

คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมา มหาวิทยาลัยขอนแก่นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยขอนแก่นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้ มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น และผู้ฟ้องคดีได้ขอเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยได้ทำสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย ประเภทสนับสนุน สัญญาเลขที่ พศ (สนับสนุน) ๒๔๙๑/๒๕๖๐ (เปลี่ยนสถานภาพ) ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๒๒ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๘

ซึ่งตามข้อ ๑ ของสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘ ตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้ฟ้องคดีมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ โดยผู้ฟ้องคดีจะได้รับค่าจ้างในอัตราค่าจ้างเริ่มต้นตามข้อ ๓ ของสัญญาดังกล่าว และจะได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือค่าตอบแทนพิเศษ รวมทั้งสวัสดิการ สิทธิผลประโยชน์ และประโยชน์อย่างอื่นตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่ออกตามข้อ ๒๖ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีนิติสัมพันธ์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งตามสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยและตามกฎหมายปกครองส่วนนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับสภามหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) คณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประจำมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ก.บ.ม.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) และคณะกรรมการอุทธรณ์ ร้องทุกข์และพิทักษ์ระบบคุณธรรมประจำมหาวิทยาลัย (ก.อ.พ.ร.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) เป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะการออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่นตามพระราชบัญญัติ

มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือกลุ่มที่เปลี่ยนสถานภาพจากพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย คือ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลประจำมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ฉบับที่ ๘/๒๕๕๘) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนประจำปีของพนักงานมหาวิทยาลัย ประเภทวิชาการ และประเภทสนับสนุน ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานมหาวิทยาลัยมิใช่เป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะคู่สัญญา อีกทั้ง สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเรียกคู่สัญญาฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ฝ่าย “มหาวิทยาลัย” ไม่ได้เรียกว่า ฝ่าย “นายจ้าง” หรือ “ผู้ว่าจ้าง” และไม่ได้เรียกผู้ฟ้องคดีว่า ฝ่าย “ลูกจ้าง” หรือ ฝ่าย “ผู้รับจ้าง” แต่เรียกว่า ฝ่าย “พนักงานมหาวิทยาลัย” สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยจึงไม่เหมือนกับสัญญาจ้างแรงงานทั่วไป ดังนั้น กรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งเลื่อนเงินเดือน

ประจำปีให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยจึงมิใช่เป็นกรณีที่คู่สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย มีข้อโต้แย้งกันเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวซึ่งจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กระทำการในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับใช้กับผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องคดีและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกร่วมกันออกคำสั่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่ ๕๐๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐ เรื่อง เลื่อนเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัย สั่งให้เลื่อนเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัยกลุ่มเปลี่ยนสถานภาพ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เลื่อนเงินเดือนในรอบวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ให้แก่ ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้หักเงินร้อยละ ๐.๑ ของวงเงินที่จะใช้ในการ เลื่อนเงินเดือนประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยแล้วนำไปใช้เลื่อนเงินเดือนให้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางร้อยละ ๕ หรือร้อยละ ๘.๕ โดยไม่มีผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการได้รับเงินเดือนน้อยไม่เป็นไปตามค่าคะแนนประเมิน ตามประกาศของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประจำมหาวิทยาลัยขอนแก่นที่ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งหกกำหนด และระดับคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับไม่สอดคล้อง กับร้อยละของเงินเดือนที่ได้รับการเลื่อน เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษา

หรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่ ๕๐๓๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐ ที่โอนเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหก ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๗๙/๒๕๖๓ ที่ คบ.๑๗๓/๒๕๖๓ ที่ คบ.๒๓๓/๒๕๖๓ ที่ คบ.๒๕๐/๒๕๖๓ และที่ คบ.๔๘/๒๕๖๔ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)