

ไม่ได้แจ้งผลการประเมิน ... แต่ให้ชี้แจงในภายหลัง ถือว่าดำเนินการถูกต้อง !

นางสาวจิตติพร ป่านไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในช่วงเวลานี้ส่วนราชการหลายหน่วยงานอาจพิจารณาการเลื่อนเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ครั้งที่ ๑ (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗) เสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งผลที่ตามมาอาจมีทั้งข้าราชการที่พอใจและไม่พอใจผลการพิจารณาดังกล่าว และข้าราชการที่ไม่พอใจก็อาจจะร้องทุกข์หรือกล่าวโทษผู้บังคับบัญชาถึงความไม่เป็นธรรมในการประเมิน ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาไม่พอใจผลการประเมินของผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนและโต้แย้งว่าไม่เคยได้รับแจ้งผลการประเมินและผลการประเมินจนกระทั่งลงชื่อรับเงินเดือน และเห็นว่าตนเองถูกกลั่นแกล้ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่อย่างน้อย ๒ ประการ ประการแรก การปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือน และประการที่สอง การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการพลเรือนปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลของรัฐแห่งหนึ่ง ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ครั้งที่ ๑ (ครึ่งปีแรก) โดยนาย พ. ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นให้คะแนนคิดเป็นร้อยละ ๖๐.๕ และให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น แต่มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรทำงานให้ทันเวลาและควรปรับปรุงการติดต่อประสานงาน วางตัวให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการและมีส่วนร่วมกับกิจกรรมบ้าง แต่ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ครั้งที่ ๒ (ครึ่งปีหลัง) นาย พ. เห็นว่าไม่ควรเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผลคะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยระบุหมายเหตุว่าปฏิบัติงานตามหน้าที่ไม่ได้ผลตามเป้าหมาย

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับแจ้งผลการประเมินและไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน

ต่อมา ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบมีความเห็นไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าว ประเด็นที่หนึ่ง การออกคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามรูปแบบ

ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ? และถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบซึ่งเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงการร้องทุกข์ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับฟังและชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะยืนยันมีมติไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม จะถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินแล้วหรือไม่ ?

หลักกฎหมายสำคัญสำหรับประเด็นนี้ก็คือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ กำหนดให้ส่วนราชการนำหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในระบบเปิดตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่ง ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ แจ้งหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติสรุปได้ดังนี้ ข้อ ๒ ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานแจ้งผลการประเมินและผลการประเมิน

ให้ผู้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน ข้อ ๔ ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ประเมินเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงให้เห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินดังกล่าวก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้มีสิทธิพบผู้บังคับบัญชาได้ทันทีที่รับทราบผลการพิจารณาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่ได้แจ้งการประเมินและผลประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการชี้แจงให้เห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินก่อนมีคำสั่งมีผลให้การพิจารณามีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ และข้อ ๔ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่เป็นเหตุให้คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์

แต่การที่คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับฟังและชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะยืนยันมติไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม กรณีย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้เห็นเกี่ยวกับการประเมินและผลประเมินก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้วตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้และเป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

ประเด็นที่สอง การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยที่ขณะเกิดข้อพิพาทได้ใช้บังคับตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ (ปัจจุบันคือ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๒/ว ๒๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒) ซึ่งข้อ ๔ และข้อ ๙ ของกฎ ก.พ. ดังกล่าวกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ที่ได้รับมอบหมายประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญปีละสองครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด โดยพิจารณาประกอบกับข้อมูลการลา พฤติกรรมการทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อควรพิจารณาอื่น ๆ ของผู้นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ ๑ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยให้คะแนนคิดเป็นร้อยละ ๖๐.๕ แต่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงานที่ต้องแก้ไขและปรับปรุง จึงหมายความว่า ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงานบางอย่างที่ควรต้องแก้ไขและปรับปรุง และต่อมาในการประเมินฯ ครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับคะแนนทั้งด้านผลงานและด้านคุณลักษณะไม่ถึงร้อยละ ๖๐ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนาย พ. เกี่ยวกับการพัฒนาของผู้ฟ้องคดีที่ว่าปฏิบัติงานไม่ได้ตามเป้าหมาย งานที่รับผิดชอบล่าช้าทำให้เกิดความเสียหายมีปัญหาในการประสานงานและไม่มีกิจกรรมส่วนร่วม และผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับว่างานของตนมีข้อบกพร่อง จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานมาตั้งแต่การประเมินฯ ครั้งที่ ๑ และผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสปรับปรุงและพัฒนาตนเองแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปรับปรุงและพัฒนาจนผลงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย การที่นาย พ. ประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยคะแนนดังกล่าวและไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว ประกอบกับคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบได้มีการพิจารณาทบทวนอย่างรอบด้านและโดยละเอียดแล้ว และไม่ปรากฏว่าเป็นการกลั่นแกล้งแต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๙/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี ดังนี้

(๑) ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ว่า ก่อนออกคำสั่งทางปกครองฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งและชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนได้ แต่หากฝ่ายปกครองได้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ย่อมถือว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังเช่นคดีนี้ที่ฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับฟังและชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่ได้มีการร้องทุกข์อันเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว

(๒) สำหรับการใช้อดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนให้กับข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ไม่เพียงแต่จะพิจารณาเฉพาะด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานเท่านั้น หากยังต้องพิจารณาถึงความสามารถและความอดุสาหะ การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อพิจารณาอื่นประกอบกันด้วย ส่วนจะมีข้อพิจารณาก่อนการใช้อดุลพินิจอย่างไรนั้นสามารถศึกษารายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าว
