

๒๗ มิ.ย. ๒๕๖๖

(ต. ๒๑)

○ คำสั่ง



คำร้องที่ ๓๖๘/๒๕๖๖
คำสั่งที่ ๗๐๑/๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นายฤชกร สว่างอารมณ์ ผู้ฟ้องคดี
ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ ๑
คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๓๔๓/๒๕๖๕ หมายเลขแดง ที่ บ. ๕๘/๒๕๖๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปรือ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กล่าวคือ เดิมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ กำหนดให้ใช้บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น ท้ายประกาศดังกล่าว โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๙ ซึ่งบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ดังกล่าว กำหนดอัตราเงินประจำตำแหน่งประเภทวิชาการ ตำแหน่งประเภท



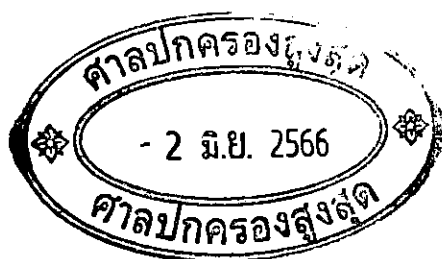
/วิชาชีพเฉพาะ...

วิชาชีพเฉพาะ (วช.) ระดับชำนาญการพิเศษ ๕,๖๐๐ บาท ต่อเดือน และระดับชำนาญการ ๓,๕๐๐ บาท ต่อเดือน ซึ่งตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ (วช.) นั้น รวมถึงวิชาชีพเฉพาะนิติการ สำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๕ โดยให้ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งข้อ ๓ ของประกาศดังกล่าว กำหนดว่า ให้ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้น ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ ตามบัญชีแนบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งมีผลเป็นการตัดสิทธิ และยกเลิกเงินประจำตำแหน่งของนิติกรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลายประการ และเมื่อประกาศดังกล่าวมีผลให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) จะต้องไปออกประกาศให้สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับ ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจาก การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
๒. เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๕

ศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีไต่สวนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและให้ถ้อยคำต่อศาล สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรกำกับดูแล ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงาน



/ส่วนท้องถิ่น...

ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการออกมาตรฐานกลางเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกมาตรฐานกลางแล้วจะแจ้งไปยังคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) เพื่อให้ดำเนินการออกมาตรฐานทั่วไป ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๔ วรรคเจ็ด และมาตรา ๒๖ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) ได้ออกมาตรฐานทั่วไปแล้วจะแจ้งไปยังคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ., ก.ท.จ., ก.อบต.จังหวัด) เพื่อให้ออกหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๒๓ วรรคหก และมาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เดิมไม่ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรได้รับเงินประจำตำแหน่ง ต่อมา ก.จ. ได้ออกประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง กำหนดตำแหน่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทวิชาชีพนเฉพาะและประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ และ ก.ท. ได้ออกประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง กำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาลประเภทวิชาชีพนเฉพาะและประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับตำแหน่งโดยกำหนดให้ตำแหน่งนิติกรเป็นประเภทวิชาชีพนเฉพาะ ส่วน ก.อบต. ได้มีการออกมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับตำแหน่งโดยกำหนดให้ตำแหน่งนิติกรเป็นประเภทวิชาชีพนเฉพาะเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง กำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลประเภทวิชาชีพนเฉพาะและประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๙ จึงทำให้ตำแหน่งนิติกรเป็นตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทวิชาการวิชาชีพนเฉพาะนิติกร ซึ่งการที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่งนิติกรดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขว่าผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรจะต้องสำเร็จการศึกษาเนติบัณฑิตไทย ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรที่อยู่ในเงื่อนไขในการที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่งนี้ ถึงแม้ว่าจะสำเร็จการศึกษาเนติบัณฑิตไทยแล้วยังมีกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายที่ยังจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์



/และระเบียบ...

และระเบียบของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ., ก.ท.จ., ก.อบต.จังหวัด)

สำหรับการออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่พิพาทในคดีนี้ ได้มีการประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๕ โดยในขั้นตอนถัดจากนี้ คณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) จะได้ไปดำเนินการออกมาตรฐานทั่วไป ให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ภายใต้มาตรฐานกลางที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด จากนั้นคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ., ก.ท.จ., ก.อบต.จังหวัด) จะได้ไปออกประกาศบริหารงานบุคคลในเรื่องดังกล่าว ให้สอดคล้องกับมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) อีกครั้งหนึ่ง และในขณะนี้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) ยังไม่ได้มีการออกมาตรฐานทั่วไปตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ แต่อย่างไร ในการออกประกาศฯ (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ตามข้อ ๓ ของมาตรฐานดังกล่าวให้ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่ง ของพนักงานส่วนท้องถิ่นท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้นตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการตามบัญชีแนบท้ายประกาศดังกล่าว ให้มีผลใช้บังคับ ได้ต่อไปอีกไม่เกิน ๒ ปี นับแต่วันที่ประกาศฯ (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับ ส่วนข้อ ๔ ของมาตรฐานดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรที่ได้รับการยกเว้นตามข้อ ๓ และได้รับเงินประจำตำแหน่งอยู่ก่อนหรือในวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ในอัตราเดิมไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว สำหรับกรณีข้อยกเว้นตามข้อ ๓ ของประกาศฯ (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ กำหนดให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกิน ๒ ปี นับแต่ วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับนั้น ย่อมมีผลเป็นเงื่อนไขบังคับที่คณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ., ก.ท.จ., ก.อบต.จังหวัด) จะต้องไปออกประกาศโดยให้มีผลใช้บังคับไม่เกินเงื่อนไข ๒ ปี ตามประกาศฯ (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ แต่ทั้งนี้หากคณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ., ก.ท.จ., ก.อบต.จังหวัด) มีเหตุผลความจำเป็นไม่อาจดำเนินการตามเงื่อนไข ๒ ปี ตามที่



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนด จะต้องรายงานเหตุผลและความจำเป็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ทบทวน และพิจารณาขยายเงื่อนไขเวลาอีกครั้งหนึ่ง

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๕ ออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๕ ซึ่งข้อ ๓ ของประกาศดังกล่าว กำหนดให้ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้นตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ ตามบัญชีแนบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ซึ่งในขั้นตอนต่อไป คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) แล้วแต่กรณี จะต้องไปดำเนินการออกมาตรฐานทั่วไปให้สอดคล้องกับมาตรฐานกลางตามประกาศดังกล่าว จากนั้น คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบในแต่ละจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) แล้วแต่กรณี จะได้ไปออกประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องดังกล่าว ให้สอดคล้องกับมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) แล้วแต่กรณี อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในขณะนี้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ยังไม่ได้มีการออกมาตรฐานทั่วไปตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ดังนั้น แม้ประกาศดังกล่าว จะมีผลเป็นการยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การ



/บริหารส่วนตำบล...

บริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้นตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ ที่ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่ วันที่ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับก็ตาม แต่โดยนิตินัยแล้วประกาศฉบับดังกล่าว ยังไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด สำหรับคำฟ้องในส่วนที่ขอให้ เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๕ นั้น เมื่อมติดังกล่าวเป็นมติที่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ดังนั้น มติดังกล่าวยังไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือ เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยเช่นเดียวกันกับ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิ ฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนประกาศและมติดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณา ความว่า คดีนี้มีเหตุลักษณะเดียวกันกับคดีอื่นที่มีการฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อ ศาลปกครองพิชฌุโลกเป็นคดีหมายเลขดำที่ บ. ๑๐๘/๒๕๖๕ คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพชรบุรี เป็นคดีหมายเลขดำที่ บ. ๕๐/๒๕๖๕ และคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่นเป็น คดีหมายเลขดำที่ บ. ๒๐๖/๒๕๖๕ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีแล้ว มีคำสั่งรับคำฟ้องทั้งสามคดีดังกล่าวไว้พิจารณาและขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของ ศาลปกครองชั้นต้น ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๕ ที่ออกประกาศคณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งข้อ ๓ ของประกาศดังกล่าวกำหนดให้ ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐาน



/การบริหาร...

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้นตำแหน่งเฉพาะนิติการ ตามบัญชีแนบท้าย ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ มีสภาพเป็นกฎที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยได้รับความเห็นชอบจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ กฎดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายทำให้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ อันเป็นการสร้างภาระและเงื่อนไข แก่ผู้ฟ้องคดีเกินความจำเป็น เนื่องจากประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ มิได้กำหนดเงื่อนไขเวลา หรือจะยกเลิกการยกเว้นตำแหน่งสายงานเฉพาะ นิติการแต่อย่างใด การพิจารณาถึงการเป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจฟ้องเป็นปัญหาความสงบเรียบร้อย เมื่อข้อเท็จจริงยุติว่าประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องขอให้เพิกถอน มติและประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีต้องนับตั้งแต่วันที่ประกาศดังกล่าว มีผลใช้บังคับ คือวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยไม่อาจรอให้มีการ ออกประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) ที่ต้องออกมาตรฐานทั่วไปตามมาตรฐานกลางของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพราะจะทำให้การฟ้องคดี ขาดอายุความ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความประสงค์ฟ้องเพิกถอนประกาศคณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) ที่ยังไม่มีการออกประกาศแต่อย่างใด นอกจากนั้น หากประกาศที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประกาศที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) ต้องออก ประกาศให้สอดคล้องกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งทางปฏิบัติที่ผ่านมาก็เป็นเช่นนี้ ย่อมทำให้ การออกประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท., ก.อบต.) ไม่ชอบด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีผลของต้นไม่มีพิษ

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา



/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ... มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 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 ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับชำนาญการพิเศษ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปรือ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว เมื่อพิจารณาประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ



/ออกกฎ...

ออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙
วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ในการฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดี
จะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ
หลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผู้ฟ้องคดี
ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอน นั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดอัตราเงินประจำตำแหน่ง
พนักงานส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งประเภทวิชาการ ตำแหน่งประเภทวิชาชีพนิตการ (ได้รับ
ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย) ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ในอัตราเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท
สำหรับระดับชำนาญการ และอัตราเดือนละ ๕,๖๐๐ บาท สำหรับระดับชำนาญการพิเศษ
ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ตามข้อ ๓ ของประกาศ
อันจะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิตการ ระดับชำนาญการพิเศษ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล
หนองปรือ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย ผู้ฟ้องคดี
ย่อมไม่อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าว เนื่องจากประกาศดังกล่าวครอบคลุมเพียงการกำหนดอัตรา
เงินประจำตำแหน่งนิตการ สำหรับระดับชำนาญการและระดับชำนาญการพิเศษที่ได้รับ
ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทยเท่านั้น หากใช่เป็นการใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งนิตการ
ระดับชำนาญการพิเศษ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปรือ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า
ผู้ฟ้องคดีได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย
หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม
๒๕๖๕ ที่จะสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อุทธรณ์ของ
ผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คดีที่มีเหตุลักษณะเดียวกันกับคดีนี้ที่มีการฟ้อง
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครองพิษณุโลกเป็นคดีหมายเลขดำที่ บ. ๑๐๘/๒๕๖๕ คดีที่
ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพชรบุรีเป็นคดีหมายเลขดำที่ บ. ๕๐/๒๕๖๕ และคดีที่ยื่นฟ้องต่อ
ศาลปกครองขอนแก่นเป็นคดีหมายเลขดำที่ บ. ๒๐๖/๒๕๖๕ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณา
เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งรับคำฟ้องทั้งสามคดีดังกล่าวไว้พิจารณาและขณะนี้อยู่ระหว่าง
การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น นั้น เห็นว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล
โดยตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
และในการวินิจฉัยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีซึ่งมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ดังนั้น ความเห็น



/ของศาลปกครอง...

ของศาลปกครองชั้นต้นในคดีอื่นจึงไม่มีผลผูกพันการวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีนี้ ข้ออ้าง
ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดี
ออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายอนุพงศ์ สุขเกษม
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายฤทัย หงส์สิริ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิบูลย์ กัมมาระบุตร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายภริรัตน์ เจียรนัย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

พลโท สุรพงศ์ เปรมบัญญัติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

