

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง

การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กทท. ๐๕๐๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยปัจจุบัน การท่าเรือแห่งประเทศไทยอยู่ในระหว่างดำเนินการสรรหาผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง และปรากฏว่ามีบุคคลภายนอกสนใจสมัครเพื่อรับการคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในการนี้ คณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทย จึงได้มีมติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ให้ฝ่ายบริหาร การท่าเรือแห่งประเทศไทย ทหาหรือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่จะจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นพนักงานในตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง โดยมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ได้หรือไม่

(๒) การดำเนินการตาม (๑) การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ) และ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริง แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อพิจารณาข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕^๑ ข้อ ๗^๒ และข้อ ๑๐^๓ ซึ่งกำหนดให้ท่าเรือแหลมฉบังเป็นส่วน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/.... วันที่ .. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ ข้อ ๕ การท่าเรือแห่งประเทศไทย แบ่งส่วนงานดังต่อไปนี้

๑.๑

๑.๑

๕.๑๐ ท่าเรือแหลมฉบัง มีกองในสังกัด ดังนี้

๑.๑

๑.๑

^๒ ข้อ ๗ ส่วนงานในข้อ ๕ และข้อ ๖ ผู้อำนวยการ (การท่าเรือแห่งประเทศไทย) เป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีรองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งเทียบเท่า เป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงานและเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมาตามลำดับ

^๓ ข้อ ๑๐ ท่าเรือแหลมฉบัง เป็นส่วนงานระดับรองผู้อำนวยการ มีผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบังเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

งานหนึ่งของการท่าเรือแห่งประเทศไทย มีผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีรองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือตำแหน่งเทียบเท่า เป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงานและเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมาตามลำดับ และยังได้กำหนดให้ ท่าเรือแหลมฉบัง เป็นส่วนงานระดับรองผู้อำนวยการ มีผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบังเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ประกอบกับผังโครงสร้างการแบ่งส่วนงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่า ตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง เป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย (ระดับ ๑๖)^๔ ซึ่งเป็นตำแหน่งของพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย นั้นเองดังนั้น อำนาจในการแต่งตั้งรวมตลอดถึงวิธีการในการคัดเลือก แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย (ผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง) จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๙๔ และข้อบังคับของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๙๔ แล้ว จะเห็น ได้ว่า มาตรา ๒๒^๕ ประกอบกับมาตรา ๒๙(๒)^๖ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทย ในการแต่งตั้งที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ และหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งกระทำหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งต้องรวมถึงตำแหน่งรองผู้อำนวยการการท่าเรือแห่งประเทศไทย (ผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง) ด้วย สำหรับการคัดเลือกบุคคลเข้า

^๔ เดิมที่โครงสร้างตำแหน่งงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ไม่มีตำแหน่งรองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการ แต่โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๙ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการจัดองค์การหรือผังการแบ่งส่วนราชการตลอดจนการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง หากแต่กรณีการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังของพนักงานรัฐวิสาหกิจตำแหน่งระดับสูง ๓ ตำแหน่ง นับจากตำแหน่งผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือกรรมการผู้จัดการ ลงมาถึงตำแหน่งรองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ ผู้อำนวยการฝ่าย หรือตำแหน่งที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าว คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะต้องพิจารณาและนำเสนอกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาก่อนทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง โครงสร้างตำแหน่งงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยจึงมีตำแหน่งรองผู้อำนวยการ และตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการเพิ่มขึ้น โดยกระทรวงการคลังเห็นชอบด้วยแล้ว

^๕ มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

^๖ มาตรา ๒๙ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๒ วรรคท้าย คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) แต่งตั้ง ถอดถอน กำหนดเลื่อนขั้นหรือลดขั้นเงินเดือนที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ และหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งกระทำหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการ และกำหนดอัตราเงินเดือนของพนักงานอื่นของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบังนั้น เมื่อได้พิจารณาข้อบังคับว่าด้วยการแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนและลดชั้นเงินเดือน และกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ในข้อ ๕^๗ ที่กำหนดวิธีการในการแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยให้ทำการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือกแล้วแต่กรณี จากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดจะเห็นได้ว่า การคัดเลือกบุคคลเพื่อเป็นพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยไม่ว่าในตำแหน่งใด จะคัดเลือกจากบุคคลใดก็ได้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนด โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นพนักงานในตำแหน่งอื่นอยู่ก่อน ดังนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าว การคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง จึงสามารถคัดเลือกจากบุคคลภายนอกได้ หากแต่จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง จะทำโดยการว่าจ้างโดยมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนได้หรือไม่ ในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า เมื่อตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบัง เป็นพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยตำแหน่งหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างการท่าเรือแห่งประเทศไทยและพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย จึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน ดังนั้น หากคัดเลือกได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้อำนวยการท่าเรือแหลมฉบังแล้ว ก็จะต้องทำการบรรจุเข้าเป็นพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยไม่อาจทำเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ สำหรับสถานะความเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจจะต้องดำรงอยู่ต่อไปจนกว่าจะครบกำหนดเกษียณอายุ หรือจนกว่าจะมีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกอบกับข้อบังคับว่าด้วยการแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนและลดชั้นเงินเดือน และกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘^๘ และตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ

^๗ ข้อ ๕ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ให้ผู้อำนวยการพิจารณาดำเนินการโดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือกแล้วแต่กรณีจากบุคคลที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑) ๑

๑) ๑

^๘ ข้อ ๘. พนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ไล่ออก
- (๔) เลิกจ้างโดยขาดความไว้วางใจในความประพฤติ หรือมีความบกพร่องต่องานในหน้าที่
- (๕) เลิกจ้างโดยยุบเลิกตำแหน่ง หรือสูงอายุ หรือทำงานนาน
- (๖) เลิกจ้างโดยหย่อนสมรรถภาพในด้านปฏิบัติงาน
- (๗) ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๕

และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘^๙ ด้วยเหตุนี้ การทำเรือแห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจในการทำสัญญาว่าจ้างบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบังโดยมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนได้

ประเด็นที่สอง เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในส่วนของการจ้าง "ผู้บริหาร"^{๑๐} ใช้บังคับแต่เฉพาะการจ้างผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ ผู้อำนวยการทำเรือแห่งประเทศไทย เพียงตำแหน่งเดียว และเมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบังเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้อำนวยการทำเรือแห่งประเทศไทย (ระดับ ๑๖) ซึ่งเป็นตำแหน่งรองลงมาจากผู้อำนวยการทำเรือแห่งประเทศไทย และไม่ใช่ว่าตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด ผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบังจึงไม่ใช่ "ผู้บริหาร" ตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างและแต่งตั้ง "ผู้บริหาร" ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงไม่นำมาใช้บังคับกับการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการทำเรือแหลมฉบัง

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

^๙ มาตรา ๑๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว พนักงานพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของพนักงานซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ให้พ้นเมื่อสิ้นปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของปีที่พนักงานผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

^{๑๐} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"ผู้บริหาร" หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการ ผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ