

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายของประเทศไทยมีหลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นหลักสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นหลักพื้นฐานสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ หากบุคคลใดเห็นว่าตนถูกหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ หรือมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือร้องทุกข์ การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ หากพบว่าการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือเพิกถอนการกระทำนั้น กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>1</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน และเมื่อมีกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัย (Disciplinary Action) ได้บังคับบัญชา หากผู้ใต้บังคับบัญชาผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ (Deciding Appeal) คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นระบบการตรวจสอบหรือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และหากข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ต่อไป โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินการทางวินัยมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้เริ่มมีการประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 โดยทุกฉบับได้บัญญัติเรื่องการลงโทษ

<sup>1</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). “นิติรัฐ” หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยในข้อ ความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 1 – 7.

ทางวินัยแก่ข้าราชการไว้ แต่มีเพียงบางฉบับเท่านั้นที่บัญญัติถึงสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม (Fairness Guarantee) อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน คือ ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งหมายความว่า การบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคลากรของหน่วยงาน โดยการสร้างสิ่งจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด และข้าราชการปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด รวมทั้งบรรลุดัตถุประสงค์ของรัฐ ในการปฏิบัติภารกิจบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน

การพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection)<sup>2</sup> เป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลอย่างหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยกำหนดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน โดยก่อนหน้านี้นี้ไม่มีกระบวนการพิทักษ์ระบบคุณธรรมบัญญัติไว้ในกฎหมายใดโดยตรงมาก่อน แต่ในทางหลักการแล้วถือว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งนักวิชาการได้เรียก ก.พ. ว่า “Watch Dog of Merit System” ซึ่งนับแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ใช้อย่างเป็นต้นมา มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “ก.พ.ร.” ทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ใช้อย่างเป็นต้นมา มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “ก.พ.ค.” ทำหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่ 3 ลักษณะ คือ ลักษณะนิติบัญญัติ ได้แก่ กำหนดวิธีการเลือก สรรหาบุคคลเข้ารับราชการ ลักษณะบริหาร ได้แก่ พิจารณานุมัติการบริหารงานบุคคลในบางกรณี ลักษณะตุลาการ ได้แก่ การพิจารณาการอนุมัติ การไล่ออกจากราชการ ทั้งนี้ ก.พ. ยังมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง กรม และจังหวัด รวมทั้งแต่งตั้งอนุกรรมการวิสามัญด้วย

นับแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)<sup>3</sup> ได้ทำหน้าที่ในการดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนตลอดมา กระทั่งถึงปัจจุบัน ก.พ.ค. ได้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยเฉพาะการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ

<sup>2</sup> คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. (2554). *ก.พ.ค. ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://mspc.ocsc.go.th/>. [2563 มิถุนายน].

<sup>3</sup> สำนักงาน ก.พ. (2555). *ปี ก.พ.ค. ก่อร่างสร้างฐาน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก [https://mspc.ocsc.go.th.](https://mspc.ocsc.go.th/) [2563, 4 มิถุนายน].

พลเรือน แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจะมีการแก้ไขหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ก็ตาม แต่ละฉบับก็ยังคงให้อำนาจ ก.พ. เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนตลอดมา

เมื่อ ก.พ. ต้องทำหน้าที่ทั้งอำนาจทางนิติบัญญัติ โดยการออกกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือน อำนาจทางบริหาร โดยพิจารณาอนุมัติเรื่องต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนตามที่ส่วนราชการเข้าสังกัดขอมมา และอำนาจทางตุลาการโดยพิจารณาเรื่องการลงโทษข้าราชการและการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ ดังนั้น จึงมีแนวความคิดตามหลักการของสหรัฐอเมริกาที่ว่า การให้ ก.พ. มีบทบาททั้งทางด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ ในเวลาเดียวกันนั้นไม่เหมาะสม เนื่องจาก ก.พ. เป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ และสั่งให้ส่วนราชการปฏิบัติตามแล้ว ยังใช้อำนาจในการตัดสินชี้ขาดเสียเอง อันจะทำให้หลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการลดหย่อนไป อีกทั้ง ก.พ. ต้องสวมหมวก 2 ใบ ในฐานะเป็นรับใช้ฝ่ายบริหารและควบคุมฝ่ายบริหาร จึงให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนได้ไม่เต็มที่ อีกทั้งขาดความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย เนื่องจากต้องอยู่ในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีนายกรัฐมนตรีกำกับอยู่ การคุ้มครองความเป็นธรรมและความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการอาจทำได้ไม่เพียงพอ จึงได้นำแนวความคิดของสหรัฐอเมริกา ที่มีหน่วยงานดูแลพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการที่เรียกว่า “Merit Systems Protection Board”<sup>4</sup> เข้ามาแก้ไขปรับปรุงระบบการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย แนวความคิดดังกล่าวจึงถูกนำมาปรับใช้ในระบบราชการพลเรือนประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่เรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ซึ่ง ก.พ.ค. มีฐานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ สำหรับวิธีการพิจารณาวินิจฉัยนั้น ก.พ.ค. จะใช้วิธีการพิจารณาวินิจฉัยในระบบไต่สวนเช่นเดียวกับศาลปกครอง ซึ่งแตกต่างไปจากการพิจารณาวินิจฉัยแบบเดิมที่ใช้ระบบกล่าวหา<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารบุคคลภาครัฐ ระบบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในสหรัฐอเมริกาไว้โดยเฉพาะ

<sup>5</sup> สำนักงาน ก.พ. (2555). *ปี ก.พ.ค. ก่อร่างสร้างฐาน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://mspc.ocsc.go.th>. [2563, 4 มิถุนายน].

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของข้าราชการ ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5<sup>6</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่จะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Recours Administratif) ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบัน และมีการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย จะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Commission) หรือเรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค. (MSPC) และเมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากข้าราชการผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว สามารถนำคดีมาฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยสาเหตุที่จะต้องนำคดีที่ ก.พ.ค.มีคำวินิจฉัยขึ้นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ก็เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ลดขั้นตอนในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัย และเนื่องจาก ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น ก.พ.ค.จึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (Consideration and Appeal Decision) ซึ่ง ก.พ.ค. จะต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จรวมระยะเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน 240 วันนับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค.ได้รับอุทธรณ์ และถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วันนับแต่วันที่รับคำวินิจฉัยดังกล่าว ซึ่งหาก ก.พ.ค.ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวคงไม่เกิดปัญหา

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่ หมายรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑ล๑

๑ล๑

ในกรณี ก.พ.ค. มิได้มีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ปรากฏว่า เมื่อข้าราชการพลเรือนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกิดปัญหาที่มีนัยยะสำคัญจากกรณีที่ ก.พ.ค.มิได้มีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวอยู่ 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก คือ การนำคดีมาฟ้องโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้รวมทั้งสิ้น 240 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วหากผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เท่ากับว่าจะไม่ได้รับการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งต่างจากกรณีที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่จะมีการแจ้งสิทธิการฟ้องคดี ไม่ว่าจะป็นวิธีการยื่นฟ้องหรือระยะเวลาในการฟ้องคดีในหนังสือที่แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว หากไม่มีการแจ้งจะทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีขยายเป็น 1 ปี ทั้งนี้ ตามมาตรา 50<sup>7</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น การไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงทำให้เกิดปัญหาในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 59/2560<sup>8</sup> ซึ่งกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษตัดเงินเดือน 5 %

<sup>7</sup> มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งมีผลตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้าในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

๑๑๑

๑๑๑

<sup>8</sup> คำร้องที่ คบ. 162/2559 คำสั่งที่ คบ. 59/2560 สรุปความว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่ง นายช่างสำรวจอาวุโส สังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 1051/2556 ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2556 ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5% เป็นเวลา 2 เดือน ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2556 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2556 อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) เมื่อพ้นระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ ผู้ถูกฟ้องคดียังพิจารณาอุทธรณ์ไม่

เป็นเวลา 2 เดือน และได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี (ก.พ.ค.) แล้ว ต่อมา ก.พ.ค. ได้มีหนังสือแจ้งว่าได้มีการแต่งตั้ง ก.พ.ค. คนใหม่ และไม่ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 240 วัน นับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องขอให้ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จจำนวน 2 ครั้ง กับทั้งได้โทรศัพท์สอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ของ ก.พ.ค. และได้รับการแจ้งว่าจะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จโดยเร็ว แต่ก็ยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ปราบกฏว่า ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49<sup>9</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบข้อ 30<sup>10</sup> แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธี

---

แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 20 มีนาคม 2558 และหนังสือลงวันที่ 5 มกราคม 2559 เกรงรัดขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน และ 30 วัน ตามลำดับ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2559 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน 240 วัน นับแต่วันที่ 12 กรกฎาคม 2556 โดยจะต้องแจ้งผลการพิจารณาภายในวันที่ 8 มีนาคม 2557 แต่เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดียังพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่แล้วเสร็จ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2557 และผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ 9 มีนาคม 2557 ก็ต้องยื่นคำฟ้องภายในวันที่ 6 มิถุนายน 2557 เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2559 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 20 มีนาคม 2558 และหนังสือลงวันที่ 5 มกราคม 2559 เกรงรัดขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และ 30 วัน ตามลำดับ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว นั้น ไม่มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีขยายหรือต้องเริ่มนับใหม่แต่อย่างใด ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

<sup>9</sup> มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมิบทกฎหมาย เฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>10</sup> ข้อ 30 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คดีนี้ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ดำเนินการติดตามเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของตนอย่างมิได้ละเลยหรือเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดี หากแต่เกิดจากการที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้แจ้งสิทธิในการฟ้องคดีกรณีที่ไม่ได้รับแจ้งผลพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จาก ก.พ.ค. เนื่องจากหากมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนแล้ว กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีคงไม่ต้องทำหนังสือเร่งรัดให้มีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือโทรศัพท์สอบถามเจ้าหน้าที่ของ ก.พ.ค. แต่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตั้งแต่วันที่เกิดสิทธิในการฟ้องคดีแล้ว

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครอง จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 116<sup>11</sup> ได้กำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด แต่กรณีที่ ก.พ.ค. ยังไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์การฟ้องคดีต่อศาลจะเป็นกรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้น ซึ่งจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ แต่หากอยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น และต่อมา ก.พ.ค. มีผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลชั้นต้นที่รับคดีดังกล่าวไว้ จะต้องส่งจำนำคดีออกจากสารบบความ (Case List) และผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีไปฟ้องใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุด ตัวอย่างเช่น คำสั่งจำนำคดีศาลปกครองกลางคดีหมายเลขคำที่ บ. 318/2561 คดีหมายเลขแดงที่ บ.74/2562<sup>12</sup> คดีนี้

---

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำนำคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด

<sup>11</sup> มาตรา 116 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจตั้งบรรจุตาม มาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

๑๗๑

๑๗๑

<sup>12</sup> คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนักวิชาการสุดการชำนาญการ ฝ่ายบริการสุดการที่ 6 ส่วนบริการสุดการ อธิบดีกรมสุดการ ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 31 ตุลาคม 2560 อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

(ก.พ.ค.) ขอให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับอุทธรณ์เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2560 แต่เมื่อล่วงเลยระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังไม่แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ 1. เพิกถอนคำสั่งกรมตุลาการที่ 132/2560 ลงวันที่ 21 กันยายน 2560 ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ 2. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดียื่นคำชี้แจงว่าได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2561 ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับอุทธรณ์ ตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ย่อมมีผลให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามที่มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีในส่วนนี้จึงเป็นอันหมดสิ้นไป โดยศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกต่อไป ประกอบกับเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ได้พิจารณาทบทวนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกิดขึ้นใหม่ และกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี เช่นนี้แล้ว ต้องถือว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้น มาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ข้อพิพาทในส่วนนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น คำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แม้จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ก็ตาม แต่เมื่อประเด็นที่ศาลปกครองกลางจะต้องวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวแม้ศาลปกครองกลางจะวินิจฉัยเช่นใด แต่หากขัดหรือแย้งกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ก็ต้องถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น กรณีจึงไม่เป็นประโยชน์ที่ศาลปกครองกลางจะดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีนี้ต่อไป จึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ



เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้น โดยขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและขอให้ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากอธิบดีกรมศุลกากรให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. ซึ่งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง และในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ทำให้ศาลปกครองกลางต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมมีผลให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีในส่วนนี้จึงเป็นอันหมดสิ้นไป เมื่อ ก.พ.ค. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ได้พิจารณาทบทวนคำสั่งของอธิบดีกรมศุลกากรที่ให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ และกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี เช่นนี้แล้ว ต้องถือว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นผลมาจากคำวินิจฉัย ก.พ.ค. ซึ่งในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวนั้น มาตรา 116 วรรคสอง<sup>13</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดข้อพิพาทในส่วนนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2541 แม้คำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมศุลกากรที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ก็ตาม แต่เมื่อประเด็นที่ศาลปกครองกลางจะต้องวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้อง ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวแม้ศาลปกครองกลางจะวินิจฉัยเช่นใด แต่หากขัดหรือแย้งกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของ

<sup>13</sup> มาตรา 116 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ศาลปกครองสูงสุด ก็ต้องถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ตามมาตรา 74<sup>14</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น กรณีจึงไม่เป็นประโยชน์ที่ศาลปกครองกลางจะดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีนี้ต่อไป จึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จากคำพิพากษาของศาลปกครองกลางดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นไม่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีหรือฝ่ายใดทั้งสิ้น ซ้ำยังทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีนี้ ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ให้มีความสอดคล้องกับ หลักนิติรัฐและหลักการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิทางกฎหมายปกครองของประชาชนภายใต้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาล ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการที่ ก.พ.ค. ไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด
2. เพื่อศึกษา ค้นคว้าแนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการฟ้องคดีเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่อศาลปกครองของประเทศไทย
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดี และเขตอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

<sup>14</sup> มาตรา 74 เมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองต่างชั้นกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน ขัดหรือแย้งกัน ให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันมีการขัดหรือแย้งกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเช่นว่านี้ให้เป็นที่สิ้นสุด

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันเมื่อข้าราชการพลเรือนอุทธรณ์โทษทางวินัย<sup>15</sup> หากไม่เห็นด้วยหรือประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษดังกล่าว จะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าได้ทราบคำสั่ง ตามมาตรา 114<sup>16</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการเยียวยาทางปกครองที่จะต้องดำเนินการให้ครบขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี (Exhaustion of Administrative Remedies) โดยเมื่อ ก.พ.ค. ได้รับคำอุทธรณ์แล้วจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จรวมระยะเวลาทั้งหมดแล้วไม่เกิน 240 วัน ตามมาตรา 118<sup>17</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อได้รับแจ้งผลวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด (the Supreme Administrative Court) ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 116<sup>18</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีดังกล่าวหาก ก.พ.ค. พิจารณา

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 88 บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

<sup>16</sup> มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

<sup>17</sup> มาตรา 118 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวันและให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย

<sup>18</sup> มาตรา 116 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาข้างต้น ย่อมใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ โดยไม่เกิดปัญหาในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีหรือปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลแต่อย่างใด ในทางกลับกันหากข้าราชการผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จะทำให้เกิดปัญหาประการแรก คือ เมื่อไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จาก ก.พ.ค. เท่ากับว่าข้าราชการผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดี (Notification of the Rights to Sue) ด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นเหตุให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีประการหนึ่งที่ศาลจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา<sup>19</sup> ประการที่สอง หาก ก.พ.ค. ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ข้าราชการผู้นั้นจะต้องนำคดีไปเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือฟ้องขอให้ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ และหากภายหลัง ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมา จะทำให้ศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไปกรณีที่ฟ้องขอให้ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์<sup>20</sup> จากปัญหานี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการสร้างเงื่อนไข และสร้างภาระในการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งขัดกับหลักนิติรัฐ (Legal State) ที่เป็นหลักที่รัฐใช้อำนาจปกครองโดยกฎหมาย และหลักการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิทางกฎหมายปกครองของประชาชนภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาล ที่เป็นหลักการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อให้เห็นประเด็นปัญหาที่ชัดเจน ผู้วิจัยจะศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ต่อไป

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาเฉพาะปัญหาที่เกิดจากกรณีที่ ก.พ.ค. ไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเขตอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง รวมทั้งศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

<sup>19</sup> ศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 59/2560 และคำสั่งศาลปกครองระยองที่ บ.18/2560

<sup>20</sup> ศึกษาจากแนวคำสั่งจำหน่ายคดีศาลปกครองกลางคดีหมายเลขคำที่ บ. 318/2561 คดีหมายเลขแดงที่ บ.74/2562

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ เช่น ตำรา บทความเชิงวิชาการ คำวินิจฉัยของศาลปกครอง ชั้นต้นและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมแนวความคิดมาประกอบการศึกษา พิจารณา วิเคราะห์ ทำความเข้าใจ และประมวลสรุป นำเรียนเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการที่ ก.พ.ค. ไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด
2. ทำให้ทราบแนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาลในต่างประเทศ
3. ทำให้เข้าใจถึงระบบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการฟ้องคดีเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่อศาลปกครองของประเทศไทย
4. สามารถทราบถึงปัญหาการไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
5. ทำให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งสิทธิในการฟ้องคดี และเขตอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด