

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นราชการส่วนภูมิภาค

มารุต เต็มรัก*

บทนำ

ราชการส่วนภูมิภาค (Regional Administration) เป็นรูปแบบการปกครองหรือระเบียบบริหารราชการที่อยู่ภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โดยราชการส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางประการให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปประจำในเขตการปกครองต่าง ๆ ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญเพื่อปฏิบัติการกิจของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น¹ ในระบบกฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้อย่างเป็นทางการ แต่เมื่อพิจารณาตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย “จังหวัด” และ “อำเภอ”² ซึ่งเป็นลักษณะการแบ่งตามหน่วยการปกครองในระดับพื้นที่ โดยจังหวัดและอำเภอจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร³ แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วราชการส่วนภูมิภาคยังหมายความรวมถึง

* ผู้อำนวยการส่วนการข่าว สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2553, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 62-64.

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 51 “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(1) จังหวัด

(2) อำเภอ”

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 54 “ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี

ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

มาตรา 62 “ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

ฯลฯ

ฯลฯ”

หน่วยราชการอื่น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในเขตจังหวัดและอำเภอซึ่งกำหนดให้อยู่ในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอด้วย⁴

นอกจากพิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นว่า ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีข้าราชการปฏิบัติราชการประจำในเขตจังหวัดมิได้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคไปทั้งหมด กรมใดจะมีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคจะต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการตามมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กล่าวคือ ถ้ากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น กำหนดให้ส่วนราชการของกรมที่อยู่ในจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค หัวหน้าของส่วนราชการและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการของกรมนั้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มขึ้นจากการเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีที่เป็นราชการส่วนกลาง แต่ถ้ากฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของกรมนั้นไม่ได้กำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาค ส่วนราชการนั้นยังคงมีฐานะเป็นราชการส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการของกรมที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นจะไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 57 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534⁵ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงแต่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการอันมิใช่

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 55 “ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในมาตรา 54 ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น”

มาตรา 63 “ในอำเภอหนึ่ง นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบดังกล่าวในมาตรา 62 ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในอำเภอนั้น”

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 57 “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยังยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ”

ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ให้ปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี⁶

เพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคสัมฤทธิ์ผล จำเป็นอย่างยิ่งที่ส่วนราชการต่าง ๆ ในฐานะฝ่ายปกครองจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งให้เกิดประโยชน์สาธารณะ ในขณะเดียวกัน ต้องคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนอย่างได้สัดส่วน กฎหมายจึงให้อำนาจฝ่ายปกครอง สามารถออกคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือการกระทำอื่นใด ในฐานะการกระทำทางปกครอง (Administrative Act) เช่น กรณีที่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสถานภาพ ของสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปกฎหมายมักจะกำหนดขั้นตอนและวิธีการเพื่อกำกับให้อำนาจนั้น เป็นไปในการรักษาประโยชน์สาธารณะและสมควรแก่เหตุ รวมถึงกำหนดให้มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง ตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้ หากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในบางกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อมีการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดดังกล่าว จึงเกิดปัญหาขึ้นว่าการกำหนดตัว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะใช้หลักเกณฑ์ใด ทั้งนี้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าบังคับบัญชา บรรดาข้าราชการมีทั้งอำนาจบังคับบัญชาและอำนาจกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย บรรดาข้าราชการ ฝ่ายบริหารในเขตจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ทุกคำสั่งหรือไม่ โดยกระบวนการ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในระบบกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาส ให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนการใช้อำนาจของตนเองอีกครั้งหนึ่ง และเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมภายใน ของฝ่ายปกครอง ก่อนที่ข้อพิพาทจะไปสู่การพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความถูกต้องหรือศาล กระบวนการนี้ไม่เพียงแต่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย แต่ยังเป็นการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำทางปกครองหรือการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมเบื้องต้นที่รวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหา ข้อพิพาท บทความนี้มุ่งวิเคราะห์หลักการและแนวปฏิบัติในการกำหนดตัว “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของ กระบวนการดังกล่าว โดยอาศัยกรอบในทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งวางหลักการทั่วไปในการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ และ (2) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตีความ และสร้างบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 305/2546 เรื่อง อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด



1. หลักการพื้นฐานในการอุทธรณ์และการกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเป็นการให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะขอให้พิจารณาทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองได้ โดยอาจเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งเอง ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ทำคำสั่งต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือต่อคณะกรรมการตามแต่ที่กฎหมายจะกำหนด โดยมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดองค์กรฝ่ายปกครองส่วนใหญ่จะเป็นไปโดยสายการบังคับบัญชาทำให้เกิดระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่เจ้าหน้าที่จะต้องทำการพิจารณาทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากการออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย นอกจากนี้ ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังเป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับซึ่งกำหนดให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนนี้ก่อนนำคำสั่งเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรผู้วินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย⁷

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายไทยอาจแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ เป็นการอุทธรณ์ที่กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดเงื่อนไขการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ (2) การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง กล่าวคือ กฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับนำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ ทั้งนี้ ด้วยผลของมาตรา 42 วรรคสอง⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดการตีความการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ โดยถือเป็นหลักการบังคับให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีเช่นเดียวกันกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ⁹

⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2568, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 315-319.

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคสอง “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8 : 2568, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 181-192.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วางหลักการพื้นฐานของกระบวนการอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 44 และมาตรา 45¹⁰ โดยกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเริ่มต้นด้วยการยื่นคำอุทธรณ์ต่อ “เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง” ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นในเบื้องต้น หากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามความเห็นของตนได้ แต่หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยัง “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์” ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์

หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการอุทธรณ์สองชั้นภายในฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ทบทวนการตัดสินใจของตนเองก่อนเป็นลำดับแรก ในฐานะเป็นผู้ที่รู้เจตนาและเหตุผลในการออกคำสั่งดีที่สุด หากเห็นด้วยกับเหตุผลในการอุทธรณ์สามารถแก้ไขไปตามนั้นได้ แต่หากยังคงยืนยันตามเดิม จึงส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในลำดับถัดไปได้พิจารณาในระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการนำหลักการความรับผิดชอบตามสายงานบังคับบัญชา (Hierarchy) และหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ของฝ่ายปกครอง มาเป็นพื้นฐานในการกำหนดวิธีการอุทธรณ์ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้นโดยตรง¹¹ อย่างไรก็ตาม หลักการ

¹⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง”

มาตรา 45 “ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

¹¹ ประเวศ อรรถศุภผล, “ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 31-34.



ตามมาตรา 44 และมาตรา 45 นี้จะนำมาใช้บังคับก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งนั้น มิได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะจึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะกฎหมายกลางที่มีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการขั้นต่ำมาบังคับใช้¹²

1.1 ขอบเขตการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ขอบเขตการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นการทบทวนที่มีขอบเขตกว้างขวาง และครอบคลุมทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบว่า คำสั่งของผู้ทำคำสั่งขัดต่อกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งได้ในทุกมิติ¹³ ได้แก่

- (1) ปัญหาข้อเท็จจริง สามารถประเมินพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องใหม่ทั้งหมด
- (2) ปัญหาข้อกฎหมาย สามารถตีความและปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้
- (3) ความเหมาะสมของการทำคำสั่งและการใช้ดุลพินิจ สามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้ดุลพินิจ

ของผู้ทำคำสั่งนั้นสมเหตุสมผล เป็นธรรม เหมาะสม จำเป็น ได้สัดส่วน และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจของตนเองแทนที่ดุลพินิจของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใด ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระก็ได้

เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับเรื่องอุทธรณ์จากผู้ทำคำสั่งแล้ว จะต้องพิจารณา และมีคำวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาดังกล่าว สามารถขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว แต่จะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาเดิม เมื่อมีคำวินิจฉัยแล้วจะต้องแจ้งผล ซึ่งเรียกว่า “คำวินิจฉัยอุทธรณ์” ให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ

¹² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 3 “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย”

¹³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 46 “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหา ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างใดก็ได้”

1.2 ผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นไปในทางใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระให้แก่ผู้อุทธรณ์ เช่น การลดค่าปรับหรือการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการอนุญาต คำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีผลได้หลายประการ ซึ่งแต่ละประการจะนำไปสู่ขั้นตอนที่แตกต่างกัน คือ

(1) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ หมายความว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เห็นด้วยกับคำสั่งเดิมของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง คำสั่งนั้นจึงยังคงมีผลบังคับต่อไป หากผู้อุทธรณ์ยังไม่เห็นด้วยสามารถนำคำสั่งนั้นไปฟ้องเป็นคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งได้

(2) มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่ง หมายความว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเดิมของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง มีผลให้คำสั่งเดิมของผู้ทำคำสั่งถูกยกเลิกและสิ้นผลไป

(3) มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่ง หมายความว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาจแก้ไขคำสั่งเดิมให้เป็นอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระ ความเหมาะสมของคำสั่ง การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นผลในเวลาใด หรือการกำหนดให้เริ่มมีผลหรือสิ้นผลของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน ข้อเสนอสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่ง การกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องกระทำหรือเว้นการกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่ หรือความรับผิดชอบที่อาจเพิ่มขึ้นได้¹⁴ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจอย่างกว้างขวางของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่สามารถใช้ดุลพินิจแทนผู้ทำคำสั่งเดิมได้ด้วย ไม่เพียงแต่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเท่านั้น

¹⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 39 “การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(1) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นผล ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

(2) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นผลของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

(3) ข้อเสนอสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(4) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรือเว้นการกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มี เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว”



1.3 การวางหลักเกณฑ์ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540)

ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

บทบัญญัติในมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ต่อมา จึงได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎกระทรวงฉบับนี้ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยยึดโยงกับโครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งถูกนำมาปรับใช้ในแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบ่อยครั้งในกรณีผู้ทำคำสั่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ได้แก่

ข้อ 2 (4) กำหนดให้ปลัดกระทรวง เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

ข้อ 2 (8) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วใน (1) หรือ (3)

ข้อ 2 (11) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

ข้อ 2 (14) กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้ออื่น ๆ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้ในกรณีที่ไม่มีข้อกำหนดย่อยอื่นระบุไว้โดยเฉพาะ

2. ประเด็นปัญหาการกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ราชการส่วนภูมิภาคหมายถึง จังหวัดและอำเภอ โดยจังหวัดนอกจากมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการแล้ว ยังมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ส่งมาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นจำนวนมาก ทั้งการกำหนดอำนาจนั้นไว้โดยตรงตามกฎหมาย หรือได้รับมอบหมายให้ทำการแทนในฐานะราชการส่วนภูมิภาค เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองตามข้อ 2 (11) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีดังกล่าวมีความชัดเจนตามกฎหมาย แต่เมื่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นนายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาการตีความว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ควรเป็นผู้ใด และใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณากำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

เนื่องจากอำนาจในการออกคำสั่งนั้นส่วนใหญ่มาจากการมอบหมายของราชการส่วนกลางหรือแม้แต่การได้รับแต่งตั้งจากส่วนราชการอื่น

โดยทั่วไปเมื่อพบบัญญัติของกฎหมายได้มีการกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ใดมีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองก็มักจะกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่าซึ่งอยู่ในหน่วยงานของรัฐนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จะกำหนดว่าให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ทั้งนี้ ในบางกรณีหรือบางพื้นที่อาจไม่มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่อยู่ หรือมีแต่เจ้าหน้าที่นั้นได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งจากหน่วยงานของรัฐในฐานะราชการส่วนกลางให้ปฏิบัติหน้าที่แทน เช่น นายอำเภอ ซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และมีอำนาจบริหารราชการกรณีไม่มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ และบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามการสั่งการของนายกรัฐมนตรี¹⁵ หรือแม้แต่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย โดยที่ผู้แต่งตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางเมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองแล้วมักจะมีประเด็นปัญหาว่า ใครจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เนื่องจากมีการตีความกฎหมายแตกต่างกัน

กรณีนายอำเภอออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของกระทรวงอื่น ซึ่งโดยสภาพแล้วนายอำเภอไม่ได้อยู่ในสายลำดับการบังคับบัญชาของกระทรวงนั้นตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แต่นายอำเภอมักได้รับการแต่งตั้งให้เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามกฎหมาย เมื่อพื้นที่นั้นไม่มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบประจำการอยู่ เช่น กรณีที่นายอำเภอออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ¹⁶ ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 907/2559 เรื่อง แต่งตั้ง

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 65 “นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

ฯลฯ

ฯลฯ”

¹⁶ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

มาตรา 79 “ห้ามมิให้ผู้ใดทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ”



พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559¹⁷ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในกรณีเช่นนี้มักเกิดข้อโต้แย้งว่าเมื่อนายอำเภอได้ใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงแล้ว ดังนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงควรเป็นรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงนั้น ๆ ที่แต่งตั้ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาเนื่องจากนายอำเภออยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและอยู่กระทรวงเดียวกัน เช่นเดียวกันกับการณ์อุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค¹⁸ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นอธิบดีสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่ใช้อำนาจแต่งตั้งอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

3. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้ส่วนราชการฝ่ายบริหารต้องถือปฏิบัติตามเช่นเดียวกันกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา¹⁹ ซึ่งมีผลให้หลักการและความเห็นทางกฎหมายถูกนำไปปรับใช้ตามแต่กรณีที่มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน ดังเช่นในกรณีที่นายอำเภอได้รับอำนาจจากการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยฯ วางหลักการไว้ ดังนี้

เรื่องเสร็จที่ 713/2563 กรณีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558²⁰ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยข้อหรือของกรมประมงเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอเมืองลำปางที่ไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยกรมประมงได้ขอหารือว่า กรณีที่นายอำเภอเมืองลำปางในฐานะ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ใช้อำนาจ

¹⁷ คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 907/2559 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559

ข้อ 3 (2) “นายอำเภอ ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา 11 มาตรา 31 มาตรา 79 มาตรา 102 มาตรา 103 มาตรา 105 มาตรา 120 ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ”

¹⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2560

ข้อ 3 “ให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค”

¹⁹ มติคณะรัฐมนตรี 2 กุมภาพันธ์ 2564 ให้หน่วยงานของรัฐที่หารือต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเช่นเดียวกันกับการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2482 ว่า “...เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา นั้น”

²⁰ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 713/2563 เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอที่ไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามมาตรา 79 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามข้อ 3 ของคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 907/2559 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 โดยให้ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา 79 ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อผู้ยื่นคำขอได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยกรมประมง เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งนายอำเภอ และเมื่อพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ไม่ได้บัญญัติเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอตามข้อ 2 (8) ของกฎกระทรวงเดียวกัน ในขณะที่สำนักงานจังหวัดลำปางเห็นว่า นายอำเภอใช้อำนาจตามคำสั่งในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มิใช่การออกคำสั่งในตำแหน่งนายอำเภอ ดังนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งตามข้อ 2 (14) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับมีผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัดไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอในกรณีดังกล่าว โดยให้เหตุผล ดังนี้

1. การที่นายอำเภอได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 907/2559 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 เพื่อพิจารณาอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามมาตรา 79 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ภายในเขตรับผิดชอบ ถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนายอำเภอ

2. การกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาว่า กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ เนื่องจากพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 79 ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบข้อ 2 (8) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ เมื่อปรากฏว่ามีผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอเมืองลำปาง ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางในฐานะหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่



ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง²¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายอำเภอเมืองลำปาง

จากกรณีดังกล่าวคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า นายอำเภอในฐานะที่เป็นข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการในท้องที่อำเภอ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมาวางหลักการเพื่อใช้ในการกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่วินิจฉัยในส่วนของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคที่สามารถนำมาเทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 713/2563 โดยได้วางหลักไว้ในแนวทางเดียวกัน คือ

เรื่องเสร็จที่ 856/2564 กรณีพระราชบัญญัติวัดอุณหัตถาย พ.ศ. 2535²² คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยข้อเท็จจริงกรณีอุทสากรรมจังหวัดเพชรบุรี ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงอุทสากรรม ที่ 246/2561 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัดอุณหัตถาย พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2561 ได้มีคำสั่งให้บริษัทแห่งหนึ่งระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และให้นำวัดอุณหัตถายไปจัดการให้ถูกต้อง ต่อมา บริษัทได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติวัดอุณหัตถาย พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ กระทรวงอุทสากรรมจึงมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า ผู้มีอำนาจ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุทสากรรมในฐานะเป็นผู้แต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงอุทสากรรม ที่ 246/2561 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัดอุณหัตถาย พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2561 และเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ 2 (14) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฝ่ายที่สองเห็นว่า ผู้มีอำนาจ

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 54 “ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

²² บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 856/2564 เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอุทสากรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และคำสั่งของอุทสากรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 52 และมาตรา 52/1 แห่งพระราชบัญญัติวัดอุณหัตถาย พ.ศ. 2535 (ตอบข้อหารือประเด็นที่สอง)

คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ 2 (8) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยในกรณีนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีเหตุผล ดังนี้

เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 246/2561 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2561 เป็นการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ข้อ 2 (8) (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เรื่องเสร็จที่ 685/2562 กรณีพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560²³ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยข้อหรือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ที่ขอหารือข้อกฎหมาย 2 ประเด็นสืบเนื่องมาจากกรณีที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 337/2560 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2560 ได้มีคำสั่งให้บริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) แก้ไขปัญหาการรั่วซึมของบ่อกักเก็บกากแร่และปัญหาคุณภาพน้ำ ต่อมา บริษัทฯ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ โดยที่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงเกิดประเด็นข้อสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว รวมถึงกรณีที่เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ เช่น อุตสาหกรรมจังหวัด เป็นผู้ออกคำสั่งและไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 337/2560 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2560 การแต่งตั้งดังกล่าวเป็นการพิจารณาจากตำแหน่งเป็นสำคัญ เมื่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองแล้วมีการอุทธรณ์คำสั่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลา

²³ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 685/2562 เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560



การอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ เมื่อบริษัท อัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงหมายถึงปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามข้อ 2 (4) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ประเด็นที่สอง กรณีที่อุตสาหกรรมจังหวัดได้รับแต่งตั้งจากอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ให้เป็นเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 หากมีผู้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและอุตสาหกรรมจังหวัดไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ เห็นว่า เมื่ออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีคำสั่งกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ที่ 147/2560 เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 เพื่อแต่งตั้งให้อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ภายในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ โดยที่มาตรา 54 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ดังนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ 2 (8) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ต่อมา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พัฒนาหลักเกณฑ์ในการกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้พิจารณาเจตนารมณ์โดยตลอดทั้งกฎหมายว่า กำหนดให้ผู้ใดผู้หนึ่งเพียงผู้เดียวเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตลอดทั้งกฎหมายหรือไม่ตามเรื่องเสร็จที่ 856/2564 กรณีพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535²⁴ ข้อเท็จจริงตามกรณีอุตสาหกรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานทำน้ำแข็งซอง โดยมีเหตุผลในการเพิกถอน คือ โรงงานตั้งอยู่ห่างจากพื้นที่สาธารณสุขสถานไม่ถึง 100 เมตร ซึ่งขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต่อมา ผู้ประกอบการได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรม

²⁴ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 856/2564 เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะผู้อนุญาตที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และคำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 52 และมาตรา 52/1 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 (ตอบข้อหารือประเด็นที่หนึ่ง)

มีความเห็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นสองฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากอุตสาหกรรมจังหวัดออกคำสั่งทางปกครอง ในฐานะผู้ได้รับมอบหมายให้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการกระทำแทนผู้ทรงอำนาจ (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจึงเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามนัยข้อ 2 (5) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฝ่ายที่สองเห็นว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากอุตสาหกรรมจังหวัดได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแต่งตั้งบุคคลไว้เป็นกรณีพิเศษ เมื่ออุตสาหกรรมจังหวัดได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง มิใช่เป็นการกระทำแทนผู้แต่งตั้งจึงสามารถใช้อำนาจในนามของตนเองได้ เมื่ออุตสาหกรรมจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบ โดยที่มาตรา 54 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ 2 (8) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยในกรณีนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม โดยให้เหตุผล ดังนี้

การมอบหมายให้อุตสาหกรรมจังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทำให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นของตนเอง มิใช่เกิดจากการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาตโดยตรง จึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งอื่นทุกกรณี เช่น คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต คำสั่งพักใช้ใบอนุญาต คำสั่งปิดโรงงาน ซึ่งล้วนกำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งสิ้น แสดงให้เห็นว่า กฎหมายมีความมุ่งหมายให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตซึ่งในทางปฏิบัติมีผลเทียบเท่ากับคำสั่งปิดโรงงาน ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้ จึงหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามนัยข้อ 2 (14) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539²⁵

²⁵ หลักเกณฑ์การพิจารณาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายตามเรื่องเสรีที่ 856/2564 ไม่เพียงแต่นำไปใช้วินิจฉัยกับผู้ทำคำสั่งในฐานะราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังใช้พิจารณาในกรณีผู้ทำคำสั่งอยู่ในส่วนราชการอื่นด้วย เช่น ตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ 921/2564 เรื่อง การแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เรื่องเสรีที่ 955/2567 เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนสาระสำคัญของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535



การกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ใดผู้หนึ่งมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ทุกคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นจากกฎหมายทั้งฉบับ เป็นลักษณะของการรวมศูนย์การพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายโดยเป็นที่สังเกตว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นไม่ว่าผู้ทำคำสั่งจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ตาม จะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไปในแนวทางเดียวกันเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประโยชน์สาธารณะ หรือคำสั่งนี้กระทบสิทธิของผู้รับคำสั่งอย่างรุนแรง ดังเช่น กรณีกฎหมายว่าด้วยโรงงานกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ²⁶

โดยหลักทั่วไปแล้ว หากมีแนวคำวินิจฉัยที่กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ย่อมมีผลทำให้แนวคำวินิจฉัยเดิมถูกยกเลิกไป ซึ่งตามเรื่องเสรีที่ 856/2564 ถือว่าคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วางหลักการใหม่เกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยแนววินิจัยเดิมหากผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจะนำหลักการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคมาวินิจฉัย แต่ในเรื่องเสรีที่ 856/2564 คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้นำเจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดให้รวมศูนย์การพิจารณาอุทธรณ์เพียงผู้เดียวมาปรับใช้ในข้อหาหรือคราวเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยอมรับหลักการทั้งสองประการนี้ที่สามารถนำมาปรับใช้ตามแต่ละข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และเมื่อพิจารณาหลักการทางกฎหมายในการวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่า ทั้งหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการพิจารณาเจตนารมณ์โดยรวมตลอดทั้งกฎหมายในการกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งสองหลักการมิได้มีความขัดแย้งกันแต่อย่างใด เนื่องจากการจะปรับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะกฎหมายกลางต้องเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่แสดงถึงเจตนารมณ์ในการให้ผู้ใดผู้หนึ่งเพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทั้งหมด ดังนั้นการปรับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ทำคำสั่งประกอบกัน

²⁶ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13 กำหนดให้กรณีผู้ไม่พอใจคำตัดสินที่เกิดจากการเสียสิทธิหรือเสื่อมประโยชน์จากการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา 28 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงสามารถกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกรณีผู้ทำคำสั่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคได้ ดังนี้

3.1 หลักกฎหมายเฉพาะย่อมอยู่เหนือกฎหมายทั่วไป

หลักการพื้นฐานที่สำคัญในการพิจารณาเรื่องผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ หากกฎหมายเฉพาะเรื่องใดได้บัญญัติขั้นตอนและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ย่อมต้องบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะนั้น โดยไม่นำหลักการทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ตัวอย่างเช่น มาตรา 115 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการอุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมประมง และหากอธิบดีกรมประมงเป็นผู้ทำคำสั่งให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์²⁷ ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ยกเว้นหลักการทั่วไป แต่เนื่องจากคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 907/2559 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ให้อำนาจนายอำเภอสามารถออกคำสั่งไม่อนุญาตให้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะได้ตามมาตรา 79 แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์กรณีดังกล่าวไว้ในมาตรา 115 จึงต้องใช้หลักการทั่วไปในการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ ดังนั้นหากเป็นกรณีนายอำเภอออกใบอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และต่อมามีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตย่อมต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 115 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และไม่ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปมาพิจารณาอีก

²⁷ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

มาตรา 115 “ผู้รับอนุญาตผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 111 การเพิกถอนการจดทะเบียนตามมาตรา 112 มีสิทธิอุทธรณ์หรือการออกคำสั่งตามมาตรา 113 ต่อบุคคลดังต่อไปนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

(1) ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดี

(2) ในกรณีที่อธิบดีเป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี

ให้อธิบดีหรือรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ การอุทธรณ์คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้น เว้นแต่อธิบดีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี จะสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน

คำวินิจฉัยของอธิบดีหรือรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”



3.2 หลักการพิจารณาอุทธรณ์ตามสายการบังคับบัญชา : กรณีราชการส่วนภูมิภาค

และส่วนกลาง

ความเชื่อมโยงหลักผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ระหว่างกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากมีการอ้างอิงถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 54 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น “หัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ” บทบัญญัตินี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งในส่วนภูมิภาค เช่น นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เช่น อุตสาหกรรมจังหวัด ประมงจังหวัด เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามหลักการทั่วไป คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด การกำหนดเช่นนี้ไม่ได้เป็นเพียงการปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาตามปกติ แต่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้แทนของการบริหารราชการส่วนกลาง ในฐานะหัวหน้าบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจในการทบทวนและตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานในกำกับดูแลภายในจังหวัดของตน เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการ และเป็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ก่อนที่จะถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานส่วนกลาง

3.3 หลักการตีความสถานะและที่มาแห่งอำนาจของผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยตรง การวินิจฉัยผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งในบางกรณีอาจต้องอาศัยการวิเคราะห์มากกว่า การพิจารณาตามสายการบังคับบัญชาปกติ จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ให้ความสำคัญของสถานะในการใช้อำนาจ กล่าวคือ การที่รัฐมนตรีซึ่งกฎหมายให้อำนาจเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่มิได้หมายความว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องกลับไปที่รัฐมนตรีเสมอไป แต่ต้องพิจารณาว่า ในขณะที่ออกคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่ได้กระทำการในสถานะใด ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสามารถจำแนกได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

(1) **อำนาจตามตำแหน่ง** เป็นอำนาจดั้งเดิมที่ติดมากับตำแหน่งตามโครงสร้างการบริหารราชการปกติ เช่น อำนาจของปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ การอุทธรณ์คำสั่งจะเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(2) **อำนาจจากการแต่งตั้ง** ในหลายกรณีกฎหมายกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีหรืออธิบดีในการแต่งตั้งข้าราชการจากหน่วยงานอื่น หรือจากราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย การแต่งตั้งลักษณะนี้เป็นการมอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ในนามของตนเอง และมีใช่เป็นการกระทำการแทนผู้แต่งตั้ง ดังนั้นเมื่อผู้ได้รับการแต่งตั้ง

เช่น นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดออกคำสั่งในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นการใช้อำนาจ พนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามสังกัดหน่วยงานนั้น การกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องพิจารณาสถานะตามตำแหน่งเดิมของผู้ในโครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะนำไปสู่การใช้หลักการบังคับบัญชา เช่น หากเป็นการใช้อำนาจ ของนายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาค ผู้พิจารณาอุทธรณ์ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) อำนาจจากการมอบหมายให้มีฐานะเฉพาะตามกฎหมาย เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาว่า กฎหมายใช้คำว่า “มอบหมาย” แทนคำว่า “แต่งตั้ง” หรือไม่ เพราะจะต้องพิจารณาสถานะของผู้ใช้อำนาจ ประกอบด้วยว่าการมอบหมายนั้นมีผลให้ผู้ได้รับมอบหมายมีสถานะทางกฎหมายเป็นอย่างไร เช่น กรณี ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 856/2564 โดยจากแนวคำวินิจฉัยที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถมอบหมาย ให้อุตสาหกรรมจังหวัดเป็น “ผู้อนุญาต” ได้ ทำให้ผู้ได้รับมอบหมายมีสถานะเป็นผู้อนุญาตเช่นเดียวกับผู้มอบหมาย การมอบหมายเช่นนี้จึงไม่จำกัดตัวบุคคล เพราะเท่ากับกฎหมายไว้ใจให้ผู้มอบหมายสามารถใช้ดุลพินิจว่า ผู้ใดเหมาะสมที่จะใช้อำนาจนั้น โดยผู้ได้รับมอบหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและใช้อำนาจ ในนามตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการมอบหมายนั้น หรือตามที่กฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะ²⁸ และสามารถใช้อำนาจนั้นได้ในตำแหน่งของตนเอง ไม่ใช่การใช้อำนาจจากการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เพราะเมื่อมีการมอบหมายแล้วผู้รับมอบหมาย ย่อมใช้อำนาจในตำแหน่งของตนเอง ไม่ใช่การปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจ²⁹ ดังนั้นหากเป็นการมอบหมาย ให้ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครอง จึงต้องพิจารณาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จากตำแหน่งผู้ทำคำสั่ง ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน

3.4 หลักการพิจารณาเจตนารมณ์พิเศษตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

ทั้งนี้ บางกรณีแม้ว่าเป็นการใช้อำนาจในฐานะของราชการส่วนภูมิภาคก็ตาม แต่ด้วยเจตนารมณ์พิเศษตามกฎหมายทำให้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ถูกรวมไว้ที่ผู้ใดผู้หนึ่งเพียงผู้เดียว เช่น กรณีตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

²⁸ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 74/2554 เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

²⁹ ความเห็นเกี่ยวกับการมอบหมายและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นผู้ได้รับมอบหมายตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 74/2554 502/2554 346/2556 หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 501 ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2563 เรื่อง ความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เจ้าท่าที่มีหน้าที่และอำนาจในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำตามคำพิพากษา ของศาล



เรื่องเสรีที่ 856/2564 คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ได้พิจารณาเพียงสถานะของผู้ทำคำสั่ง แต่พิจารณาไปถึงเจตนารมณ์ของการพิจารณาอุทธรณ์ของกฎหมายทั้งฉบับ

ในกรณีดังกล่าวอุทสากรรมจังหวัดออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในฐานะผู้อนุญาตที่ได้รับการมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แม้การเพิกถอนใบอนุญาตจะไม่มีบทบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ แต่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาบทบัญญัติอื่นในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ประกอบกัน พบว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในทุกกรณี เช่น คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตตามมาตรา 16 คำสั่งให้หยุดประกอบกิจการ หรือคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา 39 ล้วนกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว การกำหนดเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการรวมศูนย์อำนาจการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงงาน ซึ่งเป็นกิจการที่มีความสำคัญและอาจส่งผลกระทบในวงกว้างไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อสร้างมาตรฐานการกำกับดูแลที่เป็นเอกภาพทั่วประเทศ เมื่อพิจารณาว่าคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตมีผลร้ายแรงเทียบเท่ากับคำสั่งปิดโรงงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงวินิจฉัยว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีนี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะดังกล่าวทั้งฉบับ³⁰

การกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในระบบกฎหมายไทยเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการตีความกฎหมาย โดยมีหลักการสำคัญที่ได้จากการสังเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้แก่ (1) หลักกฎหมายเฉพาะย่อมอยู่เหนือกฎหมายทั่วไป ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพิจารณาเสมอ (2) หลักการพิจารณาสถานะและที่มาแห่งอำนาจของผู้ทำคำสั่ง ซึ่งต้องแยกแยะระหว่างอำนาจตามตำแหน่ง อำนาจจากการแต่งตั้ง และอำนาจจากการมอบหมายให้มีสถานะพิเศษ และ (3) หลักการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กำหนดให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ ซึ่งเป็นการมองภาพรวมของกฎหมายทั้งฉบับเพื่อหาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ร่างกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

³⁰ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพัฒนาหลักกฎหมายกรณีที่ถูกกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะซึ่งจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพียงผู้เดียวทุกกรณี โดยสามารถนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการอื่น เช่น ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นราชการส่วนกลาง ดังเช่น เรื่องเสรีที่ 921/2564 และเรื่องเสรีที่ 955/2567

4. ข้อพิจารณาปัญหาความเป็นเอกภาพของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และข้อเสนอแนะเพื่อความชัดเจนทางกฎหมายและการปฏิบัติราชการที่ดี

แม้ว่าจะมีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของนายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนมากขึ้น³¹ โดยมีการนำกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินมาใช้เป็นเหตุผลในการกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือการนำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพียงผู้เดียวมาประกอบการพิจารณาก็ตาม แต่ในบางกรณีพบว่า การปรับใช้หลักการเหล่านี้ยังพบปัญหาอยู่บ้าง โดยเฉพาะเรื่องความเป็นเอกภาพของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เช่น กรณีการออกคำสั่งทางปกครองของนายอำเภอตามมาตรา 79 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่สามารถออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ใดทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และหากนายอำเภอมีคำสั่งออกใบอนุญาตไปแล้ว ต่อมา มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาต³² ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอในกรณีดังกล่าว คือ อธิบดีกรมประมงตามมาตรา 115 (1) ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นการที่นายอำเภอเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกัน แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและอธิบดีกรมประมง อาจทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ขาดเอกภาพได้ เนื่องจากมีผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการออกคำสั่งต่างกัน

³¹ ก่อนหน้านี้เคยมีบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 143/2552 วินิจฉัยกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาใช้อำนาจออกคำสั่ง ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ตามประกาศกระทรวงเกษตร เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่พรุ ป่าเทือกเขาไฟไหม้ และป่าคลองแก้ว จังหวัดสงขลา ลงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2510 คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้ทำคำสั่งในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค ดังนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงหมายถึง รัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในปัจจุบัน

³² พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

มาตรา 111 “ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชกำหนดนี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต ให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 60 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 79 ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามวรรคหนึ่งซ้ำ ให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือการอนุญาตได้”



นอกจากนี้ ข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องเสร็จที่ 713/2563 ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหลายแห่งไม่เห็นด้วยกับการต้องพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงดุลยภาพระหว่างหลักการทางกฎหมายพื้นฐานของการกำหนดตัวผู้พิจารณาอุทธรณ์สองประการ คือ “ความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา” กับ “ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในทางปฏิบัติ” การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคทุกหน่วยงานนั้น แม้จะสอดคล้องกับหลักการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและสร้างเอกภาพในการกำกับดูแลระดับจังหวัด แต่หลักการดังกล่าวอาจส่งผลต่อการวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องที่ซับซ้อนทางเทคนิค เช่น กฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยแร่ หรือกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจทำให้จุดประสงค์ในการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองหรือการควบคุมภายในฝ่ายปกครองไม่เกิดประสิทธิภาพและกระทบสิทธิของผู้รับคำสั่ง ทั้งนี้ ระบบกฎหมายไทยยอมรับให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปทั้งในทางลดหรือเพิ่มภาระ มากกว่าเพียงแค่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือไม่ ดังนั้นความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงมีผลให้การออกคำสั่งเกิดประสิทธิผลและบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้มากขึ้น

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและส่งเสริมการปฏิบัติราชการที่ดี ในการกำหนดตัวผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ร่างกฎหมายควรคำนึงถึงทั้งความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชากับความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในทางปฏิบัติควบคู่กัน โดยอาจใช้รูปแบบคณะกรรมการที่มีผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือเปิดโอกาสให้สามารถขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญได้ เช่น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยเฉพาะในเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคสูง หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายว่าด้วยการอุตสาหกรรมสิ่งแวดล้อม หรืออาจกำหนดให้การอุทธรณ์กลับไปยังผู้บังคับบัญชาในสายงานของกระทรวงนั้นโดยตรง เช่น อธิบดี หรือปลัดกระทรวง เพื่อให้การทบทวนคำสั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นเอกภาพถูกต้องตามหลักวิชาการ และสามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง³³

³³ นฤตม์ พัฒน์ไพศาลชัย, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในชั้นภายในฝ่ายปกครอง” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 68-69.