

ออกคำสั่งให้รื้อถอนไม่ได้ ... เพราะผู้รับมอบอำนาจ “ไม่มีอำนาจ” ?

โดย นายนิรุตติ์ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองมี 2 ประเภท คือ (1) เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง และ (2) เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง และอาจมอบอำนาจของตนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อ (1) ต้องมีกฎหมายบัญญัติอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครองมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นออกคำสั่งทางปกครองแทนได้ (2) เมื่อกฎหมายได้บัญญัติอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นออกคำสั่งแทน กฎหมายนั้นจะบัญญัติเจ้าหน้าที่ที่รับมอบอำนาจได้เอาไว้เสมอ (3) การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้แตกต่างกันออกไป บางฉบับก็เป็นหนังสือ บางเรื่องก็กำหนดให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการใช้อำนาจของนายกเมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสาม กำหนดเกี่ยวกับหลักการมอบอำนาจไว้ว่า “ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเมืองพัทยาอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเมืองพัทยาเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเมืองพัทยาก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเมืองพัทยาหรือรองปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ และปลัดเมืองพัทยาย่อมมอบอำนาจของตนให้แก่รองปลัดเมืองพัทยา หัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยา หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปฏิบัติราชการแทนได้” และตามมาตรา 59 วรรคสาม กำหนดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของปลัดเมืองพัทยาไว้ว่า “ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดเมืองพัทยาอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติราชการแทนปลัดเมืองพัทยาก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้หัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ”

ประเด็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจของนายกเมืองพัทยาตามมาตรา 58 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ดังกล่าว มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 932/2555 วินิจฉัยไว้อย่างน่าสนใจ กรณีนายกเมืองพัทยาในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้มีคำสั่งมอบอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของปลัดเมืองพัทยา และต่อมารองปลัดเมืองพัทยา รักษาการแทนปลัดเมืองพัทยาได้มอบอำนาจดังกล่าวให้หัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาเป็นผู้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารที่ต่อเติมโดยไม่ถูกต้องตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ต่อมาปี พ.ศ. 2529 ผู้ฟ้องคดีได้ต่อเติมอาคารไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เจ้าพนักงานท้องถิ่นเมืองพัทยา) จึงมีคำสั่งให้ยุติการก่อสร้างและรื้อถอนพื้นคอนกรีต และฟ้องร้องต่อศาลจังหวัดและ

ศาลจังหวัดมีคำพิพากษาให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคาร แต่ปรากฏว่าเจ้าของอาคารได้รื้อถอนบางส่วนเท่านั้น จนกระทั่งระยะเวลาผ่านไป 10 ปี นับแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้อำนวยการสำนักงานการช่าง ปฏิบัติราชการแทนปลัดเมืองพัทยา ปฏิบัติราชการแทนนายกเมืองพัทยา จึงได้ออกคำสั่งใหม่ให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เจ้าของอาคาร (ผู้ฟ้องคดี) จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลเขตเมืองพัทยา) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้ยกอุทธรณ์

เจ้าของอาคาร จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจในการออกคำสั่งรื้อถอนอาคารตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในเขตเมืองพัทยา คือ **นายกเมืองพัทยา** ตามมาตรา 4 (5) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แต่นายกเมืองพัทยาอาจมอบอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งดังกล่าวโดยทำเป็นหนังสือให้แก่รองนายกเมืองพัทยาปฏิบัติราชการแทน แต่ถ้ามอบให้ปลัดเมืองพัทยาหรือรองปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบตามมาตรา 58 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เมื่อนายกเมืองพัทยามีคำสั่งเมืองพัทยาโดยมอบอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้เป็นอำนาจของปลัดเมืองพัทยา แต่ในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีเมืองพัทยาไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยาก็มีคำสั่งมอบอำนาจให้รองปลัดเมืองพัทยารักษาการแทนปลัดเมืองพัทยา ดังนั้น รองปลัดเมืองพัทยาก็มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับปลัดเมืองพัทยารวมถึงอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามที่นายกเมืองพัทยามอบอำนาจให้ปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติราชการแทน

อย่างไรก็ดี การที่รองปลัดเมืองพัทยา (**รักษาราชการแทนปลัดเมืองพัทยา**) มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ดำเนินการสำนักงานการช่างออกคำสั่งตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ถือเป็นการใช้อำนาจที่ถูกต้องหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยาสามารถมอบอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากนายกเมืองพัทยาไปให้แก่รองปลัดเมืองพัทยาหรือหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาได้ **ปลัดเมืองพัทยาก็ไม่สามารถออกคำสั่งมอบอำนาจที่ตนได้รับมาจากนายกเมืองพัทยาต่อไปให้แก่รองปลัดเมืองพัทยาหรือหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาได้**

การที่รองปลัดเมืองพัทยา (**รักษาราชการแทนปลัดเมืองพัทยา**) ในฐานะปลัดเมืองพัทยามีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ดำเนินการสำนักงานการช่าง สำนักงานการคลังและงานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง **คำสั่งดังกล่าวมีผลเฉพาะที่เป็นกรมมอบอำนาจของปลัดเมืองพัทยาเอง ซึ่งมอบให้แก่รองปลัดเมืองพัทยาหรือหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาตามมาตรา 59 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ไม่รวมถึงอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น** เนื่องจากเป็นอำนาจของนายกเมืองพัทยา ผู้ดำเนินการสำนักงานการช่างจึงไม่มีอำนาจลงนามในคำสั่งรื้อถอนอาคารตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คำสั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ประสงค์จะมอบอำนาจของตนให้เจ้าหน้าที่อื่นใช้อำนาจเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแทน นอกจากจะต้องพิจารณาในด้านรูปแบบของการมอบอำนาจและพิจารณาในด้าน

ของผู้มอบอำนาจว่ากฎหมายบัญญัติอนุญาตให้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นได้หรือไม่ เพียงใดแล้ว ผู้มอบอำนาจจะต้องพิจารณาด้วยว่ากฎหมายได้บัญญัติเจ้าหน้าที่ที่จะรับมอบอำนาจไว้อย่างไร เพราะหากเจ้าหน้าที่ผู้มอบอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจ ได้ใช้อำนาจไปโดยไม่มีอำนาจหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็จะมีผลทำให้การกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย
