

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การแต่งตั้งประมงอำเภอเป็นกรรมการในคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือ
ผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.)

กรมประมงได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๒๑/๔๗๔๘ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมประมงได้รับหนังสือจากสำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานีหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ในประเด็นดังนี้

๑. การที่จังหวัดอุบลราชธานีและอำเภอวารินชำราบแต่งตั้งประมงอำเภอซึ่งมิได้มีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกรรมการในคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) เป็นไปโดยชอบตามข้อ ๑๐ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

๒. ในการปฏิบัติหน้าที่กรรมการใน ก.ช.ภ.อ. ของประมงอำเภอตามคำสั่งในข้อ ๑ ที่ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ จะถือว่าชอบด้วยระเบียบและพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ และหากเป็นกรณีไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการฯ ที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจะมีผลอย่างไร และมีผลผูกพันต่อความรับผิดชอบของประมงอำเภอดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

ในเบื้องต้นกรมประมงเห็นว่า ข้อ ๑๐ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดองค์ประกอบของ ก.ช.ภ.อ. ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทน เป็นกรรมการ แต่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้ในสำนักงานประมงจังหวัดให้มีสำนักงานประมงอำเภอเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสำนักงานประมงจังหวัด โดยเป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเทียบกอง ฉะนั้น สำนักงานประมงอำเภอจึงมีฐานะเป็นส่วนราชการภายในสำนักงานประมงจังหวัด มิใช่ส่วนราชการประจำอำเภอตามมาตรา ๖๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และผู้ดำรงตำแหน่งประมงอำเภอจึงเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งปฏิบัติราชการช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสำนักงานประมงจังหวัด มิใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ (เทียบเคียงกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ฐานะของสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงานปศุสัตว์กรุงเทพมหานคร และผู้ดำรงตำแหน่งปศุสัตว์อำเภอ และการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (เรื่องเสร็จที่ ๒๘๖/๒๕๕๐))

ดังนั้น คำสั่งจังหวัดอุบลราชธานีและคำสั่งอำเภอวารินชำราบที่แต่งตั้งประมงอำเภอเป็นกรรมการใน ก.ช.ภ.อ. จึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงการคลังฯ ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเรื่องหรือดังกล่าวเป็นการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานและต่อประชาชนจำนวนมาก ฉะนั้น กรมประมงจึงประสงค์ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมประมง โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมประมง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่จังหวัดอุบลราชธานีและอำเภอวารินชำราบได้มีคำสั่งแต่งตั้งประมงอำเภอเป็นกรรมการในคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) จะเป็นไปตามข้อ ๑๐ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ข้อ ๑๐^๑ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และข้อ ๑๑^๒ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทน เป็นกรรมการใน ก.ช.ภ.อ. โดยการเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาตามมาตรา ๖๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

^๑ข้อ ๑๐ ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ช.ภ.อ.” หรือ “คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกิ่งอำเภอ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ช.ภ.กอ.” แล้วแต่กรณี ประกอบด้วยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นหนึ่งคน เป็นกรรมการ และปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง เป็นกรรมการและเลขานุการ

^๒ข้อ ๑๑ ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ช.ภ.อ.” หรือ “คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกิ่งอำเภอ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ช.ภ.กอ.” แล้วแต่กรณี ประกอบด้วยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนไม่เกินสี่คน ผู้แทนกระทรวงกลาโหมหนึ่งคน ผู้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นหนึ่งคน เป็นกรรมการ และปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง เป็นกรรมการและเลขานุการ

^๓มาตรา ๖๖ ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอดังนี้

(๑) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ได้กำหนดการแบ่งส่วนราชการของอำเภอ ได้แก่ (๑) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ และ (๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ ดังนั้น การเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอจึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานที่ตั้งขึ้นในอำเภอนั้นเป็นส่วนราชการประจำอำเภอหรือไม่ โดยพิจารณาประกอบกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กล่าวคือ กรณีที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคกำหนดให้มีหน่วยงานระดับอำเภอ แยกต่างหากจากหน่วยงานระดับจังหวัด หน่วยงานระดับอำเภอนั้นจึงเป็นส่วนราชการประจำอำเภอ ตามมาตรา ๖๖^๔(๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และผู้ปกครองบังคับบัญชาของหน่วยงานดังกล่าวย่อมเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ แต่กรณีที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคกำหนดให้มีหน่วยงานระดับอำเภอเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับจังหวัด หน่วยงานระดับอำเภอจึงเป็นส่วนราชการภายในของหน่วยงานระดับจังหวัด ไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการประจำอำเภอตามมาตรา ๖๖ (๒) และผู้ปกครองบังคับบัญชาของหน่วยงานดังกล่าวย่อมไม่เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการแต่งตั้งให้ “ประมงอำเภอ” เป็นกรรมการใน ก.ช.ภ.อ. แต่โดยที่ข้อ ๒^๕ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้แบ่งส่วนราชการกรมประมง เป็น ก. ราชการบริหารส่วนกลาง และ ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งในราชการบริหารส่วนภูมิภาคกำหนดเฉพาะสำนักงานประมงจังหวัด และในสำนักงานประมงจังหวัดกำหนดให้มีสำนักงานประมงอำเภอเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสำนักงานประมงจังหวัด โดยเป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเทียบกอง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ดังนั้น สำนักงานประมงอำเภอจึงเป็นส่วนราชการภายในสำนักงานประมงจังหวัด มิใช่ส่วนราชการประจำอำเภอตามมาตรา ๖๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วยเหตุนี้ “ประมงอำเภอ” จึงเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งปฏิบัติราชการช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสำนักงานประมงจังหวัด มิใช่ “หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ”

ดังนั้น การแต่งตั้งประมงอำเภอเป็นกรรมการใน ก.ช.ภ.อ. จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๑๐^๖ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และข้อ ๑๑^๗ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งนี้ ได้เทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ฐานะของสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ข้อ ๒ ให้แบ่งส่วนราชการกรมประมง ดังต่อไปนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานประมงจังหวัด

ในสำนักงานประมงจังหวัดอาจให้มีสำนักงานประมงอำเภอเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสำนักงานประมงจังหวัด โดยเป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเทียบกอง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

สำนักงานปศุสัตว์กรุงเทพมหานคร และผู้ดำรงตำแหน่งปศุสัตว์อำเภอ และการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (เรื่องเสรีจที่ ๒๘๖/๒๕๕๐) ซึ่งให้ความเห็นไว้ว่า “ปศุสัตว์อำเภอ” มิใช่ “หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ”

ประเด็นที่สอง การปฏิบัติหน้าที่ของประมงอำเภอในฐานะกรรมการใน ก.ช.ภ.อ. ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองในการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ จะถือว่าชอบด้วยกฎหมายตามระเบียบดังกล่าว และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และหากเป็นกรณีไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการฯ ที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจะมีผลอย่างไร และมีผลผูกพันต่อความรับผิดชอบของประมงอำเภอดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การแต่งตั้งประมงอำเภอเป็นกรรมการใน ก.ช.ภ.อ. ไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่หากว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้นมีกรรมการอยู่ครบถ้วนตามองค์ประกอบที่ระเบียบกระทรวงการคลังทั้งสองฉบับกำหนดไว้แล้ว การแต่งตั้งที่ไม่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าวจึงไม่กระทบต่อสาระสำคัญขององค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ดังนั้น การกระทำและมติของคณะกรรมการฯ ที่ได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ย่อมมีผลบังคับอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือเหตุอื่น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนกรณีที่ ก.ช.ภ.อ. ได้มีการพิจารณาและอนุมัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจะถูกต้องหรือไม่ และกรรมการแต่ละคนจะมีความรับผิดชอบหรือไม่ อย่างไร นั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การแต่งตั้ง ก.ช.ภ.อ. เป็นไปตามองค์ประกอบที่กำหนดในข้อ ๑๑ แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ จึงสมควรแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการโดยตัดผู้ซึ่งไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอออกจากคำสั่งดังกล่าว และคำนึงถึงจำนวนกรรมการตามที่กำหนดในระเบียบด้วย

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๗

^๑มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือเหตุอื่น

