

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการเป็นผู้รักษาราชการแทนสรรพากรอำเภอ และการเบิกเบี้ยกนดาร์

กรมสรรพากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๘๑๑/๕๐๕๔ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานสรรพากรภาค ๔ ได้มีคำสั่งที่ ๒๙/๒๕๔๓ เรื่อง ให้ข้าราชการช่วยปฏิบัติราชการ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ให้นางพวงเพ็ชร ประวิณชัยกุล ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากร ๖ งานรับชำระภาษี สำนักงานสรรพากรอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ (สาขา) ไปช่วยปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานสรรพากรจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ และจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้มีคำสั่งที่ ๑๕๕๙/๒๕๔๓ เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการรักษาราชการแทน ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ แต่งตั้งให้นางพวงเพ็ชรฯ ไปรักษาราชการแทนสรรพากรอำเภอ ๗ สำนักงานสรรพากรอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ แต่จังหวัดแม่ฮ่องสอน เห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องเพราะนางพวงเพ็ชรฯ มิได้เป็นข้าราชการในสังกัดจังหวัดแม่ฮ่องสอน จึงขอให้สำนักงานสรรพากรภาค ๔ เป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งนางพวงเพ็ชรฯ ใหม่แทนคำสั่งเดิม ซึ่งสำนักงานสรรพากรภาค ๔ ได้หารือกรมสรรพากรว่า สำนักงานสรรพากรภาค ๔ สามารถออกคำสั่งให้นางพวงเพ็ชรฯ ไปช่วยรักษาราชการสำนักงานสรรพากรอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน และให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไป ได้หรือไม่ ประการใด

กรมสรรพากรเห็นว่า การออกคำสั่งของจังหวัดแม่ฮ่องสอนดังกล่าวไม่ถูกต้องตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะนางพวงเพ็ชรฯ มิใช่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนมิใช่ผู้บังคับบัญชา จึงมีความเห็นว่าควรให้สำนักงานสรรพากรภาค ๔ ออกคำสั่งให้นางพวงเพ็ชรฯ ไปรักษาราชการแทนสรรพากรอำเภอ ๗ สำนักงานสรรพากรอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำใดๆ ที่นางพวงเพ็ชรฯ ได้กระทำไปแล้วในขณะดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนสรรพากรอำเภอ ๗ ดังกล่าว ชอบด้วยกฎหมาย และสามารถเบิกเบี้ยกนดาร์ได้ แต่โดยที่เรื่องดังกล่าวกรมสรรพากรยังมิได้มีการวางแผนทางปฏิบัติไว้ จึงได้มีหนังสือหารือไปยังสำนักงาน ก.พ. ซึ่งต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือที่ นร ๐๗๐๓/๒๐๗ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งว่า เรื่องการสั่งให้ข้าราชการรักษาราชการแทนนั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะพิจารณา ขอให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง ดังนั้น กรมสรรพากรจึงขอหารือว่า ความเห็นของ

กรมสรรพากรถูกต้องหรือไม่ ประการใด และหากไม่สามารถออกคำสั่งให้มีผลย้อนหลังได้ จะมีวิธีดำเนินการอย่างไรเพื่อให้นางพวงเพ็ชรฯ สามารถเบิกเบี้ยกัณฑ์การได้ โดยไม่เกิดผลเสียหายต่อทางราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวและได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และกรมสรรพากร) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อหาหรือประการที่หนึ่ง เห็นว่า โดยหลักของการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน ตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีตามปัญหา การที่อธิบดีกรมสรรพากรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ (๗)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ในการสั่งให้ข้าราชการในสำนักงานสรรพากรจังหวัดและสำนักงานสรรพากรอำเภอหรือเขต รักษาการแทนหรือรักษาการในตำแหน่ง ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งสรรพากรจังหวัด สรรพากรอำเภอ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามมาตรา ๕๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

^๑ มาตรา ๔๗ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่น

จะปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมสรรพากรในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นจะต้องดำเนินการต่อข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดเท่านั้น โดยไม่อาจดำเนินการต่อข้าราชการซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนแต่อย่างใด

โดยที่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้สำนักงานสรรพากรภาคมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานสรรพากรภาค สำนักงานภาษีสรรพากรพื้นที่ สำนักงานสรรพากรจังหวัด และสำนักงานสรรพากรอำเภอ และอธิบดีกรมสรรพากรได้มอบอำนาจให้สรรพากรภาคสั่งและปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมสรรพากร โดยมีอำนาจในการสั่ง การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ กรณีของนางพวงเพ็ชร ประวิณชัยกุล เป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานสรรพากรอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ (สาขา) ซึ่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานสรรพากรภาค ๘ และได้รับคำสั่งจากสำนักงานสรรพากรภาค ๘ ให้ไปช่วยปฏิบัติราชการสำนักงานสรรพากรจังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งการช่วยปฏิบัติราชการทำให้บุคคลดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่แต่อย่างใดไม่ เพราะไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติให้ผู้ไปช่วยปฏิบัติราชการมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ไปช่วยปฏิบัติราชการ จะมีแต่เพียงหน้าที่ในการช่วยปฏิบัติราชการโดยทั่วไปเท่านั้น จึงทำให้นางพวงเพ็ชรฯ ยังคงเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานสรรพากรอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ (สาขา) เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงไม่ใช่หัวหน้าบังคับบัญชานางพวงเพ็ชรฯ แต่อย่างใด เพราะฉะนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีคำสั่งแต่งตั้งให้นางพวงเพ็ชรฯ รักษาการแทนสรรพากรอำเภอ ๗ สำนักงานสรรพากรอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน จึงเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น อันเป็นการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อปรากฏว่าการออกคำสั่งของจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานสรรพากรภาค ๘ ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งให้นางพวงเพ็ชรฯ รักษาการแทนสรรพากรอำเภอ ๗ สำนักงานสรรพากรอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นไปได้

และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๒ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

ข้อหาหรือประการที่สอง เห็นว่า สิทธิของข้าราชการในการเบิกเบี้ยกัณดารนั้น ย่อมต้องพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเบี้ยกัณดาร ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนหรือหมวดค่าจ้างประจำของกระทรวง ทบวง กรม และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติราชการประจำอยู่ในท้องที่กัณดาร หรือได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติราชการในลักษณะประจำตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดอยู่ในท้องที่กัณดาร ให้มีสิทธิได้รับเบี้ยกัณดาร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเบี้ยกัณดาร พ.ศ. ๒๕๒๔

กรณีตามปัญหา เมื่อนางพวงเพ็ชรฯ ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานสรรพากรภาค ๘ ให้รักษาราชการแทนสรรพากรอำเภอ ๗ สำนักงานสรรพากรอำเภอบางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงถือได้ว่านางพวงเพ็ชรฯ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติราชการประจำ หรือได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติราชการในลักษณะประจำในท้องที่ซึ่งได้รับการประกาศให้เป็นท้องที่กัณดาร เพราะฉะนั้น เมื่อนางพวงเพ็ชรฯ อยู่ในเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเบี้ยกัณดาร สิทธิในการได้รับเบี้ยกัณดารก็ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๕

^๔ มาตรา ๙ ข้าราชการหรือลูกจ้างประจำซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนหรือหมวดค่าจ้างประจำของกระทรวง ทบวง กรม และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติราชการประจำอยู่ในท้องที่กัณดาร หรือในโรงเรียนที่กัณดาร หรือได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติราชการในลักษณะประจำตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดอยู่ในท้องที่กัณดารหรือในโรงเรียนที่กัณดาร ให้มีสิทธิได้รับเบี้ยกัณดารในอัตราร้อยละสิบของเงินเดือนหรือค่าจ้างรายเดือนที่ได้รับจริงแต่ไม่น้อยกว่าเดือนละสองร้อยบาท