

มาทำงานสายเกินกำหนด ... หมดสิทธิเลื่อนขึ้นเงินเดือน !

จัดทำโดยนางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การเป็นข้าราชการที่ดี จะต้องดำรงตนให้เหมาะสมและปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัย เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์แก่ทางราชการ ซึ่งผลของการประพฤติปฏิบัติดังกล่าวนอกจากราชการจะได้รับประโยชน์แล้ว ผู้นั้นก็จะได้รับการตอบแทนความดีความชอบไม่ว่าจะเป็นคำชมเชยหรือเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือน ในทางกลับกัน หากข้าราชการผู้ใดปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ประพฤติปฏิบัติตามระเบียบวินัย ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อ การพิจารณาความดีความชอบหรืออาจถูกดำเนินการทางวินัยต่อไปได้

การ “อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ” ถือเป็นข้อปฏิบัติประการหนึ่งของข้าราชการ ตามมาตรา ๘๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดว่าต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้และหากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติดังกล่าว ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัยตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ข้าราชการมาทำงานสายเป็นอาจิม แม้ว่าจะยังไม่ถูกดำเนินการทางวินัย แต่การประพฤติปฏิบัติตนดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการพิจารณาความดีความชอบ เช่น การเลื่อนเงินเดือน

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ เป็นกรณีของข้าราชการมาทำงานสายเกินกว่าเวลาที่ราชการกำหนด ซึ่งแม้ขณะเกิดข้อพิพาทในคดีนี้จะใช้บังคับตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ (๗) และกฎ ก.พ. ดังกล่าวได้ถูกยกเลิก โดยปัจจุบันได้ใช้บังคับตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๘ (๘) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมาทำงานไว้ในลักษณะเดียวกันว่า ข้าราชการพลเรือนซึ่งจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนจะต้องไม่มาทำงานสายเกินจำนวนครั้งที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายกำหนดเป็นหนังสือไว้ก่อนแล้ว โดยคำนึงถึงลักษณะงานและสภาพท้องที่อันเป็นที่ตั้งของแต่ละส่วนราชการหรือหน่วยงาน

ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการในปัจจุบันได้

โดยคดีนี้ นางสาวดาว (นามสมมติ) เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ระดับชำนาญการ ปฏิบัติราชการในจังหวัดแห่งหนึ่ง มาทำงานสาย ๖๐ กว่าวัน ซึ่งเกินกว่าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลและปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนดไว้ คือ ในรอบการพิจารณาเงินเดือน ครั้งที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้ลาได้ไม่เกิน ๑๐ ครั้ง และให้สายได้ไม่เกิน ๑๘ ครั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการในส่วนภูมิภาคจึงมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน ทั้ง ๆ ที่นางสาวดาว มีสิทธิได้รับเลื่อนขึ้นเงินเดือนครั้งขึ้น เนื่องจากได้รับผลการประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานรวม ๗๑.๙๐ คะแนน

เมื่อเกิดเรื่องแบบนี้ขึ้น นางสาวดาวจึงร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พร้อมกับโต้แย้งว่าหลักฐานการมาทำงานที่นำมาอ้างไม่ถูกต้อง และไม่เคยมีการแจ้งให้ตนชี้แจงเรื่องดังกล่าว อีกทั้งการพิจารณาไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนเพราะการมาทำงานสายก็ไม่ได้ให้ออกาสโต้แย้งในหลักฐานต่าง ๆ

หลังจากปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาคำร้องทุกข์และมีคำสั่งยกคำร้องทุกข์

นางสาวดาว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่สั่งงดเลื่อนขึ้นเงินเดือนและเพิกถอนคำวินิจฉัยร้องทุกข์

ในเรื่องนี้ โรงพยาบาลซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของนางสาวดาวชี้แจงว่า แม้ผลการประเมินทำให้นางสาวดาวมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งขึ้น แต่เนื่องจากนางสาวดาวมาทำงานสายเกินกว่าจำนวนวันที่กำหนดไว้ การที่จะเลื่อนขั้นเงินเดือนจึงขัดกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด อีกทั้งหน่วยงานที่นางสาวดาวปฏิบัติงานอยู่ได้มีการประชุมถึง ๓ ครั้ง เพื่อชี้แจงและตกลงร่วมกันของบุคลากรเกี่ยวกับการลงเวลาปฏิบัติงานและการมาทำงานสาย โดยนางสาวดาวก็ได้เข้าร่วมประชุมด้วยทุกครั้ง และได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลได้แจ้งให้นางสาวดาวทราบว่าไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนแล้ว

ประเด็นปัญหาประการแรก คือ ก่อนออกคำสั่งงดเลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะต้องแจ้งให้นางสาวดาวทราบและให้โอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐานก่อนออกคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และวรรคสอง (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติฯ ประกอบกับกฎ ก.พ. และหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ที่เกี่ยวข้องก็ได้กำหนดให้ต้องแจ้งผู้รับการประเมินซึ่งขาดคุณสมบัติเรื่องอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนทราบแต่อย่างใด อีกทั้งหลักเกณฑ์การประเมินได้กำหนดไว้แล้วในแบบพิมพ์สำหรับใช้ประเมิน ซึ่งถือว่านางสาวดาวได้ทราบแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งให้นางสาวดาวทราบเพื่อให้มีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงในพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งดังกล่าว

ประเด็นปัญหาประการต่อมา คือ การออกคำสั่งงดเลื่อนขั้นเงินเดือนนางสาวดาวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงจากเครื่องบันทึกเวลาด้วยระบบคอมพิวเตอร์ตามที่โรงพยาบาลได้ประกาศกำหนดให้เจ้าหน้าที่เริ่มลงเวลาด้วยระบบดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๐ เป็นต้นมานั้น พบว่าทั้งก่อนและในช่วงระยะเวลาการประเมินครั้งที่พิพาท นางสาวดาวมาทำงานสายหลายครั้ง อีกทั้งในการประชุมชี้แจงเกี่ยวกับเวลาการปฏิบัติงาน นางสาวดาวก็ได้เข้าร่วมประชุมและรับทราบทุกครั้ง นอกจากนี้ ยังได้มีการรายงานพฤติกรรมและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวด้วย จึงเชื่อได้ว่าในช่วงระยะเวลาการประเมินครั้งที่พิพาท นางสาวดาวมาทำงานสายรวม ๖๑ ครั้ง จริง นางสาวดาวจึงไม่มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งดังกล่าว การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งงดเลื่อนขั้นเงินเดือนนางสาวดาวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๕/๒๕๕๘)

จากคดีนี้จึงเป็นอุทาหรณ์ที่สำคัญสำหรับข้าราชการทุกคนว่า การที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น นอกจากจะมีผลการประเมินการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังจะต้องมีคุณสมบัติอย่างอื่นด้วย เช่น จะต้องไม่มาทำงานสายเกินจำนวนครั้งที่กำหนด เป็นต้น และการที่กฎหมายกำหนดข้อประพฤติปฏิบัติให้ข้าราชการอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการนั้น เนื่องจากการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ กระทบต่อการพิจารณาความดีความชอบและอาจต้องถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งกระทบต่อสถานะการดำรงตำแหน่งของข้าราชการแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวม กระทบต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลของงานราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ข้าราชการจึงต้องปฏิบัติราชการตามเวลาราชการอย่างเคร่งครัด และนอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับผู้บังคับบัญชาที่จะใช้เป็นแนวทางการใช้ดุลพินิจในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งจะต้องพิจารณาทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ใต้บังคับบัญชา และคุณสมบัติอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานบุคคลของระบบราชการ