

บันทึก

เรื่อง ทารอปัญหากฎหมาย

(กรณีกรมสามัญศึกษาหรือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจ)

กรมสามัญศึกษาได้มีหนังสือ ที่ ศธ.๐๘๐๒/๓๑๙๓๓ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๒๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ แต่ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้รับมอบอำนาจที่จะมอบอำนาจแก่ผู้อื่นต่อไปอีก นั้น ในกรณีเช่นนี้ หากอธิบดีจะมอบอำนาจโดยระบุในหนังสือมอบอำนาจว่า “อธิบดีกรมสามัญศึกษาขอมอบอำนาจการ....ให้นาย ก. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนาย ก.” หนังสือมอบอำนาจดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้นั้น หากอธิบดีได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทน และปรากฏว่า

๒.๑ ผู้รับมอบอำนาจกระทำการตามที่ได้รับมอบอำนาจผิดพลาด ทำให้เกิดความเสียหาย หรือ

๒.๒ ผู้รับมอบอำนาจกระทำการ นอกเหนือจากขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนดไว้ในหนังสือมอบอำนาจ ทำให้เกิดความเสียหาย

ทั้ง ๒ กรณีดังกล่าว อธิบดีและผู้รับมอบอำนาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือไม่ อย่างไร

๓. ในการมอบอำนาจนั้น มีวิธีใดที่ผู้มอบอำนาจจะไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและกรมสามัญศึกษา) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

สำหรับปัญหาข้อ ๑ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า อธิบดีกรมสามัญศึกษาได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการแทนตามความในข้อ ๔๒ วรรคสี่ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ แต่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีราชการมากจึงมีความประสงค์ที่จะมอบอำนาจต่อให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคลำดับรองลงไปกระทำการแทนในเรื่องนี้ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาจึงมีอยู่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับมอบอำนาจจากอธิบดีจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนต่อไปได้หรือไม่ ในเมื่อไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้ผู้อื่นต่อไปอีกได้

ปัญหาข้อนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจต่อให้ผู้อื่นกระทำการแทนไม่ได้ เพราะข้อ ๔๒ วรรคสี่<sup>๑</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้อำนาจอธิบดีที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนต่อไปอีก และผู้ว่าราชการจังหวัดจะอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ ๕๓ วรรคสอง<sup>๒</sup> ตามข้อ ๕๓ เป็นการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงไปทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจของอธิบดีที่ตนได้รับมอบมาให้แก่ผู้อื่นต่อไปอีกไม่ได้

สำหรับปัญหาข้อ ๒ ที่ถามว่าในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับมอบอำนาจทำการตามที่ได้รับมอบอำนาจผิดพลาด ทำให้เกิดความเสียหายหรือทำการนอกเหนืออำนาจที่ได้รับมอบอธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือไม่ อย่างนั้น เห็นว่าถ้าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นการละเมิด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๔๒๐<sup>๓</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดทำการ<sup>๔</sup> โดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๘๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว ส่วนกรมสามัญศึกษา

<sup>๑</sup> ข้อ ๔๒

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่อธิบดีมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนอธิบดี ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>๒</sup> ข้อ ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ มอบอำนาจให้ข้าราชการลำดับรองลงไปกระทำการแทนก็ได้ เพราะการมอบอำนาจในเรื่องนั้น มีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดก็ได้

<sup>๓</sup> มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

<sup>๔</sup> มาตรา ๘๒๓ ถ้าตัวแทนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยปราศจากอำนาจก็ดี หรือทำนอกทำเนียบขอบอำนาจก็ดี ท่านว่าย่อมไม่ผูกพันตัวการ เว้นแต่ตัวการจะให้สัตยาบันแก่การนั้น

ถ้าตัวการไม่ให้สัตยาบัน ท่านว่าตัวแทนย่อมต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกโดยลำพังตนเอง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า บุคคลภายนอกนั้นได้รู้หรือควรรู้ว่าคนทำการโดยปราศจากอำนาจหรือทำนอกเหนือขอบอำนาจ

อาจต้องร่วมรับผิดชอบด้วยตามมาตรา ๗๖<sup>๕</sup> มาตรา ๘๒๐<sup>๖</sup> และมาตรา ๘๒๒<sup>๗</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับปัญหาข้อ ๓ นั้น ได้ชี้แจงเกี่ยวกับความรับผิดชอบของอธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ในข้อ ๒ แล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๒

---

<sup>๕</sup> มาตรา ๗๖ ผู้จัดการทั้งหลายก็ดี ผู้แทนอื่น ๆ ก็ดี ของนิติบุคคล หากทำการตามหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลอื่นไซ้ ท่านว่านิติบุคคลจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่มีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่ตัวผู้เป็นต้นเหตุทำความเสียหายได้ภายหลัง

ถ้าและความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นเกิดแต่ทำการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งมีได้อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งนิติบุคคลนั้นไซ้ ท่านว่าสมาชิก หรือผู้จัดการทั้งหลายเหล่านั้นบรรดาที่ได้ออกเสียงลงมติให้ทำการเช่นนั้น กับทั้งผู้จัดการและผู้แทนอื่น ๆ ทั้งหลาย บรรดาที่ได้เป็นผู้ลงมือทำการจะต้องรับผิดชอบร่วมกันออกใช้ค่าสินไหมทดแทน

<sup>๖</sup> มาตรา ๘๒๐ ตัวการย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอก ในกิจการทั้งหลายอันตัวแทนหรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน

<sup>๗</sup> มาตรา ๘๒๒ ถ้าตัวแทนทำการอันใดเกินอำนาจตัวแทน แต่ทางปฏิบัติของตัวการทำให้บุคคลภายนอกมีมูลเหตุอันสมควรจะเชื่อว่าการอันนั้น อยู่นภายในขอบอำนาจของตัวแทนไซ้ ท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตราก่อนนี้เป็นบทบังคับ แล้วแต่กรณี.