

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมอนามัย

กรมอนามัยได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๒๗.๐๔/๕๕๘๘ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๔ ออกคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔๔/๒๕๔๖ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปโดยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และอธิบดีกรมอนามัยผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกคำสั่งกรมอนามัย ที่ ๑๐๓๒/๒๕๔๗ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาอนามัยสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่เป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ และสอดคล้องกับนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัด

เนื่องจากในการประชุมคณะกรรมการสาธารณสุข ครั้งที่ ๔๓-๓/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๙ ที่ประชุมได้พิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายในการมอบอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมอนามัยดังกล่าว แต่ยังหาข้อยุติไม่ได้ โดยฝ่าย ที่เห็นว่าเห็นว่าการมอบอำนาจ “ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ให้เหตุผลว่า แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจในการสั่ง การ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ปฏิบัติราชการแทนได้ก็ตาม แต่การมอบอำนาจเช่นนั้นได้ถูกจำกัดขอบเขตให้ทำได้ในเรื่องการ ปฏิบัติราชการทั่วไปหรือเป็นการมอบอำนาจทั่วไปที่มีได้มีกฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้ เป็นอย่างอื่นเท่านั้น แต่การใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุขตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็น กรณีที่กฎหมายได้บัญญัติมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไว้เป็นกรณีเฉพาะ จึงถือว่าอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์เป็นอำนาจพิเศษเฉพาะที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมอบอำนาจให้ผู้ว่า

ราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการมอบอำนาจที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ฝ่ายที่สองที่เห็นว่าคำสั่ง “ชอบด้วยกฎหมาย” ให้เหตุผลว่า มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติเป็นหลักการทั่วไปในการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน แต่หากการดำเนินการใดมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ กรณีย่อมต้องเป็นไปตามนั้น สำหรับอำนาจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนของการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามมาตรา ๖๖ และในส่วนของการสั่งระงับเหตุตามมาตรา ๘ ของอธิบดีกรมอนามัย เป็นอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมอนามัยพึงต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ดังนั้น จึงมิได้เป็นอำนาจเสร็จเด็ดขาดแต่อย่างใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมอนามัยจึงสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการสาธารณสุขจึงมีมติให้ฝ่ายเลขานุการหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติต่อไป ในการนี้กรมอนามัยในฐานะเลขานุการคณะกรรมการสาธารณสุข จึงขอหารือประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมอนามัยดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสามารถมอบอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้มาตรา ๓๘ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบ

^๑มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

๑ล๑

๑ล๑

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นให้แก่รัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ถ้าไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่องการมอบ อำนาจไว้ก็ตาม แต่การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องเป็น การมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนเฉพาะแต่อำนาจในการปฏิบัติราชการ โดยทั่วไปเท่านั้น

สำหรับกระบวนการในการอุทธรณ์นั้นกำหนดขึ้นก็เพื่อประโยชน์ในการเยียวยา ความเดือดร้อนของบุคคลซึ่งได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖^๒ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับ คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข และกำหนดไว้ในมาตรา ๖๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันให้คำสั่งของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นที่สุดด้วย บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ ดังกล่าวนี้นี้ จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้มีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ต้องเป็น ผู้ที่มีสถานะและมีอำนาจหน้าที่ที่จะเยียวยาความเดือดร้อนของบุคคล เนื่องจากคำสั่งของผู้ที่มี สถานะและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นที่ยุติและเป็นที่สุดฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ อำนาจใน การพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมิใช่อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป แต่มี ลักษณะเป็นอำนาจโดยเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขที่ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งหากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ก็จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจนดังเช่น บทบัญญัติมาตรา ๒๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๒มาตรา ๖๖ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๘ วรรคห้า มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๖๕ วรรคสอง หรือมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีคำสั่งตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ถ้าผู้ที่ ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่รัฐมนตรีจะ เห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว

^๓มาตรา ๖๗ การพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖ ให้รัฐมนตรีพิจารณาโดยไม่ชักช้า

คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

^๔มาตรา ๒๔ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๑ ทวิ ฝ่าฝืนต่อบทแห่ง พระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ให้สัตวแพทย์มีอำนาจยึดใบอนุญาตของผู้นั้นไว้เพื่อ เสนอนายทะเบียน ถ้านายทะเบียนเห็นสมควรจะสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้นเสียก็ได้

ผู้ถูกยึด พักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือผู้ที่ รัฐมนตรีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ถูกลียก ใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต แล้วแต่กรณี

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔๔/๒๕๔๖ เพื่อบอกอำนาจในการพิจารณาและออกคำสั่งอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖^๕ ให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขและผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่อาจกระทำได้

ประเด็นที่สอง อธิบดีกรมอนามัยสามารถมอบอำนาจในการสั่งระงับเหตุตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๘ (๗)^๖ กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นให้แก่รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ถ้าไม่มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ การที่อธิบดีกรมอนามัยได้ออกคำสั่งกรมอนามัยที่ ๑๐๓๒/๒๕๔๗ เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อบอกอำนาจในการสั่งระงับเหตุตามมาตรา ๘^๗

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นที่สุด

๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

๖มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

๑.ล๑

๑.ล๑

๗มาตรา ๘ ในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายดังกล่าวระงับการกระทำหรือให้กระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ถ้าบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งตามวรรคหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาตามสมควร อธิบดีกรมอนามัยจะสั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขปฏิบัติการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายดังกล่าวแทนก็ได้ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์ และบุคคลซึ่งได้รับคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้อธิบดีกรมอนามัยแจ้งแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปฏิบัติการตามความในวรรคสองสำหรับในเขตท้องที่จังหวัดนั้น

แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ของอธิบดีกรมอนามัยให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด
ปฏิบัติราชการแทน เมื่ออำนาจในการสั่งระงับเหตุดังกล่าวเป็นอำนาจการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป
ของอธิบดีกรมอนามัย และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดเรื่องการ
มอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นและมีได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ดังนั้น การที่อธิบดีกรมอนามัยได้
ออกคำสั่งกรมอนามัย ที่ ๑๐๓๒/๒๕๔๗ เพื่อมอบอำนาจของอธิบดีกรมอนามัยในการสั่งระงับ
เหตุตามมาตรา ๘^๔ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน จึงกระทำได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๐

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น