

คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ (ประจำวัน ที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕)

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณาในประเด็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ

การอุทธรณ์

การฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้มีอำนาจพิจารณาตามที่กฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภะนั้นๆ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่เกิดข้อพิพาท และตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภทต่างๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

๑. กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

- กรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยยื่นอุทธรณ์คำสั่งและทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง^๑

- กรณีข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด^๒ หรือระยะเวลาอันสมควร (กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์) กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า ระยะเวลาอันสมควร ได้แก่ ระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^๓

- กรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยถึงแก่ความตายและทายาทของบุคคลดังกล่าวประสงค์จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยมีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว^๔

หมายเหตุ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้บัญญัติให้ทายาทของข้าราชการพลเรือนสามัญมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้น ในอดีตทายาทดังกล่าวจึงไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการผู้ถูกคำสั่งได้ แต่ในปัจจุบันกฎหมายบัญญัติให้ทายาทผู้ที่มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของข้าราชการผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ หากข้าราชการผู้นั้นถึงแก่ความตายก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ (มาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับข้อ ๒๓ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑)

^๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๓/๒๕๔๖ ที่ ๒๐๑/๒๕๔๘ ที่ ๓๗๒/๒๕๕๒ ที่ ๕๒/๒๕๕๓ และที่ ๓๐๙/๒๕๕๓

^๒ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๓/๒๕๕๓

^๓ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (มติที่ประชุมใหญ่) ที่ ๖๕๙/๒๕๔๖ ที่ ๕๖๕/๒๕๔๗ และที่ ๑๔๔/๒๕๕๐

^๔ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๓/๒๕๔๙

๒. กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด

- กรณีผู้ถูกละเมิดทางวินัยมิได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อนนำคดีมาฟ้อง^๕
- กรณีถือเอาคำอุทธรณ์ของบุคคลอื่นที่ถูกละเมิดทางวินัย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษไล่ข้าราชการตำรวจออกจากราชการเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีผลกระทบต่อผู้ถูกละเมิดโดยตรงเป็นการเฉพาะตัว ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวให้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้ จึงไม่อาจถือเอาคำอุทธรณ์ของบุคคลอื่นแทนคำอุทธรณ์ของตนได้^๖

หมายเหตุ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อาจมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ กรณีมีเหตุจำเป็น ตามข้อ ๒๔ ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

- กรณีกล่าวอ้างว่าได้อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาแล้วแต่ไม่ปรากฏหลักฐานการอุทธรณ์ และไม่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์^๗
- กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งหรือมติไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา^๘
- กรณีมิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในคำสั่งลงโทษทางวินัย^๙
- กรณีถอนคำอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง^{๑๐}
- กรณีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในระหว่างกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณา และยังไม่ปรากฏว่าได้มีผลการวินิจฉัยอุทธรณ์^{๑๑}
- กรณีคำอุทธรณ์มิได้แสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าได้ถูกละเมิดโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ทั้งมิได้ระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ถือว่าเป็นกรณีที่มิได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง^{๑๒}

หมายเหตุ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าอุทธรณ์แล้ว แต่ศาลพิจารณาหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นหนังสืออุทธรณ์แล้วเห็นว่า ไม่อาจถือได้ว่าเป็นหนังสือดังกล่าวเป็นคำอุทธรณ์

^๕ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔/๒๕๕๕ ที่ ๙๒/๒๕๕๕ ที่ ๔๒๒/๒๕๕๕ ที่ ๕๙๖/๒๕๕๕ ที่ ๓/๒๕๕๖ ที่ ๑๐๙/๒๕๕๖ ที่ ๕๖๓/๒๕๕๖ ที่ ๖๓๘/๒๕๕๖ ที่ ๔๒๙/๒๕๕๗ ที่ ๙๓๖/๒๕๕๗ ที่ ๑๐๘/๒๕๕๙ ที่ ๒๒๘/๒๕๕๒ และที่ ๕๙๙/๒๕๕๓

^๖ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๘/๒๕๕๐

^๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๒/๒๕๕๕

^๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๐/๒๕๕๖ ที่ ๖๕๘/๒๕๕๖ ที่ ๘๕๔/๒๕๕๙ และที่ ๓๖๖/๒๕๕๒

^๙ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๙/๒๕๕๘

^{๑๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๒/๒๕๕๖ ที่ ๗๐๒/๒๕๕๖ และที่ ๘๙/๒๕๕๘

^{๑๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖/๒๕๕๖ ที่ ๕๒๕/๒๕๕๖ ที่ ๗๐๑/๒๕๕๖ ที่ ๑๓๑/๒๕๕๗ ที่ ๖๐๐/๒๕๕๗ และที่ ๒๒๘/๒๕๕๘

^{๑๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๗/๒๕๕๐

การร้องทุกข์

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การโอน การสำรองราชการ (กรณีข้าราชการตำรวจ) หรือกรณีข้าราชการถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการร้องทุกข์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่เกิดข้อพิพาท และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งการร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภทต่างๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

๑. กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

- กรณีผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์และทราบผลการพิจารณาแล้วจึงนำคดีมาฟ้องศาล^{๑๓}
- กรณีผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องร้องทุกข์แล้ว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์มิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร หรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด^{๑๔}

๒. กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่ามีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด

- กรณีมิได้ดำเนินการร้องทุกข์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง^{๑๕}
- กรณีที่มีได้ดำเนินการร้องทุกข์ด้วยตนเอง^{๑๖}
- กรณีร้องทุกข์ภายหลังจากที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว^{๑๗}
- การฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้สำรองราชการข้าราชการตำรวจหรือคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน โดยมีได้ร้องทุกข์ก่อนนำคดีมาฟ้อง^{๑๘}
- การร้องทุกข์โดยมิได้ระบุสาระสำคัญที่แสดงข้อเท็จจริงและปัญหาของเรื่องให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างไรและไม่ระบุด้วยว่าประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจพิจารณามีคำวินิจฉัยอย่างไร^{๑๙}
- การยื่นหนังสือโดยมีเนื้อหากล่าวโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชา กรณีดังกล่าวไม่ใช่หนังสือร้องทุกข์^{๒๐}

^{๑๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๒/๒๕๔๖ ที่ ๘๘๕/๒๕๔๗ ที่ ๕๑๐/๒๕๕๐ ที่ ๒๓๕/๒๕๔๗ ที่ ๒๑๕/๒๕๕๑ ที่ ๔๒๖/๒๕๕๒ ที่ ๕๘๙/๒๕๕๒ ที่ ๖๐๙/๒๕๕๒ และที่ ๗๑๓/๒๕๕๓

^{๑๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙/๒๕๔๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๔๔ ที่ ๓๑๐/๒๕๔๕ ที่ ๓๔๑/๒๕๔๕ ที่ ๖๒/๒๕๔๖ ที่ ๓๑/๒๕๕๒ ที่ ๒๒/๒๕๕๓ ที่ ๗๒/๒๕๕๓ ที่ ๒๓๑/๒๕๕๓ ที่ ๓๕๑/๒๕๕๓ ที่ ๙๑/๒๕๕๔ ที่ ๑๐๕/๒๕๕๔ ที่ ๔๓๘/๒๕๕๔ ที่ ๔๔๙/๒๕๕๔ และที่ ๔๖๑/๒๕๕๔

^{๑๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๓/๒๕๔๕ ที่ ๒๕๗/๒๕๔๕ ที่ ๒๕๘/๒๕๔๕ ที่ ๓๔๙/๒๕๔๕ ที่ ๒๘๑/๒๕๔๖ ที่ ๓๔๗/๒๕๔๖ ที่ ๓๐๗/๒๕๔๘ ที่ ๒๕๖/๒๕๕๐ ที่ ๔๗๖/๒๕๕๐ ที่ ๔๘๒/๒๕๕๐ ที่ ๕๔๙/๒๕๕๐ ที่ ๕๕๔/๒๕๕๐ ที่ ๒๑๒/๒๕๕๑ ที่ ๒๐๐/๒๕๕๒ ที่ ๒๑๖/๒๕๕๒ ที่ ๒๓๖/๒๕๕๒ ที่ ๕๓๘/๒๕๕๒ ที่ ๓๐๐/๒๕๕๓ ที่ ๔๑๘/๒๕๕๓ ที่ ๕๓๔/๒๕๕๓ ที่ ๖๗๗/๒๕๕๓ และที่ ๕๕๔/๒๕๕๔

^{๑๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๔๘

^{๑๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๖/๒๕๕๐ และที่ ๔๐๑/๒๕๕๒

^{๑๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๗/๒๕๔๖ ที่ ๖๖๕/๒๕๔๗ และที่ ๑๓๖/๒๕๔๙

^{๑๙} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔/๒๕๕๒ ที่ ๓๓๕/๒๕๕๒ และที่ ๔๘๔/๒๕๕๒

^{๒๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๐/๒๕๕๔

- กรณีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในระหว่างที่อยู่ในกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจพิจารณา และยังไม่ปรากฏว่าได้มีการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นแล้ว^{๒๑}

- กรณียื่นเรื่องร้องทุกข์เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ และผู้มีอำนาจพิจารณามีคำสั่งหรือมติไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา^{๒๒} นอกจากนี้ การยื่นเรื่องร้องทุกข์เมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด แม้ผู้มีอำนาจพิจารณามีได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์และแจ้งผลการร้องทุกข์ ศาลปกครองสูงสุดก็ถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล^{๒๓}

- กรณีมิได้ร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด^{๒๔}
- กรณีร้องเรียนด้วยวาจา โดยมีได้ยื่นเป็นหนังสือร้องทุกข์^{๒๕}
- กรณีผู้ฟ้องคดีถอนคำร้องทุกข์ก่อนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เสร็จสิ้น^{๒๖}

พจนีย์ แดนประเทือง ผู้สรุปและจัดทำหมายเหตุ
 วิริยะ วัฒนสุชาติ ผู้ตรวจ

^{๒๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๔/๒๕๔๖ ที่ ๘๘๕/๒๕๔๗ ที่ ๙๕๐/๒๕๔๗ ที่ ๘๖/๒๕๔๙ (มติที่ประชุมใหญ่) ที่ ๑๙๒/๒๕๕๐ ที่ ๔๘๖/๒๕๕๐ ที่ ๗๙/๒๕๕๑ ที่ ๑๐๐/๒๕๕๒ ที่ ๖๑๖/๒๕๕๒ ที่ ๑๑๖/๒๕๕๓ ที่ ๑๑๓/๒๕๕๔ ที่ ๔๖๕/๒๕๕๔ และที่ ๖๘๘/๒๕๕๔

^{๒๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๒/๒๕๕๑ ที่ ๕๙๐/๒๕๔๖ ที่ ๔๙/๒๕๔๘ ที่ ๖๓๑/๒๕๕๐ ที่ ๗๑๑/๒๕๕๐ ที่ ๒๑๒/๒๕๕๑ ที่ ๒/๒๕๕๒ ที่ ๔๒๗/๒๕๕๒ และที่ ๔๘๒/๒๕๕๓

^{๒๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๙/๒๕๕๔

^{๒๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๓๘๗/๒๕๕๕ ที่ ๔๗๕/๒๕๕๕ และที่ ๒๑๒/๒๕๕๑

^{๒๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๓๙๑/๒๕๕๕

^{๒๖} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๗ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒/๒๕๕๕