



ที่ นร ๑๒๐๖/๓๕๕

สำนักงาน ก.พ.ร.

ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ขอรื้อการมอบอำนาจให้ข้าราชการที่มาช่วยราชการปฏิบัติราชการแทน

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

อ้างถึง หนังสือสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๖๐๐/๑/๔๙๔๒

ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ได้มีหนังสือหรือไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. ว่า ในกรณีที่ สนพ. มีความประสงค์จะมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและพลังงานให้แก่ผู้ตรวจราชการกระทรวงพลังงานซึ่งมาช่วยราชการ สังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่ สนพ. นั้น ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานจะสามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ผู้ตรวจราชการกระทรวงพลังงานที่มาช่วยราชการแทนได้หรือไม่ อย่างไร ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงาน ก.พ.ร. ขอเรียนว่า ได้นำข้อหาดังกล่าวเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณา ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “อำนาจในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามาตรา ๓๘ มิได้มีการระบุตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจไว้ดังที่เคยบัญญัติไว้เดิมในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งนี้ เนื่องจากมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ก็ได้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง ไม่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่รับมอบอำนาจจะดำรงตำแหน่งในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อกระจายอำนาจในการปฏิบัติราชการ ฉะนั้น ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่สร้างอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติ และมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจ

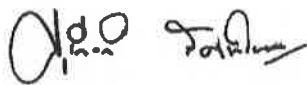
ไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็สามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และเมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนภายในกระทรวงเดียวกันไว้ในหมวด ๒ การมอบอำนาจในกระทรวงเดียวกัน โดยในมาตรา ๑๔ เป็นกรณีของการมอบอำนาจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งดำรงตำแหน่งในส่วนราชการเดียวกันให้ปฏิบัติราชการแทน โดยกำหนดว่า “ให้อธิบดีจัดให้มีการมอบอำนาจภายในกรมของตน เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีการกระจายความรับผิดชอบได้อย่างเหมาะสมกับภารกิจของรัฐแต่ละด้านหรือเพื่อประโยชน์ในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ การมอบอำนาจภายในกรมให้มีการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนั้นโดยตรง เว้นแต่ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการหรือมีเหตุเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หัวหน้าส่วนราชการอาจจัดให้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เห็นสมควรเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อธิบดีมีหน้าที่ในการจัดให้มีการมอบอำนาจภายในกรม โดยจะต้องมีการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุเร่งด่วนหัวหน้าส่วนราชการจึงจะมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่ได้เห็นสมควรในการปฏิบัติราชการแทนก็ได้ สำหรับการมอบอำนาจตามมาตรา ๑๕ (๒) นั้นเป็นกรณีของการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นปฏิบัติราชการแทน โดยกำหนดว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและผู้มอบอำนาจเห็นว่าไม่สมควรมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นก็ได้ ซึ่งการมอบอำนาจในกรณีที่เป็นส่วนราชการที่ได้สังกัดกรมเดียวกันให้ทำความตกลงระหว่างอธิบดีของกรมที่ผู้มอบอำนาจสังกัดและอธิบดีที่ผู้รับมอบอำนาจสังกัด แล้วแจ้งให้ปลัดกระทรวงทราบพร้อมด้วยเหตุผล” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ และผู้มอบอำนาจเห็นว่าไม่สมควรที่จะมอบอำนาจเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นแล้ว ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจของตนให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในกรมอื่นที่อยู่ในกระทรวงเดียวกันได้ โดยก่อนที่จะมีการมอบอำนาจให้อธิบดีของกรมที่ผู้มอบอำนาจสังกัดและอธิบดีของกรมที่ผู้รับมอบอำนาจสังกัดต้องทำความตกลงระหว่างกัน เพื่อพิจารณาร่วมกันว่าเรื่องที่จะมอบอำนาจนั้นควรที่จะมีการมอบอำนาจข้ามกรมหรือไม่ อย่างไร และเมื่อมีการตกลงกันเรียบร้อยแล้วว่าจะมอบอำนาจเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ก็จะต้องดำเนินการแจ้งให้ปลัดกระทรวงทราบพร้อมด้วยเหตุผล ทั้งนี้ เพื่อที่ปลัดกระทรวงจะได้ทราบว่ามีการมอบอำนาจข้ามกรมในเรื่องนั้นแล้ว

เมื่อกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนพลังงานต้องการที่จะมอบอำนาจของตนให้แก่นายอธิปัติย์ บำรุง ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงพลังงาน ซึ่งมาช่วยปฏิบัติงานที่สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานอีกหน้าที่ที่หนึ่ง โดยมีระยะเวลา ๖ เดือน ตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานที่ ๑๖๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ กรณีจึงเป็นการมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงเดียวกันที่มาช่วยราชการในส่วนราชการที่ปฏิบัติราชการแทน แต่โดยที่การไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่นนั้นมิได้มีบทบัญญัติกฎหมายใดบัญญัติให้ผู้ไปช่วยราชการมีตำแหน่งในส่วนราชการที่ไปช่วยราชการแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ผู้ตรวจราชการกระทรวงพลังงานซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับ

คำสั่งให้ไปช่วยราชการ จึงเป็นเพียงผู้ปฏิบัติราชการในสำนักนโยบายและแผนพลังงาน แต่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งในสำนักนโยบายและแผนพลังงานแต่อย่างใด เนื่องจากบุคคลดังกล่าวยังคงดำรงตำแหน่งในสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานซึ่งเป็นส่วนราชการที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่เดิม ฉะนั้น ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนพลังงานจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ มอบอำนาจให้แก่ผู้ตรวจราชการกระทรวงพลังงานที่มาช่วยราชการที่สำนักนโยบายและแผนพลังงานได้ แต่หากผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนพลังงานมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ตรวจราชการกระทรวงพลังงานที่มาช่วยราชการแทน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็สามารถกระทำได้ แต่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่มาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ กล่าวคือ อำนาจที่ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนพลังงานจะมอบอำนาจให้แก่ผู้ตรวจราชการที่มาช่วยราชการได้นั้น จะต้องมิใช่การมอบอำนาจในเรื่องต่างๆ ไป ทุกเรื่อง แต่ต้องเป็นการมอบอำนาจที่ระบุเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนด้วย โดยผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนพลังงานจะต้องทำความตกลงกับปลัดกระทรวงพลังงานในฐานะอธิบดีที่ผู้รับมอบอำนาจสังกัด แล้วแจ้งให้ปลัดกระทรวงพลังงานทราบพร้อมด้วยเหตุผล และจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ และเห็นว่าไม่สมควรมอบอำนาจการปฏิบัติราชการเฉพาะในเรื่องนั้นให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตด้วยว่าการมีคำสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดส่วนราชการหนึ่งไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่นแม้จะสามารถกระทำได้โดยใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในฐานะของการเป็นผู้บังคับบัญชา แต่การไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่นนั้นมิได้มีบทกฎหมายใดบัญญัติให้ผู้ไปช่วยราชการมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ไปช่วยราชการแต่อย่างใด กรณีการดำเนินการดังกล่าวจึงควรนำมาใช้อย่างจำกัดเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ หรือมีเหตุเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

กองกฎหมายและระเบียบราชการ

โทร. ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๙๙ ต่อ ๘๙๓๐

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๘๒๓๐