

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการทุกระดับ
ไปปฏิบัติราชการเป็นการประจำ
ที่หน่วยงานอื่นภายในจังหวัด ได้หรือไม่

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการทุกระดับ
ไปปฏิบัติราชการเป็นการประจำที่หน่วยงานอื่นภายในจังหวัด
ได้หรือไม่

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่ง (ย้าย) ข้าราชการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ เช่น ระดับเชี่ยวชาญ ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ไปปฏิบัติราชการเป็นการประจำที่อีกหน่วยงานหนึ่งภายในจังหวัด โดยใช้อำนาจทางการบริหาร (ไม่ได้ใช้อำนาจตาม กฎ ก.พ.ว่าด้วยการสั่งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ประจำส่วนราชการเป็นการชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๔) คำสั่งดังกล่าว นั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เรื่องดังกล่าวเคยมีกรณีผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชน ฟ้องนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด และบุคลากร (นักทรัพยากรบุคคล) ซึ่งเป็นผู้เสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งศาลชั้นต้นพิพากษา (หมายเลขคดีแดง อ ๒๗๙๑/๒๕๕๕) ว่าจำเลยทั้งสองมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบด้วยมาตรา ๘๓ ให้จำคุกคนละ ๒ ปี และปรับคนละ ๒๐,๐๐๐ บาท โดยให้รอการลงโทษจำคุกจำเลยทั้งสองไว้คนละ ๒ ปี โจทก์และจำเลยทั้งสองอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษายืน ต่อมาศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง (อ่านรายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๘๖/๒๕๕๓ ฉบับย่อ)

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็น ตามเรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๔๖ สรุปว่า “ในกรณีที่ส่วนราชการ เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารของส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ย่อมมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการฝ่ายบริหารของส่วนราชการดังกล่าวไปปฏิบัติราชการยังส่วนราชการต่างๆ ในเขตจังหวัดนั้นได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔..” (ความเห็นดังกล่าว ศาลฎีกาได้นำไปวินิจฉัยในคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๖๘๖/๒๕๕๓ ด้วย)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๑๒/๒๕๕๒ สรุปว่าการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลตามคำสั่งจังหวัด ป. ไปปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก แต่ได้ลดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและเป็นตำแหน่งที่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ครองอยู่โดยมิได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ และให้บุคคลอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน ผู้ฟ้องคดียอมแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งตามคำสั่งจังหวัด ป.อีกต่อไป กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือที่ สธ ๐๒๐๓/๓๐/๒๕๗๖ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติว่า ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ และมาตรา ๕๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขขอหารือว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการสั่งการให้ข้าราชการระดับ ๘ ขึ้นไปในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หรือข้าราชการระดับ ๘ ขึ้นไปในราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติราชการต่างๆ ในเขตจังหวัดเดียวกัน ดังเช่นการสั่งให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนแห่งหนึ่งไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดจะกระทำหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว มีความเห็นว่า ส่วนราชการของกรมต่างๆ ที่มีข้าราชการปฏิบัติราชการประจำอยู่ในจังหวัดต่างๆ มิได้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคไปทั้งหมด กรมใดจะมีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคจะต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการตามมาตรา ๘ ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ กล่าวคือ ถ้ากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น กำหนดให้ส่วนราชการของกรมที่อยู่ใน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๑๘ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๘ ๓ การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย

จังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค หัวหน้าของส่วนราชการและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการของกรม นั้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพิ่มขึ้นจากการเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี แต่ถ้ากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม นั้น ไม่ได้กำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค ส่วนราชการนั้นคงมีฐานะเป็นราชการส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการของกรมที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นจะไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๗ (๔)^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดคงมีอำนาจเพียงแต่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งมิใช่ข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาค ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือยับยั้ง การกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

จากข้อหาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่าในกรณีที่ส่วนราชการเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารของส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดย่อมมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการฝ่ายบริหารของส่วนราชการดังกล่าวไปปฏิบัติราชการยังส่วนราชการต่าง ๆ ในเขตจังหวัดนั้นได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดดำเนินไปได้

^๒ มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้น ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

อย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ในกรณีที่ส่วนราชการที่ไปตั้งในจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนกลางตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรม นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดคงมีอำนาจเพียงแต่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ (๔)^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในกรณีดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดราชการส่วนกลางไปปฏิบัติราชการยังส่วนราชการต่างๆ ในเขตจังหวัดนั้นแต่อย่างใด

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๖

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๘๖/๒๕๕๓

นาย พ. โจทก์
นาย ว. กัปพวก จำเลย

พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้" เห็นได้ว่า สำหรับกรณีที่ ส่วนราชการเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารของส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดย่อมมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการฝ่ายบริหารของส่วนราชการดังกล่าวไปปฏิบัติราชการยังส่วนราชการต่าง ๆ ในเขตจังหวัดนั้นได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีจึงมีอำนาจสั่งให้โจทก์ซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติราชการยังโรงพยาบาลใดโรงพยาบาลหนึ่งในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดปทุมธานีในเขตจังหวัดปทุมธานีได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว การที่จำเลยทั้งสองได้ส่งเรื่องที่คณะกรรมการและประเมินผลมีมติให้โจทก์ซึ่งปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลลาดหลุมแก้วกลับไปปฏิบัติราชการเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกาเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีเพื่อพิจารณาสั่ง จึงเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยบทบัญญัติดังกล่าว

โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยทั้งสองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓, ๙๑, ๑๕๗, ๓๒๖ และ ๓๒๘

ศาลชั้นต้นได้สวนมูลฟ้องแล้ว เห็นว่า คดีมีมูล ให้ประทับฟ้อง

จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธ

ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยทั้งสองมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบด้วยมาตรา ๘๓ ให้จำคุกคนละ ๒ ปี และปรับคนละ ๒๐,๐๐๐ บาท เมื่อได้คำนึงถึงอายุและประวัติการรับราชการของจำเลยทั้งสองแล้ว จำเลยที่ ๑ เป็นหัวหน้าสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ระดับ ๙ ส่วนจำเลยที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่บุคลากร ระดับ ๖ ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เห็นควรให้รอการลงโทษจำคุกจำเลยทั้งสองไว้คนละ ๒ ปี หากจำเลยทั้งสองไม่ชำระค่าปรับ ให้บังคับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙ และ ๓๐ ส่วนข้อหาอื่นนอกจากนี้ให้ยก

โจทก์และจำเลยทั้งสองอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษายืน

จำเลยทั้งสองฎีกา โดยอัยการสูงสุดรับรองให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในชั้นฎีกาตามฎีกาของจำเลยทั้งสองเพียงว่า จำเลยทั้งสองมีเจตนาหวังเหนี่ยวการแต่งตั้งไม่ให้โจทก์ไปเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกา ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการวางแผนและประเมินผลเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ อันเป็นการที่ จำเลยทั้งสองร่วมกันกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่โจทก์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ ดังที่ศาล อุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษาหรือไม่ ดังนี้ การสั่งให้โจทก์ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาล ลำลูกกาหรือผู้อำนวยการ ณ ที่ใดเป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่จะเป็นผู้สั่ง จึงเป็น ช่วงเวลาระหว่างที่โจทก์จะต้องรอคำสั่งของปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่าจะสั่งการอย่างไรใด ซึ่งเป็น กรณีมีคำสั่งย้ายโจทก์ แต่กรณีที่จำเลยทั้งสองมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีให้โจทก์ กลับไปปฏิบัติงานที่โรงพยาบาลลำลูกกาตามหนังสือขอย้ายของโจทก์เป็นการแก้ปัญหาก็ให้โจทก์ ตามความประสงค์ของโจทก์เองในระหว่างรอคำสั่งจริงของปลัดกระทรวงสาธารณสุขเพราะ ตำแหน่งของโจทก์คือตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกาอยู่แล้ว เพียงแต่มาช่วยราชการที่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดปทุมธานี การจะให้กลับไปปฏิบัติงานที่โรงพยาบาลลำลูกกาอีก จึงมิใช่การสั่งย้ายซึ่งอยู่ในอำนาจสั่งการของปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ แต่เป็นเพียงการสั่งให้ไปปฏิบัติราชการซึ่งเป็นอำนาจ สั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ ในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ตีความเรื่องอำนาจของผู้ว่าราชการ จังหวัดว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารของส่วน ราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดย่อมมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการฝ่าย บริหารของส่วนราชการดังกล่าวไปปฏิบัติราชการยังส่วนราชการต่าง ๆ ในเขตจังหวัดนั้นได้เพราะ เป็นการใช้อำนาจบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคในเขต

จังหวัดดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ จำเลยทั้งสองได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามความประสงค์ของโจทก์ มิได้เจตนาถ่วงล่าช้าเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ เหตุที่จำเลยทั้งสองไม่ดำเนินการใด ๆ หลังจากนายอารีย์ส่งเรื่องคืนแล้วเป็นเพราะขณะที่มีปัญหาผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีไม่ลงนามในหนังสืออนุมัติให้โจทก์กลับไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลลำลูกกา นั้น จำเลยที่ ๑ ต้องย้ายไปรับราชการที่จังหวัดนครนายก การไม่ได้ดำเนินการใด ๆ หลังจากนายอารีย์ส่งเรื่องคืนจึงไม่ใช่เรื่องที่จำเลยที่ ๑ มีเจตนาถ่วงล่าช้าโจทก์ได้รับความเสียหาย แต่เป็นหน้าที่ของนายแพทย์ อ. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปทุมธานีคนใหม่ที่มาดำรงตำแหน่งแทน จำเลยที่ ๑ ที่จะต้องดำเนินการต่อไป หลังจากนายแพทย์ อ. มารับหน้าที่แทนจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๒ ก็นำเรื่องของโจทก์เข้าหารือกับนายแพทย์ อ. แต่นายแพทย์ อ. มิได้ให้ความเห็นใดแก่จำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๒ จึงเก็บเรื่องรอไว้เพราะไม่ทราบว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร จนกระทั่งมีการคัดค้านการที่โจทก์จะกลับไปเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกาและคณะกรรมการวางแผนและประเมินผลมีมติไม่ให้โจทก์กลับไปเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกา จำเลยที่ ๒ จึงยุติไม่ดำเนินการเรื่องที่โจทก์ประสงค์จะขอย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกาอีก จำเลยทั้งสองมิได้มีสาเหตุโกรธเคืองกับโจทก์ จึงไม่มีเหตุที่จำเลยทั้งสองจะถ่วงล่าช้าโจทก์เพื่อให้เกิดความเสียหาย เห็นว่าขณะเกิดเหตุโจทก์ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกา ต่อมาโจทก์ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีจึงสั่งให้โจทก์ไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลลาดหลุมแก้ว อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี จากนั้นเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ ได้มีการประชุมคณะกรรมการวางแผนและประเมินผล ณ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดปทุมธานี โดยจำเลยที่ ๑ เป็นประธาน ในที่ประชุม ที่ประชุมคณะกรรมการดังกล่าวมีมติให้โจทก์กลับไปเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกา ซึ่งมติที่ประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมในวาระการพิจารณาสถานที่ปฏิบัติงานของโจทก์ว่าจะให้โจทก์ไปปฏิบัติงานที่โรงพยาบาลลำลูกกาหรือที่โรงพยาบาลลาดหลุมแก้วตามที่โจทก์ขอในบันทึกของโจทก์ มติที่ประชุมคณะกรรมการวางแผนและประเมินผลที่ให้โจทก์ซึ่งปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลลาดหลุมแก้วกลับไปปฏิบัติงานที่โรงพยาบาลลำลูกกาซึ่งโจทก์ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกาอยู่ดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งให้ย้ายโจทก์ไปที่ใดที่หนึ่งในจังหวัดปทุมธานี แต่เป็นคำสั่งให้โจทก์ไปปฏิบัติราชการที่ใดที่หนึ่งในจังหวัดปทุมธานี การออกคำสั่งให้โจทก์ไปปฏิบัติราชการในกรณีเช่นนี้จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการย้ายข้าราชการระดับ ๘ ภายในจังหวัดของหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการย้าย การโอน การให้ปฏิบัติราชการ และการยืมตัวข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๗ ที่จำเลยที่ ๑ ผู้เป็นนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปทุมธานีต้องเสนอเรื่องขอย้ายตามความเห็นของคณะกรรมการวางแผนและประเมินผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการ แล้วให้จังหวัดเสนอเรื่องไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขพร้อมทั้งแนบ

ใบขอย้ายเพื่อให้กองการเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเสนอปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาอนุมัติพร้อมลงนามคำสั่ง สำหรับการออกคำสั่งให้โจทก์ไปปฏิบัติราชการที่ใดที่หนึ่งภายในจังหวัดปทุมธานี มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้" จากบทบัญญัติมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว เห็นได้ว่า สำหรับกรณีในส่วนราชการเป็นราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารของส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดย่อมมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการฝ่ายบริหารของส่วนราชการดังกล่าวไปปฏิบัติราชการยังส่วนราชการต่าง ๆ ในเขตจังหวัดนั้นได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีจึงมีอำนาจสั่งให้โจทก์ซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดปทุมธานีซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติราชการยังโรงพยาบาลใดโรงพยาบาลหนึ่งในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดปทุมธานีในเขตจังหวัดปทุมธานีได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การที่จำเลยทั้งสองได้ส่งเรื่องที่คณะกรรมการวางแผนและประเมินผลมีมติให้โจทก์กลับไปปฏิบัติราชการเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกาเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีเพื่อพิจารณาสั่งก็เป็นการปฏิบัติทำนองเดียวกับที่จำเลยทั้งสองเคยทำบันทึกเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีให้มีคำสั่งให้โจทก์ไปช่วยปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลลาดหลุมแก้ว ตามที่จำเลยที่ ๑ สั่งให้ฝ่ายบริหารดำเนินการ การกระทำของจำเลยทั้งสองดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่งแล้ว พยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบมาทั้งหมดยังไม่มีน้ำหนักและเหตุผลพอให้รับฟังได้ว่าจำเลยทั้งสองมีเจตนาห่วงหาเหวี่ยงการแต่งตั้งไม่ให้โจทก์ไปเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงพยาบาลลำลูกกาตามมติที่ประชุมคณะกรรมการวางแผนและประเมินผลเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ อันเป็นการที่จำเลยทั้งสองร่วมกันกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ ดังที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษา ที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษาว่า จำเลยทั้งสองมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ ให้จำคุกคนละ ๒ ปี และปรับคนละ ๒๐,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนดคนละ ๒ ปี นั้น ศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วย ฎีกาของจำเลยทั้งสองฟังขึ้น

พิพากษาแก้เป็นว่า ให้ยกฟ้องสำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓ ที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษาลงโทษจำเลยทั้งสองมาเสียด้วย นอกจากที่แก้ คงให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๑

ข้อมูล : คำพิพากษา (ฉบับย่อ) จากเว็บไซต์ของศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ที่ อ.๑๑๒/๒๕๕๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด ป.) มีคำสั่งลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล (พยาบาลวิชาชีพ ๗) (ด้านการพยาบาล) กลุ่มงานการพยาบาล โดยตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการโรงพยาบาล น.) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอกซึ่งตำแหน่งดังกล่าวมีข้าราชการระดับ ๖ ถือครองอยู่ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งให้ข้าราชการระดับ ๗ รายอื่นมาปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาลแทนผู้ฟ้องคดี และให้ข้าราชการระดับ ๗ อีก ๒ คนทำหน้าที่รองหัวหน้ากลุ่มงานการพยาบาล ซึ่งตำแหน่งรองหัวหน้าดังกล่าวไม่มีกำหนดไว้ในกรอบอัตรากำลังของโรงพยาบาล และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก แต่ได้ลดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบลง

ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าโรงพยาบาล น.เป็นโรงพยาบาลชุมชนในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ป. ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามคำสั่งจังหวัด ป. ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๒ และลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ที่มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีอำนาจในการสั่งอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น โดยไม่รวมถึงการปฏิบัติราชการ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด สงวนไว้โดยเฉพาะ และต้องนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดได้แก่ ข้อ ๓.๑.๔ การบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ และการพิจารณาโทษทางวินัย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก เพื่อให้การปฏิบัติงานของโรงพยาบาล น. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างภายในโรงพยาบาล น. มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานตามความจำเป็น และตามอำนาจบังคับบัญชาที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม แม้การมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะกำหนดได้ แต่การมอบหมายงานดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสมมีเหตุผล และมีกำหนดระยะเวลาตามสมควร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ครองอยู่ โดยมีกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ และให้บุคคลอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งตามคำสั่งจังหวัด ป. อีกต่อไป กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง

แต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา
ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗)แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕
ประกอบคำสั่งจังหวัด ป. ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๒ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงฟังไม่ขึ้น
และการที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับ
ปฏิบัติการภายในโรงพยาบาล น. โดยให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก
ตามคำสั่งเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔
ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมา ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูก
ฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ และคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔
ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่แต่งตั้งและมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานผู้ป่วยนอก และให้
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้าพยาบาลตามคำสั่งของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุดนั้น
ชอบแล้ว พิพากษายืน

หมายเหตุ ดาวันโหลดคำพิพากษา (ฉบับเต็ม) ได้ที่เว็บไซต์ของศาลปกครอง

