

บันทึก

เรื่อง การมอบอำนาจช่วง

(การที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดมอบอำนาจในการทำสัญญาจ้างให้แก่เสนานิการทหาร โดยให้ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจมอบอำนาจช่วงให้รองเสนานิการทหารได้ด้วย จะขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือไม่)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๔/๓๖๓๓ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งจากจังหวัดปทุมธานีตามรายงานของคลังจังหวัดปทุมธานี ว่า โรงงานซ่อมสร้างรถยนต์ทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด ได้ขอเบิกเงินงบประมาณจากคลังจังหวัดปทุมธานี โดยแนบสัญญาจ้างเลขที่ ๗๒/๑๔๗/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๒๖ มาให้ตรวจสอบ ซึ่งสัญญาจ้างดังกล่าวปรากฏว่า กองบัญชาการทหารสูงสุดได้จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดโรจน์วัฒนะให้ทำคันดินป้องกันอุทกภัยรอบบริเวณพื้นที่โรงงานซ่อมสร้างรถยนต์ทหาร เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๒,๖๘๐,๐๐๐ บาท โดยพลเอก สายหยุด เกิดผล ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ทำหนังสือมอบอำนาจให้เสนานิการทหารในฐานะผู้รับมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมแทนมีอำนาจมอบอำนาจช่วงให้รองเสนานิการทหารทำนิติกรรมแทนได้ สัญญาดังกล่าวจึงปรากฏว่า พลอากาศเอก วีระ ไทยกล้า รองเสนานิการทหารผู้รับมอบอำนาจช่วงเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างในฐานะผู้ว่าจ้าง จึงมีปัญหว่าการมอบอำนาจดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ ๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือไม่ ทางจังหวัดปทุมธานีจึงขอหารือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การตีความในเรื่องนี้จะมีผลกระทบกระเทือนถึงระเบียบหลายฉบับ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นต้น ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้ถือเป็นหลักการทั่วไปว่า เมื่อมีการมอบอำนาจไปแล้ว ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นต่อไปอีกไม่ได้ และหลักการนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้เคยตีความในข้อหารือของกรมสามัญศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจของอธิบดีกรมสามัญศึกษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำการแทน ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๑๘๒๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๒ แต่การมอบอำนาจช่วงตามข้อหารือนี้ยังมิได้มีการตีความไว้ว่าจะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด และจะเป็นการมอบอำนาจเกินไปจากหลักการมอบอำนาจโดยทั่วไปหรือไม่ เมื่อมอบอำนาจช่วงไปแล้วความรับผิดชอบจะตกอยู่ที่ผู้ใด

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้นำปัญหาเรื่องนี้เข้าปรึกษาในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการ

ดังกล่าวเห็นว่า การตีความเรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจในทางปกครอง ซึ่งมีผลเกี่ยวโยงถึงระเบียบต่างๆ และเป็นปัญหาในข้อกฎหมายด้วย จึงให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญและกองบัญชาการทหารสูงสุด) แล้ว เห็นว่าปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้มี ๒ ประการ คือ การที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดทำหนังสือมอบอำนาจอนุญาตให้ผู้รับมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมแทนมีอำนาจมอบอำนาจช่วงให้รองเลขาธิการทหารได้ จะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ ๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือไม่ ประการหนึ่ง และเมื่อมีการมอบอำนาจช่วงไปแล้วความรับผิดชอบจะตกอยู่ที่ผู้ใด อีกประการหนึ่ง

(๑) สำหรับปัญหาข้อหนึ่งนั้น ตามความในข้อ ๗^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งกำหนดว่า ผู้มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้จะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ โดยให้คำนึงถึงระดับ ตำแหน่ง หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจเป็นสำคัญโดยได้กำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างของหัวหน้าส่วนราชการไว้ว่าจะมอบได้ตามวงเงินที่กำหนดไว้ นั้น เห็นได้ว่า การมอบอำนาจตามระเบียบนี้แม้จะไม่เจาะจงตัวผู้รับมอบอำนาจ แต่ก็มีเงื่อนไขว่า การจะมอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด จะต้องคำนึงถึงตำแหน่ง และหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้นั้นเป็นสำคัญ แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ว่าการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจให้เฉพาะตัวไม่ประสงค์จะให้ผู้รับมอบอำนาจช่วงต่อไปให้บุคคลอื่นอีก แต่มิได้ห้ามผู้มอบอำนาจเอง ที่จะอนุญาตให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจช่วงให้แก่บุคคลอื่นตามที่ผู้มอบอำนาจได้ระบุตัวไว้แต่อย่างใด

^๑ ข้อ ๗ ผู้มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้จะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ โดยให้คำนึงถึงระดับ ตำแหน่ง หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ที่จะได้รับมอบอำนาจเป็นสำคัญ

การมอบอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างของหัวหน้าส่วนราชการ ให้ถือหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด มอบได้เต็มวงเงินที่ผู้มอบมีอำนาจ

(๒) การมอบอำนาจให้แก่รองหัวหน้าส่วนราชการ ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตั้งแต่ระดับ ๙ หรือเทียบเท่าขึ้นไป มอบได้ไม่เกินวงเงินที่ผู้มอบมีอำนาจ

(๓) การมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการกอง หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตั้งแต่ระดับ ๗ หรือ ๘ หรือเทียบเท่า มอบได้ไม่เกินสามในสี่ของวงเงินที่ผู้มอบมีอำนาจ

(๔) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ใน (๑) (๒) และ (๓) มอบได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของวงเงินที่ผู้มอบมีอำนาจ

การมอบอำนาจอย่างอื่นนอกจากที่กำหนดในวรรคสอง ให้ถือปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง

ให้ผู้มอบส่งสำเนาหลักฐานการมอบอำนาจให้กระทรวงการคลังหรือคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินส่วนภูมิภาคแล้วแต่กรณี ทราบทุกครั้ง

กรณีตามปัญหานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้มีหนังสือมอบอำนาจ ที่ กท.๐๓๐๒/๑๑๐๗๐ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๔ มอบอำนาจให้รองผู้บัญชาการทหารสูงสุดและเสนาธิการทหารคนใดคนหนึ่งมีอำนาจกระทำนิติกรรมในนามของกองบัญชาการทหารสูงสุดและให้มีอำนาจที่จะมอบอำนาจช่วงให้รองเสนาธิการทหารกระทำนิติกรรมในนามของกองบัญชาการทหารสูงสุดแทนได้อีกด้วย การมอบอำนาจดังกล่าวจึงเป็นการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดในฐานะผู้แทนของนิติบุคคล^๒ ย่อมมีอำนาจที่จะมอบให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ในฐานะตัวแทน และมีอำนาจที่จะอนุญาตให้ตั้งตัวแทนช่วงได้ตามมาตรา ๘๐๘^๓ ฉะนั้น จึงไม่เป็นการมอบอำนาจเกินไปจากหลักการมอบอำนาจทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อข้อ ๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ด้วย เพราะผู้รับมอบอำนาจช่วงในกรณีนี้คือรองเสนาธิการทหารนั้นเป็นผู้ที่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นควรให้รับมอบอำนาจช่วงได้ตามหนังสือมอบอำนาจซึ่งกำหนดให้เสนาธิการทหารมอบอำนาจช่วงให้รองเสนาธิการทหารได้ และตามนัยข้อ ๑๔^๔ แห่งข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการสั่งการและโฆษณาการ พ.ศ. ๒๕๐๗ เสนาธิการทหารและรองเสนาธิการทหารก็มีอำนาจทำการแทนผู้บัญชาการทหารสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายได้ และตามข้อ ๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ได้กำหนดไว้ว่าสำหรับส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม การกำหนดให้ส่วนราชการระดับใด ผู้บังคับบัญชาชั้นใด ตำแหน่งใด มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด จึงถือได้ว่าเป็นการมอบอำนาจไว้ล่วงหน้าโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้มอบอำนาจเองให้มีการมอบอำนาจช่วงได้ ทั้งยังได้ระบุตัวผู้ที่รับมอบอำนาจช่วงไว้ด้วย มิใช่เป็นกรณีที่เสนาธิการทหารผู้รับมอบอำนาจได้มอบอำนาจช่วงให้รองเสนาธิการไปเองโดยพลการ

(๒) สำหรับปัญหาข้อสองที่ว่า เมื่อได้มีการมอบอำนาจช่วงไปแล้ว ความรับผิดชอบอยู่ที่ผู้ใดนั้น เห็นว่า เมื่อเสนาธิการทหารผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจที่จะตั้งผู้รับมอบอำนาจช่วงหรือตัวแทนช่วงได้ตามหนังสือมอบอำนาจของผู้บัญชาการทหารสูงสุด ความรับผิดชอบของเสนาธิการ

^๒ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๑๑ กองบัญชาการทหารสูงสุด มีหน้าที่เตรียมกำลังรบและป้องกันราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา ๑๗ ให้กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ เป็นนิติบุคคล

^๓ มาตรา ๘๐๘ ตัวแทนต้องทำการด้วยตนเอง เว้นแต่จะมีอำนาจใช้ตัวแทนช่วงทำการได้

^๔ ข้อ ๑๔ ปลัดกระทรวงกลาโหม ให้ทำการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตามที่ได้รับมอบหมายได้

ผู้ดำรงตำแหน่ง รอง ผู้ช่วย เสนาธิการ รองเสนาธิการ หรือผู้ช่วยเสนาธิการของส่วนราชการใด ให้ทำการแทนผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการนั้น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้

การทหาย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๑๓^๔ และมาตรา ๘๑๔^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนรองเสนาธิการทหารผู้รับมอบอำนาจช่วงหากกระทำการโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจก็อาจต้องรับผิดชอบตามนัยมาตรา ๘๒๓^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหากการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดแล้วอาจต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๔๒๐^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับกองบัญชาการทหารสูงสุดในฐานะตัวการย่อมต้องร่วมรับผิดชอบตามนัยมาตรา ๘๒๐^๘ มาตรา ๘๒๒^{๑๐} และมาตรา ๘๑๔^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๖๖

^๔ มาตรา ๘๑๓ ตัวแทนผู้ใดตั้งตัวแทนช่วงตามที่ตัวการระบุให้ตั้ง ท่านว่าตัวแทนผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบแต่เพียงในกรณีที่ตนได้รู้ว่าตัวแทนช่วงนั้นเป็นผู้ที่ไม่เหมาะสมแก่การ หรือเป็นผู้ที่ไม่สมควรไว้วางใจแล้วและมีได้แจ้งความนั้นให้ตัวการทราบหรือมิได้เลิกลอนตัวแทนช่วงนั้นเสียเอง

^๖ มาตรา ๘๑๔ ตัวแทนช่วงย่อมรับผิดชอบโดยตรงต่อตัวการฉันใด กลับกันก็ฉันนั้น

^๗ มาตรา ๘๒๓ ถ้าตัวแทนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยปราศจากอำนาจก็ทำนอกทำเหนือขอบอำนาจก็ดี ท่านว่าย่อมไม่ผูกพันตัวการ เว้นแต่ตัวการจะให้สัตยาบันแก่การนั้น

ถ้าตัวการไม่ให้สัตยาบัน ท่านว่าตัวแทนย่อมต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกกล่าวพาดพิงตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลภายนอกนั้นได้รู้ถือว่าตนทำการโดยปราศจากอำนาจหรือทำนอกเหนือขอบอำนาจ

^๘ มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^๙ มาตรา ๘๒๐ ตัวการย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลายอันตัวแทนหรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน

^{๑๐} มาตรา ๘๒๒ ถ้าตัวแทนทำการอันใดเกินอำนาจตัวแทน แต่ทางปฏิบัติของตัวการทำให้บุคคลภายนอกมีมูลเหตุอันสมควรจะเชื่อว่าการอันนั้นอยู่ภายในขอบอำนาจของตัวแทนไซ้ ท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตราก่อนนี้เป็นบทบังคับ แล้วแต่กรณี

^{๑๑} มาตรา ๘๑๔ ตัวแทนช่วงย่อมรับผิดชอบโดยตรงต่อตัวการฉันใด กลับกันก็ฉันนั้น