

○ คำสั่ง



(ต. ๒๑)

คำร้องที่ ๑๖๗/๒๕๖๖
คำสั่งที่ ๖๖๓/๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๗ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นางสาวอุมารินทร์ ปักเคเต ผู้ฟ้องคดี

{ ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล
ส่วนท้องถิ่น (ประธาน ก.ถ.) ที่ ๑

{ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล
ส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๙/๒๕๖๕ หมายเลขแดงที่ ๓/๒๕๖๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครสวรรค์)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ มีสาระสำคัญคือ (๑) ให้ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคล



/ส่วนท้องถิ่น...

ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ (๒) ให้ใช้บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ แทน โดยบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งตามประกาศฉบับนี้ไม่มีตำแหน่งในสายงานนิติการ สายงานวิศวกรรมชลประทาน และสายงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (๓) การยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑๗ นี้ ให้ยกเว้นตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ โดยให้บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑๐ ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไปอีกไม่เกินสองปี (๔) ให้ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ ซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งอยู่ก่อนหรือในวันที่ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑๗ นี้ใช้บังคับ ได้รับเงินประจำตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง (๕) บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งท้ายประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับที่ ๑๗ ที่กำหนดให้ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการและชำนาญการพิเศษ ได้รับเงินประจำตำแหน่งนั้น ไม่ได้ใช้คำว่า “วิชาชีพเฉพาะ” แต่ใช้คำว่า “สายงาน” และ “ตำแหน่งในสายงาน” แทนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศฉบับนี้ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่กระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายอย่างเดียวกัน และผู้ซึ่งได้รับสิทธิตามกฎหมายฉบับเดียวกันให้แตกต่างกัน เป็นการออกประกาศโดยไม่สุจริตหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นการออกประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐ โดยปราศจากความยุติธรรม ทั้งที่ความยุติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐ ตามที่มาตรา ๗๖ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ เป็นการออกประกาศที่ขัดต่อบทนิยามของคำว่า “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แสดงเหตุผลอันสมควรมาสนับสนุน หากใช่เป็นการออกประกาศในลักษณะของการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐ ในด้านกฎหมาย อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร แต่มุ่งเน้นที่จะดำเนินการเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรเสียสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมหรือเคยได้รับหรือจะได้รับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑๗ นี้จะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการ และมีสิทธิจะเลื่อนระดับให้สูงขึ้น รวมทั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรทุกระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งไม่แตกต่างกัน หรือไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง ทั้งที่มาตรฐานกำหนดตำแหน่งเดียวกัน มีหน้าที่หลักที่ต้องปฏิบัติ



/ในตำแหน่ง...

ในตำแหน่งเหมือนกัน และมีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งเช่นเดียวกัน แต่กลับได้รับสิทธิในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการและชำนาญการพิเศษในส่วนที่มีได้กำหนดให้ตำแหน่งในสายงานนิติกร ตำแหน่งนิติกร เป็นสายงานและตำแหน่งที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง

๒. เพิกถอนข้อ ๓ ของประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ในส่วนที่กำหนดขึ้นโดยใช้คำว่า “อีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ” ออกเสีย โดยให้ตำแหน่งนิติกร สายงานนิติกร ระดับชำนาญการและชำนาญการพิเศษ ยังคงได้รับเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ต่อไป หรือกำหนดให้ตำแหน่งนิติกร สายงานนิติกร ระดับชำนาญการและชำนาญการพิเศษเป็นตำแหน่งและสายงานที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งท้ายประกาศ ก.ถ. เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕

๓. เพิกถอนข้อ ๔ ของประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อำนาจตามความในมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น



/เรื่อง...

เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการกลางข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้เพิกถอนประกาศที่พิพาทดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันอยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

อย่างไรก็ตาม การจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องในขณะที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลด้วย แต่โดยที่ประกาศคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีนั้น เป็นเพียง มาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ให้ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะกรรมการข้าราชการองค์การ บริหารส่วนจังหวัดนำมาใช้เป็นแนวทางในการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ ในการยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งยังมีได้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการออกประกาศที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ จะกำหนดให้ การใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ (๑) ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อออกประกาศเกี่ยวกับอัตราเงินเดือน



/และวิธี...

และวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น จะเป็นเพียง “มาตรฐานกลาง” ที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของ ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยตรงก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๓๓ (๑) ดังกล่าว ออกประกาศเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและ ประโยชน์ตอบแทนอื่นของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงประกาศคณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ฉบับลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ มีผลผูกพันให้ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. จะต้องออกประกาศอันเป็นมาตรฐานทั่วไป และ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด ของจังหวัดต่าง ๆ จะต้องออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างเดียวกันกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหาร งานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งเป็น “มาตรฐานกลาง” ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด โดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้ และเมื่อ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด ของจังหวัดต่าง ๆ ได้ออกประกาศ อันเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ ตอบแทนอื่นโดยมีเนื้อหาเหมือนกันหรืออย่างเดียวกันกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เพื่อบังคับใช้กับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานองค์การ บริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น ๆ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนด มาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ฉบับลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทันที ดังนั้น ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จาก หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ตามประกาศดังกล่าว ซึ่งการพิจารณาถึงความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของประชาชนหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากกฎที่หน่วยงานทางปกครองได้ออกบังคับใช้ นั้น จะต้องพิจารณาโดยมุ่งคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นหลัก เพราะเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของกฎนั้น การวินิจฉัยเกี่ยวกับการก่อ หรืออาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของประชาชนหรือ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากกฎที่ยังอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีกฎ นั้น จึงต้องแยกออกเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่ ๑ กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาใช้บังคับกับประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง จะต้องพิจารณา โดยเคร่งครัดว่า กฎนั้นมีสภาพบังคับหรือมีผลสมบูรณ์แล้วหรือไม่ เพราะการนำหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาใช้บังคับจะมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนหรือ



/เจ้าหน้าที่...

เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง อันจะทำให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงต้องพิจารณาโดยมุ่งเน้นในการให้ความคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวเป็นหลัก หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่มีผลสมบูรณ์หรือยังไม่มีสภาพบังคับมาใช้บังคับกับประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองย่อมจะต้องพิจารณาพิพากษาให้การนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎนั้นมาใช้บังคับ เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางที่ ๒ กรณีประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพบว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนดไว้ในกฎเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าจะกฎนั้นยังไม่มีสภาพบังคับหรือยังไม่มีผลสมบูรณ์ เช่น กฎที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ยังไม่ถึงกำหนดเวลาที่กฎนั้นมีผลบังคับใช้ ฯลฯ แต่ในท้ายที่สุดแล้วกฎนั้นก็ย่อมมีสภาพบังคับใช้อยู่ดี เมื่อการที่บุคคลไม่สามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้โดยเร็วหรือการที่บุคคลได้รับความคุ้มครองในทางศาลที่ล่าช้าถือเป็นความไม่ยุติธรรมอย่างหนึ่ง ประกอบกับในทางกฎหมายปกครองมีหลักการที่สำคัญ ๒ ประการ ในการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของบุคคลคือให้ (๑) ผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือ (๒) ผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกฎหรือคำสั่งทางปกครองสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่จำเป็นต้องรอให้ถึงเวลาที่กฎดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้วจึงจะถือว่าประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแต่อย่างใด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ผูกพันให้ ก.จ... จะต้องออกประกาศอันเป็นมาตรฐานทั่วไป และ ก.จ.จ. จังหวัด จะต้องออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไข โดยมีข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์อย่างเดียวกันหรือเหมือนกันกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ฉบับลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ดังนั้น ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากประกาศฉบับดังกล่าวแล้ว ประกอบกับการปล่อยเวลาให้ล่วงเลยไป เพื่อรอให้ ก.จ.จ. จังหวัดลพบุรี ออกประกาศที่มีเนื้อหาสาระอย่างเดียวกันหรือเหมือนกันกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับดังกล่าวแล้ว จึงจะเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองได้ ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้ล่าช้าออกไปและได้รับความคุ้มครองในทางศาลที่ล่าช้า อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีรวมถึงข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้อื่นได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าด้วย ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ศาลปกครองก็จะต้อง



/พิจารณา...

พิจารณาเนื้อหาสาระแห่งคดีจากคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ฉบับลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ อันเป็นต้นเหตุหรือมูลเหตุแห่งคดีนี้อยู่ดี เมื่อหลักปรัชญาเกี่ยวกับการอ้างไว้ซึ่งความยุติธรรมหรือการใช้สิทธิในทางศาล คือ การที่บุคคลไม่อาจใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้โดยเร็วหรือการที่บุคคลได้รับความคุ้มครองในทางศาลที่ล่าช้าถือเป็นความไม่ยุติธรรมอย่างหนึ่ง และเมื่อมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใดมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องรอให้ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัดของจังหวัดต่าง ๆ ออกประกาศที่มีเนื้อหาสาระหรือหลักเกณฑ์อย่างเดียวกันกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวก่อนแล้วจึงจะถือว่าสถานภาพแห่งสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นได้รับผลกระทบและเป็นผู้มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ฉบับลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีตามมูลกรรมในคดีนี้ต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ศาลจะรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า “กฎหมาย” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ...



/มาตรา ๔๒...

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้น ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติกร ตามบัญชีแนบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ จากการออกประกาศดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว เมื่อพิจารณาประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ในการฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอน นั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดอัตราเงินประจำตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งประเภทวิชาการ ตำแหน่งประเภทวิชาชีพนิติกร (ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย) ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ในอัตราเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท สำหรับระดับชำนาญการ และอัตราเดือนละ ๕,๖๐๐ บาท สำหรับระดับชำนาญการพิเศษ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ตามข้อ ๓ ของประกาศ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ สังกัดองค์การบริหาร



/ส่วนจังหวัด...

ส่วนจังหวัดลพบุรี และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย ย่อมไม่อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าว เนื่องจากประกาศดังกล่าวครอบคลุมเพียงการกำหนด อัตราเงินประจำตำแหน่งนิติกร สำหรับระดับชำนาญการและระดับชำนาญการพิเศษที่ได้รับ ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทยเท่านั้น หากใช่เป็นการใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร ชำนาญการ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับ ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี เรื่องกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

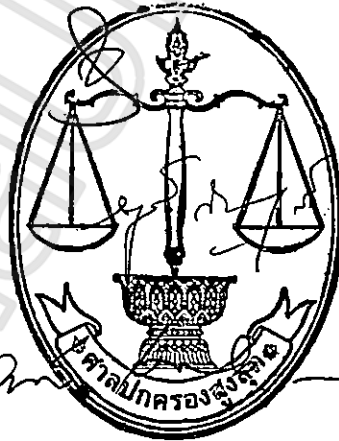
การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายอนุพงศ์ สุขเกษม
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายฤทัย หงส์ศิริ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายวิบูลย์ กัมมาระบุตร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายภีรตัน เจียรนัย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

พลโท สุรพงศ์ เปรมบัญญัติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด