



ที่ นร ๑๒๐๒/๓๗๖

สำนักงาน ก.พ.ร.

ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ขอรื้อแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ช่วยราชการ

เรียน อธิบดีกรมการปกครอง

- อ้างถึง ๑. หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๒.๑/๑๗๘๕๑ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๖
๒. หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๒/๒๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๖
๓. หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ค่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๒/๓๕๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๖
๔. หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ค่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๒/๓๕๗ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกความเห็นคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ ๑/๒๕๖๖ เรื่อง กรมการปกครองขอรื้อแนวทางเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการไปช่วยราชการและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ช่วยราชการ

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ - ๔ กรมการปกครองได้มีหนังสือถึงสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อขอรื้อแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ช่วยราชการ ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้เชิญกรมการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมประชุมหารือในเรื่องดังกล่าวร่วมกัน และต่อมาสำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือขอให้กรมการปกครองมอบหมายผู้แทนและผู้รับผิดชอบเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน นั้น

สำนักงาน ก.พ.ร. ขอเรียนว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๖ ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวอ้นฟ้า เวชชาชีวะ)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

กองกฎหมายและระเบียบราชการ

โทร. ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๙๙ ต่อ ๘๘๘๓ (รพีพรรณ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๘๒๓๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@opdc.go.th

บันทึกความเห็นคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับ
การตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน
ที่ ๑/๒๕๖๖

เรื่อง กรรมการปกครองขอหารือแนวทางเกี่ยวกับการสั่งให้ข้าราชการไปช่วยราชการ
และอำนาจหน้าที่ของข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ช่วยราชการ

กรรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๒.๑/๑๗๘๕๑ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๖
ถึงสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อขอหารือประเด็นการปฏิบัติราชการ ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. กรณีจังหวัดมีคำสั่งให้ข้าราชการ สายงานเดียวกัน ต่างสังกัด ที่กรรมการปกครอง
มีคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นการประจำ ไปปฏิบัติหน้าที่ที่ทำการปกครองอำเภอ
เป็นการประจำในฐานะปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) จะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร
และหากกระทำได้จะมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตำแหน่งในลักษณะใดบ้าง

๒. ข้าราชการต่างสังกัดที่กรรมการปกครองมีคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่ทำการปกครอง
จังหวัดเป็นการประจำ ไปปฏิบัติหน้าที่ที่ทำการปกครองอำเภอเป็นการประจำ มีอำนาจลงนามในเอกสาร
ราชการในฐานะผู้รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอ รวมถึงอำนาจหน้าที่อื่น ๆ
ที่นายอำเภอมอบหมายให้ปฏิบัติได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหา
กฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินได้พิจารณาข้อหารือของกรรมการปกครองแล้ว มีความเห็น
ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ โดยที่มาตรา ๓๒ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่ง
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และ
เป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว
มีความมุ่งหมายเพื่อให้อธิบดีสามารถใช้อำนาจในทางบริหารของตนในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา
แก่ข้าราชการในกรมนั้นได้ อธิบดีจึงสามารถสั่งข้าราชการของกรมให้ไปช่วยปฏิบัติราชการ
ในอีกกรมหนึ่งได้ โดยข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการนั้นยังคงเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของอธิบดี
ผู้มีคำสั่งให้ไปช่วยราชการ และเป็นเพียงผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการที่ได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการ
เท่านั้น เนื่องจากการไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่นนั้นมิได้มีบทบัญญัติกฎหมายใดบัญญัติให้
ผู้ไปช่วยราชการมีตำแหน่งในส่วนราชการที่ไปช่วยราชการแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อกรณีนี้อธิบดี
กรรมการปกครองในฐานะผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งให้ข้าราชการของกรมการปกครองไปช่วยราชการ
ที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นการประจำแล้ว ข้าราชการผู้นั้นจึงเป็นเพียงผู้ปฏิบัติราชการ

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๓๒ วรรคสอง ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ
กรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนด
อำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรี
แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

ในที่ทำการปกครองจังหวัด และไม่ได้มีตำแหน่งในส่วนราชการที่ไปช่วยราชการแต่อย่างใด อธิบดีกรมการปกครองยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจมีคำสั่งให้ข้าราชการกรมการปกครองที่ไปช่วยราชการไปปฏิบัติหน้าที่ที่ทำการปกครองอำเภอเป็นการประจำ ในฐานะปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) ได้ อย่างไรก็ตาม การสั่งให้ข้าราชการไปช่วยราชการนั้นมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้กระทำได้ การมีคำสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดส่วนราชการหนึ่งไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่นแม้จะสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในฐานะผู้บังคับบัญชา แต่เมื่อการไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่นนั้นมิได้มีบทกฎหมายใดบัญญัติให้ผู้ไปช่วยราชการมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ไปช่วยราชการ การดำเนินการดังกล่าวจึงควรนำมาใช้อย่างจำกัดเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ หรือมีเหตุเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

ประเด็นที่ ๒ แม้ได้ให้ความเห็นในประเด็นที่ ๑ ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจมีคำสั่งให้ข้าราชการของกรมการปกครองที่มาช่วยราชการ ณ ที่ทำการปกครองจังหวัดไปปฏิบัติหน้าที่ที่ทำการปกครองอำเภอได้ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีกรณีข้าราชการต่างสังกัดที่กรมการปกครองมีคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นการประจำ ไปปฏิบัติหน้าที่ที่ทำการปกครองอำเภอเป็นการประจำ ย่อมมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ข้าราชการผู้นั้นจะมีอำนาจลงนามในเอกสารราชการในฐานะผู้รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอ รวมถึงอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่นายอำเภอมอบหมายให้ปฏิบัติได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งเห็นว่า โดยที่มาตรา ๖๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในอำเภอนั้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะมีหน้าที่และอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในอำเภอได้ จะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอและผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ และต้องมีตำแหน่งประจำอยู่ในที่ทำการปกครองอำเภอหรือส่วนราชการประจำอำเภอ เมื่อผู้มาช่วยราชการเป็นเพียงผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการที่ได้รับคำสั่งให้มาช่วยราชการ และไม่ได้มีตำแหน่งในส่วนราชการดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๖๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้กรณีที่ไม่ได้มีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอแต่ไม่สามารถ

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๖๓ ในอำเภอหนึ่ง นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบดังกล่าวในมาตรา ๖๒ ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในอำเภอนั้น

^๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๖๔ ในกรณีที่ไม่ได้มีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมิได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ปฏิบัติราชการได้ ให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นผู้รักษาราชการแทน และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอไม่ได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้ ให้ปลัดอำเภอเป็นผู้รักษาราชการแทน ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นผู้รักษาราชการแทนได้ ต้องเป็นปลัดอำเภอที่มีตำแหน่งอยู่ในที่ทำการปกครองอำเภอหรือส่วนราชการประจำอำเภอเช่นกัน ดังนั้น ปลัดอำเภอผู้มาช่วยราชการจึงเป็นเพียงผู้ปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราวในที่ทำการปกครองอำเภอ ไม่ได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในที่ทำการปกครองอำเภอที่ไปช่วยราชการนั้น จึงไม่มีอำนาจลงนามในฐานะผู้รักษาราชการแทนหรือรับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอได้

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีข้อสังเกต^๔ กรณีการมอบหมายให้ผู้ได้รับคำสั่งช่วยปฏิบัติราชการต่างกรมในกระทรวงเดียวกันปฏิบัติราชการแทนว่า

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕) มีความเห็นว่าการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจะกระทำได้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่รวมถึงผู้ที่ถูกส่งให้ไปช่วยราชการ

๒. การแต่งตั้งข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติราชการนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งไว้แล้วไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในตำแหน่งถาวรหรือการให้ปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว และบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายจึงจะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง ส่วนการส่งให้ข้าราชการไปช่วยราชการนั้นได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้กระทำได้ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเพียงเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการโดยให้ข้าราชการในตำแหน่งหนึ่งไปช่วยงานใดงานหนึ่งเป็นครั้งคราว ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่จะถือว่าข้าราชการผู้นั้นมีตำแหน่งในงานที่ไปช่วยราชการแต่อย่างใด ฉะนั้น กรณีที่ทางราชการมีคำสั่งให้ข้าราชการไปช่วยราชการต่างกรมและจะมอบหมายให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในกรมที่ไปช่วยราชการ จึงเป็นการดำเนินการที่หลีกเลี่ยงต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการและสมควรดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่อไป

นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวมีกรณีเคยเกิดขึ้นมาแล้ว จึงเห็นควรมีการแก้ไขเพื่อให้ปลัดอำเภอสามารถไปปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ในช่วงที่ไปช่วยราชการ จึงมีข้อเสนอแนะให้กรมการปกครองหารือกับสำนักงาน ก.พ. ในเรื่องนี้เพื่อหาแนวทางแก้ไขตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาและทดสอบนวัตกรรมด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๕ ต่อไป



(นางสาวอ้อนฟ้า เวชชาชีวะ)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

สำนักงาน ก.พ.ร.

ตุลาคม ๒๕๖๖

^๔ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๓๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓ เรื่อง การปฏิบัติราชการแทน