

บันทึก

เรื่อง การมอบหมายให้จังหวัดเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติ
การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๑/๑๓๔๒๓ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมเจ้าท่าได้มีคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๗๖/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๙ มอบหมายอำนาจหน้าที่ของ “เจ้าท่า” เกี่ยวกับการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๑๙ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยมอบอำนาจให้แก่ “จังหวัด” ทุกจังหวัดดำเนินการ

จังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดสงขลามีความเห็นว่าการมอบอำนาจตามคำสั่งของกรมเจ้าทาดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ใน ๒ ประการ คือ ประการแรกการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมเจ้าทาดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและทำเป็นคำสั่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ และประการที่สอง การมอบอำนาจจะต้องมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่มอบให้จังหวัด

เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้มอบให้ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นจังหวัดดังกล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งเรื่องให้กรมเจ้าท่าพิจารณาทบทวนการมอบอำนาจดังกล่าวตามข้อโต้แย้งของจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดสงขลา

กรมเจ้าท่าได้ยืนยันว่า การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เหตุผลดังนี้ ประการแรก การมอบอำนาจให้จังหวัดนั้น กรมเจ้าท่าได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งเป็นอำนาจที่กระทำได้ตามกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เพียงแต่การแต่งตั้งเจ้าท่าจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และการแต่งตั้งเจ้าทานี้ไม่ได้อาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เพราะเป็นคนละส่วนกัน และประการที่สอง การที่กรมเจ้าท่ามอบอำนาจให้กับจังหวัดนั้น เนื่องจากจังหวัดเป็นนิติบุคคล ฉะนั้น ผู้แทนนิติบุคคลคือผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเห็นว่าเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การมีความเห็นแตกต่างกันในข้อกฎหมายของหน่วยงานต่างสังกัดเช่นนี้ ไม่อาจหาข้อยุติได้ และการวินิจฉัยข้อกฎหมายนี้จะเป็น

ประโยชน์แก่จังหวัดและกรมเจ้าท่าในการที่จะดำเนินการตามกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางและถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรกซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการที่อธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายให้จังหวัดเป็นเจ้าท่า จำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและทำเป็นคำสั่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อ ๔๒^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “เจ้าท่า” ไว้ว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย” ฉะนั้น ผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายจึงเป็นผู้ที่กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยระบุแต่งตั้งให้เป็นเจ้าท่าโดยตรงแล้ว^๒ และเนื่องจากในพระราชบัญญัตินี้มิได้มีบทบัญญัติใดจำกัดการมอบหมายของอธิบดีกรมเจ้าท่าไว้ว่าจะต้องมอบหมายให้แก่บุคคลใดโดยเฉพาะอธิบดีกรมเจ้าท่าจึงอาจมอบหมายให้ข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่าหรือข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่นเป็นเจ้าท่าได้ ทั้งนี้ โดยเพียงแต่ประกาศการมอบหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษานับมาตรา ๑๔ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

^๑ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๔๒

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดี ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๒ ๒) บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องหารือปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (ปัญหาการแต่งตั้งเจ้าท่า เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตและเจ้าพนักงานนาร่อง) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๖๐๑/๒๐๐๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๒

^๓พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๕๓๗

มาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ มีอำนาจหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

เจ้าพนักงานที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรานี้ ให้ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า และการ

แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๗๗^๔

จากข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯ นั้นได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ “มอบหมาย” ไว้เป็นกรณีพิเศษโดยเฉพาะแล้ว ทั้งนี้ โดยจะมอบหมายให้บุคคลใดเป็น “เจ้าท่า” ก็ได้ตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่าจะเห็นสมควร และการที่บุคคลใดได้รับมอบหมายให้เป็น “เจ้าท่า” บุคคลนั้นก็มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ในส่วนที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง หากใช่เป็นการทำการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่าแต่อย่างใดไม่ในกรณีเช่นนี้จึงมิใช่เป็นเรื่องการมอบอำนาจตามข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมุ่งหมายถึงการมอบให้ผู้อื่นผู้ใดมีอำนาจไปกระทำการแทนผู้มอบ^๕ ฉะนั้น ผู้รับมอบจึงมิได้มีอำนาจเป็นของตนเอง ขึ้นมาด้วยแต่อย่างใด อีกทั้งบุคคลที่อธิบดีจะมอบอำนาจเพื่อให้ปฏิบัติราชการแทนได้นั้นมีจำกัดเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกับผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ หากใช่เป็นผู้ที่อธิบดีจะมอบอำนาจให้ได้ไม่^๖ เมื่อความมุ่งหมายในเรื่องนี้ของบทกฎหมายทั้งสองแตกต่างกัน กรณีจึงย่อมไม่อาจนำบทบัญญัติข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ มาใช้บังคับแก่การมอบหมายให้บุคคลใดเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯ ได้ ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๗๖/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๙ ได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๕๗๗ แล้ว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. สำหรับปัญหาประการที่สองซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการมอบหมายของอธิบดีกรมเจ้าท่าตามข้อ ๑ นั้น จะต้องมอบให้แก่ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” โดยตรงมิใช่มอบให้แก่ “จังหวัด” ใช่หรือไม่ นั้น เห็นว่า จังหวัดเป็นส่วนราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค^๗มีฐานะเป็น

แต่งตั้งเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย และให้ระบุให้ชัดเจนว่าผู้ได้รับแต่งตั้งนั้น มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เพียงใด

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๖บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องตามเชิงอรรถที่ (๒)

๗บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย (ตีความตามข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ กรณีอธิบดีกรมสามัญศึกษามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๘๐๑/๔๔๐๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๑๙

๘บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่อง การมอบอำนาจของอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรให้ผู้อำนวยการกองปฏิบัติราชการแทน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๖๐๑/๑๒๑๒ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๒๕

๙ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ

ข้อ ๔๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(๑) จังหวัด

นิติบุคคล^๔ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน นอกจากนั้น ยังเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอด้วย^๕ โดยนัยนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย^๖ ฉะนั้น แม้ว่าคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๗๖/๒๕๒๙ จะระบุมอบหมายอำนาจ “เจ้าท่า” ให้แก่ “จังหวัด” โดยมีได้กล่าวถึง “ผู้ว่าราชการจังหวัด” โดยตรงก็ตาม แต่ก็ไมอาจจะเข้าใจเป็นอย่างอื่นได้ว่า ผู้ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “เจ้าท่า” ตามคำสั่งนั้นย่อมได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามนัยของบทกฎหมายดังกล่าวนั่นเอง อนึ่ง การมอบอำนาจให้ส่วนราชการโดยตรงนั้นก็ปรากฏว่า ได้มีการบัญญัติไว้ให้กระทำได้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น มาตรา ๒๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ และมาตรา ๓๑^๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพล

(๒) อำเภอ

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ

ข้อ ๔๘ ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ

ข้อ ๕๐ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

^{๑๐}บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องตามเชิงอรรถ (๕)

^{๑๑}พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๒๓ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้นิติบุคคลซึ่งเป็นส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ประกอบธุรกิจตรวจสอบมาตรฐานสินค้าประเภทหรือชนิดใดตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๑๒}พระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๕ รัฐมนตรีอาจให้อำนาจส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นตรวจสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่เพื่อเสนอคณะกรรมการได้

^{๑๓}พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๑ ให้กระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐและ

เรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ นอกจากนี้ แม้แต่ในคำพิพากษาของศาลฎีกาก็ได้เคยมีการวินิจฉัยไว้หลาย
เรื่องว่า กรณีที่เอกชนมีข้อพิพาทกับส่วนราชการ (รวมทั้งจังหวัด) นั้น ผู้รับผิดชอบส่วนราชการ
ตามกฎหมายย่อมเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีแทนส่วนราชการนั้น^{๑๔} โดยเหตุนี้ การที่จะระบุในคำสั่ง
ว่ามอบหมายให้ “จังหวัด” หรือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” จึงหาได้มีผลแตกต่างกันจนถึงขนาดที่
คำสั่งนั้นจะต้องเสียไปแต่อย่างใดไม่

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๙

รัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ปฏิบัติในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

^{๑๔} คำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๕๒๕/๒๕๔๔ คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๔๘/๒๕๐๐ คำพิพากษาฎีกา ที่ ๔๑๗/๒๕๒๐ และคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๔๓๗/๒๕๒๐