

การมอบอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



เอกสารความรู้ สดร.

ลำดับที่ ๗/ ปีงบประมาณ ๒๕๕๖

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

การมอบอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



เอกสารความรู้ สดร.
ลำดับที่ ๗ / ปีงบประมาณ ๒๕๕๖
สถาบันตำราพระราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



คำนำ

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำ “เอกสารความรู้ สดร.” เรื่อง การมอบอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” โดย นายอัครเดช เจิมศิริ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่อไป

เอกสารความรู้ สดร. ฉบับนี้ นำลงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของ สถาบันดำรงราชานุภาพ (www.stabundamrong.go.th) ด้วย

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
พฤษภาคม ๒๕๕๔



การมอบอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

นายอัครเดช เจิมศิริ

รองผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี

รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

๑. ความเป็นมา

รัฐสมัยใหม่ปกครองโดยกฎหมาย หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “นิติรัฐ” ซึ่งระบบกฎหมายของรัฐสมัยใหม่วางอยู่บนพื้นฐาน “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองจะกระทำการใดๆ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองดำเนินการในเรื่องใดแล้วเท่ากับว่า ได้พิจารณาถึงความสำคัญ คุณสมบัตินี้ ความรู้ ความสามารถที่จะดำเนินการในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการในเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจไว้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามเนื่องจากงานราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีขอบเขตกว้างขวางและขั้นตอนการปฏิบัติมาก ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองจะต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพของสังคม และทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อันส่งผล

๖ การมอบอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต้องมีการมอบอำนาจทางปกครอง โดยกระจายอำนาจตัดสินใจเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน อำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วทั่วถึง^๑ การมอบอำนาจทางปกครองนี้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง เรียกว่า “การปฏิบัติราชการแทน” และมีการพัฒนาหลักการมอบอำนาจมาโดยตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพภารกิจของรัฐที่มีมากขึ้น และสามารถให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ความหมายของการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการปฏิบัติราชการของภาครัฐเพราะการบริหารราชการนั้นครอบคลุมทุกกิจการของประเทศ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและมีภารกิจต้องดำเนินการเป็นจำนวนมาก แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นระดับกระทรวง ทบวง กรม และยังแบ่งส่วนงานภายในลงไปอีกเพื่อรองรับภารกิจแต่ละด้านก็ตาม แต่ลำพังหัวหน้าส่วนราชการเพียงคนเดียวไม่อาจปฏิบัติงานให้ครบถ้วนทุกด้านได้ ดังนั้น ในระบบราชการจึงมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการแต่ละแห่งไว้หลายตำแหน่ง โดยมีหน้าที่รับผิดชอบลดหลั่นกันไป เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือหัวหน้าส่วนราชการในการปฏิบัติงาน ตามขอบเขตภาระหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว และเพื่อรองรับการมอบอำนาจในทางบริหารราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาความเหมาะสมของ

^๑ นพดล เกร็ดฤกษ์, “การมอบอำนาจทางปกครอง”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๒๓ ตอน ๓ (๒๕๕๙) : หน้า ๓๘.

ผู้ได้บังคับบัญชาแต่ละระดับตำแหน่งว่า ควรมอบอำนาจให้กระทำการในเรื่องใดบ้าง เพื่อให้การปฏิบัติราชการบังเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน มิใช่เป็นเรื่องของตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเกิดจากความสมัครใจตกลงกันระหว่างผู้มอบและผู้รับมอบ และตัวแทนมีหน้าที่ดำเนินการโดยมุ่งประโยชน์ของตัวการเป็นสำคัญ แต่การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นกรณีของการร่วมมือในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์สาธารณะ การมอบอำนาจจึงเป็นเรื่องหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ผู้รับมอบอำนาจไม่อาจปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานไปปฏิบัติได้ และในการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจมิใช่ดำเนินการโดยมุ่งประโยชน์ของผู้มอบอำนาจ แต่ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบของทางราชการเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ ผลที่เกิดจากการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจจึงผูกพันรัฐ หากเกิดความเสียหายขึ้น รัฐต้องรับผิดชอบแก้ไขเยียวยา เพราะการมอบอำนาจนั้น มิใช่เรื่องผูกพันตัวบุคคล แต่ผูกพันถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย^๒

นอกจากนี้ การมอบอำนาจยังเป็นเรื่องของการกระจายการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้งานของราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีผู้รับผิดชอบในผลของงานได้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหาร

^๒ สำนักงาน ก.พ.ร., คู่มือคำอธิบายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๑), หน้า ๑๑-๑๒.

๘ การมอบอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ราชการแนวใหม่กำหนดให้มีการเน้นเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ในส่วนราชการ โดยผู้รับผิดชอบแต่ละระดับต้องสามารถกำหนดกลยุทธ์และ ตัวชี้วัดของผลงานได้ ซึ่งการบริหารงานในรูปแบบนี้ หัวหน้าส่วนราชการ จะมีบทบาทเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการปฏิบัติ ราชการให้บรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ จึงต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น เพื่อให้งานในภาคปฏิบัติ กระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานนั้น สามารถกระจายการให้บริการ ถึงประชาชนโดยตรง และหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้วางแผน กำกับและ พัฒนาการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปความหมายของการมอบอำนาจทางปกครอง คือ การที่ผู้มีอำนาจมอบอำนาจอันตนมีอยู่ให้แก่ผู้รับมอบอำนาจ โดยผู้รับมอบ อำนาจสามารถใช้อำนาจนั้นได้นามของตนเอง^๓ กล่าวคือ เมื่อมีการมอบ อำนาจโดยสมบูรณ์แล้ว ผู้มอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจในการใช้ อำนาจได้อย่างเต็มที่ในฐานะที่เป็นองค์กรผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น จนกว่าการ มอบอำนาจนั้นจะสิ้นสุดลง ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจทาง ปกครองก็เพื่อเป็นการแบ่งเบางานขององค์กรผู้มีอำนาจ ซึ่งมีภาระหน้าที่ จำนวนมากอันส่งผลให้การใช้อำนาจในเรื่องนั้นๆ เป็นไปโดยล่าช้า ไม่ทันต่อ สถานการณ์ ตลอดจนอาจเป็นไปได้เพื่อให้การตัดสินใจใช้อำนาจมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการมอบอำนาจทางปกครองมิใช่การ โอนอำนาจไปโดยเด็ดขาด ผู้มอบอำนาจอาจกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของ การมอบอำนาจไว้ในคำสั่งมอบอำนาจนั้นเอง หรืออาจยกเลิกการมอบอำนาจ

^๓ พนม เอี่ยมประยูร, “การมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร”, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๑๘ (กันยายน ๒๕๓๑), หน้า ๑๖.

ที่ได้กระทำไปนั้นเสียได้ อาจกล่าวได้ว่า ในกรณีเช่นนี้ผู้มอบอำนาจไม่ได้มอบอำนาจไปให้แก่ผู้รับมอบอำนาจทั้งหมด แต่เป็นการมอบอำนาจของตนให้ไปแต่เพียงบางส่วน หรือชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น อำนาจในเรื่องนั้นๆ ย่อมกลับมาเป็นของผู้มอบอำนาจอีกครั้ง หากสิ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งมอบอำนาจหรือมีการยกเลิกการมอบอำนาจนั้น^๔

๓. การพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจในอดีตถึงปัจจุบัน

การมอบอำนาจในทางปกครอง ได้มีการพัฒนาหลักการมอบอำนาจมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไป ตามสภาพภารกิจของรัฐที่มีมากขึ้นซึ่งแนวโน้มในการพัฒนาการมอบอำนาจ หรือการปฏิบัติราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีลักษณะที่ผ่อนคลายเป็นข้อจำกัดการมอบอำนาจที่เคยกำหนดไว้ ให้สามารถมอบอำนาจได้กว้างขวางมากขึ้น เพื่อความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน และสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็วทั่วถึง โดยอาจเปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจ ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงตามลำดับ ดังนี้

๓.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕

การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในระยะแรก ตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชา

^๔ กริช ภูฎิยามา, “การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ”, (วิทยานพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐), หน้า ๙.

๑๐ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

โดยมอบอำนาจตามตำแหน่งให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นข้าราชการใน
ระดับรองลงไป ในสังกัดส่วนราชการเดียวกัน เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนตาม
ที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมาย เป็นการกระจายอำนาจการปฏิบัติราชการ
หรือมอบอำนาจในแนวตั้งจากบนลงล่าง แบ่งออกเป็น

(๑) การมอบหมายหน้าที่ เป็นกรณี que ผู้ดำรงตำแหน่งได้แบ่งงาน
หรือมอบหมายงานให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยปฏิบัติราชการตามที่
มอบหมาย หลักการนี้ใช้กับทุกตำแหน่งที่มีตำแหน่งรองหรือผู้ช่วย อาทิ
นายกรัฐมนตรีมอบหมายหน้าที่ให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมอบหมายหน้าที่ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการ รัฐมนตรีสั่งราชการแทน
ปลัดกระทรวงมอบหมายหน้าที่ให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง
หรืออธิบดีมอบหมายหน้าที่ให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการแทน
แล้วแต่กรณี เป็นต้น

(๒) การมอบอำนาจตามกฎหมายต่างๆ กรณีอำนาจในการสั่ง
การอนุญาต การให้อนุมัติที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะพึงปฏิบัติราชการ
ตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายว่าด้วยการนั้นมิได้บัญญัติในเรื่องการ
มอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือ
ปลัดกระทรวงทำการแทนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีก็ได้
แต่หากเป็นเรื่องของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ จะมอบให้อธิบดีกรมนั้นๆ
หรือหัวหน้าทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ทำการแทนในนามนายก
รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎหมายดังกล่าว
กำหนดให้ใช้ในราชการส่วนกลาง และจำกัดเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรีเท่านั้น ที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรอง หรือตำแหน่ง
ผู้ช่วยปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายกำหนด

๓.๒ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ได้ขยายเพิ่มเติมหลักการกระจายอำนาจตามสายการบังคับบัญชาเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยปรับปรุงแก้ไขในส่วนของการมอบอำนาจตามกฎหมายต่างๆ ให้ผู้มีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนก็ได้ แต่ยังคงจำกัดเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการเดียวกัน ยกเว้นการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการส่วนภูมิภาค อาจทำการมอบอำนาจข้ามส่วนราชการได้ ดังนี้

ตารางแสดงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน
ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕

ผู้มอบอำนาจ	วิธีการมอบอำนาจ	ตำแหน่งที่รับมอบอำนาจ
นายกรัฐมนตรี (ข้อ ๘)	ทำเป็นหนังสือ	รองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี
รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง (ข้อ ๓๘)	ทำเป็นหนังสือ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
	ทำเป็นคำสั่ง และ ประกาศในราชกิจจานุ เบกษา	ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

๑๒ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ผู้มอบอำนาจ	วิธีการมอบอำนาจ	ตำแหน่งที่รับมอบอำนาจ
ปลัดกระทรวง (ข้อ ๔๐)	ทำเป็นหนังสือ	รองปลัดกระทรวง
	ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา	อธิบดีในสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
อธิบดี (ข้อ ๔๒)	ทำเป็นหนังสือ	รองอธิบดี
	ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา	ผู้ว่าราชการจังหวัด
ผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้อ ๕๓)	ทำเป็นหนังสือ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด	รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
นายอำเภอ (ข้อ ๖๐)	ทำเป็นหนังสือ	หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

จากลักษณะการมอบอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้างต้นจะเห็นว่า มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ปลัดกระทรวงมอบอำนาจได้เฉพาะรองปลัดกระทรวง ถ้าจะมอบอำนาจให้แก่อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และทำเป็นคำสั่ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารราชการในขณะนั้น ประสงค์ให้ผู้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติงานด้วยตนเองเป็นหลัก

การมอบอำนาจเป็นข้อยกเว้นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ นอกจากนี้ ข้อยกเว้นการมอบอำนาจในกรณีที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งจะต้องพิจารณากฎหมาย กฎ คำสั่งต่างๆ ด้วยว่า กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือไม่ หากไม่มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็สามารถมอบอำนาจได้ ทำให้เกิดปัญหาการตีความในเรื่องดังกล่าว และเป็นที่มาของการแยกการปฏิบัติราชการออกเป็นการปฏิบัติราชการทั่วไป และการปฏิบัติราชการเฉพาะเรื่อง โดยเข้าใจว่ามอบอำนาจได้เฉพาะการปฏิบัติราชการทั่วไปเท่านั้น จึงมีแนวโน้มที่จะจำกัดการมอบอำนาจเพื่อมิให้ผิดกฎหมาย

๓.๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้พัฒนาหลักการมอบอำนาจให้มีความอ่อนคลายมากขึ้น และพยายามลดข้อจำกัดที่เคยเป็นอุปสรรคตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ให้น้อยลง เพื่อส่งเสริมให้มีการมอบอำนาจได้ง่ายกว่าเดิม โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการหรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้แก่ผู้มอบอำนาจ หรือผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวต้องปฏิบัติก็ได้

๑๔ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

กฎหมายฉบับนี้ ได้ตัดเงื่อนไขการมอบอำนาจที่ต้องขออนุมัติต่อ คณะรัฐมนตรีออกไป และขยายตัวบุคคลที่จะมีการมอบอำนาจได้มากกว่า เดิม โดยให้ผู้บัญชาการกองและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดสามารถ มอบอำนาจได้ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจแก่ ผู้อื่นที่มีได้ระบุไว้ในกฎหมายได้ด้วย แต่หลักการสำคัญที่เพิ่มเงื่อนไขการ มอบอำนาจว่าต้องเป็นเรื่องที่ไม่มีความหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ชัดเจนว่า การมอบอำนาจตามปกติสามารถกระทำได้ทุกเรื่อง ถ้าไม่มีความหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งห้ามมิให้มอบอำนาจ ดังนั้น เมื่อเริ่มใช้บังคับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงมีการตีความ ว่าการมอบอำนาจทำได้ทุกเรื่อง และมีการมอบอำนาจกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งในระยะต่อมามีความเห็นต่างกันว่า แม้จะผ่อนคลายเป็นให้มีการมอบอำนาจ ได้มากขึ้น แต่ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นบังคับอยู่เช่นเดิม ฉะนั้น หากเรื่องใดที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งแสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่า ประสงค์ให้เป็นอำนาจเฉพาะเจาะจงของผู้ดำรงตำแหน่งใด ซึ่งจะต้องใช้ ดุลพินิจพิจารณาแต่ละเรื่อง และกฎหมายไว้วางใจให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเอง เป็นผู้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวให้เป็นที่ยุติ ก็ไม่สามารถมอบอำนาจได้

๓.๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสี่ของมาตรา ๓๘ แห่งพระราช บัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีหลักการเพียง แคขยายความเข้าใจว่า การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนนั้น นอกจาก จะเป็นการมอบอำนาจทางปกครองแล้ว ยังสามารถมอบอำนาจทางแพ่ง อันได้แก่ การทำ นิติกรรม ฟ้องคดีและดำเนินคดีได้ด้วย เพื่อแก้ปัญหา

การมอบอำนาจตามกฎหมาย ๑๕
คำพิเคราะห์ถึงการบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อขัดข้องในอดีตที่ต้องเปลี่ยนผู้ลงนาม เมื่อมีการเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งอยู่
เสมอ ให้สามารถมอบอำนาจตามตำแหน่ง ไม่ว่าจะบุคคลใดจะดำรงตำแหน่ง
นั้นได้ ส่วนกรณีอื่นยังคงเป็นไปตามเดิม ซึ่งผลจากการแก้ไขกฎหมาย
ดังกล่าวอยู่ในช่วงเวลาการปฏิรูประบบราชการ ทำให้คณะรัฐมนตรีอาศัย
อำนาจตามบทบัญญัตินี้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
มอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้น เพื่อเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบ
อำนาจให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยมุ่งประสงค์
ให้มีการกระจายอำนาจการให้บริการประชาชน ไปยังผู้ดำรงตำแหน่ง
ระดับล่างที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนให้มากที่สุด รวมทั้งมีระบบการกำกับ
ดูแลการใช้อำนาจให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม

๓.๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗)

พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการปรับปรุงครั้งล่าสุดและใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน
โดยพระราชบัญญัตินี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจ
หลายประการ รวมทั้งเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจปฏิบัติ
ราชการแทนให้กระทำได้คล่องตัว ลดข้อจำกัดในเรื่องการมอบอำนาจ
ตามกฎหมายเดิม เพื่อตอบสนองต่อการบริหารงานแบบบูรณาการและ
มุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการตามลำดับชั้น
ให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว โดยมีหลักการดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการทั่วไปตามกฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถมอบอำนาจให้
แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับตำแหน่ง
ของผู้รับมอบอำนาจไว้ในกฎหมาย

(๒) การมอบอำนาจสามารถดำเนินการได้ ทั้งในส่วนราชการ
เดียวกัน และส่วนราชการอื่น

๑๖ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(๓) การมอบอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาต หรือกำหนดผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ให้มอบอำนาจแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

(๔) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจ

(๕) การกำหนดให้มีการมอบอำนาจช่วงต่อไปได้

(๖) การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

(๗) การกำกับดูแลการมอบอำนาจ

๔. การมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๔.๑ หลักเกณฑ์การมอบอำนาจ การมอบอำนาจหรือการปฏิบัติราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา ไม่มีการแบ่งแยกลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งว่ากรณีใดจะมอบอำนาจได้ กรณีใดไม่อาจมอบอำนาจได้ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าขอบเขตของการมอบอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวสามารถกระทำได้เพียงใด กล่าวคือ มีขอบเขตเฉพาะการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือจะมีขอบเขตกว้างขวางรวมไปถึงกรณีที่กฎหมายบัญญัติเป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใดที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นตามกฎหมายด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้แยกการมอบอำนาจออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไป และการมอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาต หรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้การเฉพาะ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีวิธีปฏิบัติในการมอบอำนาจที่ชัดเจนขึ้น ดังต่อไปนี้

(๑) การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไป ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งมีข้อความว่า “อำนาจในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้” ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจ หรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้”

การปฏิบัติราชการทั่วไป หมายถึง การปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบของ ส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง การบริหารงานทั่วไป การปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการ ในกิจการภายนอก รวมถึงการปฏิบัติราชการต่างๆ ตามที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง และระเบียบกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดในส่วนราชการพึงต้องปฏิบัติ กรณีเหล่านี้ย่อมเป็นเรื่องที่สามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการได้ทั้งสิ้น ยกเว้นกรณีที่กฎหมายได้ระบุเฉพาะเจาะจงให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาและวินิจฉัยเป็นข้อยุติในฝ่ายบริหารโดยมีบทบัญญัติของกฎหมายแสดงความประสงค์ไว้เช่นนั้น ก็จะเป็นกรณีที่

๑๘ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะตัว มิใช่การปฏิบัติราชการทั่วไป ซึ่งทำให้ไม่สามารถมอบอำนาจได้^๕

บุคคลผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติบุคคลที่สามารถมอบอำนาจได้ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการ และบุคคลที่อาจได้รับการมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการกำหนดไว้ บทบัญญัติดังกล่าวได้ยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับการระบุตัวบุคคลผู้จะมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจตามกฎหมายเดิม และกำหนดหลักการใหม่โดยไม่ระบุตัวบุคคลทั้งผู้จะมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะมอบอำนาจ สามารถมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไปของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอ รวมทั้งเป็นการรองรับผู้ดำรงตำแหน่งเดิมที่เคยเป็นผู้มอบอำนาจ และขยายไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ที่กฎหมายเดิมมิได้กำหนดไว้ ประกอบด้วย

๑) ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน ตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติแต่เพียงว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน” จึงมีความหมายกว้างขวางมากขึ้น มิได้จำกัดว่าต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาเท่านั้น ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะมอบอำนาจอาจใช้ดุลพินิจมอบอำนาจของตนให้แก่ผู้ใดก็ได้ในส่วน

^๕ สำนักงาน ก.พ.ร., คู่มือคำอธิบายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า ๒๙-๓๐.

ราชการเดียวกันตามที่เราเห็นว่าสามารถจะปฏิบัติราชการให้เกิดผลสำเร็จได้มากที่สุด

๒) ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการอื่น เนื่องจากการปฏิบัติภารกิจของรัฐในปัจจุบันอาจมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายแห่งร่วมกันรับผิดชอบ และในบางครั้งการพิจารณาของแต่ละ ส่วนราชการไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่พร้อมกัน ซึ่งตามกฎหมายเดิมการมอบอำนาจให้ต่างส่วนราชการไม่สามารถกระทำได้ ทำให้ผู้ประกอบกิจการต้องไปติดต่อกับส่วนราชการทุกแห่ง เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชน ดังนั้น มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง จึงได้ขยายขอบเขตการมอบอำนาจเพิ่มขึ้น โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการอาจมอบอำนาจของตน ให้ผู้ดำรงตำแหน่งในอีกส่วนราชการเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ เพื่อพิจารณาอนุญาตไปในคราวเดียวกันภายในหลักเกณฑ์ที่กำหนด หรือในกรณีมีการตั้งศูนย์บริการร่วมทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็สามารถมอบอำนาจของแต่ละส่วนราชการนั้น ให้แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์บริการร่วม เพื่อปฏิบัติราชการแทนทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้

๓) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ความในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ จะไม่ระบุผู้ดำรงตำแหน่งที่จะมอบอำนาจไว้ แต่ยังคงเป็นไปตามหลักการของกฎหมายเดิมที่บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายของทุกส่วนราชการ สามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ทุกเรื่อง

๒๐ การมอบอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการมอบอำนาจตามหลักการใหม่ ได้ยกเลิกการระบุตัวบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะมอบอำนาจและผู้ดำรงตำแหน่งที่จะรับมอบอำนาจ โดยเปิดกว้างให้สามารถมอบอำนาจได้ทุกตำแหน่ง ทำให้ต้องมีหลักเกณฑ์เป็นแนวทางปฏิบัติในการมอบอำนาจขึ้นไว้เสียก่อนที่จะมอบอำนาจได้ ด้วยเหตุนี้มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง จึงกำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจขึ้น เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ให้กระทำได้ภายในขอบเขต และมีวิธีการที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว^๖

(๒) การมอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ มาตรา ๓๘ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่ง มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว มีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควรหรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรง

^๖ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๘๔ ก วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐.

กรมอนอำนาจตามกฎหมาย ๒๑
คำวินิจฉัยของบริหารราชการแผ่นดิน

ตำแหน่ง ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักการใหม่ที่กำหนดให้แยกเรื่องการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไป และการมอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมายไว้ อย่างชัดเจน เพื่อยืนยันว่า การอนุญาตตามกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งใด เป็นการปฏิบัติราชการในขอบเขตภาระหน้าที่ของส่วนราชการ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจอนุญาตอาจใช้ดุลพินิจมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เหมาะสมเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนในการอนุญาตนั้นได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนแปลงการระบุตัวบุคคลผู้จะมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจเป็นการไม่ระบุตัวบุคคลไว้ในกฎหมาย ทำให้การมอบอำนาจสามารถกระทำได้กว้างขวาง ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการ แต่ในเรื่องการอนุญาตตามกฎหมายนั้น กฎหมายต่างๆ จะระบุตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจอนุญาตไว้แล้วว่า ควรให้ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการใดเป็นผู้ใช้อำนาจอนุญาต โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการและความเชี่ยวชาญในการใช้ดุลพินิจอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักวิชาการหรือตามแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น หากให้มีการมอบอำนาจได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัดไว้ ดังเช่นการปฏิบัติราชการทั่วไป อาจทำให้ได้ผู้รับมอบอำนาจที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเพียงพอจะปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงได้แยกเรื่องการมอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมายเป็นการเฉพาะ ออกต่างหากจากการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไป นอกจากนี้การอนุญาตยังมีลักษณะเป็นระบบควบคุมทางปกครองในการดำเนินกิจการ หรือการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่อาจมีผลกระทบต่อสภาพสังคม สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๒๒ การมอบอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณากลับกรองว่า สมควรอนุญาตให้ประชาชนดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด โดยตรากฎหมายกำหนดลักษณะของกิจการหรือการกระทำที่ประชาชนต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย เมื่อได้รับอนุญาตแล้วก็จะสามารถประกอบกิจการหรือกระทำการได้ และต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย^๗

(๓) **ข้อจำกัดการมอบอำนาจ** โดยปกติในการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไปนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจสามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติเป็นข้อจำกัดไว้บางกรณีที่ไม่อาจดำเนินการมอบอำนาจได้ ดังนี้

๑) ในกรณีที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การมอบอำนาจที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในเรื่องนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ เป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติหลักเกณฑ์ทั่วไป แต่หากมีกฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดเรื่องใดไว้เพื่อบังคับกับเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะแล้ว ก็ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

๒) กรณีที่มีกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต้องให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ระบุเป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาตัดสินใจหรือปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นด้วยตนเอง หรือเป็นเรื่องที่ใช้ความรู้

^๗ สำนักงาน ก.พ.ร., คู่มือคำอธิบายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า ๔๗-๕๑.
เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๐.

ความสามารถของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นโดยเฉพาะ และไม่ต้องทำให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เพราะอาจทำให้ภารกิจไม่ประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหมาย

สำหรับกรณีมอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมาย ก็ยังคงต้องอยู่ในหลักการข้อจำกัดการมอบอำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปด้วย เช่นเดียวกัน ทั้งในกรณีที่กฎหมายบัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือเมื่อมีกฎหมายเฉพาะเรื่องได้บัญญัติห้ามการมอบอำนาจไว้แล้วย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น จะอ้างมาตรานี้ให้มีการมอบอำนาจเพื่อลบล้างบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องไม่ได้

๔.๒ วิธีการมอบอำนาจ ตามมาตรา ๓๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ” ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจจะเกิดผลทางกฎหมายแก่ผู้รับมอบอำนาจที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจใดต่อไปได้ จะต้อง มีหนังสือแสดงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องดังกล่าวจากผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น เพราะการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน เป็นการมอบอำนาจในการสั่งการอนุญาต อนุมัติ หรือปฏิบัติราชการใดๆ ให้ผู้รับมอบอำนาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจต่อไป อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย จึงต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือด้วยว่า เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้น” โดยมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้หนังสือมอบอำนาจต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจในเรื่องดังต่อไปนี้

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๓.

๒๔ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

- (๑) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ
- (๒) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ
- (๓) อำนาจที่มอบ รวมทั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจด้วยก็ได้

๔.๓ การมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป การมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป หรือที่เรียกกันว่า **มอบอำนาจช่วงนั้น** กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจ มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไป ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้”

เนื่องจากการมอบอำนาจเป็นการกระจายการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย เพื่อให้ ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเหมาะสม และใกล้ชิดกับเรื่องที่จะต้องปฏิบัติราชการเรื่องนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทน ซึ่งเป็นหลักในการปฏิบัติราชการที่จะให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงรวดเร็ว กฎหมายดังกล่าวจึงบัญญัติรับรองหลักการปฏิบัติราชการที่ต้องมีความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ โดยกำหนดเป็นหลักการว่า ผู้รับมอบอำนาจ มีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น

กรมอนอำนาจตามกฎหมาย ๒๕
คำวินิจฉัยของประธานกรรมการแผ่นดิน

ไปปฏิบัติราชการต่อให้เกิดผลสำเร็จ ซึ่งมีความแตกต่างจากการตั้งตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณี และยังได้บังคับว่า เมื่อมีคำสั่งมอบอำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดให้ปฏิบัติราชการแทนแล้ว คำสั่งนั้นย่อมมีผลผูกพัน ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับมอบอำนาจให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจ โดยจะปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่มิได้ เพราะความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในเรื่องที่มีการมอบอำนาจตกอยู่กับผู้ได้รับมอบอำนาจไปแล้ว จนกว่าจะมีการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งมอบอำนาจเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการมอบอำนาจช่วง โดยผู้มอบอำนาจอาจกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเดิมที่ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งใดต้องเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนเพียงผู้เดียว ห้ามกระทำการมอบอำนาจต่อไป หลักการตามกฎหมายใหม่นี้ จึงขยายขอบเขตการมอบอำนาจกว้างขวางมากขึ้น โดยให้สามารถมอบอำนาจต่อไปได้ เพื่อกระจายอำนาจและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ มิให้งานกระจุกตัวอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่มีใ้ระบุตัวบุคคลผู้มอบอำนาจและรับมอบอำนาจไว้ให้สามารถมอบอำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ นอกจากนี้ยังรองรับการมอบอำนาจในกรณีที่ผู้รับมอบอำนาจมาแล้ว มีภารกิจต้องปฏิบัติเป็นอันมาก ก็อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรงเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้อีก แต่ต้องเป็นกรณีที่

๒๖ การมอบอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ผู้มอบอำนาจได้กำหนดให้มีการมอบอำนาจต่อภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไข
ที่ผู้มอบอำนาจกำหนดไว้ด้วย^๔

สำหรับกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มาตรา ๓๙ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗)
พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเป็นหลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มขึ้นว่า คณะรัฐมนตรี
อาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจจาก
ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด
ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้ อันเป็น
การส่งเสริมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และเมื่อคณะรัฐมนตรี
กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจต่อแล้ว แม้ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็น
เจ้าของอำนาจจะมีได้กำหนดให้มีการมอบอำนาจต่อไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัด
ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

๔.๔ หน้าที่ของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ การกำหนด
หน้าที่ของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗)
พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า “ในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจาย
ความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับ
มอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของ
การมอบอำนาจดังกล่าว

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๕-๘๘.

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแล และติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้” บทบัญญัติดังกล่าวอาจแยกหน้าที่ของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจได้ ดังนี้

(๑) *ผู้มอบอำนาจ* มีหน้าที่ต้องพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ โดยต้องมิให้เหตุผลอันสมควรในการใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมของเรื่องที่จะมอบอำนาจ และตัวบุคคลที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการมอบอำนาจที่สามารถอธิบายได้ เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจยังมีหน้าที่กำกับดูแล และติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ รวมทั้งสามารถแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้นเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้แม้ว่าจะมีการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนไปแล้ว แต่อำนาจตามกฎหมายที่แท้จริงยังคงเป็นของผู้มอบอำนาจ มิใช่สูญเสียการใช้อำนาจเพราะเหตุที่ได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นไปแล้วแต่อย่างไร ผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจตามกฎหมายสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นด้วยตนเอง แต่เพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งจากผู้ที่ไม่ทราบการใช้อำนาจนั้น หรือมีการใช้อำนาจซ้ำซ้อน หากกรณีใดผู้มอบอำนาจจะใช้อำนาจโดยตรงแทนผู้รับมอบอำนาจ ก็สมควรแจ้งการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้รับมอบอำนาจได้รับทราบ สำหรับกรณีผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจไปแล้ว และเป็นคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้มอบอำนาจจะเปลี่ยนแปลงก็ต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเสียก่อน หรือใช้กระบวนการที่สูงกว่าในการสั่งการเป็นอย่างอื่น

๒๘ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(๒) ผู้รับมอบอำนาจ มีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้นจะปฏิเสธไม่ยอมรับมอบอำนาจไม่ได้ โดยผู้มอบอำนาจมีหน้าที่ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการเป็นอย่างไร ผู้รับมอบอำนาจย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้มอบอำนาจ หากผู้มอบอำนาจได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจนั้นเป็นอย่างไร ผู้รับมอบอำนาจก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวด้วย^{๑๐}

๕. สรุปหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางปกครอง ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับต่างๆ จะเห็นว่า เดิมกฎหมายกำหนดให้มอบอำนาจได้อย่างจำกัด และในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวที่ผ่านมาแต่ละครั้ง ได้พัฒนาบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจทางปกครองให้มีลักษณะที่กว้างขวางและยืดหยุ่นมากขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ มีการเพิ่มประเภทของตำแหน่งที่สามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ปฏิบัติราชการแทน และพยายามลดข้อจำกัดที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการมอบอำนาจทางปกครองให้น้อยลง เพื่อให้สอดคล้องรองรับภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามความสลับซับซ้อนของสังคม รวมทั้งสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างสะดวกรวดเร็วและทั่วถึงกัน โดยสรุปหลักเกณฑ์ที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณามอบอำนาจตาม

^{๑๐} อัคร จารุจินดา, “การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๒๕ ตอน ๑ (๒๕๕๑) : หน้า ๒๒-๒๓.

การมอบอำนาจตามกฎหมาย ๒๙
คำพิพากษณ์ของศาลปกครองแผ่นดิน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันได้ ดังนี้

(๑) การมอบอำนาจทางปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนให้มีการมอบอำนาจได้ ซึ่งอาจเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องฉบับใดฉบับหนึ่งที่ทำให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐกระทำการใดๆ หรือกฎหมายทั่วไปที่วางหลักในเรื่องการมอบอำนาจไว้ได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๒) ในกรณีเป็นอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ซึ่งได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้แล้ว การมอบอำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

(๓) หากเป็นกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดผู้มีอำนาจดำเนินการใดๆ ไว้โดยมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจเป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ การมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

(๔) กรณีอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกไปอนุญาต หรือบัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ การมอบอำนาจดังกล่าว ให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา และมอบให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่เห็นสมควร

๓๐ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เมื่อมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจนั้นได้ต่อไป ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

(๕) รูปแบบการมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับผู้มอบอำนาจ ผู้รับมอบอำนาจและอำนาจที่มีการมอบ รวมทั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการใช้อำนาจด้วยก็ได้

(๖) ผู้มอบอำนาจอาจกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปได้ แต่ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไป ให้กับรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้

(๗) สิ่งที่ต้องคำนึงในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ และการกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจด้วย

(๘) เมื่อได้มีการมอบอำนาจตามกฎหมายแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และมีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้^{๑๑}

^{๑๑} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๖๓/๒๕๕๑ เรื่องเสร็จที่ ๕๕๙/๒๕๕๐ เรื่องเสร็จที่ ๓๓๘/๒๕๔๗ เรื่องเสร็จที่ ๙๔/๒๕๔๕ และเรื่องเสร็จที่ ๒๒๓/๒๕๔๔.

๖. กรณีศึกษาความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจ

เนื่องจากการมอบอำนาจหรือการปฏิบัติราชการแทน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา ในระยะแรกไม่มีการแบ่งแยกลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมายว่ากรณีใดจะมอบอำนาจได้ กรณีใดไม่อาจมอบอำนาจได้ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าขอบเขตของการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะกระทำได้นาน้อยเพียงใด แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ จะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการของการมอบอำนาจให้แตกต่างไปจากกฎหมายเดิม โดยแยกการมอบอำนาจปฏิบัติราชการทั่วไป และการมอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมายที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะออกจากกัน รวมทั้งได้ยกเลิกการระบุตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่จะมอบอำนาจและผู้ดำรงตำแหน่งที่รับมอบอำนาจ เพื่อให้มีการมอบอำนาจได้อย่างกว้างขวางแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาความไม่ชัดเจนในการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับว่า กรณีใดเป็นอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไป และกรณีใดเป็นอำนาจเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และความชอบด้วยกฎหมายของการมอบอำนาจที่ไม่สอดคล้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจากการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรต่างๆ ได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงาน ก.พ.ร. ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ถึงปัจจุบันพบว่า มีกรณีตัวอย่างการมอบอำนาจทางปกครองที่มีลักษณะเป็นอำนาจเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย หรือเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ โดยอธิบาย

๓๒ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

หลักกฎหมายและเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข ปัญหาข้อขัดข้องในการมอบอำนาจปฏิบัติราชการ ในกรณีดังต่อไปนี้

๖.๑ การปฏิบัติราชการที่เป็นอำนาจเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่ง
ที่เป็นคณะบุคคล

๖.๑.๑ คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย จำนวน ๕ เรื่อง^{๑๖} ได้แก่ (๑) การใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน กลางในการพิจารณาอนุญาตโอนสิทธิในที่ดินก่อนครบกำหนดเวลาห้าปี ตาม มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ (๒) อำนาจของคณะกรรมการควบคุมมลพิษในการพิจารณาวินิจฉัยการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามมาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (๓) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการ ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ (๔) อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า หลัก ฐานอันเชื่อได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดยังไม่สมบูรณ์ และไม่มีเหตุพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็น ของแผ่นดินตามมาตรา ๔๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบ ปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (๕) อำนาจของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด ในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาต ประกอบการของสถานประกอบการ ตามมาตรา ๑๓ ตีรี้ แห่งพระราชบัญญัติ

^{๑๖} บันทึก เรื่อง หรือข้อกฎหมาย (การแต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานตาม มาตรา ๗๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕) (เรื่องเสร็จที่ ๔๘/๒๕๒๗).

ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกรณีที่คณะกรรมการตามกฎหมายข้างต้นมอบหมายให้คณะกรรมการระดับจังหวัดหรือคณะอนุกรรมการที่ได้แต่งตั้งขึ้น เป็นผู้ใช้อำนาจปฏิบัติงานตามกฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวแทน เพื่อช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการและทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว คล่องตัว รวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายบังเกิดประสิทธิภาพ สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการตามที่กฎหมายต่างๆ กำหนดไว้โดยทั่วไปอาจจำแนกได้เป็น ๒ แบบ^๓ กล่าวคือ **แบบที่หนึ่ง** กฎหมายบัญญัติให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะกรรมการจะกำหนดให้คณะอนุกรรมการมีหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น การเสนอความเห็นในเรื่องที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณา หรือการพิจารณาข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดในปัญหาใดปัญหาหนึ่งก่อนนำเสนอคณะกรรมการ **แบบที่สอง** กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจทำการแทนคณะกรรมการได้ เช่น การตั้งอนุกรรมการวิสามัญ (อ.ก.พ.วิสามัญ) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ เป็นต้น ดังนั้น จึงถือว่าคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย มีหน้าที่ช่วยเหลือแบ่งเบาการทำงานของคณะกรรมการเป็นเรื่องๆ ไปเท่านั้น หากประสงค์ให้คณะอนุกรรมการสามารถกระทำการแทนคณะกรรมการในเรื่องใดแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบ

๓๔ กรมอนอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ก็สมควรจะได้พิจารณา เสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น เพื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน และให้คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นนั้นสามารถปฏิบัติงานแทนคณะกรรมการได้อย่างชัดเจน โดยต้องคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมของตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจให้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย

๖.๑.๒ อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติก่อนนี้ผู้กักพัน
งบประมาณประจำปีต่อไป ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือว่า การอนุมัติให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับการกักพันเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ หรือหมวดอื่นๆ ที่เบิกจ่ายในลักษณะหมวดดังกล่าวตามคำขอของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเรื่องทำนองเดียวกับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กระทรวงการคลังพิจารณาอนุญาตการเช่าอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๙ จะสามารถกระทำได้เพียงใด และจะเป็นการขัดกับข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน โดยปกติจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับประมาณการรายรับ และงบประมาณรายจ่ายภายในรอบปีงบประมาณเป็นหลัก ในกรณีจำเป็นที่จะต้องกักพันผู้กักพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการ

การมอบอำนาจตามกฎหมายฯ ๓๕
คำพิพากษณ์ของประธานศาลฎีกา

ก่อนนี้ผู้กผัน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในการจัดทำและบริหารงบประมาณไว้แตกต่างกันออกไป เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖ และคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๓ โดยหลักการมอบอำนาจของฝ่ายบริหารจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถมอบอำนาจได้อย่างชัดเจน ผู้รับมอบอำนาจจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งการมอบอำนาจจะต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในกรณีการอนุมัติก่อนนี้ผู้กผันงบประมาณรายจ่ายประจำปีในป้ต่อๆ ไป พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาอนุมัติโดยเฉพาะ โดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการก่อนนี้ผู้กผันตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานใดได้ การที่กฎหมายบัญญัติให้กรณีใดต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาในกรณีนั้น ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติก่อนนี้ผู้กผันงบประมาณดังกล่าวให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นได้ เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^{๑๔}

^{๑๔} บันทึก เรื่อง การมอบอำนาจอนุมัติก่อนนี้ผู้กผันของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่น (เลขเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๓๙).

๓๖ กรมอนอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๖.๒ การมอบอำนาจให้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

๖.๒.๑ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
ในการพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ตามมาตรา ๖๖
แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กรมอนามัยหรือว่า
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสามารถมอบอำนาจการพิจารณา
อุทธรณ์ ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
ให้ผู้ดำรง ตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า แม้มาตรา
๓๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
จะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต
การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นให้แก่รัฐมนตรีช่วย
ว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรง
ตำแหน่ง เทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ถ้าไม่มี
กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น
กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้
ก็ตาม แต่การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามบทบัญญัติ
ดังกล่าวจะต้องเป็น การมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน
เฉพาะแต่อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปเท่านั้น สำหรับกระบวนการ
ในการอุทธรณ์นั้นกำหนดขึ้นก็เพื่อประโยชน์ในการเยียวยาความเดือดร้อน
ของบุคคลซึ่งได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตาม
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖
กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว
มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและกำหนดไว้ใน
มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวง สาธารณสุขเป็นที่สุดด้วย บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ดังกล่าวนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ ที่จะให้ผู้มีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ต้องเป็นผู้ที่มีสถานะและมีอำนาจหน้าที่ที่จะเยียวยาความเดือดร้อนของบุคคล เนื่องจากคำสั่งของผู้ที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้อง เป็นที่ยุติและเป็นที่สุดใฝ่ฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้อำนาจในการพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับการ อุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมิใช่อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป แต่มีลักษณะเป็นอำนาจโดยเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุข ที่ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งหาก พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง อื่นได้ก็จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจน ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกคำสั่งมอบอำนาจในการพิจารณาและออกคำสั่งอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖ ให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง สาธารณสุขและผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่อาจกระทำได้^{๑๔}

๖.๒.๒ อำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงสำนักงาน ก.พ.ร. แจ้งว่า ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ กำหนดให้

^{๑๔} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมอนามัย (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙/๒๕๕๐).

๓๘ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙/๒๕๕๐) ด้วย แต่โดยที่กฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ดังนั้น ในการพิจารณาเรื่องการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการกรณีดังกล่าว จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้พิจารณาเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการ แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะก็ตาม ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน ฯลฯ เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้นก็ได้อันนี้ ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามมาตรา ๕ และคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง ฯลฯ ด้วย จึงขอหารือว่า ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยถูกต้อง ตรงตามหลักการของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๖(๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่า ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจในเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะ หรือเป็น

เรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ จึงไม่สามารถมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับมาตรา ๖(๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ ใดๆก็ดี โดยที่มาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย” ดังนั้น รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง ดังกล่าว ^{๑๖}

๖.๓ การมอบอำนาจให้ข้าราชการต่างกรมปฏิบัติราชการแทน
เรื่องนี้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้หารือสำนักงาน ก.พ.ร. กรณีที่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ข้าราชการต่างกรม เช่น รองอธิบดี รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการในส่วนราชการอื่นที่ไม่มีภัยพิบัติไปช่วยราชการในจังหวัดที่ประสบภัย และส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาอุทกภัย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่ประสบภัย รวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีหน้าที่แก้ไข

^{๑๖} หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๖/๒๔๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เรื่อง ขอรื้อกรมมอบอำนาจให้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย.

๔๐ การมอบอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ปัญหาอุทกภัยต้องการที่จะมอบอำนาจของตนให้แก่ข้าราชการที่มาช่วยราชการปฏิบัติราชการแทน แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยว่า การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจะกระทำได้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่รวมถึงผู้ที่ถูกส่งให้ไปช่วยราชการ จึงหาหรือว่าส่วนราชการสามารถมอบอำนาจให้ผู้ที่มาช่วยราชการต่างกรมปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้หารือกรณีดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักทั่วไปของการมอบอำนาจไว้โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ก็ต่อเมื่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้มีการกำหนดตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นเดิม และให้ดุลพินิจแก่ผู้มอบอำนาจที่จะพิจารณามอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ทั้งในส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการได้ก็ตาม แต่ในการพิจารณาเพื่อมอบอำนาจให้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนั้น ผู้มอบอำนาจจะต้อง

กรมอนอำนาจตามกฎหมายฯ ๔๑
คำวินิจฉัยของบริหารราชการแผ่นดิน

ปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วย กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่ประสบภัยจะสามารถมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งมาช่วยราชการปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่กรณีหนึ่ง และหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาอุทกภัย จะสามารถมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งมาช่วยราชการปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่อีกกรณีหนึ่ง

เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๕ มาตรา ๒๓ โดยกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน หากอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจมานั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจนั้นให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น แต่ในกรณีที่อำนาจนั้นมิได้เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใดในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจที่จะมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ การที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้ข้าราชการต่างกรมไปช่วยราชการในจังหวัดที่ประสบภัย จึงเป็นกรณีการใช้อำนาจในทางบริหารของปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ในการสั่งให้ข้าราชการในกรมหนึ่งไปช่วยราชการในอีกกรมหนึ่งเป็นครั้งคราวเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ แต่คำสั่งดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลในทาง

๔๒ การมอบอำนาจตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

กฎหมายที่จะถือว่าข้าราชการผู้นั้นมีตำแหน่งในส่วนราชการที่ไปช่วยราชการ ด้วยเหตุนี้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการจึงไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งในจังหวัดที่ไปช่วยราชการแต่อย่างใด และยังคงดำรงตำแหน่งในส่วนราชการที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่เดิมในช่วงระหว่างระยะเวลาดังกล่าว เมื่อมาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดตำแหน่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องเป็นผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ ภายในจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการซึ่งมาช่วยราชการในจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้

สำหรับกรณีที่อธิบดีจะมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงเดียวกันที่มาช่วยราชการในส่วนราชการปฏิบัติราชการแทนนั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนภายในกระทรวงเดียวกันไว้ในหมวด ๒ โดยในมาตรา ๑๕ เป็นกรณีของการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นปฏิบัติราชการแทน เมื่อกรณีของการไปช่วยราชการมิได้มีผลทางกฎหมายให้ข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการที่ไปช่วยราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่อธิบดีจะมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งไปช่วยราชการปฏิบัติราชการแทน จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในมาตรา ๑๕ ที่อธิบดีของกรมที่ผู้มอบอำนาจสังกัดต้องทำความตกลงกับอธิบดีที่ผู้รับมอบอำนาจสังกัด แล้วแจ้งให้ปลัดกระทรวงทราบพร้อมด้วยเหตุผล และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องเป็นกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ และเห็นว่าไม่สมควรมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจด้วย

การมอบอำนาจตามกฎหมายฯ ๔๓
คำวินิจฉัยของบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ยังมีข้อสังเกตว่า การมีคำสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดส่วนราชการหนึ่งไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่น แม้จะสามารถกระทำได้โดยใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในฐานะของการเป็นผู้บังคับบัญชา แต่การไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่นนั้น มิได้มีบทกฎหมายใดบัญญัติให้ผู้ใช้ไปช่วยราชการมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ไปช่วยราชการแต่อย่างใด กรณีการดำเนินการดังกล่าวจึงควรนำมาใช้อย่างจำกัด เฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ หรือมีเหตุเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น อีกทั้งกรณีของการมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการซึ่งมาช่วยราชการปฏิบัติราชการแทนในกรณีที่มีความจำเป็นหรือเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถของข้าราชการในส่วนราชการต่างๆ นั้น บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังไม่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ซึ่งมุ่งหมายให้เกิดการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและความรับผิดชอบ ลดขั้นตอนให้สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อแก้ไขปัญหาและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการแทนในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อไป^{๑๗}

^{๑๗} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจให้ข้าราชการต่างกรมปฏิบัติราชการแทน (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๗/๒๕๕๕).

๖.๔ การมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด สืบเนื่องจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้มีคำวินิจฉัยร้องทุกข์ (เรื่องดำที่ ๕๔๒๐๑๖๖ เรื่องแดงที่ ๐๐๒๗๒๕๕) ให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๑๗๓๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ที่แต่งตั้งนางอินทนี มั่งเงิน ผู้ร้องทุกข์ ตำแหน่งสาธารณสุขอำเภอแมริม (นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ) ซึ่งรักษาราชการแทนสาธารณสุขอำเภอแม่แตง ให้ไปรักษาราชการแทนสาธารณสุขอำเภอเมืองเชียงใหม่ โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้รับมอบอำนาจให้ลงนามปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนสาธารณสุขอำเภอเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่ได้มอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องมอบอำนาจนั้นต่อให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ตามมาตรา ๒๓(๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่มอบให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ปฏิบัติราชการแทนในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งลงนามในคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนของส่วนราชการ เป็นการมอบอำนาจที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่จึงไม่มีอำนาจปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุข ในการสั่งให้ผู้ร้องทุกข์ไปรักษาราชการแทนสาธารณสุขอำเภอเมืองเชียงใหม่ได้

กรมอบอำนาจตามกฎหมาย ๔๕
ทำบัตรประจำตัวบริหารราชการแผ่นดิน

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๔ กำหนดให้ในจังหวัดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกรณีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ข้างต้นอาจส่งผลกระทบต่อระบบการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดในภาพรวม และไม่สอดคล้องกับลักษณะการปฏิบัติงานของรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้หาหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการมอบอำนาจในลักษณะดังกล่าวไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของจังหวัดต่อไป

สำนักงาน ก.พ.ร.ได้นำข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความหมายว่า ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่สร้างอำนาจให้ ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๔๖ กรมอนอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะแล้ว สำหรับหลักเกณฑ์การมอบอำนาจของส่วนราชการส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และวิธีการมอบอำนาจต่อของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อพิจารณาประกอบกับอำนาจของจังหวัดตามมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ จะเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ต้องการให้จังหวัดนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นผู้บริหารงานของจังหวัด ฉะนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเป็นบทบังคับให้หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ที่ต้องผลักดันและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลได้รับทราบและกำกับการดำเนินการของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดด้วย นอกจากนี้มาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังกำหนดบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการมอบอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจมานั้นให้แก่หัวหน้าหน่วยงานที่มีส่วนราชการอยู่ในจังหวัด เนื่องจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจย่อมทราบและมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานประจำได้เป็นอย่างดีอยู่แล้ว แต่หากส่วนราชการนั้นไม่มีหน่วยงานอยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจพิจารณามอบอำนาจให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

สำหรับความในมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นเพียงบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้ในกรณีที่มีได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่เนื่องจากมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเปรียบเทียบกับบทบัญญัติมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงมหาดไทย หรือจากผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการส่วนกลาง แต่ส่วนราชการนั้นไม่มีหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจมอบอำนาจให้กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ฉะนั้น บทบัญญัติเรื่องการมอบอำนาจดังกล่าวจึงสอดคล้องกับลักษณะการปฏิบัติงานของรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการมอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด^{๑๘}

๗. ข้อพิจารณาหลักกฎหมายจากความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงาน ก.พ.ร. ในเรื่องการมอบอำนาจทางปกครองข้างต้น ได้อธิบายหลักกฎหมายและเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยเป็นแนวทางสำหรับส่วน

^{๑๘} หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๖/๒๑๙ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ข้อหารือการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย.

๔๘ กรมอนอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเนิงบริหารราชการแผ่นดิน

ราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจใช้พิจารณามอบอำนาจการปฏิบัติราชการในกรณีต่างๆ ดังนี้

๗.๑ การปฏิบัติราชการตามกฎหมายในเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้

๗.๑.๑ การปฏิบัติราชการทั่วไป

(๑) ในกรณีที่กฎหมายได้ระบุเฉพาะเจาะจงให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาและวินิจฉัยเป็นข้อยุติในฝ่ายบริหาร โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายแสดงความประสงค์ไว้เช่นนั้น ดังกรณีการวินิจฉัยยุทธธรรมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ย่อมถือเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะตัว ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถมอบอำนาจได้

(๒) กรณีที่มีกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต้องให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่ระบุเป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาตัดสินใจหรือปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นด้วยตนเอง หรือเป็นเรื่องที่ใช้ความรู้ความสามารถของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นโดยเฉพาะ และไม่ต้องการให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เพราะอาจทำให้ภารกิจไม่ประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหมาย

๗.๑.๒ การอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

(๑) ในกรณีการใช้อำนาจอนุญาตโดยคณะบุคคล แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

ก. คณะรัฐมนตรี กฎหมายที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตจะมีลักษณะเป็นการให้สัมปทาน ซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือประกอบกิจการที่มีความสำคัญหรือเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศ อีกทั้งมีความเกี่ยวพันกับหลายส่วนราชการ ผู้มีอำนาจอนุญาตในกรณีนี้

จึงไม่สามารถมอบอำนาจหรือมอบหมาย ให้บุคคลอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจหรือ
ออกคำสั่งแทนได้

ข. คณะกรรมการ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้
คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่มีความรู้
ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านเข้ามาร่วมกันพิจารณาเป็นคณะบุคคล
เนื่องจากกิจการที่จะอนุญาตให้เอกชนดำเนินการมีผลกระทบในหลายมิติ
ดังนั้น คณะกรรมการผู้ที่มีอำนาจอนุญาตจึงไม่สามารถมอบอำนาจดังกล่าว
ให้บุคคลอื่นทำการแทนได้

(๒) การใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่กฎหมาย
กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นนายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ
เจ้าพนักงานผู้ที่มีอำนาจอนุญาต หรือให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งนายทะเบียน
พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงาน ถือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดตัวบุคคล
ผู้ที่มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นประการอื่นโดยเฉพาะ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่
ดังกล่าวจึงเป็นอำนาจเฉพาะตัว ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งนายทะเบียน
พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานผู้ที่มีอำนาจอนุญาต ไม่ว่าจะ เป็นโดย
ตำแหน่งหรือได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรี จึงต้องใช้อำนาจด้วยตนเอง
ไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้

(๓) การใช้อำนาจโดยองค์กรวิชาชีพ กฎหมายจัดตั้ง
องค์กรวิชาชีพมีวัตถุประสงค์เพื่อมอบอำนาจของรัฐในการควบคุมการ
ประกอบวิชาชีพ ที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และ
ทรัพย์สินของประชาชนให้แก่องค์กรวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วยบุคคล
ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจเป็นการเฉพาะ เป็น
ผู้ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตและควบคุมดูแลผู้ประกอบวิชาชีพด้วย

๕๐ กรมอนอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเนิงบริหารราชการแผ่นดิน

กันเอง โดยอำนาจการออกใบอนุญาตดังกล่าวเป็นอำนาจที่รัฐมอบหมายให้แก่องค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเป็นการเฉพาะ จึงไม่สามารถมอบอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

๗.๑.๓ แนวทางการพิจารณากรณีทีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น
อำนาจเฉพาะ

(๑) เจตนารมณ์ของกฎหมาย ต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง และในกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้อำนาจผู้ดำรงตำแหน่งสามารถที่จะมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นดำเนินการแทน หรือให้มอบอำนาจปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นไว้อย่างชัดเจน

(๒) ลักษณะการปฏิบัติราชการที่จะมอบอำนาจ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้ดำรงตำแหน่งที่มีสถานะ และอำนาจหน้าที่เชี่ยวชาญความเดือดร้อนของบุคคล อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยองค์กรกลุ่มในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวงหรือระดับกรม และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษโดยเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด ให้มีการประชุมปรึกษาหารือและระดมความคิดเห็นของกรรมการทั้งหลายก่อนที่จะมีมติร่วมกัน เพื่อให้การตัดสินใจใช้อำนาจปฏิบัติราชการนั้นเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

(๓) ผลจากการใช้อำนาจปฏิบัติราชการของผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย จะทำให้สิทธิและประโยชน์ของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

ได้รับความกระทบกระเทือนในสาระสำคัญหรือต้องสูญเสียไป รวมทั้งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความอำนวยความเป็นธรรมในสังคม เพราะกรณีดังกล่าวย่อมเป็นที่ยุติหรือสิ้นสุดกระบวนการในฝ่ายบริหารไม่อาจใช้สิทธิโต้แย้งต่อไปได้อีก

๗.๒ การปฏิบัติราชการตามกฎหมายในเรื่องที่จะไม่มอบอำนาจก็ได้

กรณีนี้เป็นข้อยกเว้นแนวทางการมอบอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่มอบอำนาจได้ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพ ไม่อาจมอบอำนาจได้ หลักเกณฑ์ในข้อนี้เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดต้องเป็น ผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นเอง โดยเฉพาะ โดยผู้อื่นจะปฏิบัติราชการแทนไม่ได้ อย่างไรก็ตามมีข้อพิจารณาด้วยว่า การที่กฎหมายกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ออกคำสั่ง หรือเป็นผู้ดำเนินการเรื่องใด ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดให้ปฏิบัติในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งเป็นผู้แทนส่วนราชการ แต่มิได้ประสงค์ให้เป็นอำนาจเฉพาะตัว กรณีเช่นนี้ก็ต้องอยู่ในแนวทางที่สมควรมอบอำนาจ มิใช่เป็นข้อยกเว้นไม่มอบอำนาจ หรือกรณีแต่งตั้งบุคคลใดดำรงตำแหน่งเป็นรองอธิบดี อธิบดีย่อมไม่สามารถมอบอำนาจให้รองอธิบดีหรือผู้อำนวยการกองเป็นผู้แต่งตั้งแทนอธิบดีได้ เพราะเป็นเรื่องที่โดยสภาพแล้วจะมอบอำนาจไม่ได้

๕๒ กรมอนอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเนิงบริหารราชการแผ่นดิน

(๒) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ การปฏิบัติงานตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการในบางเรื่องมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายระดับสูง และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต้องอาศัยการตัดสินใจหรือการดำเนินการในระดับสูง ซึ่งไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นตัดสินใจหรือดำเนินการแทนได้ กรณีเช่นนี้หัวหน้าส่วนราชการอาจใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่มอบอำนาจได้ โดยให้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการเรื่องนั้น ยังคงเป็นของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่เองต่อไป

(๓) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทอาจมีความจำเป็นในทางวิชาการต้องอยู่ในมาตรฐานที่กำหนด โดยผ่านการตรวจสอบจากผู้รับผิดชอบสูงสุดของหน่วยงานเพียงคนเดียว เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาด กรณีเช่นนี้ผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบจึงต้องปฏิบัติงานนั้นเอง ไม่อาจมอบอำนาจได้ เว้นแต่จะได้กำหนดมาตรฐานกลางให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นสามารถนำไปปฏิบัติได้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกันเสียก่อนก็อาจมอบอำนาจต่อไปได้

(๔) เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้ ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาเห็นว่า หากมีการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานเรื่องใดแล้ว จะไม่บังเกิดผลดีกว่าที่ตนปฏิบัติเอง เพราะอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้ กรณีเช่นนี้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้เป็นเจ้าของอำนาจต้องชั่งน้ำหนักผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการมอบอำนาจดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาด้วยว่ามีวิธีแก้ไขเยียวยาเป็นประการอื่น เพื่อให้มีการมอบอำนาจโดยไม่ก่อความเดือดร้อนหรือไม่ ถ้ายังสามารถแก้ไขเยียวยาได้แล้วก็ย่อมจะต้องดำเนินการมอบอำนาจในเรื่องนั้นต่อไป

กรมอบอำนาจตามกฎหมายฯ ๕๓
คำวินิจฉัยเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน

กล่าวโดยสรุป การมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันได้ปรับปรุงแก้ไขให้มีความยืดหยุ่น โดยสามารถที่จะมอบอำนาจการปฏิบัติราชการได้อย่างกว้างขวางและสอดคล้องรองรับภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามความสลับซับซ้อนของสังคม ยกเว้นกรณีที่เป็นอำนาจเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้ และจากการพิจารณาองค์ประกอบของการปฏิบัติราชการที่เป็นอำนาจเฉพาะโดยตรวจสอบจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ลักษณะการปฏิบัติราชการ และผลกระทบจากการใช้อำนาจดังกล่าว เปรียบเทียบกับหลักการแนวคิดและความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจ เพื่อประกอบการตัดสินใจดำเนินการของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจว่า สมควรมอบอำนาจในเรื่องนั้นหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยชอบ มีประสิทธิภาพและบังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างแท้จริง

๕๔ กรมอนอำนาจตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

คณะผู้จัดทำ

บรรณาธิการบริหาร

นายทรงชนะ วิชัยธนพัฒน์ ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

นางสุกานดา วรเชษฐบัญชา ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

นายอภิชัย ชัยชมภู ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้

กองบรรณาธิการ

นางวันเพ็ญ ทรงวิวัฒน์ นางณิรมล เกิดแก้ว

นางกาญจนา แจ่มมินทร์ น.ส.สุพัตรา บุญถึง

ศิลปกรรม/จัดทำรูปเล่ม

นางสาวอัจฉนา เตชะพันธุ์

ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โทร. ๐-๒๒๒๑-๕๙๕๘, ๕๐๕๕๖ (สื่อสาร สป.มท.)

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในเอกสารความรู้ สดร.
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”



พิมพ์ที่ บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด 70 ถ.ราชบพิธ แขวงวัดราชบพิธ เขตพระนคร กทม. 10200
โทร. 0-2222-5555, 0-221-9781 โทรสาร 0-2221-6433 นายยอดยิ่ง โสภณ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. 2556
E-mail Address : borpitt@hotmail.co.th



ค่านิยมสร้างสรรค์
ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
“...วิสัยทัศน์ดี มีคุณธรรม น้อมนำความพอเพียง”

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์/โทรสาร ๐-๒๒๒๑๕๑๕๘ <http://www.stabundamrong.go.th>