

สั่งให้ช่วยราชการต่าง อบต. ... ทำได้ ถ้ามีเหตุ “จำเป็น” !

จัดทำโดยนางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการของพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาซึ่งหมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดในส่วนราชการหนึ่งไปช่วยปฏิบัติราชการในอีกส่วนราชการหนึ่งภายในท้องถิ่นเดียวกันได้ แต่การสั่งให้ช่วยปฏิบัติราชการในท้องถิ่นอื่น หรือส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นนั้น โดยหลักแล้วผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจที่จะสั่งได้ แต่หากมีความ “จำเป็น” อย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยรวม ก็อาจดำเนินการได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

กรณีอย่างไรถือเป็นเหตุ “จำเป็น” ที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ แม้เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร แต่ก็ถือเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครองในท้องถิ่นอื่น ๆ จะใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำความเข้าใจถึงเหตุจำเป็นของการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งให้พนักงานส่วนตำบลไปช่วยปฏิบัติราชการที่หน่วยงานราชการอื่น (นอกจาก อบต. ต้นสังกัด) ซึ่งข้อ ๒๕๖ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดมุกดาหาร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ กำหนดว่า ห้ามสั่งพนักงานส่วนตำบลไปช่วยปฏิบัติราชการในหน่วยงานราชการอื่น เว้นแต่มีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยรวม ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ อาจสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการได้ แต่ต้องภายใต้เงื่อนไขดังนี้ (๑) องค์การบริหารส่วนตำบลและหน่วยงานที่จะขอยืมตัวทำความตกลงกันเป็นหนังสือ (๒) ผู้ที่จะถูกสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการต้องสมัครใจโดยมีหนังสือยินยอม (๓) ผู้นั้นต้องมีความรู้ความสามารถในงานที่ไปช่วยปฏิบัติราชการ (๔) ให้ส่งได้ชั่วคราวครั้งละไม่เกิน ๖ เดือน และกรณีเกี่ยวเนื่องกันให้ส่งได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง และเมื่อครบกำหนดแล้ว ให้ส่งตัวผู้นั้นคืนต้นสังกัดโดยเร็ว

คดีนี้เกิดขึ้นขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโชคชัย ได้มีความขัดแย้งและไม่สนองการปฏิบัติงานตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น นาย ม. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีหนังสือหารือกรณีดังกล่าวไปยังท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหาร จนท้ายที่สุดท้องถิ่นจังหวัด (ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหาร) ได้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมุกดาหาร) โดยมีหนังสือขอยืมตัวผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือยินยอม จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนตำบลโชคชัย) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการยังหน่วยงานดังกล่าว มีกำหนด ๖ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔

ภายหลังจากนาย ม. พ้นจากตำแหน่งแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนควรจะได้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ยังต้นสังกัดเดิม จึงได้มีหนังสือขอกลับไปปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลโชคชัย ตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๕ และได้ปฏิบัติงานนับแต่วันดังกล่าว แต่ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการต่อไปจนครบกำหนด ๖ เดือน (วันที่ ๑๕

มิถุนายน ๒๕๕๕) เนื่องจากมีเรื่องร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติงานที่ต้นสังกัดโดยไม่มีหนังสือส่งตัว และวางตัวไม่เป็นกลางในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโชคชัยแทนตำแหน่งที่ว่างลง

คดีนี้ผู้รับมอบอำนาจจากท้องถิ่นจังหวัดให้ถ้อยคำว่า ในการพิจารณาปัญหาความขัดแย้งนั้น หากให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีผลเสมือนเป็นการลงโทษ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงใช้วิธีให้ท้องถิ่นจังหวัดขอตัวผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการแทน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การสั่งให้ตนไปช่วยปฏิบัติราชการที่หน่วยงานอื่นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของ กฎหมาย และการมีมติให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยปฏิบัติราชการต่อไปอีกไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕

คดีมีประเด็นที่น่าสนใจ ประเด็นแรก คือ การสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นไป ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโชคชัยเป็นผู้ใช้อำนาจในการ สั่งให้พนักงานส่วนตำบลไปช่วยปฏิบัติราชการ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้วิธีให้ท้องถิ่นจังหวัดขอตัวผู้ฟ้องคดี ไปช่วยปฏิบัติราชการ ซึ่งหากปล่อยให้มีความขัดแย้งในหน่วยงานย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติ ราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นและความสำคัญยิ่งเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยรวม เมื่อท้องถิ่นจังหวัดได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอขยืมตัวผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการ จึงถือว่าได้ทำความตกลงกันเป็นหนังสือ โดยผู้ฟ้องคดีก็ได้ทำหนังสือ ยินยอมสมัครใจไปช่วยปฏิบัติราชการแล้ว และการที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในงานตามภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหาร รวมถึงการให้ช่วยทำหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งเป็นการสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราวไม่เกิน ๖ เดือน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นไปตามเงื่อนไขข้อ ๒๕๖ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมุกดาหารฯ และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องช่วยปฏิบัติราชการครบตามกำหนดเวลาหรือไม่ นั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อคำสั่งได้ระบุให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักงานส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นจังหวัด มีกำหนด ๖ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ดังนั้น ระหว่าง เวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีต้องอยู่ช่วยปฏิบัติราชการจนครบกำหนดเวลา หรือเว้นแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำสั่ง แก้ไขเปลี่ยนแปลง ซึ่งอำนาจในการออกคำสั่งหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้พนักงานท้องถิ่นไปช่วยปฏิบัติ ราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายใต้เงื่อนไขตามข้อ ๒๕๖ ของประกาศดังกล่าว หากใช่เป็นอำนาจของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ นอกจากนี้ เมื่อคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการยังมีผลใช้บังคับอยู่ ประกอบกับยังมี ข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนว่าปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลาง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ตามคำสั่งดังกล่าวต่อไปจนครบ ๖ เดือน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการต่อไปจนครบกำหนด ๖ เดือน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดี มีเหตุถูกร้องเรียน หากให้กลับไปปฏิบัติราชการยังต้นสังกัด อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติราชการ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่จัดการเลือกตั้ง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง แต่งตั้งนาย ศ. รักษาการในตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโชคชัยไว้แล้ว นอกจากนั้น คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดมุกดาหารได้แต่งตั้งให้นาย ศ. เป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหาร ส่วนตำบลโชคชัยแล้ว ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักงานส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่นจังหวัด จนถึงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลเหมาะสม เพียงพอและเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๙/๒๕๕๔)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีในการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น กรณีเหตุ “จำเป็น” ในการสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไปช่วยปฏิบัติราชการต่างท้องถิ่น หรือ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอื่น โดยถือเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่น ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยพิจารณาจากพฤติการณ์ของพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้น ประกอบกับประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับเป็นเกณฑ์ ซึ่งการเกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงาน และการเกิด ปัญหาข้อร้องเรียนในพื้นที่จากการวางตัวไม่เหมาะสม ดังเช่นที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคดีนี้ ถือเป็นเหตุ “จำเป็น” ที่นำมาประกอบการพิจารณาพร้อมกับความรู้ความสามารถของผู้ที่จะถูกสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการ ตลอดจนภารกิจที่ได้รับมอบหมายว่า การสั่งให้ช่วยปฏิบัติราชการนั้น จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือไม่ ซึ่งหากการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปตามกรอบหรือภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และการใช้ดุลพินิจ มีเหตุผลความจำเป็น และเหมาะสมกับความรู้ความสามารถในอันที่จะทำให้ประโยชน์ของราชการบรรลุผล สัมฤทธิ์แล้ว ย่อมถือเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย และพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ที่ถูกสั่งให้ไปช่วย ปฏิบัติราชการก็ต้องปฏิบัติตามที่ราชการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือจนกว่าจะมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว
