

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๘/๓๒/๕๐๐๑ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งในข้อ ๒๐ ได้กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุข มี ๓ กลุ่มภารกิจ คือ กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการแพทย์ กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข และกลุ่มภารกิจด้านสนับสนุนงานบริการสุขภาพ และกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจแล้ว กระทรวงสาธารณสุข จึงขอหารือ ดังนี้

๑. กรณีรองปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ เพื่อที่จะไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ กระทรวงสาธารณสุขจะแต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มภารกิจอื่นมารักษาราชการแทนได้หรือไม่ ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้รักษาราชการแทนจะเป็นผู้ใด ระหว่างปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

๒. ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจท่านใดท่านหนึ่ง หรือทั้ง ๓ ท่าน ช่วยปฏิบัติราชการงานในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้หรือไม่ และอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

๓. ถ้าหากปลัดกระทรวงสาธารณสุขสามารถมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ช่วยปฏิบัติราชการแทนในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามข้อ ๒ ได้ จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ปฏิบัติราชการแทนซึ่งกันและกันในกรณีที่รองปลัดกระทรวงท่านใดท่านหนึ่งไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ในงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อหาหรือประการที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่การบริหารรูปแบบใหม่ กำหนดให้กระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติและกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กันเพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรคสาม<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้ภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มภารกิจมิใช่ตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

<sup>๑</sup> มาตรา ๒๑ ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้

ภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปอยู่ภายในกลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และในกรณีที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน หัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไปให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้

กระทรวงใดมิได้จัดให้มีกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการเพิ่มขึ้นเป็นสองคนก็ได้

ในกรณีที่กระทรวงได้มีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้และให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใด เป็นเพียงการที่กฎหมายกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง เพื่อให้การปฏิบัติงานราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมาย และลดความซ้ำซ้อน กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงได้กำหนดให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบราชการในกระทรวงนั้น มีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

กรณีตามปัญหาเมื่อไม่มีรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคสอง<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยอำนาจในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงนั้นเป็นอำนาจของปลัดกระทรวง ซึ่งจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ส่วนการที่จะให้ข้าราชการในกระทรวงคนใดเป็นผู้รักษาราชการแทนรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ย่อมเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะเป็นผู้แต่งตั้ง และกรณีดังกล่าวไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๖๘<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งมาใช้ได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ได้มีการบัญญัติไว้แล้วในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>๒</sup> มาตรา ๔๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

<sup>๓</sup> มาตรา ๖๘ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และเป็นกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นได้

ผู้รักษาการในตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นในระหว่างที่รักษาการในตำแหน่งในตำแหน่งแล้วแต่กรณี

ข้อหาหรือประการที่สอง เห็นว่า ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดระเบียบราชการในกระทรวงนั้น มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง สำหรับการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงนั้น จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคสอง<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และแม้ว่ากระทรวงจะกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจโดยมีรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกลุ่มภารกิจก็ตาม แต่รองปลัดกระทรวงก็ยังมีหน้าที่ในการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ วรรคสอง ด้วย

กรณีตามปัญหาจึงเห็นว่า ปลัดกระทรวงสามารถมอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายในงานราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงสามารถทำได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๘ (๕)<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข้อหาหรือประการที่สาม เห็นว่า ในกรณีที่กระทรวงกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจโดยมีรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกลุ่มภารกิจ แต่รองปลัดกระทรวงก็ยังคงมีหน้าที่ในการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงจะมอบหมายด้วย ส่วนกรณีการจะมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นของปลัดกระทรวงให้รองปลัดกระทรวง หรือรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจย่อมเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะเป็นผู้มอบ โดยการมอบอำนาจดังกล่าว ผู้มอบอำนาจต้องพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการและการกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าวด้วย

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๕</sup> มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๕) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

๑.ล๑

๑.ล๑

กรณีตามปัญหา เมื่อปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย หากไม่มีรองปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กรณีดังกล่าวก็ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคสอง ซึ่งเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงที่จะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๕