

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๔/๔๐๒๘ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานเทศบาลตำบลอัมพวา ได้มีหนังสือขอหารือมายังสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม (สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ สาขาสมุทรสงครามเดิม) ในกรณีที่อธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์เดิม) ในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มีคำสั่งมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเทศบาลตำบลอัมพวาออกคำสั่งทางปกครองแล้ว และไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ถูกคำสั่ง จะต้องเสนอคำอุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยไปยังผู้ใดระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงคราม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือต้องเสนอคำอุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยไปยังปลัดกระทรวงคมนาคมในกรณีที่ออกคำสั่งทางปกครองในฐานะ “เจ้าท่า” ตามที่ได้รับมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่า และในกรณีที่เทศบาลตำบลอัมพวา ออกคำสั่งทางปกครองในฐานะ “เจ้าท่า” ในการเสนอคำอุทธรณ์ต้องเสนอผ่านสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม ก่อนหรือไม่

สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม พิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กำหนดค่านิยมของ “เจ้าท่า” หมายถึง อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย ดังนั้น การกระทำใด ๆ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่รับมอบอำนาจ “เจ้าท่า” จากอธิบดีกรมเจ้าท่า จึงไม่น่ากระทำในฐานะเป็นอธิบดีกรมเจ้าท่า แต่เป็นการกระทำในฐานะเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า จึงเห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับมอบอำนาจ “เจ้าท่า” จากอธิบดีกรมเจ้าท่า แต่ผู้บริหารท้องถิ่นผู้ทำคำสั่งทางปกครองมิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมเจ้าท่า ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอุทธรณ์จึงไม่น่าจะใช้ปลัดกระทรวงคมนาคม

กรมเจ้าท่า พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการ “มอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งเป็นกรณีที่มิบพบบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการมอบหมายไว้เป็นกรณีพิเศษโดยเฉพาะ กับกรณีคำสั่ง “มอบอำนาจ” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อใช้อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ยังคงมีความแตกต่างกันในผลของกฎหมายที่เป็นประเด็นปัญหาในการขอหารือ กล่าวคือ

๑. กรณีการ “มอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ที่บัญญัติว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ตามเรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๓๐ สรุปความว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย” ฉะนั้น ผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายจึงเป็นผู้ที่กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยระบุแต่งตั้งให้เป็นเจ้าท่าโดยตรงแล้ว และเนื่องจากในพระราชบัญญัตินี้มิได้มีบทบัญญัติใดจำกัดการมอบหมายของอธิบดีกรมเจ้าท่าไว้ว่า จะต้องมอบหมายให้แก่บุคคลใดโดยเฉพาะ อธิบดีกรมเจ้าท่าจึงอาจมอบหมายให้ข้าราชการสังกัดกรมเจ้าท่าหรือข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่นเป็นเจ้าท่าได้ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ นั้น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ “มอบหมาย” ไว้เป็นกรณีพิเศษโดยเฉพาะแล้วโดยจะมอบหมายให้บุคคลใดเป็น “เจ้าท่า” ก็ได้ตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่าจะเห็นสมควร และการที่บุคคลใดได้รับมอบหมายให้เป็น “เจ้าท่า” บุคคลนั้นก็มิอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ ในส่วนที่รับมอบหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง หากใช่เป็นการทำการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่าแต่อย่างใดไม่ กรณีนี้จึงมิใช่เป็นเรื่องการมอบอำนาจตามข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ (ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔) ซึ่งมุ่งหมายถึงการมอบให้ผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจกระทำการแทนผู้มอบ ฉะนั้น ผู้รับมอบจึงมิได้มีอำนาจเป็นของตนเองขึ้นมาด้วยแต่อย่างใด

โดยในการปฏิบัติราชการทางปกครองของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามที่ได้รับ “มอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จากอธิบดีกรมเจ้าทานั้น เป็นไปโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๙๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ เมื่อพิจารณาคำอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วย สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาจะเสนอเรื่องผ่านสำนักกฎหมาย กรมเจ้าท่า เพื่อให้เสนอปลัดกระทรวงคมนาคมพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป ตามนัยของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรณีการ “มอบอำนาจ” “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแผนกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การออกคำสั่งมอบอำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่า ตามคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๓๒๐/๒๕๔๗ และคำสั่ง ที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ ในลักษณะที่มีบทบัญญัติแสดงอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งว่า “อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (อธิบดีกรมเจ้าท่า ปัจจุบัน) “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้...” และการออกคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๑๘๕/๒๕๔๘ ที่มีบทบัญญัติว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จึงมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ ... ” นั้น เป็นการ “มอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือเป็นการออกคำสั่ง “มอบอำนาจ” ที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมาย กรมเจ้าท่าจึงขอหารือว่า

๑. คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๓๒๐/๒๕๔๗ คำสั่ง ที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ และคำสั่ง ที่ ๑๘๕/๒๕๔๘ เป็นการ “มอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือเป็นคำสั่ง “มอบอำนาจ” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งสองกรณีได้แก่ผู้ใด

๒. หากคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งมอบอำนาจ จะอยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขคำสั่งให้ครบถ้วนและถูกต้องตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วยหรือไม่ อย่างไร

๓. ในกรณีที่เทศบาลตำบลอัมพวา ออกคำสั่งทางปกครองในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ การเสนอคำอุทธรณ์เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พิจารณา ต้องเสนอผ่านสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม ด้วยก่อนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมเจ้าท่า โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) และผู้แทนเทศบาลตำบลอัมพวา เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า สมควรที่จะพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า บทนิยามคำว่า “เจ้าท่า” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หมายความว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย” นั้น เป็น “การมอบอำนาจ” หรือ “การมอบหมาย” กล่าวคือ

หลักการของ “การมอบอำนาจ” ตามมาตรา ๓๘^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “มอบอำนาจ” ในมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ว่า ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้มอบอำนาจย่อมมีดุลพินิจที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนตามที่ได้รับมอบอำนาจในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในกรณีนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้มีอำนาจหรือใช้อำนาจหรือสั่งการได้ตามกฎหมาย แต่ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทนตน และบุคคลผู้ได้รับมอบอำนาจนั้นสามารถลงนามในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ใช้อำนาจได้ อย่างไรก็ตาม หลักของการมอบอำนาจนี้เนื่องจากผู้มอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบในอำนาจของตน ผู้มอบอำนาจจึงต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ

^๑ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติให้ผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“มอบอำนาจ” หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด เว้นแต่การอนุญาตตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

รวมทั้งสามารถวางแผนทาง กำหนดรายละเอียด และกำกับดูแลวิธีปฏิบัติราชการเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหรือลักษณะของงานที่ได้รับมอบด้วย

สำหรับ “การมอบหมาย” นั้น เมื่อมาตรา ๓๘^๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้เฉพาะหลักเกณฑ์ของ “การมอบอำนาจ” ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติราชการแทนเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีได้ กำหนดเรื่องการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นไว้แล้ว ก็ย่อมเป็นไปตามนั้น เนื่องจากเป็นอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยผู้มอบหมายสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการได้ โดยผู้ได้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการมอบหมายนั้น ๆ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น มาตรา ๑๖^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย” หรือ มาตรา ๖^๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติว่า “ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลางมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ” ซึ่งกรณีนี้จะไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

ดังนั้น จากกรณีข้อหาหรือของกรมเจ้าท่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงแยกพิจารณาเป็น ๔ ประเด็นดังนี้

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

การขออนุญาต การอนุญาต การขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือออกใบอนุญาต รวมทั้งการไม่อนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตจะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๕ มาตรา ๖ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลางมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ

ให้นายทะเบียนกลางเป็นนายทะเบียนประจำกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ภายในเขตกรุงเทพมหานคร

ให้ขนส่งจังหวัดเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ภายในเขตจังหวัดของตน

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้นายทะเบียนกลางมีอำนาจมอบหมายกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำแทนได้

กรมมอบหมายตามวรรคสี่ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๓๒๐/๒๕๔๗ คำสั่งกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ และคำสั่งกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๑๘๕/๒๕๔๘ เป็น “การมอบหมาย” อำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือเป็นคำสั่ง “มอบอำนาจ” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เห็นว่า เมื่อมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “เจ้าท่า” หมายความว่า “อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย” ไว้แล้ว จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องการมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยจะมอบหมายให้ผู้ใดก็ตามเป็นเจ้าท่าได้ตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่าจะเห็นสมควร เนื่องจากในการปฏิบัติราชการหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่กำหนดให้ผู้มีฐานะเป็นเจ้าท่าต้องปฏิบัติราชการ ดำเนินการหรือใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเข้าถึงพื้นที่ได้โดยตรง เมื่ออธิบดีกรมเจ้าท่าใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ “มอบหมายให้ผู้อื่น” เป็นผู้ปฏิบัติราชการหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นเป็นอำนาจของตนเอง โดยผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายจะมีฐานะเป็น “เจ้าท่า” ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เช่นเดียวกับอธิบดีกรมเจ้าท่า และไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่า ดังนั้น การมอบหมายในกรณีตามข้อหาเรื่องนี้จึงไม่ใช่เรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ใดผู้หนึ่งมีอำนาจกระทำการแทน และไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเรื่อง “การมอบอำนาจ” ตามมาตรา ๓๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ ๒๗/๒๕๓๐^๗ และเรื่องเสร็จ ที่ ๖๘๗/๒๕๕๑^๘

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า อธิบดีกรมเจ้าท่าในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้ออกคำสั่งกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๓๒๐/๒๕๔๗ และคำสั่งกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ และคำสั่งกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๑๘๕/๒๕๔๘ เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดอำนาจหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานในฐานะเจ้าท่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อรองรับการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแม้ว่าคำสั่งดังกล่าวข้างต้นจะเป็น “การมอบอำนาจ” ก็ไม่เข้าหลักเกณฑ์การมอบอำนาจ เนื่องจากเป็น “การมอบหมาย” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ บันทึก เรื่อง การมอบหมายให้จังหวัดเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๙๕ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๔๘ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒๕๔๒ ดังนั้น หากผู้บริหารเทศบาลตำบลอัมพวาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่า ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ แล้ว ก็มิฐานะเป็น “เจ้าท่า” เช่นเดียวกับอธิบดีกรมเจ้าท่า โดยไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมเจ้าท่า

ประเด็นที่สอง ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายแพ่งและวิธีพิจารณาความปกครอง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แก่ผู้ใด เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า หากผู้บริหารเทศบาลตำบลอัมพวาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าให้มีฐานะเป็น “เจ้าท่า” เช่นเดียวกับอธิบดีกรมเจ้าท่าแล้ว และหากผู้บริหารเทศบาลตำบลอัมพวาออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของหรือครอบครองสิ่งปลูกสร้างที่รูกล้าลำน้ำรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปภายในระยะเวลาที่กำหนด และถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยและได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว กรณีนี้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๑๐)^๙ แห่งกฎหมายแพ่งและวิธีพิจารณาความปกครอง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม เมื่อพิจารณาในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่า กรณีนี้เป็นเรื่องการมอบหมาย ซึ่งไม่ได้อยู่ในหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ต้องพิจารณาในประเด็นนี้

ประเด็นที่สี่ การเสนอคำอุทธรณ์ไปยังผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องเสนอผ่านสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม ก่อนหรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลอัมพวาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่าให้มีฐานะเป็น “เจ้าท่า” และผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น ในการเสนอคำอุทธรณ์จึงไม่ต้องเสนอผ่านสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๓ สาขาสมุทรสงครามอีก ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๑๐)^{๑๐} แห่งกฎหมายแพ่งและวิธีพิจารณาความปกครอง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตด้วยว่า เพื่อให้การมอบหมายตามนัยคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีดังกล่าวมีความชัดเจนทั้งในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติสมควรที่อธิบดีกรมเจ้าท่าจะพิจารณาดำเนินการแก้ไขคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว

^๙ ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๐) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

๑.ล๑

๑.ล๑

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา
(นายอัคร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔