

สรุปความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 129/2550
การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมอนามัย

กมินทร์ โรจนปัญญา*

สาระสำคัญ :

กระบวนการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของบุคคลอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร ทั้งนี้โดยมิได้มีบทบัญญัติใดเปิดช่องให้มีการมอบอำนาจในกรณีดังกล่าว ดังนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงไม่สามารถมอบอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้

หลักกฎหมาย :

❖ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง มาตรา 28 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม มาตรา 45 มาตรา 48 วรรคห้า มาตรา 52 หรือมาตรา 65 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตหรือกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีคำสั่งตามมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง (มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น))

❖ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 66 ให้เป็นที่สุด (มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น))

❖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขอาจมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ สำหรับอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจดังกล่าวให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ การมอบอำนาจดังกล่าวต้องไม่มีกฎหมาย

* นิติศาสตรบัณฑิต, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นักวิชาการอิสระ



ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามการมอบอำนาจไว้ (มาตรา 38 (2) และ (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545)

รายละเอียดของเรื่อง :

กรมอนามัยมีหนังสือหารือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 66¹ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 20² และมาตรา 38³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น)

มาตรา 66 “ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง มาตรา 28 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม มาตรา 45 มาตรา 48 วรรคห้า มาตรา 52 หรือมาตรา 65 วรรคสอง หรือมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีคำสั่งตามมาตรา 46 วรรคสอง ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง...”

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

มาตรา 20 “ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ โดยจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมแต่ไม่ได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้”

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

มาตรา 38 “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ออกคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 44/2546 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และอธิบดีกรมอนามัยผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ออกคำสั่งกรมอนามัย ที่ 1032/2547 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน เพื่อให้การแก้ไขปัญหานามัยสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ และสอดคล้องกับนโยบายผู้ว่าฯไอของรัฐบาล

เนื่องจากการประชุมคณะกรรมการสาธารณสุข ครั้งที่ 43-3/2549 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2549 ที่ประชุมได้พิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายในการมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และอธิบดีกรมอนามัยดังกล่าว แต่ยังหาข้อยุติไม่ได้ โดยฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า คำสั่งมอบอำนาจ “ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” และฝ่ายที่สอง เห็นว่า คำสั่งมอบอำนาจ “ชอบด้วยกฎหมาย” คณะกรรมการสาธารณสุขจึงมีมติให้ฝ่ายเลขานุการหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มีความเห็นใน 2 ประเด็น สรุปได้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสามารถมอบอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้มาตรา 38 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 จะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ถ้าไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ก็ตาม แต่การมอบอำนาจ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 3)

(7) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

การมอบอำนาจของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวง หรือการมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 15 ให้นำความใน (7) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การมอบอำนาจตามมาตรานี้ให้ทำเป็นหนังสือ

คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรม ฟ้องคดีและดำเนินคดีแทนกระทรวง ทบวง กรม หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติก็ได้”



ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องเป็นการมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนเฉพาะแต่อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปเท่านั้น สำหรับกระบวนการในการอุทธรณ์นั้น กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเยียวยาความเดือดร้อนของบุคคลซึ่งได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และกำหนดไว้ในมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นที่สุดท้าย บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ดังกล่าวนี้จึงมีวัตถุประสงค์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ต้องเป็นผู้ที่มีสถานะและมีอำนาจหน้าที่ที่จะเยียวยาความเดือดร้อนของบุคคล เนื่องจากคำสั่งของผู้ที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นที่ยุติและเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ อำนาจในการพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงมิใช่อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป แต่มีลักษณะเป็นอำนาจโดยเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขที่ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งหากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจนดังเช่นบทบัญญัติมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ดังนั้นการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 44/2546 เพื่อบริหารอำนาจในการพิจารณาและออกคำสั่งอุทธรณ์ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขและผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่อาจกระทำได้

ประเด็นที่สอง อธิบดีกรมอนามัยสามารถมอบอำนาจในการสั่งระงับเหตุตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ให้แก่รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ถ้าไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ การที่อธิบดีกรมอนามัยได้ออกคำสั่งกรมอนามัย ที่ 1032/2547 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อบริหารอำนาจในการสั่งระงับเหตุตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ของอธิบดีกรมอนามัยให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน เมื่ออำนาจในการสั่งระงับเหตุดังกล่าวเป็นอำนาจการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปของอธิบดีกรมอนามัย และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นและมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ดังนั้นการที่อธิบดีกรมอนามัยได้ออกคำสั่งกรมอนามัย ที่ 1032/2547 เพื่อบริหารอำนาจของอธิบดีกรมอนามัยในการสั่งระงับเหตุตามมาตรา 8 ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน จึงกระทำได้

สรุปความเห็น :

อำนาจในการพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มิใช่อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปที่จะสามารถมอบอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่มีลักษณะเป็นอำนาจโดยเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขที่ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับการอุทธรณ์แทนได้ ซึ่งหากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจน ดังนั้นการที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 44/2546 เพื่อบริหารอำนาจในการพิจารณาและออกคำสั่งอุทธรณ์ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข และผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่อาจกระทำได้ ส่วนอำนาจในการสั่งระงับเหตุตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อธิบดีกรมอนามัยสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ เนื่องจากอำนาจในการสั่งระงับเหตุดังกล่าว เป็นอำนาจการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปของอธิบดีกรมอนามัย และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นและมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้

ข้อสังเกตของผู้เรียบเรียง :

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามข้อหารือข้างต้น ผู้เรียบเรียงมีข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. ระบบอุทธรณ์ตามกฎหมายไทย : การอุทธรณ์ตามกฎหมายเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองโดยไม่เป็นธรรม ระบบอุทธรณ์ตามกฎหมายไทยสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ และการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง⁴ การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ หมายถึง การอุทธรณ์ที่กฎหมายเฉพาะเรื่องแต่ละฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายเฉพาะฉบับนั้นบัญญัติไว้ ส่วนการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางนั้น เป็นการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง⁵ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6 : 2561, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 154.

⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 3 “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย”

ต้องนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งกล่าวเป็นระบบอุทธรณ์ตามกรณีแรก คือ การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกับอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ :

อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งในทางทฤษฎีสามารถจำแนกออกได้เป็นหลักการย่อยที่สำคัญ กล่าวคือ (1) หลักที่ว่า “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ (2) หลักที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ”⁶ เนื่องจากการอุทธรณ์เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองในทุกมิติ ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมถึงการตรวจสอบความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง⁷ ซึ่งการอุทธรณ์อาจทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลโดยการลบล้างได้ หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นว่า คำสั่งทางปกครองไม่เหมาะสมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงพิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น⁸ หรือจะเป็นการยืนยันความมีผลต่อไปของคำสั่งทางปกครองก็ได้ เช่น การยกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ ดังนั้นการพิจารณาอุทธรณ์จึงเกิดผลได้ทั้งในทางบวกและทางลบต่อผู้อุทธรณ์⁹ นอกจากนี้การอุทธรณ์ยังถือเป็นการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ควบคุมตนเองของฝ่ายปกครองเอง และลดภาระคดีในชั้นศาล¹⁰ และยังเป็นกระบวนการก่อนจะมีการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองอีกด้วย¹¹ ทั้งนี้ การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายสะท้อนว่า แม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจตามกฎหมาย แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับชั้นเดียวกันหรือกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า ขณะที่หลักการประการที่สอง ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจเป็นการยืนยันว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับโดยชัดแจ้งเสียก่อน หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการนั้น ย่อมปราศจากความชอบด้วยกฎหมาย¹² กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มา

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, น. 47.

⁷ เพ็ญอ้วน, น. 207.

⁸ เพ็ญอ้วน, น. 222.

⁹ มีข้อสังเกตว่าในระบบกฎหมายไทยตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้ถือหลักการห้ามพิจารณาให้เป็นผลร้ายยิ่งขึ้นแก่ผู้อุทธรณ์ ที่เรียกว่าหลัก reformation in peius แต่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน (VwVfG) ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้วินิจฉัยว่าหลัก reformation in peius นำมาใช้บังคับด้วยหากกฎหมายนั้นมีได้บัญญัติไว้โดยตรง โปรตุเกส บราซิล สิงคโปร์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6 : 2561, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 175-176.

¹⁰ เพ็ญอ้วน, น. 153.

¹¹ กฎหมายกำหนดให้ก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเรื่องใดไว้โดยเฉพาะก่อน จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โปรตุเกส มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹² อ้วนแล้ว เชิงอรุณที่ 6, น. 47-52.

และข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง¹³ อย่างไรก็ตาม สาระของหลักความชอบด้วยกฎหมายมิได้จำกัดอยู่เพียงการมีฐานอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น หากยังครอบคลุมไปถึงการกำหนดเกี่ยวกับบุคคลหรือตำแหน่งผู้ใช้อำนาจด้วย กล่าวคือ เมื่อกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการกระทำทางปกครองเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ย่อมหมายความว่า ผู้นั้นต้องเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวด้วยตนเองภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การให้บุคคลอื่นเข้ามาใช้อำนาจแทนโดยปราศจากบทบัญญัติของกฎหมายรองรับ ย่อมเป็นการขัดต่อหลักที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ในมิติของตัวผู้ใช้อำนาจ และส่งผลให้การกระทำนั้นมีปัญหาในด้านความชอบด้วยกฎหมายทันที

3. อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ไม่สามารถมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้ :

ถึงแม้ว่าในฝ่ายปกครองจะมีการมอบอำนาจซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถให้บุคคลอื่นใช้อำนาจแทนตนได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการและลดภาระในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจในกฎหมายมหาชนมิใช่อำนาจที่สามารถกระทำได้โดยเสรี หากแต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และต้องมีฐานอำนาจรองรับโดยชัดแจ้ง ในทางหลักการ การมอบอำนาจสามารถกระทำต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ หรืออย่างน้อยต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดตัวผู้ใช้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ย่อมใช้บังคับกับการมอบอำนาจเช่นเดียวกันกับการใช้อำนาจทางปกครอง กล่าวคือ หากไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการมอบอำนาจ การมอบอำนาจนั้นย่อมมีปัญหาในด้านความชอบด้วยกฎหมาย สำหรับในบริบทของการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยตรง การมอบอำนาจจึงต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการพิจารณาต้องอาศัยการใช้ดุลพินิจในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด การให้บุคคลอื่นใช้อำนาจแทนย่อมเสี่ยงกับการขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย และในความเห็นตามข้อหาหรือนี้ยังปรากฏการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไป เช่น อำนาจในการสั่งระงับเหตุตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยอธิบดีกรมอนามัยสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เหตุผลว่า อำนาจในการสั่งระงับเหตุดังกล่าวเป็นอำนาจการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปของอธิบดีกรมอนามัย และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นและมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ดังนั้นแม้การมอบอำนาจจะเป็นกลไกที่มีความจำเป็นในทางปฏิบัติ แต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจวินิจฉัยในสาระสำคัญ โดยเฉพาะในชั้นอุทธรณ์ การมอบอำนาจย่อมต้องถูกจำกัดโดยเคร่งครัด และไม่อาจตีความให้กระทำได้โดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับโดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ เพื่อรักษาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และคุ้มครองสิทธิของบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ

¹³ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น. 20.

4. อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เป็นอำนาจเฉพาะตัวและมีใช้อำนาจในการปฏิบัติราชการ

ทั่วไป : เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องเป็นผู้ที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่เพียงพอในการเยียวยาความเดือดร้อนของบุคคล ประกอบกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะมีผลเป็นที่สุดใฝ่ฝ่ายบริหาร เมื่อกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กฎหมายจึงให้ความสำคัญกับการกำหนดบุคคลหรือตำแหน่ง “ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์” อย่างชัดเจน เมื่อกฎหมายกำหนดตำแหน่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ตำแหน่งอื่นไม่ว่าจะอยู่ในลำดับขั้นที่ต่ำกว่าหรือสูงกว่าย่อมไม่อาจใช้อำนาจของตำแหน่งที่กฎหมายระบุได้¹⁴ อำนาจดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น มิใช่อำนาจในการปฏิบัติราชการทั่วไป แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 38 (2) จะกำหนดหลักทั่วไปให้รัฐมนตรีสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ แต่หลักการดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้กับกรณีการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ เนื่องจากเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และมีลักษณะเป็นอำนาจวินิจฉัยในสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยตรง การที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลหรือองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยเฉพาะ จึงอาจตีความได้ว่าเป็นการที่กฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง และโดยนัยย่อมจำกัดมิให้มีการมอบอำนาจในส่วนของการวินิจฉัยไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง

5. ข้อจำกัดเมื่อไม่สามารถมอบอำนาจได้ : แม้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เป็นอำนาจ

ที่ไม่อาจมอบอำนาจได้จะสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ การตีความดังกล่าวอาจก่อให้เกิดข้อจำกัดบางประการที่กระทบต่อความเป็นธรรม และประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ได้แก่ *ประการแรก* ข้อจำกัดในการมอบอำนาจอาจส่งผลให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เกิดความล่าช้า โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีภารกิจจำนวนมากหรือมีข้อจำกัดด้านเวลา ส่งผลให้การเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนไม่เป็นไปอย่างทันท่วงที และ *ประการที่สอง* การกำหนดให้ผู้มีอำนาจต้องเป็นผู้วินิจฉัยโดยตรง อาจก่อให้เกิดข้อสงสัยในเชิงความเป็นกลางในบางกรณี โดยเฉพาะเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อยู่ในสายบังคับบัญชาเดียวกันกับผู้ออกคำสั่งทางปกครองเดิม แม้ว่ากฎหมายจะออกแบบโครงสร้างให้มีการพิจารณาโดยผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปแล้วก็ตาม ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 28/2548 กรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนได้ หมายถึง เฉพาะกิจการทั่วไปของหน่วยงานเท่านั้น¹⁵ อย่างไรก็ดี เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างหลักความชอบด้วยกฎหมายกับความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ จะเห็นได้ว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายย่อมมีน้ำหนักเหนือกว่า เนื่องจากเป็นหลักพื้นฐานที่คุ้มครองสิทธิของบุคคล และเป็นเงื่อนไข

¹⁴ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น. 164.

¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 28/2548

ของความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ แนวทางที่เหมาะสมจึงมิใช่การขยายขอบเขตการมอบอำนาจในส่วนของการพิจารณาอุทธรณ์ หากแต่เป็นการออกแบบกลไกภายในเพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น การจัดให้มีระบบกลั่นกรองข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ การจัดทำร่างคำวินิจฉัย หรือการใช้คณะทำงานเพื่อช่วยพิจารณา ทั้งนี้ โดยไม่กระทบต่ออำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้นแม้ข้อจำกัดในการมอบอำนาจอาจก่อให้เกิดข้อท้าทายในทางปฏิบัติ แต่การรักษาหลักการที่ว่า อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เป็นอำนาจเฉพาะตัว ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อคงไว้ซึ่งความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และความน่าเชื่อถือของกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยรวม

6. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายหลัง : ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. 2560 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จากเดิมที่กำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์¹⁶ ซึ่งมีอธิบดีกรมอนามัยเป็นประธาน¹⁷ ทำให้แก้ไขปัญหาคือข้อจำกัดเรื่องการมอบอำนาจ จากเดิมที่มีประเด็นถกเถียงว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมอบอำนาจไม่ได้ เป็นการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยเฉพาะ ซึ่งอาจช่วยแบ่งเบาภาระงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขด้วยบทกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน แต่หลักการสำคัญที่ว่า อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เป็นอำนาจเฉพาะตัวที่ไม่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ยังคงเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในสาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนโดยตรง และมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองอันเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร การจำกัดมิให้มีการมอบอำนาจจึงเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันว่า ผู้ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะจะเป็นผู้พิจารณาและใช้ดุลพินิจด้วยตนเอง อันเป็นการธำรงไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองสืบไป

¹⁶ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

¹⁷ มาตรา 66/1 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560