

○ คำสั่ง



(ต. ๒๑)

คำร้องที่ ๒๖๔/๒๕๖๖
คำสั่งที่ ๒๕๗/๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๘ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นายสุทธิศักดิ์ ศรีรัตน์ ผู้ฟ้องคดี
ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น ที่ ๑
คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๑๕๒/๒๕๖๕ หมายเลขแดง ที่ บ. ๒/๒๕๖๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการ สังกัดเทศบาลนครนครราชสีมา และกำลังศึกษาที่สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา โดยในระหว่างนั้น ได้มีประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง กำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาล ประเภทวิชาชีพเฉพาะและประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๗ กำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสายงานนิติกร ตั้งแต่ระดับ ๗ ขึ้นไป ซึ่งได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทยเป็นตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล



/องค์การ...

องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) แนบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ โดยในข้อ ๓ กำหนดให้ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้นตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการตามบัญชีดังกล่าว ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ข้อ ๔ กำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการที่ได้รับการยกเว้นตามข้อ ๓ ที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งอยู่ก่อนหรือในวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามอัตราเดิม ไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว และข้อ ๕ กำหนดให้อัตราเงินประจำตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่นท้ายประกาศนี้ โดยไม่ปรากฏว่ามีตำแหน่งในสายงานนิติการเป็นตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ซึ่งหากครบกำหนดสองปีตามที่ประกาศกำหนดจะมีผลให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนิติการที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขจะไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง กำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาลประเภทวิชาชีพเฉพาะและประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสายงานนิติการ ตั้งแต่ระดับ ๗ ขึ้นไป ซึ่งได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทยเป็นตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ระบุตำแหน่งสายงานนิติการในบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งฉบับใหม่จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ข้อ ๓ และข้อ ๔ เฉพาะส่วนที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำบัญชีเงินประจำตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยเพิ่มตำแหน่งในสายงานนิติการ ที่มีคุณสมบัติอย่างเดียวกับที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง กำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาลประเภทวิชาชีพเฉพาะและประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง



/หรือเพิ่ม...

หรือเพิ่มตำแหน่งในสายงานนิติการ ระดับชำนาญการและชำนาญการพิเศษ ประเภทวิชาการ ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง อันเป็นคุณยิ่งกว่า

๓. กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก่อนการพิพากษา ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด และเมืองพัทยา ระวังการพิจารณาออกประกาศมาตรฐานทั่วไป เกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่งเกี่ยวกับบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่ง ของพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่จะอนุวัตตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือ อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ยกเลิกเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นวิชาชีพเฉพาะนิติการ โดยให้มีผลบังคับต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศดังกล่าวใช้บังคับ ทำให้ผู้ฟ้องคดี ที่ดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับชำนาญการ และอาจได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย ซึ่งจะมีสิทธิ ได้รับเงินประจำตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ เมื่อพ้นสองปีนับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ จะไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อเมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากประกาศการยกเลิก เงินประจำตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง ให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง ... มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น



/สำหรับ...

สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง... มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... (๔) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า การกำหนดมาตรฐานทั่วไปตามมาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดตามมาตรา ๓๓ (๑) มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปแล้ว ให้ใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกัน คณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น... วรรคหก บัญญัติว่า ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลคณะหนึ่ง ... วรรคเจ็ด บัญญัติว่า ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล แล้วแต่กรณี มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน



/ในท้องถิ่น...

ในท้องถิ่น และประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล... จะเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นองค์กรกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และเพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน มติหรือประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีผลผูกพันให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง และวรรคหก ต่อไป ประกาศพิพาทจึงเป็นเพียงการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง ที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงไม่ต้องพิจารณาคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเห็นว่า การกำหนดมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขัดแย้งกับมาตรฐานกลางหรือแนวทางตามมาตรา ๓๓ หรือมีปัญหาข้อโต้แย้งในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลระหว่างคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแจ้งให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามมาตรฐานกลาง และถ้ามิได้มีการดำเนินการในเวลาอันสมควรหรือการดำเนินการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการบริหารเป็นส่วนรวม



/หรือไม่...

หรือไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลนั้นได้จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ แตกต่างจากคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่อาจกำหนดมาตรฐานทั่วไปให้แตกต่างจากมาตรฐานกลางของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) การกำหนดมาตรฐานทั่วไปต้องผูกพันตามมาตรฐานกลางของคณะกรรมการมาตรฐานฯ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ จึงมีผลให้มาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องผูกพันตามมาตรฐานกลางโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ การกำหนดมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นเพียงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และกระบวนการที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น ทั้งนี้ รวมถึงคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดด้วย ที่จะต้องนำมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไปประกาศใช้บังคับภายในจังหวัดนั้นๆ ต่อไป ดังนี้ ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ แม้จะยังไม่มีผลบังคับถึงข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยตรงและทันที แต่ด้วยเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังที่ได้กล่าวข้างต้น จะมีผลบังคับพนักงานเทศบาลในอนาคตเมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมาประกาศใช้บังคับมาตรฐานทั่วไปตามมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลและมาตรฐานกลางของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลนครนครราชสีมา ตำแหน่งนิติกรชำนาญการ จึงเป็นผู้ที่จะเดือดร้อนเสียหายในกรณีนี้ กล่าวคือ ยังไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ทั้งนี้ที่ประกาศมีผลใช้บังคับ แต่จะมีผลเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายเมื่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดนครราชสีมาประกาศใช้บังคับมาตรฐานทั่วไปตามมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลและมาตรฐานกลางของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และเมื่อประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลาง



/การบริหาร...

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ประกาศ ณ วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ กำหนดให้ ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้นตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการตามบัญชีแนบท้าย ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลาง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไป อีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ดังนั้น ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ ตามบัญชีแนบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ซึ่งหมายถึง เมื่อครบกำหนดสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ (๒๐ กันยายน ๒๕๖๗) จะมีผลให้ ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการตามบัญชีแนบท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งอีกต่อไป กำหนดเวลาสองปี จึงเป็นเงื่อนไขเวลาให้การได้รับเงินประจำตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการสิ้นสุดลง จึงเป็นการกระทบ สถานภาพแห่งสิทธิตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติการ

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใด เป็นการเฉพาะ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือ มีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจาก กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ... มาตรา ๔๒



/วรรคหนึ่ง...

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือ ยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ยกเลิกบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงาน ส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา) ท้ายประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ยกเว้นตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะนิติกร ตามบัญชีแนบท้ายประกาศคณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๐) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ให้มีผล ใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ จากการออกประกาศดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการ สังกัดเทศบาลนครนครราชสีมา ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว เมื่อพิจารณาประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เป็นเหตุ แห่งการฟ้องคดีนี้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใด เป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ในการฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดี จะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอน นั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดอัตราเงินประจำตำแหน่ง พนักงานส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งประเภทวิชาการ ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะนิติกร (ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย) ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ในอัตราเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท สำหรับระดับชำนาญการ และอัตราเดือนละ ๕,๖๐๐ บาท สำหรับระดับชำนาญการพิเศษ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปอีกไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ตามข้อ ๓ ของประกาศ อันจะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการ สังกัดเทศบาลนครนครราชสีมา และ



/กำลังศึกษา...

กำลังศึกษาที่สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ย่อมไม่อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าว เนื่องจากประกาศดังกล่าวครอบคลุมเพียงการกำหนดอัตราเงินประจำตำแหน่งนิติกรสำหรับระดับชำนาญการและระดับชำนาญการพิเศษที่ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทยเท่านั้น หากใช่เป็นการใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการ สังกัดเทศบาลนครนครราชสีมา และยังไม่ได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๗) ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา จึงไม่ต้องพิจารณาคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายอนุพงษ์ สุขเกษม
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

อนุพงษ์ สุขเกษม

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายฤทัย หงส์ศิริ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายวิบูลย์ กัมมาระบุตร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายภีรรัตน์ เจียรนัย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ภีรรัตน์ เจียรนัย
พรเทพ สุรพงษ์

พลโท สุรพงษ์ เปรมบุญญิตติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

