

บันทึก

เรื่อง ปัญหาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
(กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้นายอำเภอแต่งตั้งข้าราชการ
ส่วนจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการครูชั้นตรีและชั้นจัตวาในเขตอำเภอ)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/๑๕๔๖๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ ว่า ประธานกรรมการ อำนวยการครูสภาได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการมอบอำนาจให้นายอำเภอดำเนินการแต่งตั้ง ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการครูชั้นตรีและชั้นจัตวาในเขตอำเภอ อันเป็นปัญหาที่ครูสภา และกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นขัดแย้งกัน

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รายงานการแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ไปยังครูสภาตามกฎหมายว่าด้วยครู ซึ่งการแต่งตั้ง(ย้าย) ดังกล่าวนั้น นายอำเภอ เป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการครูชั้นตรีและชั้นจัตวาในเขตอำเภอโดยได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการ จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

ครูสภาเห็นว่า การแต่งตั้งข้าราชการตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดี ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี และตามมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเป็นระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับเจ้ากระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด และให้นายอำเภอมี อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพล เรือนกำหนดไว้สำหรับนายอำเภอ ฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร ราชการส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด จึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติไว้สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดและเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าลงมา ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องใช้ อำนาจหน้าที่นี้ด้วยตนเอง จะมอบอำนาจโดยทำเป็นคำสั่งให้นายอำเภอทำการแทนนั้น ครูสภา

เห็นว่าไม่อาจกระทำได้ เพราะตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งนำมาใช้บังคับเป็นระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม ไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจการสั่งแต่งตั้งตามกฎหมายนั้นแก่นายอำเภอได้ หากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมีความมุ่งหมายที่จะให้มอบอำนาจกันได้เช่นนั้นก็คงจะได้บัญญัติไว้ดังเช่นกรณีการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ แล้ว แม้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙ จะบัญญัติว่านายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ก็เห็นว่าบทบัญญัติในมาตรานี้มุ่งหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอรับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดโดยทั่วไปเท่านั้น น่าจะมีได้มุ่งหมายให้มอบหมายให้นายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติการในกรณีที่มีกฎหมายโดยเฉพาะอยู่แล้ว คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งจะต้องนำมาใช้บังคับเป็นระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัดตามนัยมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙ ดังกล่าวแล้วนั้น ฉะนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจในการสั่งแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดให้นายอำเภอ ครุสภาจึงเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ และคำสั่งของนายอำเภอย่อมไม่มีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

แต่เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ และมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายอำนาจหน้าที่ใด ๆ ให้นายอำเภอทำการแทนในนามของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ย่อมทำได้ การแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งนำมาใช้บังคับเป็นระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม ก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารกิจการส่วนจังหวัด เมื่อกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจดังกล่าวให้นายอำเภอทำการแทนในนามของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ชอบที่จะทำได้เช่นเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้ฟังข้อเท็จจริงและพิจารณาด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้โดยตลอดแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดได้มีเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งที่จะแยกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ

ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดโดยทั่วไป และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานคือข้าราชการส่วนจังหวัดออกจากกัน ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้บัญญัติว่า “ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย” ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ให้มีการมอบหมายให้นายอำเภอมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดโดยทั่วไป และในมาตรา ๓๐ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า “ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนวิสามัญใช้บังคับเป็นระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม ทั้งนี้

(๑) ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับเจ้ากระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัด

(๕)ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายอำเภอ” ซึ่งเห็นได้ว่า (๔) นั้น ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่กำหนดไว้สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่แล้ว แต่มิได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายการแต่งตั้ง(ย้าย)ข้าราชการครูชั้นตรีและชั้นจัตวาในเขตอำเภอให้นายอำเภอไว้ด้วย ส่วน (๕) นั้นบัญญัติแต่เพียงว่าให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายอำเภอเท่านั้น คือ การลงโทษลดขั้นเงินเดือนหรือโทษตัดเงินเดือน ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗^๑ ฉะนั้น เมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไว้ในมาตรา ๖๕^๒ และมาตรา ๖๖^๓ จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว และมาตรา ๖๖

^๑ มาตรา ๙๑ ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยแต่ยังไม่ถึงกับจะต้องถูกให้ออกผู้บังคับบัญชาจะสั่งลดขั้นเงินเดือน หรือตัดเงินเดือนก็ได้ หรือถ้าเห็นว่ามีเหตุผลอันควรลดหย่อน หรือในกรณีกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยจะสั่งลงโทษภาคทัณฑ์โดยแสดงความผิดของผู้นั้นให้ปรากฏเป็นหนังสือและจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยก็ได้

โทษลดขั้นเงินเดือนหรือโทษตัดเงินเดือน ผู้บังคับบัญชาจะลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยได้ครั้งหนึ่งไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่จะต้องลงโทษลดขั้นเงินเดือน หากโทษที่ได้รับนั้นต้องลดเกินกว่าขั้นต่ำของอันดับหรือของชั้น ก็ให้ลดขั้นในอันดับต่ำหรือชั้นต่ำลงไปแล้วแต่กรณีได้

^๒ มาตรา ๖๕ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ให้เป็นไปตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ตำแหน่งเสมียนพนักงาน หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้น

นั้นเองก็ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนตั้งแต่หัวหน้าแผนกหรือเทียบเท่าลงมาอยู่แล้ว จากเหตุผลดังกล่าวนี้นี้ การแต่งตั้งข้าราชการครูชั้นตรีและชั้นจัตวาในเขตอำเภอ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ การมอบหมายอำนาจดังกล่าวให้แก่นายอำเภอจึงไม่อาจกระทำได้

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๑๒

จัตวา

(๒) ตำแหน่งประจำแผนก หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นตรีหรือชั้นจัตวา

(๓) ตำแหน่งหัวหน้าแผนก หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นโทหรือชั้นตรี

(๔) ตำแหน่งหัวหน้ากอง หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นเอกหรือชั้นโท

(๕) ตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดทบวง รองปลัดทบวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งดังกล่าวให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษ

๓ มาตรา ๖๖ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งได้ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าลงมา

(๒) ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่หัวหน้าแผนกหรือเทียบเท่าลงมา

(๓) ผู้ว่าราชการภาค สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่หัวหน้าแผนกหรือเทียบเท่าลงมา

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่หัวหน้าแผนกหรือเทียบเท่าลงมา

แต่สำหรับตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดทบวง รองปลัดทบวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งดังกล่าวให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณา แล้วเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยแล้วให้นำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนถูกสั่งพักราชการ ก็ให้ถือว่าตำแหน่งดังกล่าวว่างลงชั่วคราวและให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนผู้อื่นดำรงตำแหน่งแทนได้