และเมื่อตามข้อ ๑๐ วรรคสอง^{๕๕} ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙)ฯ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรืออธิการบดีแล้วแต่กรณี แต่การดำเนินงานของสถาบันฯ ได้แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นคณะต่าง ๆ โดยมีคณบดีเป็นผู้บังคับบัญชาตามนัยมาตรา ๒๒^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ราชการของคณบดีอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอธิการบดี

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕๓ – ๕๔ หน้า ๕๘)

(๔) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใดเพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย และมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

การพิจารณามีมติตามวรรคหนึ่ง ให้บันทึกเหตุผลของการพิจารณาวินิจฉัยไว้ในรายงานการประชุมด้วย

ข้อ ๑๕ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ได้มีมติตามข้อ ๑๔ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้นในโอกาสแรกที่ทำได้ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะให้มีการรับรองรายงานการประชุมเสียก่อนก็ได้ และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

^{๕๕} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

ภายใต้บังคับวรรคสาม ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ ๒๔ และให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย หรืออธิการบดี แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๖} พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๒๒ ในคณะ ให้มีคณบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของคณะ และอาจมีรองคณบดีคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อปฏิบัติราชการแทนคณบดีตามที่คณบดีมอบหมาย

การปฏิบัติหน้าที่ราชการของคณบดีจึงเป็นองค์ประกอบในการทำงานของอธิการบดี ดังนั้น เมื่อ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบันฯ มีมติเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีว่า หากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์มีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีว่าให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรกก่อนที่จะพิจารณาข้าราชการรายอื่นๆ คณบดีและอธิการบดีจึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าว ดังนั้น การที่คณบดีได้เสนอชื่อบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งเมื่อตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการว่างลง และอธิการบดีซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งไม่สั่งให้คณบดีทบทวนเพื่อให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ แต่กลับเสนอเรื่องแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวไปยัง อ.ก.ม. สถาบันฯ จน อ.ก.ม. สถาบันฯ มีมติให้คณบดีทบทวนการแต่งตั้งดังกล่าวเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เมื่อการละเลยดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๕๐)

การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานที่ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ตามสายงานและในเวลาราชการปกติ แม้จะทำให้ผู้ได้รับมอบหมายต้องปฏิบัติงานมากขึ้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยส่งเสริมสุขภาพ และต่อมาผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นจากเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกลั่นแกล้งของผู้บังคับบัญชาให้ต้องทำงานหนักขึ้นกว่าเจ้าหน้าที่อื่นอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ม. ซึ่งพิจารณาแล้วมีมติยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้งโดยการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากงานในหน้าที่ในหน่วยส่งเสริมสุขภาพ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำงานหนักมากขึ้น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการรักษาพยาบาลซึ่งเป็นพวกพ้องกับผู้บังคับบัญชาทำงานน้อยลง และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ต้องมอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมจากงานปกติ เพราะผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยให้พวกพ้องละทิ้งหน้าที่ไปทำธุระส่วนตัวหรือเมาสุราในระหว่างปฏิบัติงานหรือแอบหลับจนมีผู้ให้บริการร้องเรียนนั้น ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพยาบาล การที่ผู้บังคับบัญชา

มอบหมายงานโดยให้ผู้ฟ้องคดีช่วยจ่ายยาในหน่วยบริการรักษาพยาบาลด้วยนั้น เป็นการมอบหมายให้ปฏิบัติงานที่ตรงกับตำแหน่งตามสายงานและเป็นการมอบหมายให้ปฏิบัติงานในเวลาราชการ จึงเป็นการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว มติ อ.ก.ม. ที่ให้ ยกคำร้องทุกข้อจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๕๐)

การกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจกระทำการทางปกครองเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การกระทำทางปกครองในเรื่องดังกล่าวต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เจ้าหน้าที่อื่นแม้จะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่อาจกระทำการในเรื่องนั้นได้

การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรายใดรายหนึ่งต้องกระทำการบางอย่างในลักษณะพิเศษแตกต่างจากบุคคลอื่นโดยไม่มีเหตุผลที่ควรค่าแก่การรับฟัง ย่อมถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ในคดีที่ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙^{๕๗} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๑๑^{๕๘} ของระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยการลาของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกคำสั่งให้ที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง

^{๕๗} พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๙ ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

^{๕๘} ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยการลาของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๑๑ เพื่อควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ให้จัดทำบัญชีเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัด โดยมีสาระสำคัญตามตัวอย่างทำเย็บนี้ หรือจะใช้เครื่องบันทึกเวลาการปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ในกรณีจำเป็น เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขานุการวุฒิสภา จะกำหนดวิธีลงเวลาปฏิบัติราชการ หรือวิธีควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่มีการปฏิบัติราชการในลักษณะพิเศษเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีหลักฐานให้สามารถตรวจสอบวัน เวลาการปฏิบัติราชการได้ด้วย

ชาติ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๑๑ ชช.) (ผู้ฟ้องคดี) ลงนามปฏิบัติราชการทั้งเวลาและเวลากลับที่ห้องทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีทุกวัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะเกิดกรณีพิพาท ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๑๑ ชช.) ซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เนื่องจากมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อมาตรา ๑๖^{๕๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้คณะกรรมการฝ่ายรัฐสภามีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวันเวลาทำงาน วันหยุดต่าง ๆ และการลาหยุดราชการของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวันเวลาทำงานของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภากำหนดขึ้น มาใช้บังคับกับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยอนุโลม ซึ่งตามข้อ ๑๑ ของระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาว่าด้วยการลาของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า ให้จัดทำบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัด หรือจะใช้เครื่องบันทึกเวลาการปฏิบัติราชการก็ได้ กรณีจำเป็นเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภา จะกำหนดวิธีลงเวลาปฏิบัติราชการหรือวิธีควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการในลักษณะพิเศษเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้

^{๕๙} พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๖ วันเวลาทำงานและการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นไปตามที่ ก.ร. กำหนด

ดังนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการจัดทำบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการ ในส่วนของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมิใช่อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามนัยมาตรา ๒๐^{๖๐} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๑๑ ของระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ว่าด้วยการลาของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาฯ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่ามีอำนาจตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การใช้อำนาจก็ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าว การออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้เฉพาะผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่จะต้องลงนามปฏิบัติราชการทั้งเวลามาและเวลากลับที่ห้องทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีทุกวัน โดยข้าราชการอื่นรวมทั้งผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแทนผู้ฟ้องคดี ไม่ได้รับคำสั่งให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี อีกประการหนึ่งด้วย พินิจพิจารณาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๙/๒๕๔๙)

การที่กฎหมายว่าด้วยสถาบันราชภัฏกำหนดให้อธิการบดีปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสถาบันราชภัฏ นั้น หมายความว่าให้อธิการบดีปฏิบัติราชการแทนในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของสถาบันราชภัฏเท่านั้น สำหรับอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะของเลขาธิการฯ มิใช่การใช้อำนาจ

^{๖๐} พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยจะให้มีรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของสถาบันราชภัฏที่อธิการบดีจะมีอำนาจปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการสถาบันราชภัฏได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ ๘ ขอลาออกจากราชการเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดกำแพงเพชร แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง จึงยื่นหนังสือถึงอธิการบดีสถาบันราชภัฏกำแพงเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการและมีความเห็นว่าควรใช้อัตราที่มีอยู่บรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการและความขาดแคลนของสถาบันราชภัฏกำแพงเพชร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รายงานผลการพิจารณาดังกล่าวต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา (เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๔๒ (๒)^{๖๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติว่าการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๙ และระดับ ๘ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งกรณีนี้ได้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่ ก.ค. กำหนด กล่าวคือ จะต้องตรวจสอบเอกสารและประวัติการรับราชการและการทำงานทุกแห่งของผู้สมัคร และสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รายละเอียดข้อเท็จจริงมากที่สุดมาประกอบการพิจารณา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดย

^{๖๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

๑.ลข

๑.ลข

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๙ และระดับ ๘ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ ก.ค. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

๑.ลข

๑.ลข

ไม่มีอำนาจ อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวมิได้อำนาจฐานอำนาจในการแต่งตั้ง แม้ว่าพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๓๓^{๖๒} บัญญัติให้อธิการบดีปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสถาบันราชภัฏ และอธิการบดีจะมอบหมายให้องอธิการบดีปฏิบัติราชการแทนก็ได้ นั้น หมายถึงกิจการทั่วไปของสถาบันราชภัฏ มิได้หมายความว่าอธิการบดีสามารถใช้อำนาจซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้ด้วย และอำนาจในการแต่งตั้งผู้ขอกลับเข้ารับราชการก็มีใช้การใช้อำนาจเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของสถาบันราชภัฏแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นการสร้างหลักเกณฑ์การรับผู้ขอกลับเข้ารับราชการขึ้นมาใหม่ให้แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด อีกทั้งเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาและมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๘/๒๕๔๘)

ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ แต่ต่อมาผู้มีอำนาจตามกฎหมายวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการ หน่วยงานเจ้าสังกัดจะต้องจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่มีได้ปฏิบัติราชการให้แก่ข้าราชการผู้นั้นภายในเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีคำวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยข้อ ๖^{๖๓} ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่าย

^{๖๒} พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๓๘

มาตรา ๓๓ ให้อธิการบดีปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสถาบัน และอธิการบดีจะมอบหมายให้องอธิการบดีปฏิบัติราชการแทนก็ได้

^{๖๓} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ แล้ว ต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๖ การจ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการตามข้อ ๔ หรือข้อ ๕ ให้กระทรวงทบวง กรม เจ้าสังกัดที่ส่งลงโทษพิจารณาสั่งจ่ายให้ภายในเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวันที่ได้รับการยกโทษ หรือวันที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดวินิจฉัยว่าให้จ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติราชการได้ แล้วแต่กรณี

เงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายฯ หากจ่ายเงินเดือนให้เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและอาจเป็นการกระทำละเมิดต่อข้าราชการดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้เข้ารับราชการในตำแหน่งพยาบาลและต่อมากระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเนื่องจากไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อ ก.พ. ซึ่ง ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งต่อมานายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งยกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ตามมติของ ก.พ. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนควรได้รับเงินเดือนในระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ จึงติดต่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ได้รับคำตอบซึ่งไม่เป็นที่พอใจ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้จ่ายเงินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งชดเชยค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของผู้ฟ้องคดีแล้ว คดีจึงมีประเด็นมาสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเพียงว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีในการจ่ายเงินเดือนดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่และต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีเพียงใด ศาลเห็นว่า เมื่อกระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาสั่งจ่ายเงินเดือนในระหว่างมิได้มาปฏิบัติราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้น ภายใน ๑ ปี นับจากวันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมายวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในที่นี้คือวันที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้าราชการซึ่งถูกสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้รับการพิจารณายกโทษ พ.ศ. ๒๕๓๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและเป็นการผิดนัดชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีคดีตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันครบกำหนด ๑

ปีนับจากวันกลับเข้ารับราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังคงต้องชดใช้ดอกเบี้ยของเงินเดื่อนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔^{๖๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันผิदनัดจนถึงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓/๒๕๕๐)

^{๖๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิदनัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิदनัด การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

ประธานคณะกรรมการ

นางสมฤดี ธีบุญศิริ

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

คณะกรรมการ

นายบุญชัย สิงห์โต

พนักงานคดีปกครอง ๘

นายพัศกร วรรณโชติ

พนักงานคดีปกครอง ๖

นายสุเมธ ธีระวัชรมาส

พนักงานคดีปกครอง ๔

นายวิโรจน์ รูปสมศรี

พนักงานคดีปกครอง ๔

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

นายพัศกร วรรณโชติ

พนักงานคดีปกครอง ๖

นายสุเมธ ธีระวัชรมาส

พนักงานคดีปกครอง ๔

ผู้พิมพ์

นางสาวทิพวรรณ เมธานิมิตพงศ์

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๒