

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

เมื่อคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวจึงมีหลักการเช่นเดียวกันกับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่น ที่สามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งสภาพภายนอกและสภาพภายในของคำสั่ง ตลอดจนการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่ง ซึ่งจากการศึกษาการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยศาลปกครองไทย อาจสรุปได้ดังนี้

1) คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจึงมีลักษณะเช่นเดียวกันกับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่น ที่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจเกิดจากการที่ผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด หรือเกิดจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความชัดเจนในการนำหลักกฎหมายมาปรับใช้ในการพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองต้องทำการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทั้งสภาพภายนอกและสภาพภายในของคำสั่ง แต่พบว่าแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยยังไม่มี ความชัดเจนในการวินิจฉัยถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ว่าเกิดจากเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีผลมาจากผู้ออกคำสั่งนั้น ไม่ใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งตามกฎหมาย หรือจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด หรือจากเหตุการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมทำให้แนวทางการพิจารณาพิพากษาไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีกระบวนการในการใช้กฎหมายเหมือนกันกับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่น คือ ส่วนที่เป็น

องค์ประกอบของกฎหมายและส่วนผลของกฎหมาย ดังนั้น หากในส่วนที่กำหนดผลของกฎหมาย ได้กำหนดผลของกฎหมายไว้มากกว่าหนึ่งทางเลือก เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเลือกผลของกฎหมายที่เหมาะสมที่สุด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีดุลพินิจในการออกคำสั่งดังกล่าว และต้องใช้อำนาจดุลพินิจตามที่กฎหมายได้มอบให้อย่างเป็นระบบและถูกต้องเหมาะสม การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช้อำนาจดุลพินิจ ย่อมส่งผลให้คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องมีการควบคุมให้ใช้อำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริงและเป็นอิสระ แต่จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทย พบว่า ศาลปกครองยังไม่มี ความชัดเจนในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ เพราะในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจ ที่เรียกว่ายี่ตอกไว้ บางกรณีศาลปกครองก็วินิจฉัยให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจที่ได้ปฏิบัติกันมา และจะเปลี่ยนแปลงได้ก็ต่อเมื่อได้มีการเปลี่ยนแนวทางการใช้ดุลพินิจนั้นอย่างชัดเจน และได้มีการปฏิบัติตามแนวทางการใช้ดุลพินิจภายในหน่วยงานของรัฐมาแล้ว แต่ในบางกรณี ศาลก็จะควบคุมให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือตามแนวทางการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการเป็นหลัก

การควบคุมให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจของตนอย่างแท้จริงและเป็นอิสระ แม้จะเป็นเพียงการควบคุมกระบวนการตัดสินใจในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากนำแนวทางการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้อยู่ภายในกรอบของเงื่อนไขและขอบเขตของกฎหมาย มาใช้บังคับภายในหน่วยงานของรัฐแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น การที่ศาลปกครองวินิจฉัยไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ส่งผลให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความสับสนว่าควรปฏิบัติอย่างไร เพื่อไม่ให้กระทบสิทธิของข้าราชการผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง

3) ศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดุลพินิจ ศาลปกครองย่อมควบคุมได้แต่เพียงว่า การใช้อำนาจดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่อาจควบคุมความเหมาะสมของการใช้อำนาจดังกล่าวได้ จากการศึกษาศาสนาการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

พบว่า มีบางกรณีที่ศาลปกครองไทยพิจารณาพิพากษากรณีนี้ในลักษณะที่เกินขอบเขตของอำนาจตุลาการ กล่าวคือ ได้เข้าไปควบคุมดุลพินิจในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่จะประเมินผลงานทางวิชาการในการเลื่อนระดับตำแหน่ง โดยเห็นว่า เมื่อการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ประเมินผลงานเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลให้คำสั่งที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนระดับตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย อันเป็นการที่ศาลปกครองเข้าไปก้าวล่วงอำนาจฝ่ายปกครองมากเกินไป เป็นกรณีที่ศาลปกครองเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดหรือสั่งการในลักษณะที่เป็นฝ่ายปกครองเสียเอง เพราะเข้าไปควบคุมความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ โดยที่ศาลปกครองไม่ใช่ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญที่จะพิจารณาได้ว่าบุคคลใดมีความเหมาะสม และการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่จะทำการประเมินผลงานทางวิชาการที่เหมาะสมนั้นจะต้องเป็นอย่างไร เนื่องจากในกรณีดังกล่าวหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีเหตุผลในด้านต่างๆ จึงต้องมีการแต่งตั้งผู้ประเมินผลงานเช่นนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐดำเนินต่อไปได้ การพิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งด้วยเหตุแต่เพียงว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินทั้งหมดหรือบางคนไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ที่เหมาะสมในการพิจารณาผลงานทางวิชาการในเรื่องนั้น เพราะไม่ได้สำเร็จการศึกษาหรือไม่เคยปฏิบัติงานในด้านนั้นโดยตรง ย่อมเป็นเหตุผลที่ไม่อาจนำมาเพื่อวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ แม้โดยหลักการแล้ว ผู้ประเมินผลงานควรจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติโดยตรงในงานที่จะทำการประเมินก็ตาม แต่ก็จะต้องพิจารณาหรือคำนึงถึงองค์ประกอบในด้านอื่นๆ ด้วย เพราะในความเป็นจริงแล้ว การแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ประเมินผลงานเพื่อเลื่อนระดับตำแหน่งนั้น บางองค์กรอาจมีปัญหาในเรื่องบุคลากร หากผู้ประเมินผลงานจะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในด้านนั้นหรือหากมีการควบคุมการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ประเมินเพียงเพราะเหตุไม่สำเร็จการศึกษาในด้านที่ทำหน้าที่ประเมิน อาจจะเป็นปัญหาในบางสถาบัน เพราะบุคลากรในสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐบางแห่งอาจจะไม่ได้มีผู้สำเร็จการศึกษาโดยตรงในงานที่จะทำหน้าที่ประเมิน ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐหยุดชะงักและไม่อาจดำเนินการต่อเนื่องไปได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยศาลปกครองไทย จึงเห็นได้ว่า การควบคุมดุลพินิจในกรณีดังกล่าวศาลปกครองไทยยังไม่มี ความชัดเจนและมีความคลาดเคลื่อนในเรื่องหลักกฎหมายเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความชัดเจนในแนวทางการควบคุมดุลพินิจ

ในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายพลเรือน จึงมีข้อเสนอแนะโดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

6.2.1 ศาลปกครองไทยควรแก้ไขปัญหาคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งที่ไม่ชัดเจนในการนำหลักกฎหมายมาปรับใช้ในการพิจารณาถึงเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง โดยการนำแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ตามหลักกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง กล่าวคือ ในการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง จะต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ออกคำสั่งมีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ เพราะหากกระทำโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งนั้น ก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายทันที โดยไม่ต้องพิจารณาความชอบด้วยเนื้อหาของคำสั่ง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่และองค์กรผู้ใช้อำนาจก็มีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เพราะก่อนที่จะพิจารณาถึงความชอบด้วยดุลพินิจของฝ่ายปกครอง จะต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ที่ใช้อำนาจนั้นเป็นผู้ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นผู้ใช้อำนาจดุลพินิจหรือไม่ด้วย แต่หากผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวไปแล้ว คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของดุลพินิจแต่อย่างใด ดังนั้น ในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่ใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งแล้ว คำสั่งดังกล่าวก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่า หากคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งมีความบกพร่องที่ศาลปกครองจะเพิกถอนในกรณีดังกล่าวแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องนำเอาเหตุอื่นขึ้นอ้างในการเพิกถอนคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งแต่ประการใด

ส่วนการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง ก็เป็นกรณีที่จะต้องนำมาพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เพราะหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองก็ย่อมวินิจฉัยได้ในทันทีว่าคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาความชอบด้วยเนื้อหาของคำสั่งนั้น ดังเช่นกรณีการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งในกรณีผู้ออกคำสั่งว่าเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เพราะก่อนที่จะพิจารณาถึงความชอบด้วยดุลพินิจของฝ่ายปกครอง จะต้องพิจารณาก่อนว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติ

ตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แต่หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการดังได้กล่าวไปแล้ว คำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของดุลพินิจ ดังนั้น หากคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งมีเหตุบกพร่องที่ศาลจะเพิกถอนในกรณีดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองก็ไม่จำเป็นต้องยกเอาเหตุอื่นขึ้นอ้างในการเพิกถอนคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งนั่นเอง

6.2.2 ในกรณีที่ศาลปกครองไทยไม่มีความชัดเจนในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย อันเกิดจากการไม่ใช้อำนาจดุลพินิจ ที่ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจที่เรียกว่ายี่ตอก บางกรณีศาลปกครองได้วินิจฉัยให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจที่ได้ปฏิบัติกันมา และจะเปลี่ยนแปลงได้ก็ต่อเมื่อได้มีการเปลี่ยนแนวทางการใช้ดุลพินิจนั้นอย่างชัดเจน และได้มีการปฏิบัติตามแนวทางการใช้ดุลพินิจนั้นภายในหน่วยงานของรัฐมาแล้ว แต่ในบางกรณีศาลปกครองก็ควบคุมให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือตามกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจ แต่จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการเป็นหลัก ศาลปกครองไทยจึงควรนำหลักการที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปอย่างแท้จริงและเป็นอิสระของประเทศฝรั่งเศส มาปรับใช้ และแม้ว่าการควบคุมให้ใช้อำนาจดุลพินิจในกรณีนี้จะเป็นเพียงการควบคุมกระบวนการตัดสินใจในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และในการวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวนี้ก็ต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ แนวทางการใช้ดุลพินิจดังกล่าวหากไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้อยู่ภายในกรอบของเงื่อนไขและขอบเขตของกฎหมาย ศาลปกครองก็ต้องควบคุมไม่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือตามแนวทางการใช้ดุลพินิจนั้น เพื่อไม่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจของตน โดยผูกพันอย่างเคร่งครัดกับแนวทางการใช้ดุลพินิจ จนไม่พิจารณาถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบด้านอื่นอย่างรอบคอบก่อนที่จะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่ง เพราะการออกคำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า เดิมมีแนวทางการใช้ดุลพินิจภายในหน่วยงานของรัฐเช่นใด แนวทางการใช้ดุลพินิจนั้นก็ไม่ได้ผูกพันหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจให้เป็นไปตามนั้น หากเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งให้แก่ข้าราชการตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิที่จะได้รับการเลื่อนระดับตำแหน่ง เนื่องจากการเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นแม้จะแตกต่างกัน

แค่เพียงวันเดียวก็ส่งผลแตกต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดสิทธิ หน้าที่ และสิทธิประโยชน์ในด้านต่างๆ ของข้าราชการแต่ละคนแตกต่างกัน การควบคุมให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจดุลพินิจโดยแท้จริงและเป็นอิสระ ภายในเงื่อนไขหรือขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด จึงส่งผลให้ข้าราชการ ได้รับการคุ้มครองทั้งในด้านสิทธิประโยชน์ และอำนาจหน้าที่ตามที่ตนสมควรจะได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย

6.2.3 ขอบเขตการควบคุมดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ ออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งในกรณีที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ศาลปกครองควรให้ความเคารพต่อเนื้อหาของการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ ดังเช่นศาลปกครองเยอรมนีที่จะไม่เข้าไปควบคุมการใช้ดุลพินิจในการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือศาลปกครองฝรั่งเศสที่จะจำกัดอำนาจการควบคุม แม้ว่าจะเป็นการที่เป็นการเป็น ความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งที่วิญญูชนไม่พึงกระทำ เพราะในการควบคุมดุลพินิจในกรณีต้องใช้ ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เป็นกรณีที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถพิเศษในทางวิชาการหรือ วิชาชีพ อันเป็นเรื่องยากที่วิญญูชนคนทั่วไปก็ไม่สามารถที่จะประเมินการกระทำการดังกล่าวได้ จึงเป็นเรื่องที่ศาลไม่สามารถควบคุมได้ ประกอบกับ ศาลเองก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้มี ความเชี่ยวชาญได้ในทุกๆ เรื่อง ศาลปกครองไทยจึงควรปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองอาจนำหลักการในมาตรา 69 (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้ในการกำหนดคำบังคับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งต่อไป และทำให้การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ภายในขอบเขตหรือเงื่อนไขตามที่ กฎหมายกำหนด ซึ่งการที่ศาลปกครองไทยจำกัดอำนาจการควบคุมในกรณีนี้ จะทำให้ การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการ ส่งผลให้ การใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งเป็นไปอย่างยุติธรรม หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลสามารถคัดเลือก บุคคลที่จะมาปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่งได้อย่างเหมาะสม และได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มาพัฒนาระบบราชการของประเทศไทยต่อไป

จากการศึกษาการควบคุมดุลพินิจในการออกคำสั่งเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนโดยศาลปกครองไทยดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรที่ศาลปกครองไทยจะควบคุมดุลพินิจ ในกรณีดังกล่าวให้เป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การ

ควบคุมคุณภาพในกรณีดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน
ซึ่งจะเป็นบรรทัดฐานในการปรับใช้คุณภาพของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป