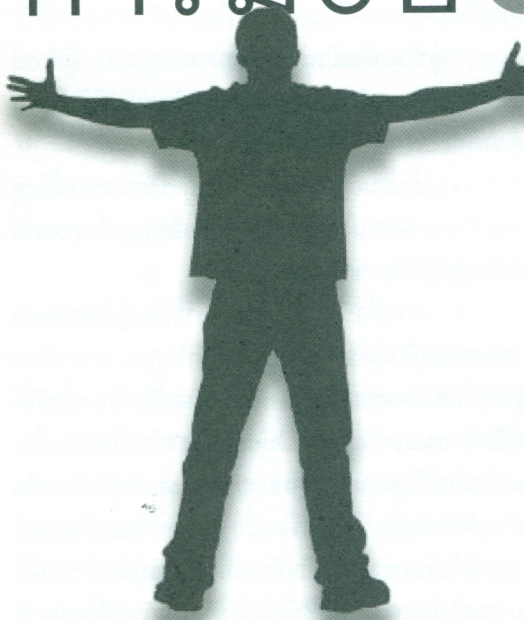




การมอบอำนาจ 367621 ทางปกครอง



เสริมศักดิ์ ไชยทา

นิติกรปฏิบัติการ
กองการเจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ปทความเรื่องการมอบอำนาจทางปกครองนี้ มุ่งให้ความเข้าใจเบื้องต้น เรื่องของการมอบอำนาจทางปกครองว่ามีการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร เพื่อให้สามารถเข้าใจเรื่องการมอบอำนาจ เจตนารมณ์ของการมอบอำนาจ ในการกระจายอำนาจ ในการตัดสินใจ และความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการแทน ทั้งต้องการให้เข้าใจถึงการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพ รวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการและทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ความนำ

การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องของการปฏิบัติราชการแทน เป็นการกระจายความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ การมอบอำนาจจึงเป็นเรื่องการมอบหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ผู้รับมอบอำนาจไม่อาจปฏิเสธไม่ยอมรับมอบงานไปปฏิบัติได้ ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎและระเบียบของทางราชการ ดังนั้น ผู้มอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจจึงต้องมีความรู้กฎหมายที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจ เพื่อที่จะได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบนั้นอย่างถูกต้อง บรรลุวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

การมอบอำนาจทางปกครอง

การมอบอำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครอง สามารถแยกได้ 2 กรณี คือ

1. กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้เป็นกรณีเฉพาะ กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้เป็นกรณีเฉพาะ เช่น การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว “ผู้อนุญาต” คือ “ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย” ดังนั้น การที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นเป็นผู้อนุญาตจึงไม่มีการจำกัดตัวบุคคล เพราะเท่ากับกฎหมายไว้วางใจผู้มอบเป็นหลัก ว่าคงมอบไปยังผู้ที่เหมาะสมแก่การใช้อำนาจนั้น
2. กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้ไว้เป็นการทั่วไป กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้ไว้เป็นการทั่วไปนั้น ในระบบกฎหมายไทยเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกฎหมายจะกำหนดตัวบุคคลที่อาจรับมอบอำนาจเอาไว้ล่วงหน้าและจะมอบแก่ผู้อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ไม่ได้ และ

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการมอบอำนาจแล้ว จะเห็นได้ว่าอยู่ในหมวดที่ว่าด้วย “การปฏิบัติราชการแทน” นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังได้กำหนดถึงกรณี “การรักษาราชการแทน” ไว้ด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณาในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว จะเห็นได้ว่า ยังได้กำหนดกรณี “การรักษาการในตำแหน่ง” เอาไว้ด้วย แต่ใน 3 กรณี ดังกล่าวนั้น จะเป็นการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป ในที่นี้จึงขอทำความเข้าใจการมอบอำนาจทางปกครองดังกล่าวเป็นกรณีไป ดังนี้

2.1 การปฏิบัติราชการแทน

หลักในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน

ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ในตอนต้น ซึ่งกำหนดว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” สามารถสรุปสาระสำคัญของเรื่องการมอบอำนาจ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ได้ดังนี้

“มอบอำนาจ” หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดเว้นแต่การอนุญาตตามมาตรา 38 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

“ผู้มอบอำนาจ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง

ที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในการสั่งการอนุญาตการอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใด

“ผู้รับมอบอำนาจ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

- ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ แต่ได้มอบอำนาจของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน
- การที่จะใช้การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามบทบัญญัติมาตรานี้ต้องเป็นกรณีที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ เพราะถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือห้ามมิให้มีการมอบอำนาจไว้ ก็ไม่สามารถดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจได้ไว้เป็นการทั่วไปได้
- การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การมอบอำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ทำเป็นหนังสือ
- ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรี จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

2.2 การรักษาราชการแทน

2.2.1 หลักในการรักษาราชการแทน

ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติในหมวด 6 การรักษาราชการแทน มาตรา 41 ถึงมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะเห็นได้ว่า มีหลักในการรักษาราชการแทน ดังนี้

- เป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้
- ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงมาเป็นผู้รักษาราชการแทนโดยการมีคำสั่งแต่งตั้งให้รักษาราชการแทน
- การรักษาราชการแทนนั้นสามารถแยกได้ ดังนี้

1) การรักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี
• ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคนให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน และถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

2) การรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
• ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคนให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

3) การรักษาราชการแทนปลัดกระทรวง
• ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงเป็นไปตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยจะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงได้แต่เฉพาะจากผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงเท่านั้น ไม่อาจแต่งตั้งอธิบดีให้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงได้ เว้นแต่จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ส่วนการที่จะให้รองปลัดกระทรวงคนใดเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงในลำดับโดยอ้อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้แต่งตั้ง

4) การรักษาราชการแทนอธิบดี
• ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี

หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคนให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้านายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควร เพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรม นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ ตามความใน มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในกรณีนี้กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ความเห็นไว้ว่า การที่ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีได้รายงานต่อปลัดกระทรวงว่าตนต้องเดินทางไปราชการต่างจังหวัดในช่วงระหว่างวันที่ 28 พฤศจิกายน 2555 ถึงวันที่ 2 ธันวาคม 2555 และได้เสนอให้แต่งตั้งรองอธิบดีคนอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทนในระหว่างเวลาดังกล่าว ปลัดกระทรวงจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีคนอื่นรักษาราชการแทนอธิบดีจนกว่าผู้รักษาราชการแทนอธิบดีคนเดิมจะกลับมาปฏิบัติราชการได้ตามคำสั่งเดิม ดังนั้น การที่ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีคนเดิมได้กลับมาปฏิบัติราชการที่กรมก่อนกำหนดเวลาจึงมีหน้าที่ต้องรายงานการกลับมาปฏิบัติราชการก่อนกำหนดให้ปลัดกระทรวงทราบด้วย

5) การรักษาราชการแทนเลขานุการกรมหรือหัวหน้าส่วนราชการ ตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (2) และมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

• ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 33 วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน ตามความใน มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนั้นหากอธิบดีเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องจะออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนไว้ล่วงหน้าย่อมกระทำได้ ส่วนการแต่งตั้งไว้หลายคนในคำสั่งเดียวกันนั้น ถ้าเป็นการแต่งตั้งโดยไม่มีเงื่อนไขว่าเมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและผู้ได้รับแต่งตั้งในลำดับแรกไม่อยู่ ผู้ได้รับแต่งตั้งในลำดับรองลงไปจึงเป็นผู้รักษาราชการแทนย่อมกระทำได้เช่นเดียวกัน

เพราะเป็นคำสั่งที่มีผลอย่างเดียวกันกับการออกคำสั่งคราวละ 1 คนนั่นเอง และปลัดกระทรวงในฐานะอธิบดีของสำนักงานปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดก็ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ทั้งนี้จะแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกรมอื่นนอกจากสำนักงานปลัดกระทรวงหาได้ไม่

2.2.2 ผู้รักษาราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้จะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน ตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการรักษาราชการแทนเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายเมื่อมีผู้ดำรงตำแหน่งแล้วหรือมาปฏิบัติหน้าที่ได้แล้ว การรักษาราชการแทนก็จะสิ้นสุดลง

2.2.3 ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างไร ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย ตามมาตรา 48 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

2.3 การรักษาราชการในตำแหน่ง หลักในการรักษาราชการในตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลักในการรักษาราชการในตำแหน่ง ดังนี้

- ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้
- เป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

- ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งนั้นได้

- ผู้รักษาราชการในตำแหน่งตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาราชการนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายอื่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติของคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคำสั่งผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ เป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างไร ก็ให้ผู้รักษาราชการในตำแหน่งทำหน้าที่กรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้น ในระหว่างที่รักษาราชการในตำแหน่งแล้วแต่กรณี

โดยหลักแล้ว การใช้อำนาจตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องเป็นกรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ

หากในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้แล้วก็ย่อมบังคับตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ แต่ในกรณีที่มีการกำหนดเกี่ยวกับการรักษาราชการในตำแหน่งไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ต้องการให้การมอบอำนาจทางปกครองมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เนื่องจากถ้าเป็นตำแหน่งที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว และตำแหน่งนั้นว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จะดำเนินการอย่างไร ในกรณีเช่นนี้ก็ต้องใช้หลักในเรื่องการรักษาราชการในตำแหน่งเข้ามาดำเนินการแทน

ความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมบังคับบัญชา และการกำกับดูแล ควบคุม ทั้งสองประเภทนี้มีความแตกต่างกัน ดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2553: หน้า 12-13)

1. **อำนาจบังคับบัญชา** คือ อำนาจที่หัวหน้าส่วนราชการใช้อำนาจปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวงอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก่ ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะเป็นประการอื่น อำนาจบังคับบัญชาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงกับเจ้าหน้าที่ระดับล่าง อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชาจำเป็นต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

2. **อำนาจกำกับดูแล** นั้นไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือบุคลากรที่มีอำนาจกำกับดูแล โดยองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ด้วยการให้ความเห็นชอบ ยับยั้ง หรือเพิกถอนการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล หรือ เข้าดำเนินการแทนในกรณีที่องค์กรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดนั้น

ในการกำกับดูแลนั้น องค์กรที่กำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรที่อยู่ใต้อำนาจการกำกับดูแลย่อมมีความรับผิดชอบ (อำนาจหน้าที่) ตามกฎหมาย ดังนั้น องค์กร

ที่กำกับดูแลจึงเพียงแต่กำกับดูแลให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ในบางกรณีกฎหมายให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลที่ยกเลิกเพิกถอนหรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งเป็นเรื่องของข้อยกเว้น โดยหลักแล้วองค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนั้น อันต่างกับอำนาจบังคับบัญชาที่ถือว่าโดยทั่วไปมีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้ามมิให้ทำ

สรุป

การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งการดำเนินการใช้อำนาจนั้น เจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินการแทน แต่หากเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองนั้น ได้คำนึงถึงหลักการมอบอำนาจทางปกครองดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ย่อมทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองเป็นไปตามหลักการดังกล่าวและเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายอย่างแท้จริง

