

บันทึก

เรื่อง การมอบอำนาจของนายแพทย์สาธารณสุข

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๘/๒/๑๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๗ ความว่า ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๗๙ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๖ ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางระบบเรื่องการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวงและอธิบดีไปยังส่วนราชการในส่วนภูมิภาคว่า ให้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และนอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังมีความเห็นว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๘ (๗) และ (๘) หมายถึง เฉพาะหัวหน้าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขขอชี้แจงว่า

(๑) สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้แบ่งส่วนราชการเป็นราชการส่วนกลางได้แก่ กองต่าง ๆ และราชการส่วนภูมิภาคได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ซึ่งส่วนราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าวทั้งสองถือเป็นส่วนราชการอื่นตามนัยมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ดังนั้น นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด จึงมี ๒ สถานะ คือ สถานะหัวหน้าส่วนราชการอื่นตามนัยมาตรา ๓๑ วรรคสอง และสถานะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดตามนัยมาตรา ๖๐ (๒) สาธารณสุขอำเภอ ก็มี ๒ สถานะ เช่นเดียวกันคือ สถานะหัวหน้าส่วนราชการอื่นตามนัยมาตรา ๓๑ วรรคสอง และสถานะหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอตามมาตรา ๖๖ (๒)

(๒) การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๘ (๗) และ (๘) หมายถึง เฉพาะหัวหน้าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติราชการกล่าวคือ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดและสาธารณสุขอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนราชการอื่นตามนัยมาตรา ๓๑ วรรคสอง ไม่อาจมอบอำนาจหรือมอบหมายงานที่ต้องปฏิบัติเป็นการปกติธรรมดาให้ข้าราชการในสังกัดปฏิบัติราชการแทนตามนัยมาตรา ๓๘ (๘) ทำให้การปฏิบัติราชการไม่เกิดความคล่องตัวและไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้เท่าที่ควร

ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงขอหารือว่า หากนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดและสาธารณสุขอำเภอประสงค์จะมอบอำนาจหรือมอบหมายงานที่ต้องปฏิบัติเป็นปกติธรรมดาให้ข้าราชการในสังกัดปฏิบัติราชการแทน จะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติของกฎหมายใด และต้องดำเนินการตามรูปแบบใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) มาชี้แจงข้อเท็จจริงสรุปความได้ว่า ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดหรือสาธารณสุขอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ อาจมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการในสังกัดของตนปฏิบัติราชการแทนได้ตามนัยมาตรา ๓๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ และหากถือปฏิบัติตามแนวการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๘ (๗) และ (๘) หมายถึงเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด และสาธารณสุขอำเภอได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ตามที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขอ้างถึง (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๗๙ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๖) นั้น เป็นการตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาว่า การที่กระทรวง ทบวง กรม จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยตรง โดยไม่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้หรือไม่ กรณีจึงเป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางไปยังหัวหน้าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า กระทำมิได้เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ได้กำหนดให้การมอบอำนาจในส่วนนี้ต้องมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในจังหวัดเท่านั้น และในการตอบข้อหารือนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ไม่ได้วางหลักเป็นการทั่วไปว่า คำว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง” จะหมายความเฉพาะ “หัวหน้าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง” เท่านั้น แต่เป็นการอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจในกรณีที่อาจมีการโต้แย้งหลักเรื่องการมอบอำนาจไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๘ (๗)<sup>๑</sup> ซึ่งไม่เกี่ยวกับมาตรา ๓๘ (๘)<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดีผู้ช่วยอธิบดี

นอกจากนี้ ในการตอบข้อหารือของกรมการปกครองเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (ความหมายของหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง)<sup>๑</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้แก้ไขความเข้าใจที่อาจคลาดเคลื่อนดังกล่าวโดยได้ให้ความเห็นว่า “ส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง” นั้นอาจเป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางหรือในราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ได้ เพราะมาตรา ๓๑ วรรคสอง มิได้มีข้อจำกัดในเรื่องนี้แต่อย่างใด ดังนั้น หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง จึงหมายความว่าถึงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่

---

ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๘) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองหรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

๒ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๘) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองหรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑</sup>บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (ความหมายของหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๔ (เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๕๓๔)

“มาตรา ๓๑ กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในราชการส่วนภูมิภาคและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๔<sup>๕</sup> ถ้าได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค แต่ถ้ามิได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาคก็จะเป็นตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดและปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการภูมิภาค และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๗ (๔)<sup>๖</sup>

เมื่อหลักเรื่องการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนภูมิภาคและความหมายของคำว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง” มีนัยตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดและสาธารณสุขอำเภอ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในสังกัดได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓๘ (๘)<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๕๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๔) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

๑ล๑

๑ล๑

<sup>๗</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)-(๒), ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
พฤษภาคม ๒๕๓๘