

ความเห็นไม่ตรงกันในการปฏิบัติงาน...พฤติกรรม “ไม่เป็นกลาง” หรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นเรื่องของข้าราชการครูที่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน เนื่องจากประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนมีความขัดแย้งกับตน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

โดยมูลพิพาทคดีนี้แม้เกิดในขณะที่การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนใช้ระบบเดิมคือ “ระบบขั้น” และถูกยกเลิกโดยกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 โดยให้การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเป็น “ระบบอัตราร้อยละ” แต่อุทธรณ์ในคดีนี้ เป็นการวางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับความเป็นกลางของผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์และเป็นแนวปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่ข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

เรื่องราวมีอยู่ว่า ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนสุโขทัย (นามสมมติ) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 0.5 ขั้น แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ซึ่งมีความเห็นให้ยุติเรื่อง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเฉพาะรายชื่อของผู้ฟ้องคดีและให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีใหม่

โดยเห็นว่า สาเหตุเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้เป็นกรรมการกำหนดราคากลางจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์และให้สับราคา โดยรองผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงบประมาณได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการชุดดังกล่าวด้วย แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการกำหนดราคากลางที่สูงกว่าราคาที่ท้องตลาดจึงไม่ลงลายมือชื่อในใบเสนอราคากลาง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรองผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงบประมาณในฐานะเป็นกรรมการกลั่นกรองพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนของโรงเรียนได้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าคุณภาพของงานที่ปฏิบัติจริงเมื่อเทียบกับบุคคลอื่น

ในเรื่องนี้มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งวางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีพฤติกรรมซึ่งมีสภาพร้ายแรงเกี่ยวกับความเป็นกลางแล้ว ย่อมไม่อาจที่จะดำเนินการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้

ดังนั้น จึงมีปัญหาว่า ความขัดแย้งดังกล่าวถือเป็นกรณีเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในฐานะประธานคณะกรรมการและออกคำสั่ง แต่หน้าที่ของคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนคือ การนำคะแนนของบุคลากรที่ได้จากการประเมินมาจัดเรียงลำดับคะแนนและกำหนดการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ครูในโรงเรียนตามลำดับคะแนนและจำนวนงบประมาณที่ได้รับ คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขจำนวนคะแนนที่ครูแต่ละคนได้รับ ส่วนกรณีของรองผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงบประมาณ เป็นผู้ให้คะแนนเฉพาะส่วนของการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน 50 คะแนน ซึ่งได้ให้คะแนนผู้ฟ้องคดี 42 คะแนนใกล้เคียงกับคะแนนที่รองผู้อำนวยการกลุ่มอื่น ๆ อีกสามคนได้ประเมิน การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรองผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงบประมาณ จึงยังฟังไม่ได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต ประกอบกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องความเห็นที่ไม่ตรงกันในการปฏิบัติงาน ซึ่งย่อมเกิดขึ้นได้มิได้เป็นความขัดแย้งที่รุนแรงมากมาย ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรองผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงบประมาณ เป็นกรรมการกลั่นกรองพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามประกาศ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นประธานคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนและในกรณีที่มิใช่ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาให้ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษานั้น ซึ่งในกรณีนี้คือรองผู้อำนวยการกลุ่มเป็นกรรมการด้วย จึงเป็นกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ และหากปล่อยให้ล่าช้าจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และรองผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงบประมาณเป็นกรรมการกลั่นกรองพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือน จึงไม่ถือเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงที่ทำให้การพิจารณาคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 251/2557)

คดีนี้เป็นแนวบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองผู้ใดมีพฤติการณ์ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ย่อมไม่อาจที่จะทำการพิจารณาทางปกครองหรือการเตรียมการและดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม พฤติการณ์ดังกล่าวจะต้องมีสภาพร้ายแรงจนอาจส่งผลให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองด้วยความมีอคติลำเอียงไม่ใช่เรื่องเล็กน้อยหรือคาดเดาสงสัยหรือเป็นเรื่องความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงกัน นอกจากนี้ แม้จะมีเหตุดังกล่าวก็ตาม หากการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ก็อาจถือเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เจ้าหน้าที่ที่มีสภาพดังกล่าวจะพิจารณาทางปกครองต่อไปไม่ได้... ครับ !
