

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอที่ไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยง
สัตว์น้ำตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

กรมประมงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๕๐๒.๔/๑๑๐๕ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงานประมงจังหวัดลำปางได้มีหนังสือถึงกรมประมงขอหารือว่า กรณีนายอำเภอเมืองลำปางแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินรายนางสาวขวัญสุกุล กิจวรารุง ซึ่งได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ ณ สำนักงานประมงอำเภอเมืองลำปาง เนื่องจากพื้นที่ที่ยื่นขออนุญาตไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การอนุญาตตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกอบกับข้อ ๖ (๔) แห่งกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยนางสาวขวัญสุกุลฯ ได้ทราบคำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตต่อนายอำเภอเมืองลำปาง เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ต่อมา สำนักงานประมงจังหวัดลำปางได้นำเสนอเรื่องดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางเพื่อพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่สำนักงานจังหวัดลำปางเห็นว่านายอำเภอใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓ (๒) แห่งคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ ๙๐๗/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ มิได้ใช้อำนาจในฐานะเป็นนายอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องดังกล่าว จึงได้หารือมายังกรมประมงว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินรายนางสาวขวัญสุกุลฯ

กรมประมงพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า กรณีนายอำเภอใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมงฯ โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามข้อ ๓ ของคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๙๐๗/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยให้ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา ๗๙ ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ เมื่อนายอำเภอออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนดการประมงฯ อันเป็นคำสั่งทางปกครอง และผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยื่นอุทธรณ์ต่อนายอำเภอผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น โดยที่พระราชกำหนดการประมงฯ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนดการประมงฯ ว่าเป็นการเฉพาะกรณีจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้

ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรมประมงเห็นว่า ข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ได้รับความเข้าใจชัดเจนว่า กรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นนายอำเภอ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากการแต่งตั้งดังกล่าวเป็นการแต่งตั้งโดยพิจารณาจากตำแหน่งเป็นสำคัญ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านายอำเภอเมืองลำปางใช้อำนาจตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนดการประมงฯ จึงเป็นการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นนายอำเภอเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตราดังกล่าว และโดยที่มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๑

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัดไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางที่สำนักงานประมงจังหวัดลำปางได้หารือมายังกรมประมง โดยสำนักงานจังหวัดลำปาง เห็นว่าการใช้อำนาจของนายอำเภอเมืองลำปางในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนดการประมงฯ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่ง ที่ ๙๐๗/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ มิใช่การออกคำสั่งในตำแหน่งนายอำเภอ ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง แต่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามข้อ ๒ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๑ จากความเห็นที่ขัดแย้งกันดังกล่าวทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางไม่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินรายนางสาวขวัญสุกุลฯ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและถูกต้องตามกฎหมาย กรมประมงจึงขอหารือว่า กรณีนายอำเภอออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยื่นอุทธรณ์ต่อนายอำเภอผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมประมง โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่นายอำเภอซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๗๙^๑ แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่

^๑มาตรา ๗๙ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับกับการโอนใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมาตรา ๕^๒ กำหนดว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดดังกล่าว และต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๙๐๗/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุญาตการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามมาตรา ๗๙^๓ ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ นายอำเภอซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจที่จะอนุญาตให้มีการเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำตามมาตรา ๗๙ ในเขตท้องที่ของตนได้ตามที่เห็นสมควร การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการออกคำสั่ง ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนายอำเภอ ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของนายอำเภอนั้น ต้องพิจารณาว่ากฎหมายได้กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งในกรณีนี้ไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้พระราชกำหนดการประมงฯ มิได้กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ของนายอำเภอตามมาตรา ๗๙ ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ แก่การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งในกรณีนี้ โดยข้อ ๒ (๘)^๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางสาวขวัญสกุล กิจวางกูร ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอเมืองลำปางที่ไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำตามมาตรา ๗๙ ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางในฐานะหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอ เมืองลำปาง

๒ มาตรา ๕ ในพระราชกำหนดนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

“ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วใน (๑) หรือ (๓)

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

อนึ่ง คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายจังหวัดไม่เห็นด้วยกับการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้ สมควรที่กรมประมงจะได้พิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งหากมีความเห็นร่วมกันว่าสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๙๐๗/๒๕๕๙ฯ ข้อ ๓ (๒)^๖ และคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว กรมประมงควรพิจารณาความเหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมงฯ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นที่กำหนดในมาตรา ๑๑๕^๗ แห่งพระราชกำหนดการประมงฯ ต่อไป



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๓

^๖ข้อ ๓ ให้ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) นายอำเภอ ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการตามมาตรา ๑๑ มาตรา ๓๑ มาตรา ๗๙ มาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๐๓ มาตรา ๑๐๕ มาตรา ๑๒๐ ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ

“มาตรา ๑๑๕ ผู้รับอนุญาตผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๑๑๑ หรือการเพิกถอนทะเบียนตามมาตรา ๑๑๒ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อบุคคล ดังต่อไปนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

(๑) ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดี

(๒) ในกรณีที่อธิบดีเป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี

ให้อธิบดีหรือรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้น เว้นแต่อธิบดีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี จะสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน

คำวินิจฉัยของอธิบดีหรือรัฐมนตรี ให้เป็นที่สิ้นสุด