

บันทึก

เรื่อง การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในกรณี
ของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๐๓/๔๐๒๒๑ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายกรณีการแต่งตั้งข้าราชการให้ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ที่ว่าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดมีฐานะเทียบกองตามมาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ แล้ว ทำให้เข้าใจได้ว่าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองตามมาตรา ๓๑ (๒) ดังกล่าว หมายความว่ารวมถึงส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย แต่เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เคยให้ความเห็นไว้ว่า ส่วนราชการอื่นตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ หมายถึงส่วนราชการต่าง ๆ ในราชการส่วนกลาง จึงไม่ควรมีเหตุผลที่จะพิจารณาว่าส่วนราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ ทั้งมาตรานั้น ในวรรคหนึ่ง หมายถึงราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ในวรรคสองหมายถึงราชการส่วนกลางเท่านั้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่า ในมาตรา ๓๑ ทั้งมาตราไม่ควรแยกพิจารณาได้เช่นนั้น โดยเฉพาะที่บัญญัติไว้ใน (๒) ที่ว่า “กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง” นั้น ส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง ควรจะได้แก่ราชการส่วนกลางเท่านั้น เช่น สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง สำนักงานพัฒนาสถาบันเกษตรกร และสถาบันพัฒนาผู้บริหารการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการเหล่านี้ในระดับเดียวกับกอง แต่ไม่ควรแปลความรวมถึงราชการส่วนภูมิภาค เช่น สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดด้วย เพราะในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการจัดแบ่งให้สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค หากจะแปลว่าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง (ตามมาตรา ๓๑ (๒)) แล้ว ก็ควรมีเหตุผลสนับสนุนให้พิจารณาได้ทำนองเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ในส่วนกลาง

จากความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าว แม้กรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะจะพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาคนละเรื่อง แต่ประเด็นเกี่ยวกับส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่น่าจะแตกต่างกัน มิฉะนั้นจะทำให้เข้าใจได้ว่าหากเป็นเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนแล้ว ส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่ถือเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองตามมาตรา ๓๑ (๒) หรือเทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ แต่หากเป็นเรื่องการแต่งตั้งผู้รักษา

ราชการแทนกลับถือว่าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบ
กองตามมาตรา ๓๑ (๒) ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติราชการกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หมายถึงหัวหน้าส่วนราชการใน
ราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรือหมายถึงหัวหน้าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ด้วย เช่น เกษตรและสหกรณ์จังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดอันเป็น
ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๒. หาก “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓” ตามข้อ ๑ หมายความว่ารวมถึง
เกษตรและสหกรณ์จังหวัดด้วย เพราะเป็นหัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดอันเป็นส่วน
ราชการที่มีฐานะเทียบกองตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ให้
ความเห็นไว้แล้ว ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะอธิบดีของสำนักงานปลัดกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ จะมอบอำนาจให้เกษตรและสหกรณ์จังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยตรงตาม
มาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้หรือไม่
เพราะเมื่อเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองแล้ว ก็ควรถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง
เทียบเท่าผู้อำนวยการกองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ (๗) ที่กล่าวข้างต้นด้วย

๓. หาก “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓” ตามข้อ ๑ หมายถึงหัวหน้าส่วน
ราชการในราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น เมื่อเกษตรและสหกรณ์จังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วน
ราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่อาจปฏิบัติราชการได้ หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว
ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะอธิบดีของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะ
ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่งตั้ง
ข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นผู้รักษาราชการแทนได้หรือไม่
เพราะเหตุใด หรือจะถือว่าเป็นกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดินซึ่งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อ
หารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พร้อมกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนัก
นายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงาน
ปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสงค์จะหารือเกี่ยวกับความ
สอดคล้องของความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และของกรรมการร่างกฎหมาย
คณะที่ ๒ ในเรื่องของการที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะแต่งตั้งข้าราชการให้เป็นผู้รักษา
ราชการแทนหัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และในเรื่องของการที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมอบ
อำนาจให้หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘ (๗)

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ แต่ก่อนที่จะพิจารณาให้ความเห็นดังกล่าว สมควรกล่าวถึงความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕^๑ และความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒^๒ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อ้างถึง ซึ่งเป็นเรื่องต่างประเด็นกัน พร้อมทั้งทำความเข้าใจการแบ่งส่วนราชการภายในกรมตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ให้ถูกต้องเสียก่อน ดังนี้

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึก เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการให้ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ซึ่งในข้อหาหรือดังกล่าวนี้มีปัญหาว่า เมื่อมีการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงให้มีสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว แต่ขณะนั้นสำนักงาน ก.พ. ยังมิได้กำหนดตำแหน่งดังกล่าว มีปัญหาว่า ในระหว่างที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดนี้ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะแต่งตั้งข้าราชการให้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองตามมาตรา ๓๑ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓^๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นกรณี

^๑บันทึก เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการให้ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๔๗๐ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๓๘

^๒บันทึก เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนภูมิภาค ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๒๗๙ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๖

^๓มาตรา ๓๑ กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้

สำหรับกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุด จะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้

^๔มาตรา ๓๓ สำนักงานเลขานุการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่ได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีเลขานุการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการกรม

ส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒) และส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ฉะนั้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ให้เป็นผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดได้ ส่วนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อ้างถึงนั้น เป็นความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการแทน ซึ่งในเรื่องนั้นกระทรวงมหาดไทยมีปัญหว่ากระทรวงทบวง กรมต่าง ๆ จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทน โดยไม่มอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่ และหากมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดจะขัดเจตนารมณ์มาตรา ๓๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ หรือไม่ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ มีความเห็นว่า ในการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางไปให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคปฏิบัติราชการแทนนั้น กระทรวง ทบวง กรม จะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยตรงไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนก็ได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติ

มาตรา ๔๗ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา ๓๓วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้ความความในมาตรานี้มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมด้วย โดยอนุโลม

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

(๑) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดีผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๙ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา ๓๘ (๙) ก็ได้

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ส่วนที่ว่าคำว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ (๗) ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ เห็นว่า หมายถึงหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น (บันทึกฯ หน้า ๖) เป็นผลเนื่องจากการตีความถ้อยคำดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งราชการในส่วนภูมิภาคนั้นย่อมต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคจึงต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น แต่เนื่องจากการแบ่งส่วนราชการของกรม ๆ หนึ่ง นอกจากจะให้มีส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามความจำเป็นแก่การปฏิบัติราชการของกรม ๆ นั้นได้แล้ว ราชการบริหารส่วนกลางจะไปตั้งที่ทำการอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ก็ได้ ข้าราชการเหล่านี้มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค การมอบอำนาจให้ข้าราชการส่วนกลางซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคปฏิบัติราชการแทนอธิบดีนี้ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘ (๗) ว่า จะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน คำว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง” ที่อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าจะมอบอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ (๗) ได้ จึงหมายถึงแต่หัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางดังกล่าวนี้เท่านั้น

จากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ที่กล่าวข้างต้นโดยสรุปนี้ จะเห็นได้ว่ากรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ได้พิจารณาและมีความเห็นในเรื่องการรักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องของมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ส่วนกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ได้พิจารณาและมีความเห็นในเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ความเห็นทั้งสองเรื่องจึงเป็นความเห็นในประเด็นที่แตกต่างกัน และทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความเห็นว่า จะทำให้เข้าใจต่อไปว่าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง หมายถึงส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หมายถึง ส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นว่าไม่ควรแยกพิจารณาได้เช่นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ ทั้งสองวรรคจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น มิได้เนื่องมาจากการตีความของกรรมการร่างกฎหมายทั้งสองคณะ แต่เมื่อมีการแบ่งส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ แล้ว ส่วนราชการใดจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนราชการใดจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่องค์ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว

นั้น ย่อมต้องเป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการนั้น ๆ ระบุไว้ หรือในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการไม่ระบุไว้ว่าเป็นราชการบริหารส่วนใดก็จะถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และเมื่อได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นอย่างไรแล้ว หากจะมีปัญหาต่อไปว่าจะมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนได้อย่างไร หรือจะแต่งตั้งข้าราชการให้รักษาราชการแทนได้อย่างไร ก็จึงจะไปพิจารณาหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ (๗) หรือมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯ ต่อไป แล้วแต่กรณี

ฉะนั้น ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือในข้อหารือประการที่หนึ่งว่า ตามที่มาตรา ๔๗ ใช้ถ้อยคำว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓” จะหมายถึงหัวหน้าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้นหรือหมายถึงหัวหน้าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย เช่น เกษตรและสหกรณ์จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิกาคนั้น เห็นว่า คำว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓” อาจมีความหมายได้ทั้งหัวหน้าส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ แล้วแต่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการนั้น ๆ จะระบุให้เป็นส่วนราชการประเภทใด หรือถ้าพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการไม่ระบุไว้ก็จะถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนกลางดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สำหรับกรณีการแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น เมื่อสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ แม้ว่าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดก็เป็นหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ นี้ด้วย

ข้อหารือประการที่สองนั้น เมื่อเห็นว่าหัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ ปัญหาการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนที่ขอให้พิจารณานั้น ก็จะต้องดำเนินการตามความเห็นที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการฯ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมอบอำนาจโดยตรงตามมาตรา ๓๘ (๗) ให้แก่หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นบัญญัติให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ ฯลฯ โดยตรงให้แก่หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในตอนต้นของมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่งได้ แต่กรณีของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นี้ไม่มีกฎหมายอื่นใดที่บัญญัติไว้ จึงมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนโดยตรงให้หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดไม่ได้

ข้อหารือประการที่สามที่ขอให้พิจารณาเรื่องการมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ปฏิบัติราชการแทนนั้น ได้กล่าวไว้แล้วว่า สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดมีฐานะเทียบกองตามมาตรา ๓๑ (๒) หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดจึงเป็นหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง ซึ่งเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าว หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าให้เป็นผู้รักษาราชการแทน และเมื่อมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ บัญญัติในเรื่องการ

แต่งตั้งข้าราชการให้รักษาราชการแทนไว้แล้ว จึงจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ สั่งในเรื่องรักษาการในตำแหน่งไม่ได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๓๘

^๔มาตรา ๖๘ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้