

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๔/๔๐๒๘ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานเทศบาลตำบลอัมพวา ได้มีหนังสือขอหารือมายังสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม (สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม เดิม) ในกรณีที่อธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ เดิม) ในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มีคำสั่งมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเทศบาลตำบลอัมพวาออกคำสั่งทางปกครองแล้ว และไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ถูกคำสั่ง จะต้องเสนอคำอุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยไปยังผู้ใดระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงคราม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือต้องเสนอคำอุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยไปยังปลัดกระทรวงคมนาคมในกรณีที่ออกคำสั่งทางปกครอง ในฐานะ “เจ้าท่า” ตามที่ได้รับมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่า และในกรณีที่เทศบาลตำบลอัมพวาออกคำสั่งทางปกครองในฐานะ “เจ้าท่า” ในการเสนอคำอุทธรณ์ต้องเสนอผ่านสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม ก่อนหรือไม่

สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม พิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ กำหนดคานียามของ “เจ้าท่า” หมายถึง อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย ดังนั้น การกระทำใด ๆ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รับมอบอำนาจ “เจ้าท่า” จากอธิบดีกรมเจ้าท่า จึงไม่น่ากระทำในฐานะเป็นอธิบดีกรมเจ้าท่า แต่เป็นการกระทำในฐานะเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า จึงเห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับมอบอำนาจ “เจ้าท่า” จากอธิบดีกรมเจ้าท่า แต่ผู้บริหารท้องถิ่นผู้ทำคำสั่งทางปกครองมิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเจ้าท่า ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอุทธรณ์จึงไม่น่าจะใช้ปลัดกระทรวงคมนาคม

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมเจ้าท่า พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการ “มอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการมอบหมายไว้เป็นกรณีพิเศษโดยเฉพาะ กับกรณีคำสั่ง “มอบอำนาจ” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ยังคงมีความแตกต่างกันในผลของกฎหมายที่เป็นประเด็นปัญหาในการขอหารือ กล่าวคือ

๑. กรณีการ “มอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ที่บัญญัติว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ตามเรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๓๐ สรุปความว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓ บัญญัติข้อยกเว้นคำว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย” ฉะนั้น ผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายจึงเป็นผู้ที่กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยระบุแต่งตั้งให้เป็นเจ้าท่าโดยตรงแล้ว และเนื่องจากในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีบทบัญญัติใดจำกัดการมอบหมายของอธิบดีกรมเจ้าท่าไว้ว่า จะต้องมอบหมายให้แก่บุคคลใดโดยเฉพาะ อธิบดีกรมเจ้าท่าจึงอาจมอบหมายให้ข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่าหรือข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่นเป็นเจ้าท่าได้ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ นั้น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ “มอบหมาย” ไว้เป็นกรณีพิเศษโดยเฉพาะแล้วโดยจะมอบหมายให้บุคคลใดเป็น “เจ้าท่า” ก็ได้ตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่าจะเห็นสมควร และการที่บุคคลใดได้รับมอบหมายให้เป็น “เจ้าท่า” บุคคลนั้นก็มียอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ในส่วนที่รับมอบหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเองหาใช่เป็นการทำการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่าแต่อย่างใดไม่ กรณีนี้จึงมิใช่เป็นเรื่องการมอบอำนาจตามข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ (ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔) ซึ่งมุ่งหมายถึงการมอบให้ผู้อื่นหนึ่งผู้ใดมีอำนาจกระทำการแทนผู้มอบ ฉะนั้น ผู้รับมอบจึงมิได้มีอำนาจเป็นของตนเองขึ้นมาด้วยแต่อย่างใด

โดยในการปฏิบัติราชการทางปกครองของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามที่รับ “มอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จากอธิบดีกรมเจ้าทานั้น เป็นไปโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ เมื่อพิจารณาคำอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วย สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาจะเสนอเรื่องผ่านสำนักกฎหมาย กรมเจ้าท่า เพื่อให้เสนอปลัดกระทรวงคมนาคมพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป ตามนัยของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. กรณีการ “มอบอำนาจ” “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแผนกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าการออกคำสั่งมอบอำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่า ตามคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

ที่ ๓๒๐/๒๕๔๗ และคำสั่ง ที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ ในลักษณะที่มีบทบัญญัติแสดงอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งว่า “อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (อธิบดีกรมเจ้าท่า ปัจจุบัน) “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้...” และการออกคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๑๘๕/๒๕๔๘ ที่มีบทบัญญัติว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ จึงมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้...” นั้น เป็นการ “มอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ หรือเป็นการออกคำสั่ง “มอบอำนาจ” ที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมาย กรมเจ้าท่าจึงขอหารือว่า

๑. คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๓๒๐/๒๕๔๗ คำสั่ง ที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ และคำสั่ง ที่ ๑๘๕/๒๕๔๘ เป็นการ “มอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ หรือเป็นคำสั่ง “มอบอำนาจ” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งสองกรณีได้แก่ผู้ใด

๒. หากคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งมอบอำนาจ จะอยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขคำสั่งให้ครบถ้วนและถูกต้องตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วยหรือไม่ อย่างไร

๓. ในกรณีที่เทศบาลตำบลอัมพวา ออกคำสั่งทางปกครองในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ การเสนอคำอุทธรณ์เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พิจารณา ต้องเสนอผ่านสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม ด้วยก่อนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมเจ้าท่า โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) และผู้แทนเทศบาลตำบลอัมพวา เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า สมควรที่จะพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า บทนิยามคำว่า “เจ้าท่า” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ หมายความว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย” นั้น เป็น “การมอบอำนาจ” หรือ “การมอบหมาย” กล่าวคือ

หลักการของ “การมอบอำนาจ” ตามมาตรา ๓๘^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “มอบอำนาจ” ในมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ว่า ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้มอบอำนาจย่อมมีดุลพินิจที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบอำนาจในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในกรณีนี้จะกระทำต่อเมื่อผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้มีอำนาจหรือใช้อำนาจหรือสั่งการได้ตามกฎหมาย แต่ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทนตน และบุคคลผู้ได้รับมอบอำนาจนั้นสามารถลงนามในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ใช้อำนาจได้ อย่างไรก็ตาม หลักของการมอบอำนาจนี้เนื่องจากผู้มอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบในอำนาจของตน ผู้มอบอำนาจจึงต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ รวมทั้งสามารถวางแผนทาง กำหนดรายละเอียด และกำกับดูแลวิธีปฏิบัติ

^๑ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกไปอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้ที่มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“มอบอำนาจ” หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด เว้นแต่การอนุญาตตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

ราชการเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหรือลักษณะของงานที่ได้รับมอบด้วย

สำหรับ “การมอบหมาย” นั้น เมื่อมาตรา ๓๘^๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้เฉพาะหลักเกณฑ์ของ “การมอบอำนาจ” ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติราชการแทนเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีใด ได้กำหนดเรื่องการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นไว้แล้ว ก็ย่อมเป็นไปตามนั้น เนื่องจากเป็นอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยผู้มอบหมายสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการได้ โดยผู้ได้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการมอบหมายนั้น ๆ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น มาตรา ๑๖^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย” หรือ มาตรา ๖^๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติว่า “ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลางมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ” ซึ่งกรณีนี้จะไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของ มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

ดังนั้น จากกรณีข้อหาหรือของกรมเจ้าท่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงแยกพิจารณาเป็น ๔ ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๓๒๐/๒๕๔๗ คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ และคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

การขออนุญาต การอนุญาต การขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือออกใบอนุญาต รวมทั้งการไม่อนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตจะต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๕ มาตรา ๖ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลางมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ

ให้นายทะเบียนกลางเป็นนายทะเบียนประจำกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ภายในเขตกรุงเทพมหานคร

ให้ขนส่งจังหวัดเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ภายในเขตจังหวัดของตน

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนกลางมีอำนาจมอบหมายกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำหน้าที่

การมอบหมายตามวรรคสี่ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

และพาณิชย์นาวี ที่ ๑๘๕/๒๕๔๘ เป็น “การมอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือเป็นคำสั่ง “มอบอำนาจ” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เห็นว่า เมื่อมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย” ไว้แล้ว จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยจะมอบหมายให้ผู้ใดก็ตามเป็นเจ้าท่าได้ตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่าจะเห็นสมควร เนื่องจากในการปฏิบัติราชการหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่กำหนดให้ผู้มีฐานะเป็นเจ้าท่าต้องปฏิบัติราชการดำเนินการหรือใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเข้าถึงพื้นที่ได้โดยตรง เมื่ออธิบดีกรมเจ้าท่าใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ “มอบหมายให้ผู้อื่น” เป็นผู้ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง โดยผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายจะมีฐานะเป็น “เจ้าท่า” ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยเช่นเดียวกับอธิบดีกรมเจ้าท่า และไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่า ดังนั้น การมอบหมายในกรณีตามข้อหาหรือนี้จึงไม่ใช่เรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ใดผู้หนึ่งมีอำนาจกระทำการแทน และไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเรื่อง “การมอบอำนาจ” ตามมาตรา ๓๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ ๒๗/๒๕๓๐^๗ และเรื่องเสร็จ ที่ ๖๙๗/๒๕๕๑^๘

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า อธิบดีกรมเจ้าท่าในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้ออกคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ที่ ๓๒๐/๒๕๔๗ และคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ และคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ที่ ๑๘๕/๒๕๔๘ เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดอำนาจหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานในฐานะเจ้าท่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อรองรับการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครอง

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ บันทึก เรื่อง การมอบหมายให้จังหวัดเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๙๕ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๔๘ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ส่วนท้องถิ่น และแม้ว่าคำสั่งดังกล่าวข้างต้นจะเป็น “การมอบอำนาจ” ก็ไม่เข้าหลักเกณฑ์การมอบอำนาจ เนื่องจากเป็น “การมอบหมาย” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น หากผู้บริหารเทศบาลตำบลอัมพวาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่า ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แล้ว ก็มีฐานะเป็น “เจ้าท่า” เช่นเดียวกับอธิบดีกรมเจ้าท่า โดยไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่า

ประเด็นที่สอง ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แก่ผู้ใด เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า หากผู้บริหารเทศบาลตำบลอัมพวาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าให้มีฐานะเป็น “เจ้าท่า” เช่นเดียวกับอธิบดีกรมเจ้าท่าแล้ว และหากผู้บริหารเทศบาลตำบลอัมพวาออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของหรือครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่รुक้าลำนํ้ารือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนด และถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยและได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว กรณีนี้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๑๐)^๔ แห่งกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม เมื่อพิจารณาในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่า กรณีนี้เป็นเรื่องการมอบหมาย ซึ่งไม่ได้อยู่ในหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ต้องพิจารณาในประเด็นนี้

ประเด็นที่สี่ การเสนอคำอุทธรณ์ไปยังผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องเสนอผ่านสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม ก่อนหรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลอัมพวาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าให้มีฐานะเป็น “เจ้าท่า” และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น ในการเสนอคำอุทธรณ์จึงไม่ต้องเสนอผ่านสำนักงานเจ้าท่า

^๔ ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือ

๑.๒) คณะผู้บริหารท้องถิ่น

๑.๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือ

ภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงครามอีก ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๑๐)^{๑๐} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตด้วยว่า เพื่อให้การมอบหมายตามนัยคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีดังกล่าวมีความชัดเจนทั้งในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ สมควรที่อธิบดีกรมเจ้าท่าจะพิจารณาดำเนินการแก้ไขคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น