

○ คำสั่ง

(ต. ๒๑)



คำร้องที่

๖๗/๒๕๖๖

คำสั่งที่

๔๗๓/๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๖

เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นายศิวพงษ์ อองภา

ผู้ฟ้องคดี

{ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๑๑๔/๒๕๖๕ หมายเลขแดง ที่ บ. ๘๘/๒๕๖๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองอุตรธานี)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งนิติกร ระดับปฏิบัติการ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว กำลังศึกษาในระดับเนติบัณฑิต ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ กล่าวคือ เดิมผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ กำหนดอัตราเงินประจำตำแหน่ง พนักงานส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งประเภทวิชาการ ตำแหน่งประเภทวิชาชีพนิติการ (ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย) ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ในอัตราเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท



/สำหรับ...

สำหรับระดับชำนาญการ และอัตราเดือนละ ๕,๖๐๐ บาท สำหรับระดับชำนาญการพิเศษ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้น ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ ตามบัญชีแนบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการใช้อำนาจดังกล่าวนั้นต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และหลักความเสมอภาค โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้อำนาจออกประกาศจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาหรือส่งเสริมให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะเท่านั้น ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ได้รับผลกระทบจากการจ่ายเงิน ประจำตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ ที่ทำให้กระทบถึงสถานะทางการเงินการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่และเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดี พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงินประจำตำแหน่งดังกล่าว แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี เห็นว่าจากการสำรวจสถิติข้อมูลของผู้สอบผ่านและการขึ้นบัญชีผู้สอบผ่านในตำแหน่งนิติกร มีมากกว่าความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่มีความขาดแคลนและไม่เป็นเงื่อนไข ของการได้รับเงินประจำตำแหน่งอีกต่อไป และเพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างของการจ่ายค่าตอบแทน ที่มีลักษณะงานเดียวกันกับองค์กรภาครัฐอื่น โดยไม่ได้พิจารณาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย มีผู้ที่ได้รับเงินประจำตำแหน่ง และไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งจำนวนมากน้อยเพียงใด และการได้รับเงินประจำตำแหน่ง จะกระทบถึงรายได้และการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ จึงเห็นได้ว่า การออกประกาศดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นการจำกัดสิทธิ ของผู้ฟ้องคดีเกินความจำเป็น ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน และขัดต่ออำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๖ และข้อ ๗ ของประกาศผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และการที่ประกาศดังกล่าวกำหนดให้คุ้มครองเฉพาะ



/ตำแหน่ง...

ตำแหน่งวิชาชีพนิติการที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งอยู่ก่อนหรือวันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามอัตราเดิมที่ได้รับไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง และคุ้มครอง ตำแหน่งวิชาชีพนิติการที่มีสิทธิเลื่อนระดับเป็นชำนาญการหรือชำนาญการพิเศษภายในสองปี นับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ เป็นการให้สิทธิเหนือกว่าผู้ดำรงตำแหน่งนิติการที่สำเร็จ หรือจะสำเร็จการศึกษาในระดับเนติบัณฑิตไทยและจะเข้าสู่ตำแหน่งระดับชำนาญการ หรือชำนาญการพิเศษเมื่อพ้นสองปีนับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ ประกาศดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางการศึกษาที่เหมือนกันให้แตกต่างกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งไม่เปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งนิติการซึ่งจะได้รับผลกระทบจาก การออกประกาศดังกล่าวโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็น จึงเป็นการใช้อำนาจออกกฎตามอำเภอใจ เมื่อประกาศผู้ถูกฟ้องคดี (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ มีลักษณะเป็นกฎที่มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป ทั้งเป็นมาตรฐานกลางและแนวทางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจะต้องนำมากำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไป โดยอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด ซึ่งคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัดเลยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเลย โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์ภายใต้กรอบ มาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด มีผลบังคับใช้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดเลยและอาจกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีในภายหน้า หากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเลยกำหนดหลักเกณฑ์ฯ ภายใต้มาตรฐานที่ ผู้ถูกฟ้องคดีและคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด จะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิ ได้รับเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งประเภทวิชาการ หากผู้ฟ้องคดี ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ และได้รับประกาศนียบัตร เนติบัณฑิตไทย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการออกประกาศฉบับดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕



/๒. พุเลาการ...

๒. ทูลเกล้าฯ ถวายตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ยกเลิกเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น วิชาชีพเฉพาะนิติการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ และอาจได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทยเมื่อพ้นสองปีนับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ ไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว โดยที่ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นวัตถุแห่งคดีนี้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎ ตามนัยบทนิยามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นองค์กรกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และเพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ซึ่งประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี



/เรื่อง...

เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนนั้น มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดี กับคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ที่จะต้องนำมาตราฐานกลางของผู้ถูกฟ้องคดีไปกำหนดมาตรฐานทั่วไป เพื่อให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด (ก.ท.จ.) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัด (ก.อบต. จังหวัด) แต่ละแห่งนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลต่อไป ประกาศดังกล่าวหาได้มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอก นิติสัมพันธ์ดังกล่าวจึงมิได้มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงและเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา จึงไม่ต้องพิจารณาคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอท้ายฟ้องข้อ ๒ ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า การออกประกาศผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ แม้จะเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดี กับคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ที่จะต้องนำมาตราฐานกลางของผู้ถูกฟ้องคดีไปกำหนดมาตรฐานทั่วไป เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) แต่ละแห่งนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลต่อไป และยังไม่มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงและเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองแก่บุคคลที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อประกาศฯ ฉบับดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์กับคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) ดังที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัย ซึ่งในภายภาคหน้าผู้ฟ้องคดีจำต้องอยู่ภายใต้กฎฉบับดังกล่าวโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หากคณะกรรมการ



/พนักงาน...

พนักงานส่วนตำบลจังหวัดเลย (ก.อบต. จังหวัดเลย) กำหนดหลักเกณฑ์ฯ ภายใต้มาตรฐาน
 ที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ก.ถ.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กำหนด จะส่งผลให้
 ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งประเภทวิชาการ
 หากผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ และได้รับ
 ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ
 หลีกเลี้ยงได้จากการออกประกาศฉบับดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
 ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๔๒

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้อง
 ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
 และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า
 พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ
 หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใด
 เป็นการเฉพาะ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง
 ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจาก
 กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้อง
 ตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต
 หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น
 หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ... มาตรา ๔๒
 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย
 โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง
 หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจ
 ศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย
 หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐาน
 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
 (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงาน



/ส่วนท้องถิ่น...

ส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้น ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติกร ตามบัญชีแนบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ จากการออกประกาศดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งนิติกร ระดับปฏิบัติการ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว กำลังศึกษาในระดับเนติบัณฑิต ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว เมื่อพิจารณาประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ในการฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอน นั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดอัตราเงินประจำตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งประเภทวิชาการ ตำแหน่งประเภทวิชาชีพนิติกร (ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย) ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท สำหรับระดับชำนาญการ และอัตราเดือนละ ๕,๖๐๐ บาท สำหรับระดับชำนาญการพิเศษ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ตามข้อ ๓ ของประกาศ อันจะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งนิติกร ระดับปฏิบัติการ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว กำลังศึกษาในระดับเนติบัณฑิต ย่อมไม่อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าว เนื่องจากประกาศดังกล่าวครอบคลุมเพียงการกำหนดอัตราเงินประจำตำแหน่งนิติกร สำหรับระดับชำนาญการและระดับชำนาญการพิเศษที่ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทยเท่านั้น หากใช่เป็นการใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับปฏิบัติการ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว และยังไม่ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕



/ที่จะมีสิทธิ...

ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา จึงไม่ต้องพิจารณาคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอท้ายฟ้องข้อ ๒ ของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายอนุพงศ์ สุขเกษม
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายฤทัย หงส์ศิริ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิบูลย์ กัมมาระบุตร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายภีรรัตน์ เจียรนัย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

พลโท สุรพงศ์ เปรมบัญญัติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

