

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งพาณิชย์จังหวัด

กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พณ ๐๒๐๑/๓๕๔๕ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปได้ว่า กระทรวงพาณิชย์ได้รับบันทึกด่วนที่สุดของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดแม่ฮ่องสอนแจ้งว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนขอให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดแม่ฮ่องสอนส่งสำเนาหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่งตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแจ้งว่าในทางปฏิบัติหากส่วนราชการต้นสังกัดมิได้มีหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนในการสั่งให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่ง จังหวัดแม่ฮ่องสอนจะไม่ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งให้ ส่วนราชการนั้นจะต้องเสนอกรมต้นสังกัดออกคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งโดยตรง ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่คล่องตัวและไม่ทันกับความจำเป็นเร่งด่วน

ในปัญหาดังกล่าวกระทรวงพาณิชย์เห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่าการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งใดได้นั้นต้องเป็นกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมิได้บัญญัติเรื่องการรักษาราชการแทนไว้เป็นอย่างอื่นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา ๕๒ จึงสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งตามมาตรา ๖๘ ได้ และ มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า หากหัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือมีฐานะเทียบกองไม่อาจปฏิบัติราชการได้ อธิบดีจะแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนได้ซึ่งปัญหาในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า ปลัดกระทรวงพาณิชย์สามารถแต่งตั้งผู้ช่วยพาณิชย์จังหวัดรักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๓๓ วรรคสาม ได้(บทบัญญัติที่มีนัยเดียวกันกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๓๓ คือมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔) กระทรวงพาณิชย์ จึงเห็นว่า หากพาณิชย์จังหวัดไม่อาจปฏิบัติราชการได้ จะต้องแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น ตามหนังสือของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ให้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะแม้แต่การแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดโดยกระทรวงพาณิชย์เองก็ยังมีอาจกระทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน

หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือมีฐานะเทียบเท่ากองไว้แล้วตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป รักษาการแทนพาณิชย์จังหวัด ทุกครั้งที่พาณิชย์จังหวัดไม่อาจปฏิบัติราชการได้ไว้อยู่แล้ว หากพาณิชย์จังหวัดและหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจในตัวเองที่จะแต่งตั้งให้ข้าราชการที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับ ๗ ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดตามนัยมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๕๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

อนึ่ง แม้ว่ากระทรวงพาณิชย์จะเห็นว่าการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดไม่ได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แต่เมื่อจังหวัดแม่ฮ่องสอนและส่วนราชการบางแห่งเข้าใจว่าสามารถกระทำได้ ประกอบกับในเรื่องนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องสองฉบับคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และผู้รับผิดชอบกฎหมายทั้งสองฉบับก็อยู่ต่างหน่วยงานกัน หากไม่อาจหาข้อยุติในเรื่องนี้โดยเร็วอาจก่อให้เกิดความสับสนต่อการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ และเป็นผลเสียต่อการปฏิบัติราชการโดยรวมได้ กระทรวงพาณิชย์จึงขอหารือข้อกฎหมายว่า สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานพาณิชย์จังหวัดที่เห็นสมควรเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) สรุปความได้ว่า ตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดเป็นตำแหน่งระดับ ๗ หรือระดับ ๘ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสำคัญและปริมาณงานของแต่ละจังหวัด ในจังหวัดที่พาณิชย์จังหวัดเป็นข้าราชการระดับ ๘ ผู้ช่วยพาณิชย์จังหวัดจะเป็นข้าราชการระดับ ๗ และในจังหวัดที่พาณิชย์จังหวัดเป็นข้าราชการระดับ ๗ ผู้ช่วยพาณิชย์จังหวัดจะเป็นข้าราชการระดับ ๖ ในทางปฏิบัติที่กระทรวงพาณิชย์ถือปฏิบัติมาก็คือ ในกรณีที่พาณิชย์จังหวัดไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงพาณิชย์จะแต่งตั้งให้ผู้ช่วยพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่กรณีที่หารือมานี้เนื่องจากสำนักงานพาณิชย์จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนให้ส่วนราชการต้นสังกัดมีหนังสือหรือคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนแต่งตั้งข้าราชการที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งในปัญหาประเด็นดังกล่าว กระทรวงพาณิชย์เห็นว่าตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง ดังนั้น ในกรณีที่พาณิชย์จังหวัดไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวง

พาณิชย์จะต้องแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง กระทรวงพาณิชย์จึงขอหารือว่า การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัด จะกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้วเห็นว่าเมื่อพิจารณามาตรา ๔^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบมาตรา ๓๑^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะเห็นได้ว่า สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ มีพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการตามมาตรา ๓๓^๓ วรรคสอง พาณิชย์จังหวัดจึงเป็นหัวหน้าของส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ในกรณีตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดว่างลงหรือผู้ดำรง

^๑มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

(๑) กองกลาง

(๒) กองคลัง

(๓) กองแผนงานและประสานงานการพาณิชย์

(๔) สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำนักงานพาณิชย์จังหวัด

^๒มาตรา ๓๑ กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้

สำหรับกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุด จะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้

^๓มาตรา ๓๓ สำนักงานเลขานุการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการกรม

ส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒) และส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่า ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

ตำแหน่งดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ มาตรา ๔๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการจัดระเบียบการบริหารราชการได้บัญญัติเรื่องการรักษาราชการแทนไว้แล้ว จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องการแต่งตั้งให้รักษาราชการในตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับได้ เพราะมาตรา ๖๘^๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งนั้นได้”

จากเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า กรณีตามข้อหาหรือของกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการของกรมเจ้าสังกัด (สำนักงานปลัดกระทรวง) ย่อมมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดได้ตามมาตรา ๔๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ถ้าปลัดกระทรวงพาณิชย์ประสงค์จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดก็อาจกระทำได้ตามมาตรา ๓๘ (๗)^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

^๔มาตรา ๔๗ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมด้วย โดยอนุโลม

^๕มาตรา ๖๘ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งนั้นได้

ผู้รักษาราชการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาราชการนั้น ในกรณีที่มิใช่กฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมาย หรือคำสั่งผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ก็ให้ผู้รักษาราชการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาราชการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

^๗มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่บุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนจะต้องเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๖

ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด