

บันทึก

เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลาง ไปยังราชการส่วนภูมิภาค

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๑๖๖๕๖ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๒๑๑/๑๑๐๔๙ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากจังหวัดต่าง ๆ ว่า กระทรวงทบวง กรมต่าง ๆ ได้มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยไม่ได้มอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ซึ่งการมอบอำนาจในลักษณะดังกล่าวเป็นการยกเว้น จำกัด หรือตัดทอน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วเห็นว่า การมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำมิได้ เพราะน่าจะขัดเจตนารมณ์มาตรา ๓๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการ อื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้ กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบ อำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

(๑) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๔) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๕) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๖) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวงอธิบดี หรือผู้ดำรง ตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

๑๒๑

๑๒๑

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

(๑) เมื่อพิจารณามาตรา ๓๑^๒ แล้ว จะเห็นว่ามาตรา ๓๑ วรรคสอง จึงหมายถึง หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางเท่านั้น ไม่อาจหมายความว่าไปถึงหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดใน ราชการส่วนภูมิภาคด้วย

(๒) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ของคณะกรรมการการกบริหารและการยุติธรรม คณะกรรมาธิการฯ ได้ให้ตัดคำว่า “หรือ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด” ในตอนท้ายของร่างมาตรา ๓๙ (๔) (๕) (๖) และ (๗) (คือ มาตรา ๓๘ (๔) (๕) (๖) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔) ออก ตามที่กรรมาธิการ นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา และนายพิศาล มูลศาสตร์สาทร ขอ แปรญัตติตั้งนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายในการมอบอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค ต้องการที่จะมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น โดยไม่อาจมอบให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดใน ส่วนภูมิภาคได้

กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า การมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัดโดยไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำไม่ได้ เพราะน่าจะขัดเจตนารมณ์มาตรา ๓๘ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้นเพื่อให้การมอบอำนาจเป็นไป โดยถูกต้อง และถือเป็นแนวทางปฏิบัติในแนวทางเดียวกันสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาใช้ อำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะต้องมอบอำนาจในลักษณะดังกล่าวให้มอบอำนาจให้

ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้า ส่วนราชการประจำอำเภอ

ฯลฯ

ฯลฯ

การมอบอำนาจของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงในฐานะหัวหน้า ส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวง หรือการมอบ อำนาจของหัวหน้าส่วนราชการซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕ ให้นำความใน (๗) มาใช้บังคับโดย อนุโลม

การมอบอำนาจตามมาตรานี้ให้ทำเป็นหนังสือ

คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติก็ได้

^๒มาตรา ๓๑ กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง อาจแบ่ง ส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่ แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ ได้

สำหรับกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุด จะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการ ของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน และเพื่อให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปด้วยความคล่องตัว จึงเห็นควรให้ผู้มอบอำนาจกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นเรื่องการตีความกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีความเข้าใจแตกต่างไปจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น และการที่คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ วรรคสี่ มีมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน และมีมติให้กระทรวง ทบวง กรม ผู้มอบอำนาจกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอีกทอดหนึ่งตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยนั้น ยังมีปัญหาว่าจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอเสนอปัญหาทั้งสองประการนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้วเห็นว่า ปัญหาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณามีสองประการ คือ (๑) กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยตรง โดยไม่มอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้หรือไม่ และ (๒) การที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๔ วรรคสี่ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและให้กระทรวง ทบวง กรมผู้มอบอำนาจขึ้นต้นกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจต่อไปให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอีกทอดหนึ่งได้ จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

สำหรับปัญหาประการที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า การมอบอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๙^๓ และมาตรา ๔๐^๔

^๓มาตรา ๓๙ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๔ โดยชอบแล้วผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๔ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา ๓๔ (๙) ก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่องค์ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นแล้ว

^๔มาตรา ๔๐ ในการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๔ (๔) ถึง (๑๑) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในกระทรวง ทบวง กรม โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าของส่วนราชการจะเป็นผู้มอบอำนาจให้ผู้ช่วยของตนหรือผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติราชการแทน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรืออธิบดีอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจระหว่างข้าราชการในการบริหารราชการส่วนกลางด้วยกัน แต่ถ้ากระทรวง ทบวงกรมใด ได้แบ่งส่วนราชการไปประจำอยู่ในต่างจังหวัดและได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ส่วนราชการที่ประจำอยู่ในต่างจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดจึงมีผู้บังคับบัญชาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด ด้วยเหตุนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ จึงได้วางระบบเรื่องการมอบอำนาจของรัฐมนตรี้ว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีไปยังส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาคว่า ให้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในจังหวัด และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ กฎหมายได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจดังกล่าว จากระบบการมอบอำนาจดังได้กล่าวมา การมอบอำนาจของปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ที่มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด โดยตรง จึงเป็นการมอบอำนาจที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

อาจมีข้อโต้แย้งว่า มาตรา ๓๘ (๗) ได้บัญญัติให้อธิบดีมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสองได้ และมาตรา ๓๘ (๘) ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการกองมอบอำนาจให้ข้าราชการในส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสองปฏิบัติราชการแทนได้ และความในมาตรา ๓๑ วรรคสองมีว่า กรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานเลขานุการกรมหรือกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองก็ได้ เมื่อกรมนั้นได้แบ่งส่วนราชการออกไปปฏิบัติราชการในจังหวัดต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดแบ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวงทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

หรือไม่ก็ตาม ส่วนราชการดังกล่าวย่อมอยู่ในความหมายของส่วนราชการอื่นตามนัยมาตรา ๓๑ วรรคสอง ฉะนั้น อธิบดีจึงอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ตามนัยมาตรา ๓๘ (๗) สำหรับข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า คำว่า “หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง” หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในราชการส่วนกลาง แม้ว่าส่วนราชการนั้น ๆ จะไปตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ แต่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการไม่ได้กำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค เช่น ส่วนราชการของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ซึ่งได้แบ่งเป็นส่วนราชการอื่น ได้แก่ ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๑ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๒ ฯลฯ ซึ่งไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค แต่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการมิได้กำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนราชการของกรมการบินพาณิชย์ ซึ่งได้แบ่งเป็นส่วนราชการอื่น ได้แก่ ท่าอากาศยานต่าง ๆ ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดบางจังหวัด ส่วนคำว่า “หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด” หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการซึ่งปฏิบัติราชการประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาคตามนัยมาตรา ๖๐ (๒)^๖ เช่น ส่วนราชการของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการเป็นราชการส่วนกลางซึ่งได้แก่สำนักงานเลขานุการกรม และกองต่าง ๆ และราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้แก่สำนักงานขนส่งจังหวัด อนึ่ง พึงเข้าใจว่าส่วนราชการของกรมต่าง ๆ ที่มีข้าราชการปฏิบัติราชการประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ มิได้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคไปทั้งหมด กรมใดจะมีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคจะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ การมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติราชการแทนอธิบดีจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘ (๗) ว่า จะต้องมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะข้าราชการดังกล่าวมิใช่ข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๔^๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดคงมีอำนาจตามมาตรา ๕๗ (๔)^๘ เพียงแต่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ซึ่งมีใช้ข้าราชการของราชการส่วน

^๖มาตรา ๖๐ ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดดังนี้

(๑) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

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

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

^๘มาตรา ๕๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือผู้บัญชาการทหารใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ

ภูมิภาคให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในจังหวัดและมีได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติราชการแทนได้โดยไม่ต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าจะมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในจังหวัดและมีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค คือ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดตามมาตรา ๖๐ (๒) “มาตรา ๕๓^{๑๐} และมาตรา ๕๔^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นตามมาตรา ๓๙^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”

สำหรับปัญหาประการที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘^{๑๓} วรยศี แห่ง

คำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖), ข้างต้น

๑๐มาตรา ๕๓ ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานรองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่าง ๆ ในกระทรวงหรือทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคน ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงในคณะกรรมการจังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งได้

๑๑โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕), ข้างต้น

๑๒โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

๑๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ก็ย่อมจะกระทำได้ เพราะการกำหนดดังกล่าวเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปอีกทอดหนึ่ง หรือจะกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมผู้มอบอำนาจขึ้นต้นระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นก่อนตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง^{๙๔} นั้น เห็นว่า ไม่อาจกระทำได้ เพราะการมอบอำนาจต่อไปของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามมาตรา ๓๘ (๙)^{๙๕} นั้น กฎหมายได้บัญญัติในลักษณะให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องรับผิดชอบในการมอบอำนาจต่อไปตามมาตรา ๔๐^{๙๖} ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจกำหนดในลักษณะที่เป็นการบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป ส่วนการให้ความเห็นชอบแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในอันที่จะมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนั้น คณะรัฐมนตรีไม่อาจกำหนดในลักษณะที่เป็นการบังคับให้กระทรวง ทบวง กรม ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นต้องให้ความเห็นชอบการมอบอำนาจต่อไปของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เป็นการล่วงหน้าได้ เพราะการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๘ (๙) กฎหมายได้บัญญัติให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นเสียก่อน และในกรณีดังกล่าวนี้ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นอาจกำหนดโดยระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดก็ให้ถือว่าผู้มอบอำนาจขึ้นต้นได้ให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๓๙ ไว้ล่วงหน้าแล้ว ก็ย่อมกระทำได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินว่า ในการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ ผู้มอบอำนาจจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้

^{๙๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

^{๙๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^{๙๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

ดังต่อไปนี้...” ฉะนั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคสี่ กำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงกฎหมายที่กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นดังได้กล่าวมาข้างต้น เช่น เรื่องการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้โดยเฉพาะว่าให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย ในการนี้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมอาจมอบอำนาจการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือให้ประกอบกิจการโรงงานให้ผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นสมควรได้ เช่น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมอาจมอบอำนาจให้อุตสาหกรรมจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้โดยตรง โดยไม่ต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน และในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีจะกำหนดการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมให้แตกต่างไปจากที่พระราชบัญญัติโรงงานบัญญัติไว้ไม่ได้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ในการมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางไปให้ราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติราชการแทนกระทรวง ทบวง กรม จะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยตรงไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนก็ได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นก่อน และเพื่อความสะดวกรวดเร็วผู้มอบอำนาจชั้นต้นควรระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนด้วยว่า ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไป ก็ให้กระทำได้

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๖