

เรื่องที่ 38.

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจ

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

1. การมอบอำนาจของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีไปยังส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาคตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้มอบอำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการในส่วนภูมิภาค จะมอบอำนาจโดยตรงให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ได้ เป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ.ดังกล่าว

2. การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 38 วรรค 4 กระทำได้โดยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดมอบให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด แต่จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจชั้นต้นก่อน ตามมาตรา 39 วรรค 2 ไม่อาจกระทำได้ เพราะการมอบอำนาจต่อไปของผู้ว่าราชการจังหวัดกฎหมายบัญญัติให้เป็นดุลยพินิจโดยเฉพาะของผู้ว่าราชการจังหวัด

3. ผู้รับมอบอำนาจตาม มาตรา 38 โดยชอบแล้ว จะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปอีกไม่ได้

(สำเนา)

ที่ นร 0601/279

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

19 มีนาคม 2536

เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง (1) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/16656

ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2535

(2) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/ป6381

ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2535

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจ

จากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนภูมิภาค

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือตามที่อ้างถึง (1) ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย 2 ประการ คือ

(1) กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยตรง โดยไม่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อหรือไม่

(2) การที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 38 วรรคสี่ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และให้กระทรวง ทบวง กรม ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอีกทอดหนึ่ง จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือตามที่อ้างถึง (2) ขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ดังความแจ้งอยู่แล้วนั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้วางระบบเรื่องการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง และอธิบดีไปยังส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาคว่า ให้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามมาตรา 54 การมอบอำนาจของปลัดกระทรวง หรืออธิบดีที่มอบอำนาจ

ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยตรง จึงเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(2) คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 38 วรรคสี่ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ก็ย่อมกระทำได้ตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แต่จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปอีกทอดหนึ่ง หรือจะกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมผู้มอบอำนาจชั้นต้นระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นก่อนตามมาตรา 39 วรรคสอง นั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะการมอบอำนาจต่อไปของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามมาตรา 38 (9) นั้น กฎหมายได้บัญญัติในลักษณะให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้ และในการพิจารณาเรื่องนี้มีผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โทร. 2220206-9

โทรสาร 2241401

2263611-2

(สำเนา)

ที่ นร 0203/4079

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. 10300

29 มีนาคม 2536

เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0211/18193 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/279

ลงวันที่ 19 มีนาคม 2536

ตามที่ได้ยื่นขึ้นให้ดำเนินการ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจต่อไป นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้วางระบบเรื่องการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง และอธิบดีไปยังส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาคว่า ให้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามมาตรา 54 การมอบอำนาจของปลัดกระทรวง หรืออธิบดีที่มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยตรง จึงเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(2) คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 38 วรรคสี่ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อนก็ย่อมกระทำได้ตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แต่จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปอีกทอดหนึ่ง หรือจะกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ผู้มอบอำนาจชั้นต้นระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นก่อนตามมาตรา 39 วรรคสอง นั้น ไม่อาจกระทำได้ เพราะการมอบอำนาจต่อไปของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามมาตรา 38 (9) นั้น กฎหมายได้บัญญัติในลักษณะให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง หากเห็นสมควรดำเนินการต่อไปขอได้โปรดยืนยัน
พร้อมสรุปประเด็นสำคัญของปัญหาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ไปเพื่อดำเนินการด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิษณุ เครืองาม

(นายวิษณุ เครืองาม)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติกรรม

โทร. 2828149

โทรสาร. 2826355

บันทึก

เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจ
จากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนภูมิภาค

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร 0203/16656 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2535 ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่มท 0211/11049 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2535 ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากจังหวัดต่าง ๆ ว่า กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทน โดยไม่ได้มอบให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ซึ่งการมอบอำนาจในลักษณะดังกล่าวเป็นการยกเว้น จำกัด หรือ ดัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วเห็นว่า การมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด จะกระทำมิได้ เพราะน่าจะขัดเจตนารมณ์มาตรา 38⁽¹⁾ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

(1) มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการ ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบ อำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักงานนายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่ง ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (3) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง เทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรง ตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่า ราชการจังหวัด
- (6) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (7) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วน ราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

๑๕๑

๑๕๑

- (9) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

๑๕๑

๑๕๑

การมอบอำนาจของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานปลัดทบวง หรือการมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีตาม มาตรา 15 ให้นำความใน (7) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การมอบอำนาจตามมาตรานี้ให้ทำเป็นหนังสือ

คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ ผู้มอบอำนาจ หรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติก็ได้

(1) เมื่อพิจารณามาตรา 31⁽²⁾ แล้ว จะเห็นว่ามาตรา 31 เป็นเรื่องการแบ่งส่วนราชการกรม ดังนั้น หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง จึงหมายถึงหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางเท่านั้น ไม่อาจหมายความว่าไปถึงหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในราชการส่วนภูมิภาคด้วย

(2) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ของคณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม คณะกรรมาธิการฯ ได้ให้คัดความว่า “หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด” ในตอนท้ายของร่างมาตรา 39 (4) (5) (6) และ (7) (คือมาตรา 38 (4) (5) (6) และ (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ออก ตามที่กรรมาธิการ นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา และนายพิศาล มูลศาสตร์สาทร ขอแปรญัตติ ดังนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายในการมอบอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค ต้องการที่จะมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น โดยไม่อาจมอบให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในส่วนภูมิภาคได้

กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า การมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำไม่ได้ เพราะน่าจะขัดเจตนารมณ์ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้น เพื่อให้การมอบอำนาจเป็นไปโดยถูกต้อง และถือเป็นแนวทางปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา 38 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะต้องมอบอำนาจในลักษณะดังกล่าวให้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน และเพื่อให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปด้วยความคล่องตัว จึงเห็นควรให้ผู้มอบอำนาจกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นเรื่องการตีความกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีความเข้าใจแตกต่างไปจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น และการที่คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 วรรคสี่ มีมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน และมีมติให้กระทรวง ทบวง กรม ผู้มอบอำนาจกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอีกทอดหนึ่ง ตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยนั้น ยังมีปัญหาว่าจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอเสนอปัญหาทั้งสองประการนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

⁽²⁾ มาตรา 31 กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(1) สำนักงานเลขานุการกรม

(2) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (1) หรือ (2) ก็ได้

สำหรับกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุด จะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจ หรือราชการของอัยการก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้วเห็นว่า ปัญหาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณามีสองประการ คือ (1) กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยตรง โดยไม่มอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อหรือไม่ และ (2) การที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 38 วรรคสี่ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและให้กระทรวง ทบวง กรมมอบอำนาจขึ้นต้นกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจต่อไปให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอีกทอดหนึ่งได้ จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำหรับปัญหาประการที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่าการมอบอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38 มาตรา 39⁽³⁾ และ มาตรา 40⁽⁴⁾ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในกระทรวง ทบวง กรม โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าของส่วนราชการจะเป็นผู้มอบอำนาจให้ผู้ช่วยของตนหรือผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติราชการแทน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรืออธิบดีอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง การมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ข้าราชการในการบริหารราชการส่วนกลางด้วยกัน แต่ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใด ได้แบ่งส่วนราชการไปประจำอยู่ในต่างจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามมาตรา 54⁽⁵⁾ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด จึงมีผู้บังคับบัญชาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี และ

(3) มาตรา 39 เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 38 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 38 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 38 (9) ก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นแล้ว

(4) มาตรา 40 ในการมอบอำนาจตามมาตรา 38 (4) ถึง (11) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

(5) มาตรา 54 ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัด ด้วยเหตุนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ จึงได้วางระบบเรื่องการมอบอำนาจของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีไปยังส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาคว่า ให้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในจังหวัด และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ กฎหมายได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจดังกล่าว จากระบบการมอบอำนาจดังได้กล่าวมา การมอบอำนาจของปลัดกระทรวง หรืออธิบดีที่มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด โดยตรง จึงเป็นการมอบอำนาจที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

อาจมีข้อโต้แย้งว่า มาตรา 38 (7) ได้บัญญัติให้อธิบดีมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสองได้ และมาตรา 38 (8) ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการกองมอบอำนาจให้ข้าราชการในส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง ปฏิบัติราชการแทนได้ และความในมาตรา 31 วรรคสองมีว่า กรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานเลขาธิการกรมหรือกอง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองก็ได้ เมื่อกรมนั้นได้แบ่งส่วนราชการออกไปปฏิบัติราชการในจังหวัดต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดแบ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ก็ตาม ส่วนราชการดังกล่าวย่อมอยู่ในความหมายของส่วนราชการอื่นตามนัยมาตรา 31 วรรคสอง ฉะนั้น อธิบดีจึงอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ตามนัยมาตรา 38 (7) สำหรับข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่า คำว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง” หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในราชการส่วนกลาง แม้ว่าส่วนราชการนั้น ๆ จะไปตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ แต่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการมิได้กำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค เช่น ส่วนราชการของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ซึ่งได้แบ่งเป็นส่วนราชการอื่น ได้แก่ ศูนย์ฝึกพาณิชยนาวี สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 1 สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 2 ฯลฯ ซึ่งไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค แต่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการมิได้กำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนราชการของกรมการbinพาณิชยซึ่งได้แบ่งเป็นส่วนราชการอื่น ได้แก่ ท่าอากาศยานต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดบางจังหวัด ส่วนคำว่า “หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด” หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการซึ่งปฏิบัติราชการประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาคตามนัยมาตรา 60 (2)^(๑) เช่น ส่วนราชการของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการเป็นราชการส่วนกลางซึ่ง

(๑) มาตรา 60 ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ได้แก่สำนักงาน เลขาธิการกรม และกอง ต่าง ๆ และราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้แก่สำนักงานขนส่งจังหวัด อนึ่ง พึงเข้าใจว่าส่วนราชการของกรมต่าง ๆ ที่มีข้าราชการปฏิบัติราชการประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ มิได้มีฐานะเป็น ราชการส่วนภูมิภาคไปทั้งหมด กรมใดจะมีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคจะต้องกำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ การมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งมีได้มีฐานะเป็น ราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติราชการแทนอธิบดีจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 38 (7) จะต้องมอบให้ผู้ว่าราชการ จังหวัด เพราะข้าราชการดังกล่าวมิใช่ข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 54⁽⁷⁾ ผู้ว่าราชการจังหวัดคงมีอำนาจตามมาตรา 57 (4)⁽⁸⁾ เพียงแค่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ซึ่ง มิใช่ข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาคให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่ง ของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อ บังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่าผู้บังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ใน จังหวัดและมิได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติราชการแทนได้โดยไม่ต้องมอบ อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าจะมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในจังหวัดและมีฐานะเป็นราชการ ส่วนภูมิภาค คือ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดตามมาตรา 60 (2)⁽⁹⁾ มาตรา 53⁽¹⁰⁾ และมาตรา 54⁽¹¹⁾

(7) โปรดดูเชิงอรรถที่ 5, ข้างต้น

(8) มาตรา 57 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

๑๓๑

๑๓๑

(4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของ นายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

๑๓๑

๑๓๑

(9) โปรดดูเชิงอรรถที่ 6, ข้างต้น

(10) มาตรา 53 ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประจำ อยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่าง ๆ ในกระทรวงหรือทบวงหรือทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัด มากกว่าหนึ่งคน ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงใน คณะกรรมการจังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ใน ราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งได้

(11) โปรดดูเชิงอรรถที่ 5, ข้างต้น

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ จะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นตามมาตรา 39⁽¹²⁾ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

สำหรับปัญหาประการที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่า หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะใช้อำนาจตามมาตรา 38⁽¹³⁾ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ก็ย่อมจะกระทำได้ เพราะการกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปอีกทอดหนึ่ง หรือจะกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ผู้มอบอำนาจชั้นต้นระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นก่อนตามมาตรา 39 วรรคสอง⁽¹⁴⁾ นั้น เห็นว่าไม่อาจกระทำได้ เพราะการมอบอำนาจต่อไปของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามมาตรา 38 (9)⁽¹⁵⁾ นั้น กฎหมายได้บัญญัติในลักษณะให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องรับผิดชอบในการมอบอำนาจต่อไปตามมาตรา 40⁽¹⁶⁾ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจกำหนดในลักษณะที่เป็นการบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป ส่วนการให้ความเห็นชอบแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในอันที่จะมอบหมายอำนาจต่อไป ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนั้น คณะรัฐมนตรีไม่อาจกำหนดในลักษณะที่เป็นการบังคับให้กระทรวง ทบวง กรม ผู้มอบอำนาจชั้นต้นต้องให้ความเห็นชอบการมอบอำนาจต่อไปของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เป็นการล่วงหน้าได้ เพราะการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 38 (9) กฎหมายได้บัญญัติให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 39 วรรคสอง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นเสียก่อน และในกรณีดังกล่าวนี้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นอาจกำหนด

(12) โปรดดูเชิงอรรถที่ 3, ข้างต้น

(13) โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

(14) โปรดดูเชิงอรรถที่ 3, ข้างต้น

(15) โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

(16) โปรดดูเชิงอรรถที่ 4, ข้างต้น

โดยระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดก็ให้ถือว่าผู้มอบอำนาจชั้นต้นได้ให้ความเห็นชอบตามมาตรา 39 ไว้ล่วงหน้าแล้ว ก็ย่อมกระทำได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ว่า ในการมอบอำนาจตามมาตรา 38 ผู้มอบอำนาจจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ดังต่อไปนี้...” ฉะนั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา 38 วรรคสี่ กำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงกฎหมายที่กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นดังได้กล่าวมาข้างต้น เช่น เรื่องการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย ในการนี้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมอาจมอบอำนาจการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือให้ประกอบกิจการโรงงานให้ผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นสมควรได้ เช่น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมอาจมอบอำนาจให้อุตสาหกรรมจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้โดยตรง โดยไม่ต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน และในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีจะกำหนดการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมให้แตกต่างไปจากที่พระราชบัญญัติโรงงานฯ บัญญัติไว้ไม่ได้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่า ในการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางไปให้ราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติราชการแทน กระทรวง ทบวง กรม จะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยตรงไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนก็ได้ โดยอาศัยอำนาจ

ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นก่อน และเพื่อความสะดวกรวดเร็วผู้มอบอำนาจชั้นต้นควรระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนด้วยว่า ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไป ก็ให้กระทำได้

(ลงชื่อ) ไมตรี ดันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ดันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม 2536

ที่ มท 0211/ว 1291

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กท 10200

1 มิถุนายน 2536

เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจ

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/4079

ลงวันที่ 29 มีนาคม 2536

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากจังหวัดต่าง ๆ ว่า การมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปยังส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาคยังไม่เป็นไปตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงได้เสนอเรื่องไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาใช้บังคับตามมาตรา 39 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และอดีตรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก เภา สารสิน) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องนี้ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณา แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้วางระบบ เรื่อง การมอบอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง และอธิบดีไปยังส่วนราชการส่วนภูมิภาคว่า ให้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามมาตรา 54 การมอบอำนาจของปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ที่มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยตรง จึงเป็นการไม่ชอบด้วย มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สำหรับการที่จะให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 38 วรรคสี่ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ก็ย่อมกระทำได้ แต่จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปอีกทอดหนึ่ง หรือจะกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มอบอำนาจชั้นต้นระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นก่อน ตามมาตรา 39 วรรคสอง ซึ่งไม่อาจจะกระทำได้ จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง รายละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาพร้อมนี้

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กฎหมายได้วางระบบเรื่องการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง และอธิบดี ไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจไปยังส่วนราชการ ในราชการส่วนภูมิภาคต้องมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอีก แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา 38 แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงขอความร่วมมือให้แจ้งสำนักงานปลัดกระทรวง และกรมต่าง ๆ ในสังกัดถือปฏิบัติ ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และเป็นการประสานงาน

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

(ชวลิต ยงใจยุทธ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวง

กองนิติการ

โทร. 2222849

ที่ กษ 1205/8551

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ 10200

10 พฤศจิกายน 2541

เรื่อง การมอบอำนาจให้ดำเนินคดี

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างอิง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/279 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2536

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
1. สำเนาหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 1205/7449 ลงวันที่ 22 กันยายน 2541
 2. สำเนาหนังสือจังหวัดนครนายก ที่ นย 0014 (3) /13407 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2541

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจของส่วนราชการกรมต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอาจจะระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจว่า หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนก็ให้กระทำได้ โดยถือว่าผู้มอบอำนาจชั้นต้นได้ให้ความเห็นชอบไว้ล่วงหน้าแล้ว ความละเอียดตามที่แจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขอเรียนว่า ในกรณีการดำเนินคดีแพ่งและอาญานั้น ทางปฏิบัติ ส.ป.ก. ได้ระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามที่อ้างแล้ว แต่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้มอบอำนาจการปฏิบัติราชการดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่อื่นในส่วนราชการนั้นปฏิบัติต่อไปอีก

ส.ป.ก.จึงใคร่ขอหารือว่า กรณี ส.ป.ก.มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายกปฏิบัติราชการแทนทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาแล้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายกได้มอบอำนาจให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครนายก (หัวหน้าส่วนราชการ) ปฏิบัติราชการแทน แต่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครนายกได้มอบอำนาจให้หัวหน้าฝ่ายนิติการหรือเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติแทนต่อไปอีก (ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1 และ 2) จะกระทำได้หรือไม่ และจะขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 และ มาตรา 39 ตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่อย่างไร และการมอบอำนาจในการดำเนินคดีแทนถือเป็นการมอบอำนาจในทางบริหารที่จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อคดีของ ส.ป.ก.ในชั้นศาลได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้ ส.ป.ก.ทราบโดยด่วนด้วย เพื่อมิให้เสียหายต่อรูปคดีในชั้นศาลต่อไป จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อุดร ขจรเวหาสน์

(นายอุดร ขจรเวหาสน์)

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กองนิติการ

โทร. 2816676

โทรสาร 2812940

ด่วนมาก

ที่ นร 0601/083

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

25 มกราคม 2542

เรื่อง การมอบอำนาจให้ดำเนินคดี

เรียน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อ้างถึง หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนมาก ที่ กษ 1205/8551

ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2541

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบอำนาจของส่วนราชการกรมต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่า การมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน โดยอาจะระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจว่าหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนก็กระทำได้ โดยถือว่าผู้มอบอำนาจชั้นต้นได้ให้ความเห็นชอบไว้ล่วงหน้าแล้ว แต่ ส.ป.ก. ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายกปฏิบัติราชการแทนทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาแล้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายกได้มอบอำนาจให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครนายกปฏิบัติราชการแทน แต่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครนายกได้มอบอำนาจให้หัวหน้าฝ่ายนิติการหรือเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติแทนต่อไปอีก จึงมีปัญหาว่จะขัดกับมาตรา 38 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ หรือไม่ และการมอบอำนาจในการดำเนินคดีแทนถือเป็นการมอบอำนาจในทางบริหารที่จะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ได้ความว่ามอเตอร์เครื่องสูบน้ำที่ติดตั้งอยู่ที่โรงสูบน้ำที่ 1 บริเวณอ่างเก็บน้ำบ้านคลอง 30 ตำบลทองหลาง อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก ได้หายไป เมื่อมอเตอร์เครื่องสูบน้ำดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของ ส.ป.ก. ฉะนั้น ส.ป.ก. จึงชอบที่จะดำเนินการให้มีการร้องทุกข์และดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดต่อทรัพย์สินของทางราชการต่อไปได้ กรณีจึงเป็นการดำเนินการปฏิบัติราชการ ซึ่งหากจะมีการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนแล้วย่อมจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งตามหลักเกณฑ์และขอบเขตการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับมอบอำนาจย่อมชอบที่จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 (และตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ที่ ส.ป.ก. ได้อ้างถึงข้างต้น) แต่อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 39 นั้น ได้บัญญัติว่าเมื่อมีการมอบอำนาจตาม

มาตรา 38 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้หมายความว่ารวมถึงกรณีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดผู้ได้รับมอบอำนาจของส่วนกลางต่อจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ด้วย ฉะนั้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครนายกจึงไม่อาจมอบอำนาจดังกล่าวต่อไปให้หัวหน้าฝ่ายนิติการหรือเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติแทนต่อไปได้อีก โดยที่ทรัพย์สินที่หายเป็นของ ส.ป.ก. การดำเนินการฟ้องคดีจึงต้องอาศัยอำนาจฟ้องจาก ส.ป.ก. ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือโดย ส.ป.ก. มอบอำนาจตามหลักเกณฑ์และภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ บัญญัติไว้ เพราะมีฉะนั้นอาจมีความไม่แน่นอนที่จะถูกศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะผู้ฟ้องไม่มีอำนาจได้และปัญหาตามข้อหาดังกล่าวอยู่ในแนวทางเดียวกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยชัดเจนแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) **อัคราทร จุฬารัตน**

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร 2220206-9

โทรสาร 2266201

2263611-2