



# คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๗ วันที่ ๑๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๑๔/๒๕๔๙  
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๗

ระหว่าง

- นางจันทนา หรือสิริภคินกุล ชมภูพาน ผู้ฟ้องคดี
- นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลมานข่า (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมานข่า เดิม) ที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดี
- คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดระยอง ที่ ๒

## ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๒๗๒/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๔๕๑/๒๕๔๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งผู้บริหารจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และบัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็น



ผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ และวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ตามลำดับ ทำให้กิจการหรืออำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้โอนมาเป็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าโดยผลของกฎหมาย

ดังนั้น จึงถือว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แทนประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า และถือว่าบรรดาถ้อยคำสำนวนทั้งหลายที่ระบุหรืออ้างถึงประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าเป็นการระบุหรืออ้างถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า กิ่งอำเภอนิคมน้ำอ้น จังหวัดระยอง ในการเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบลมาบข่าประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ที่ ๑๕๑/๒๕๔๔ เรื่อง การเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ระหว่างวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ จำนวน ๔ วัน จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ขออนุญาตลาพักผ่อนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งต่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยวาจาเป็นการล่วงหน้าแล้วว่าจะขอลาพักผ่อนระหว่างวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ เพื่อไปเยี่ยมและกราบไหว้มารดาตามประเพณีสงกรานต์ และจะต้องนำบุตรซึ่งได้ฝากให้มารดาที่ชราเลี้ยงอยู่ไปฉีดยาวัคซีน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบลาเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ โดยนายสำเนียง บุญรัตน์ หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า และนายนิมิต บุรพาสถิตย์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ได้บันทึกความเห็นว่าการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลา และในช่วงบ่ายของวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีขอลาก่อนโดยไม่รอฟังผลก่อนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะอนุญาตให้ลาพักผ่อนตามคำขอหรือไม่ ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อนโดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากในช่วงวันดังกล่าวปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าต้องเดินทางไปอบรมสัมมนาออกพื้นที่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องอยู่ปฏิบัติราชการแทน ประกอบกับในช่วงเวลานั้นอยู่ระหว่างการถ่ายโอนงานจากส่วนภูมิภาคและส่วนกลางลงสู่ส่วนท้องถิ่น หากอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อน งานที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีอาจเกิดปัญหาและสร้างความยุ่งยากสับสนให้กับการบริหารงานประกอบกับในช่วงวันดังกล่าวมีวันหยุดต่อเนื่องหลายวัน (ระหว่างวันที่ ๖ ถึงวันที่ ๘ เมษายน และวันที่ ๑๓ ถึงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๔ เป็นวันหยุดราชการ ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตลาพักผ่อนระหว่างวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔) และองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่ากำหนดจัดงานประเพณีสงกรานต์ขึ้นในระหว่างวันที่ ๑๘ ถึงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๔ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองประธานกรรมการดำเนินการแข่งขันกีฬา ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ที่ ๒๙/๒๕๔๔ ลงวันที่





๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งจำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยงาน เมื่อผู้ฟ้องคดีหยุดงานไปโดยไม่รอฟังผลการพิจารณา ผู้บังคับบัญชาได้ให้เจ้าหน้าที่ติดต่อกับผู้ฟ้องคดีเพื่อแจ้งให้ทราบว่าไม่ได้รับอนุญาตให้ลา แต่ติดต่อไม่ได้ จึงโทรศัพท์แจ้งให้สามีของผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่จึงนำใบลาที่ไม่ได้รับอนุญาตไปให้ผู้ฟ้องคดีลงนามรับทราบเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ากลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๔ และได้ตรวจดูสมุดบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการของราชการ ระหว่างวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อนต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๔ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปพบและขอให้ผู้ฟ้องคดีลบหมึกที่ผู้ฟ้องคดีขีดชื่อของข้าราชการและลูกจ้างที่ลงนามว่าได้มาปฏิบัติราชการในสมุดบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการและลูกจ้างโดยไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการออก แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมทำตามคำขอ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าไม่พอใจ หลังจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าได้ให้เจ้าหน้าที่ธุรการนำใบลาพักผ่อนของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้รับการอนุญาตให้ลามาให้ผู้ฟ้องคดีลงนามรับทราบ ผู้ฟ้องคดีไปตรวจดูสมุดบัญชีลงเวลาการปฏิบัติราชการอีกครั้งพบว่ามีการใช้น้ำยาลบคำผิดลบข้อความที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อนออก และเขียนว่าขาดราชการแทน จึงเป็นการถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา

สำหรับในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ที่ ๑๔๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างเพื่อทำหน้าที่พิจารณากลับกรองผลการประเมินให้เกิดมาตรฐานและความเป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ประเมิน โดยก่อนมีการประเมินดังกล่าวผู้บังคับบัญชาได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบวันลาระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ แจ้งผลการตรวจสอบวันลาของตนว่าลาป่วย ๓ วัน ลากิจ ๑ วัน ลาพักผ่อน ๑ วัน และขาดราชการ ๔ วัน คือระหว่างวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาได้ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีได้คะแนนผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงาน รวม ๑๒๐ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๒๐๐ คะแนน คิดเป็นร้อยละ ๖๐ ผลการประเมินเป็นที่ยอมรับได้ แต่ในส่วนความเห็นเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าระบุว่าไม่สามารถเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ เนื่องจากในครั้งที่แล้วมาผู้ฟ้องคดีขาดราชการ ๔ วัน ในระหว่างวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นชอบตามผลการประเมินของผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นายสรารุช สุทธิธรรมรธา ประธานกรรมการ ไม่ได้มาประชุม จากการสอบถามนายสำเนียง บุญรัตน์ ทราบว่านายสำเนียง บุญรัตน์ เป็นผู้นำรายงานการพิจารณากลับกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของคณะกรรมการฯ ที่เห็นชอบ



กับผลการประเมินของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไปให้นายสรารุช สุทธิธรรมเรขา ลงนาม ณ ที่ว่าการ กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา หลังจากนั้นจึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคนตัดสินใจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนเห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ จึงได้มี คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ที่ ๑๕๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ สั่งไม่เลื่อน ขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคณะกรรมการฯ ไม่เคยเรียกผู้ฟ้องคดีไปสอบถามถึงสาเหตุที่ขาดราชการ การที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งผลการตรวจสอบวันลา ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่าตนเองขาดราชการ ๔ วัน นั้น เป็นการเขียนตามบัญชี ลงเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการระหว่างวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ เท่านั้น

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ฉบับลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง และฉบับลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งจังหวัดระยองได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ทราบว่า ในการลาของพนักงานส่วนตำบลต้องใช้ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๒๖ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาพักผ่อนให้เสนอหรือ จัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาต และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึง จะหยุดราชการได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีหยุดราชการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ จึงเป็นการขาด ราชการ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เนื่องจากไม่มีการชี้แจงเหตุแห่งการขาดราชการ ซึ่งทำให้ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ครั้งขึ้นตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๗ (๔) นั้น ถูกต้องแล้ว

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งประธาน คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดระยอง ได้ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของพนักงานส่วนตำบลจังหวัดระยองพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ แล้ว เห็นว่าเนื้อหาในหนังสือของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับไม่ใช่เรื่องการอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครอง แต่เป็นเรื่องการร้องทุกข์เกี่ยวกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง ในการไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามข้อ ๑๔๐ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดระยอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ของผู้ฟ้องคดีในการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ แล้วมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ ของผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ และได้แจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือ จังหวัดระยอง ที่ มท ๐๘๖๔.๓/๗๕๕๑ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างเหตุว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการ ๔ วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรนั้น เป็น คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล มาบข่า ที่ ๑๕๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีไม่น้อยกว่า ๐.๕ ขึ้น





## ๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ที่ ๑๕๑/๒๕๔๔ เรื่อง การเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เฉพาะในส่วนที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคเจ็ด ประกอบกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แต่ในขณะที่เกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบลไว้ ดังนั้น ในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามข้อ ๔ ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว กำหนดไว้ว่า ให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ที่ได้รับมอบหมายประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการปีละสองครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด และข้อ ๗ ของกฎ ก.พ. ฉบับเดียวกัน กำหนดไว้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งจะได้รับพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนครั้งขึ้นในแต่ละครั้งต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้... (๔) ในกรณีที่แล้วมาต้องไม่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ที่ ๑๕๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขาดราชการในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ รวม ๔ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๗ (๔) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ฉะนั้นการที่ศาลจะวินิจฉัยได้ว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ รวม ๔ วัน ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างหรือไม่ เห็นว่าตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งนำมาใช้บังคับกับพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยอนุโลมได้กำหนดเกี่ยวกับการลาพักผ่อนของข้าราชการไว้ โดยข้อ ๒๔ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ว่าข้าราชการมีสิทธิลาพักผ่อนประจำปีในปีหนึ่งได้ ๑๐ วันทำการ... ข้อ ๒๖ ของระเบียบฉบับเดียวกันกำหนดไว้ว่าข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาพักผ่อน ให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาต และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะหยุดราชการได้ ส่วนข้อ ๒๗ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ว่า การอนุญาตให้ลาพักผ่อน ผู้มีอำนาจอนุญาตจะอนุญาตให้ลาครั้งเดียวหรือ



หลายครั้งก็ได้ โดยมีให้เสียหายแก่ราชการ และข้อ ๒๘ ของระเบียบฉบับเดียวกันกำหนดไว้ว่า ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ลาพักผ่อนซึ่งหยุดราชการไปยังไม่ครบกำหนด ถ้ามีราชการจำเป็นเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจอนุญาตจะเรียกตัวมาปฏิบัติราชการก็ได้

จากระเบียบดังกล่าวเห็นว่า แม้การลาพักผ่อนจะถือเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะลาพักผ่อนได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ลามีสิทธิที่จะลาพักผ่อนเมื่อใดก็ได้ หรือลาจำนวนกี่วันตามที่สิทธิเหลืออยู่ได้ตามใจชอบ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการ และผู้บังคับบัญชาไม่สามารถยับยั้งได้ ระเบียบจึงกำหนดให้ผู้ลาต้องเสนอใบลาต่อผู้บังคับบัญชาและจะต้องอยู่รอให้ผู้มีอำนาจได้พิจารณา ก่อน จะหยุดราชการไปทันทีไม่ได้ เมื่อผู้มีอำนาจได้พิจารณาและสั่งอนุญาตแล้วจึงจะหยุดราชการได้ ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ โดยมีให้เสียหายแก่ราชการ ถ้ามีราชการจำเป็นถึงจะอยู่ในระหว่างการลาพักผ่อนผู้บังคับบัญชาก็สามารถเรียกตัวกลับมาปฏิบัติราชการได้ แสดงให้เห็นว่า การลาพักผ่อนถึงแม้จะเป็นสิทธิของข้าราชการ แต่ได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการลาในช่วงเวลาดังกล่าวมีผลกระทบต่องานราชการหรือไม่ หากเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้ผู้ลาอยู่ปฏิบัติราชการ หรือถ้าอนุญาตให้ลาอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการจะพิจารณาสั่งไม่อนุญาตให้ลาก็ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี ยื่นใบลาพักผ่อนเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ โดยขออนุญาตลาพักผ่อนในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ มีกำหนด ๔ วัน โดยเมื่อเสนอใบลาพักผ่อนต่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่รอฟังผลการพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตให้ลาตามคำขอหรือไม่ อันเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อ ๒๖ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อน หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าได้โทรศัพท์แจ้งผู้ฟ้องคดีแต่ติดต่อไม่ได้ จึงได้ให้เจ้าหน้าที่โทรศัพท์แจ้งให้สามีของผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรจะได้ทราบจากสามีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนและควรจะกลับมาปฏิบัติราชการในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับหยุดราชการไปตามที่ได้ยื่นใบลาไว้ และกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๔ (วันที่ ๑๓ ถึงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๔ เป็นวันหยุดราชการ) ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อน การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการในวันดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการ และเมื่อปรากฏว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อน เนื่องจากเห็นว่าในวันที่ผู้ฟ้องคดีขอลาปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าต้องไปอบรมสัมมนา ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าต้องอยู่รักษาราชการแทน ประกอบกับอยู่ในช่วงของการถ่ายโอนงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ลงสู่ท้องถิ่น หากอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลา งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีอาจเกิดปัญหาได้ เนื่องจากมีผู้อยู่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ เห็นว่าเมื่อพิจารณาจากบัญชีระยะเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า วันที่ ๙ และวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ นายนิมิตร บูรพาสถิตย์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าไปอบรมสัมมนาออกสำนักงาน และวันที่ ๑๑ และวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ นายสำเนียง บุญรัตน์ หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าลาพักผ่อน ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่าจะจัดงานสงกรานต์





ในวันที่ ๑๘ และวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔ โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นรองประธานกรรมการดำเนินการแข่งขันกีฬาตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ที่ ๒๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ด้วย อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่ามีเจ้าหน้าที่อยู่เพียง ๘ คน และจะต้องมีการเตรียมการจัดงานประเพณีวันสงกรานต์ในระหว่างวันที่ ๑๘ ถึงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔ เมื่อนายนิมิตร บุรพาสิทธิย์ ต้องไปอบรมสัมมนา และนายสำเนียง บุญรัตน์ ลาพักผ่อน จึงเหลือเจ้าหน้าที่อยู่เพียง ๖ คน ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลรองจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกรงว่าจะเกิดปัญหาเนื่องจากมีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงานน้อย จึงไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อนในช่วงวันดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งโดยมีเหตุผลและคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ ไม่ปรากฏว่าได้กระทำไปโดยมีอคติโกรธเคือง หรือกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งไปโดยมีเหตุผลและเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไปโดยชอบด้วยกฎหมายส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าต้องไปกราบไหว้มารดาตามประเพณีและการขาดราชการของผู้ฟ้องคดีไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการนั้น ไม่มีผลทำให้คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อนซึ่งชอบด้วยกฎหมายต้องเสียไป ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กลับมาปฏิบัติราชการในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

สำหรับประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ที่ ๑๕๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เฉพาะในส่วนที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีขาดราชการในวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๔ จำนวน ๔ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (ครั้งที่ ๒) ครึ่งขั้น ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๗ (๔) ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนั้น คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมาบข่า ที่ ๑๕๑/๒๕๕๔ เรื่อง การเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เฉพาะในส่วนที่ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ (ครั้งที่ ๒) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในข้ออื่น ๆ ไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะรับฟังเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

### ๓. ผลคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษายืน **๑**