

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วย
การควบคุมอาคาร

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๕/๑๓๔๔ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร สรุปความได้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ มีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๖๗/๒๕๕๒ เรื่อง มอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เพื่อมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการสั่ง การอนุญาต หรือ การอนุมัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้แก่รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หรือผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน โดยในข้อ ๖. ของ คำสั่ง ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครสามารถมอบอำนาจต่อไปได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ทั้งนี้ ในการออกคำสั่งดังกล่าวได้ เทียบเคียงจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๙๗๕/๒๕๒๙^๑

สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร เห็นว่า การมอบอำนาจ ตามข้อ ๖. ของคำสั่งที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครสามารถมอบอำนาจต่อไปได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๓ และ มาตรา ๘๔ นั้น มีลักษณะเป็นการมอบอำนาจช่วงซึ่งจะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายบัญญัติอนุญาต ไว้โดยชัดแจ้งว่าให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจต่อไปอีกได้ และก็มีใช้เป็นการมอบอำนาจ ให้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ เนื่องจากอำนาจในการสั่งการตามกฎหมาย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๓๗ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๙๗๕/๒๕๒๙ ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๗ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติให้การปฏิบัติราชการที่หัวหน้า เขตจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด หัวหน้าเขตจะมอบอำนาจให้ผู้ช่วยหัวหน้าเขตปฏิบัติราชการ แทนในนามหัวหน้าเขตก็ได้ เมื่อหัวหน้าเขตมอบหมายงานโยธาให้ผู้ช่วยหัวหน้าเขตคนหนึ่งเป็นผู้ควบคุม รับผิดชอบมีสิทธิวินิจฉัยสั่งการแทนหัวหน้าเขตไปได้ทันที ประกอบกับการควบคุมการก่อสร้างอยู่ในอำนาจของ หน่วยงานโยธา ผู้ช่วยหัวหน้าเขตซึ่งได้รับมอบหมายงานโยธาจากหัวหน้าเขตจึงเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าเขตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การมอบอำนาจดังกล่าวจึงเป็น การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่เป็นการมอบอำนาจช่วง

ว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มิใช่เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขตเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายซึ่งจะสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้

เนื่องจากยังมีความเห็นในเรื่องนี้แตกต่างกัน กรุงเทพมหานครจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาว่า การมอบอำนาจตามความในข้อ ๖. ของคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๘๖๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ นั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยหลักการมอบอำนาจจะกระทำได้ก็แต่โดยผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ โดยการมอบอำนาจจะมีผลให้ผู้รับมอบอำนาจเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจนั้นแทน ผู้มอบอำนาจจึงยังคงเป็นผู้ทรงอำนาจนั้นอยู่ ในการดำเนินการตามอำนาจที่ได้รับมอบมานั้น ผู้รับมอบอำนาจเป็นเพียงผู้ปฏิบัติราชการแทน หากทำให้ผู้รับมอบอำนาจกลายเป็นเจ้าของอำนาจเสียเองไม่ ด้วยเหตุนี้ ผู้รับมอบอำนาจจึงมีอาจมอบอำนาจซึ่งมีใช้ของตนให้บุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

^๒มาตรา ๓๙ เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้

โดยที่มาตรา ๘๑^๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก หรือผู้อำนวยการเขตเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ เมื่อในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น การมอบอำนาจในกรณีนี้จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๘๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร อาจมอบอำนาจของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ และเนื่องจากมาตรา ๘๑ มิได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดเรื่องการมอบอำนาจช่วง หรือมิได้บัญญัติให้ผู้ได้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจช่วงต่อไปได้ การมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงกระทำมิได้

^๓มาตรา ๘๑ อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจัดไว้ตามมาตรา ๕๕ เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีปลัดกรุงเทพมหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ نائبทัญญูติมาตรา ๘๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก หรือผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

สำหรับการมอบอำนาจของผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขตให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๘๓^๖ และมาตรา ๘๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ นั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขตเป็นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะในส่วนของคำสั่งนั้นจะต้องเป็นคำสั่งที่มีผลให้ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขตเป็นเจ้าของอำนาจนั้นเอง มิใช่คำสั่งมอบอำนาจของผู้อื่นให้ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทน เมื่ออำนาจในการสั่ง การอนุญาต หรือการอนุมัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมิใช่อำนาจของผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขตจึงไม่อาจอาศัยมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ ดังนั้น การที่ข้อ ๖.^๘ ของคำสั่งกรุงเทพมหานครฯ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขตซึ่งปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถมอบอำนาจต่อไปได้นั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ลงชื่อ) อัคร จารุงจินดา

^๖มาตรา ๘๓ ในกรณีที่มีรองผู้อำนวยการสำนัก การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองผู้อำนวยการสำนักให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการสำนักมีคำสั่งมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้อำนวยการสำนักจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้อำนวยการสำนักจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการสำนักก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าของสำนักนั้น ปฏิบัติราชการแทนในนามผู้อำนวยการสำนัก ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๗มาตรา ๘๔ ในกรณีที่มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้อำนวยการเขตจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้อำนวยการเขตจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตหรือหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานเขตปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้

^๘๖. การปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการเขตตามคำสั่งมอบอำนาจนี้ ให้ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการเขตสามารถมอบอำนาจต่อไปได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

(นายอัชพร จารุจินดา)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๓