



จุลสารข่าววินัย ฉบับที่ ๒/๒๕๖๕ กองการเจ้าหน้าที่ กรมพัฒนาที่ดิน

หลักกฎหมายควรรู้

“หลักกฎหมายควรรู้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑”
จุลสารข่าววินัย ฉบับนี้ขอนำเสนอบทความสั้นความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติตน
ในทางวินัย ของการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และกรณีตัวอย่างของการไม่ปฏิบัติ
ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

มาตรา ๘๒ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้
(๔) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ
โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง
แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษา
ประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีให้ผู้บังคับบัญชา
ทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติ
ตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

“คำสั่ง” หมายถึง การบอกกล่าวให้กระทำ หรือให้ปฏิบัติ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา
ในที่นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นหนังสือเสมอไป อาจเป็นคำสั่งด้วยวาจาก็ได้

“ผู้บังคับบัญชา” หมายถึง ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดินหรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน คือ ผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นผู้บังคับบัญชา
รวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายให้เป็นผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายบัญญัติให้
มอบอำนาจได้ด้วย



วินัยบทนี้กำหนดให้ข้าราชการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงเฉพาะที่สั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบเท่านั้น มิได้บัญญัติให้เชื่อฟังผู้บังคับบัญชาที่สั่งหรือสอนในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ หรือในเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ

อย่างไรก็ดี กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับคำสั่งสามารถขอให้ทบทวนคำสั่งได้ หากเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที แต่ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ก็ต้องปฏิบัติตาม

กรณีตัวอย่าง

เจ้าหน้าที่ธุรการได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้มาปฏิบัติราชการด่วนเป็นพิเศษในวันอาทิตย์แต่ไม่ยอมมาทำงานตามคำสั่ง โดยอ้างว่าเป็นวันหยุดราชการมีปัญหาว່งเจ้าหน้าที่ธุรการกระทำผิดวินัยหรือไม่

ข้อวิเคราะห์

แม้จะเป็นวันหยุดราชการ แต่เมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้มาปฏิบัติราชการเป็นพิเศษก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะเป็นการสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ ทั้งนี้ ในหลักการนั้นถือว่า “ราชการ ไม่มีหยุด” การกำหนดวันเวลาทำงานและวันหยุดราชการไว้เป็นแต่เพียงการกำหนดวันเวลาทำงานตามปกติเท่านั้น ถ้ามีงานพิเศษที่จะต้องทำในวันเวลาใดผู้บังคับบัญชาอาจสั่งให้มาทำงานได้ทุกเมื่อ ถ้าสั่งให้มาทำงานในวันอาทิตย์แล้วไม่มา ก็ผิดวินัยฐานขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา

อุทาหรณ์ควรฟัง

“ลา” โดยไม่บอก ถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน จึงชอบแล้ว ..!

การปฏิบัติราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอุทิศเวลาให้กับงานราชการ หากหยุดราชการโดยไม่แจ้งผู้บังคับบัญชา หรือหยุดเกินกว่าที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดไว้และทำบ่อยครั้ง ซึ่งแจ้งผู้บังคับบัญชาโดยระบุเหตุผลว่าป่วย ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ลาหยุดไปรับรองแพทย์ประกอบใบลาป่วยได้ หากไม่ยื่นใบรับรองแพทย์ตามคำสั่ง อาจผิดวินัยเรื่องจงใจขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการ ละทิ้งหน้าที่หรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการได้

อุทาหรณ์ในเรื่องนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาล ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ไม่ตั้งใจปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย และไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ โดยการทอดทิ้งหน้าที่ราชการ นายกเทศมนตรีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวน พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ไม่มาปฏิบัติราชการโดยระบุเหตุผลว่า ป่วยอยู่บ่อยครั้งประกอบกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น อันเนื่องมาจากไม่มาปฏิบัติราชการโดยไม่แจ้งผู้บังคับบัญชา ไม่เขียนใบลาตามระเบียบการลา มีการแจ้งเดือน แต่ไม่ได้ชี้แจงเหตุผลมาก่อน จึงมีเหตุอันควรที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นใบรับรองแพทย์ประกอบใบลาป่วยได้ เมื่อยังคงกระทำความผิดซ้ำในลักษณะเดียวกันอีก นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีหนึ่งขั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งขั้นดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี

ศาลเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงตามคดีนี้มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา และมีพฤติกรรมการกระทำผิดวินัย ฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและฐานไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ โดยการทอดทิ้งหน้าที่ราชการตามที่ถูกกล่าวหา อันเป็นการกระทำผิดวินัยตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการประพฤติผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกลดขั้นเงินเดือน จากการกระทำความผิดซ้ำในลักษณะเดียวกันตามคดีนี้อีก การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว จึงมีคำพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๗/๒๕๖๒)



นื่องดินดี : การมอบอำนาจและการมอบหมาย เหมือนหรือต่างกันอย่างไรคะ

พีวินัย : การมอบอำนาจและการมอบหมาย มีความเหมือนกันอยู่ครับ ในลักษณะที่ว่าผู้มอบอำนาจได้มอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนตน ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีได้ให้อำนาจนั้นไว้ แต่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด ดังนี้

การมอบอำนาจ (ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน)

กฎหมายที่ให้อำนาจ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐



การใช้อำนาจ เมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น แทนตนแล้ว ผู้รับมอบอำนาจจะใช้อำนาจภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการคือ ๑) ผู้รับมอบอำนาจ ไม่มีอำนาจเป็นของตนเอง แต่เป็นการปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจเท่านั้น และ ๒) ผู้รับมอบอำนาจกระทำการได้เฉพาะในขอบอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจ หากกระทำการ เกินกว่าที่ได้รับมอบอำนาจ การกระทำนั้นไม่ผูกพันผู้มอบอำนาจ และเมื่อผู้รับมอบอำนาจ ใช้อำนาจถูกต้องจะส่งผลให้ผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้รับผิดชอบการใช้อำนาจของตน โดยมีหน้าที่ ต้องกำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ ทั้งนี้ การมอบอำนาจในกรณีดังกล่าว ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจต่อไปไม่ได้ เว้นแต่ผู้มอบอำนาจหรือกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้กระทำได้

การพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจนั้นแล้วย่อมเป็นคำสั่ง ทางปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ที่จะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ต้องพิจารณาจากตำแหน่งของ ผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ตัวอย่าง อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ได้มอบอำนาจให้รองอธิบดีเป็น ผู้ใช้อำนาจ เมื่อรองอธิบดีใช้อำนาจนั้นต้องเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดี หากมีการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ปลัดกระทรวงจะเป็น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น

การมอบหมาย

กฎหมายที่ให้อำนาจ คือ กฎหมายเฉพาะที่กำหนดเรื่องการมอบหมายไว้

การใช้อำนาจ เมื่อผู้มอบหมายได้มอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น แทนตนแล้ว ผู้รับมอบหมายจะใช้อำนาจภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการคือ ๑) ผู้รับมอบหมาย ใช้อำนาจในนามของตน มิใช่เป็นการปฏิบัติราชการแทน และ ๒) ผู้รับมอบหมายสามารถ ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจในนามของตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และขอบเขตของภารกิจ

ที่ได้รับมอบหมายหรือตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้ และเมื่อผู้รับมอบหมายใช้อำนาจถูกต้องจะส่งผลให้ผู้รับมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบ การใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมาย โดยผู้มอบหมายสามารถกำหนดแนวทางการใช้อำนาจ และอาจถอนการมอบหมายได้ ทั้งนี้ การมอบหมายในกรณีดังกล่าว ผู้รับมอบหมาย อาจมอบอำนาจต่อไปได้ เว้นแต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรี ห้ามการมอบอำนาจไว้

การพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อผู้รับมอบหมายได้ใช้อำนาจนั้นแล้วย่อมเป็นคำสั่ง ทางปกครอง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ที่จะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ต้องพิจารณาจากตำแหน่งของ ผู้รับมอบหมายซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นสำคัญ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ตัวอย่าง อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ได้มอบหมายให้รองอธิบดีเป็น ผู้ใช้อำนาจ รองอธิบดีต้องใช้อำนาจนั้นในนามของตน หากมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อธิบดีจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น

อ้างอิง/ที่มา

๑. หลักกฎหมายควรรู้

- คู่มือวิทยากรในการพัฒนาข้าราชการ เรื่อง วินัยข้าราชการพลเรือน สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.

๒. อุทาหรณ์ควรฟัง

- แนวคำวินิจฉัยคดีปกครอง ชุดสาระ ๑,๐๐๐ คดีปกครอง (มกราคม ๒๕๖๔)

๓. ถ้ามมา ? วินัยขอตอบ !

- Infographic “การมอบอำนาจ VS การมอบหมาย” จัดทำโดย นายณนันทน์ จันทราชโลธร เผยแพร่ทาง Facebook กองกฎหมายปกครอง สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๔