

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนัน  
ไฟโป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานคร

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๗.๔/๗๔๒ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๑ นางสาวอินทิรา พร ยมนา ผู้รับมอบอำนาจจากบริษัท วินมีเดีย อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานเพื่อขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์ในระหว่างวันที่ ๒๕ ถึงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ณ โรงแรมเดอะ แลนด์มาร์ค กรุงเทพมหานคร

กรมการปกครอง เห็นว่า การเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์เป็นการเล่นอันระบุไว้ใน บัญชี ข. หมายเลข ๒๑ ประเภทไฟต่างๆ ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยจะจัดให้ขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการพนันฯ ซึ่งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง โดยจะออกใบอนุญาตได้ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมการปกครองตามข้อ ๔ วรรคสอง ข. (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนันฯ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งกรณีนี้อธิบดีกรมการปกครองได้สั่งไม่อนุมัติให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตออกใบอนุญาตให้กับผู้ขออนุญาต เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งต่ออธิบดีกรมการปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

ผู้ขออนุญาตได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตต่ออธิบดีกรมการปกครอง โดยอธิบดีกรมการปกครองได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยทั้งหมด จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในผู้  
มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๓๒ (๒) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่ง  
แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มอบหมายให้สำนัก  
กฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเรื่องนี้

สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองระหว่างอธิบดีกรมการปกครองซึ่งเป็นผู้ไม่อนุมัติกับผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการซึ่งเป็นผู้ไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้เมื่ออธิบดีกรมการปกครองอนุมัติเป็นเพียงกระบวนการพิจารณาที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตเท่านั้น มิใช่กรณีที่อธิบดีกรมการปกครองใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองกรณีนี้ คือผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ อธิบดีกรมการปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์

กรมการปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองกรณีนี้ น่าจะเป็นอธิบดีกรมการปกครองผู้ซึ่งมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่อนุมัติให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต (ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง) ออกใบอนุญาต และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์น่าจะเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และข้อ ๓๒ (๒) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เพราะหากให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ อธิบดีกรมการปกครอง จะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ เนื่องจากอธิบดีกรมการปกครองได้สั่งไม่อนุมัติพร้อมทั้งให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองไปแล้วจะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และข้อโต้แย้งคำสั่งของตนเองซ้ำอีก

เมื่อความเห็นของกรมการปกครองไม่สอดคล้องกับสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงขอหารือว่าความเห็นของกรมการปกครองดังกล่าวชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เพื่อจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในขั้นตอนการทำคำสั่งเมื่อมีคำขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานคร แม้ความในข้อ ๔<sup>๑</sup> แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ.

<sup>๑</sup>ข้อ ๔ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนันตามบัญชี

๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ จะกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมการปกครองเฉพาะกรณีผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการในฐานะเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตให้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการจะเสนอเรื่องให้อธิบดีกรมการปกครองพิจารณา ก่อนด้วยเสมอ ไม่ว่าผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการจะเห็นสมควรอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ตาม

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การเล่นเกมพนันไพ่โป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานครจะจัดให้มีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ในฐานะเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ตามมาตรา ๔<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ประกอบกับข้อ ๔<sup>๓</sup> วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แต่การออกใบอนุญาตดังกล่าวมีเงื่อนไขว่าจะออกได้ก็ต่อเมื่ออธิบดีกรมการปกครองสั่งอนุมัติแล้วตามข้อ ๔ วรรคสอง ข. (๒)<sup>๔</sup> แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนันฯ ดังนั้น ในการออกใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นเกมพนันไพ่โป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการจะออกใบอนุญาตได้ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดี

ข. ท้ายพระราชบัญญัติ และใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นเกมหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา ๘

(๑) ผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำหรับกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

การออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตออกใบอนุญาตภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข. การพนันต่อไปนี้ ในกรุงเทพมหานคร ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่ออธิบดีกรมการปกครองสั่งอนุมัติแล้ว ในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติแล้ว

(๑) ให้สัตว์ต่อสู้กัน

(๒) ไพ่โป๊กเกอร์ หรือไพ่เฉ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔

ฯลฯ

ฯลฯ

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ในการเล่นอันระบุไว้ในวรรค ๒ ข้างต้นนั้นจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัดมีขึ้น หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๔</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

กรมการปกครองเสียก่อน อย่างไรก็ตาม แม้เป็นกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการไม่เห็นสมควรให้จัดให้มีการเล่นการพนัน ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการก็จะไม่ออกคำสั่งไม่อนุญาตเสียเอง แต่จะเสนอเรื่องให้อธิบดีกรมการปกครองพิจารณาอนุมัติคำสั่งไม่อนุญาตเสียก่อนด้วยเสมอ

เมื่อการอนุญาตและไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไฟโป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานคร ขึ้นอยู่กับการพิจารณาอนุมัติของอธิบดีกรมการปกครอง เจ้าพนักงานผู้ทำคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันโป๊กเกอร์ในกรณีนี้ จึงหมายถึง อธิบดีกรมการปกครอง ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ (๔)<sup>๕</sup> แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดกลุ่มภารกิจ โดยกรมการปกครองอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน กระทรวงมหาดไทย การพิจารณาอุทธรณ์กรณีนี้จึงเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจดังกล่าวตามมาตรา ๒๑ วรรคหก<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อ ๓๒ (๒)<sup>๗</sup> แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

---

<sup>๕</sup>ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

๑.ล๑

๑.ล๑

๖มาตรา ๒๑

๑.ล๑

๑.ล๑

ในกรณีที่กระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจ จะให้มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ และให้อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๑.ล๑

๑.ล๑

<sup>๗</sup>ข้อ ๓๒ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ และ ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ถ้ากฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกระทรวงที่มีการแบ่งกลุ่มภารกิจให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าในกลุ่มภารกิจ ให้เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๒