

บันทึก

เรื่อง การหรือการมอบอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
(มาตรา ๑๗ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กค ๘๐๐๐/๖๐๐๙ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๒๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๗๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ ว่าจะกระทำได้อย่างไรหรือไม่ เพียงใด และจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๓๗(๔)^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ กล่าวคือ หัวหน้าเขตจะมอบอำนาจการเปรียบเทียบปรับให้ผู้ช่วยหัวหน้าเขตหัวหน้างานหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปปฏิบัติราชการแทนในนามหัวหน้าเขตได้อย่างไรหรือไม่ ในเรื่องนี้สำนักตำรวจเทศกิจ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร กองกฎหมายและคดี และผู้บังคับบัญชาหัวหน้าส่วนราชการชั้นผู้ใหญ่ในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งคณะกรรมการวิสามัญกฎหมายประจำสภากรุงเทพมหานคร เห็นว่า ตามมาตรา ๓๗ (๔) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้คดีอาญาเล็กน้อยได้ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว และตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับในบรรดาความผิดต่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครไว้เจ็ดตำแหน่ง ดังนั้น หัวหน้าเขตจึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเปรียบเทียบบรรดาผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติต่าง ๆ

^๑มาตรา ๗๑ บรรดาความผิดต่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หรือหัวหน้าเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หรือหัวหน้าเขต กำหนดภายในสามสิบวัน คดีนั้นเป็นอันสิ้นสุด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป

เงินค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

^๒มาตรา ๓๗ คดีอาญาเล็กน้อยได้ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

ของกรุงเทพมหานครได้ และโดยที่อำนาจในการเปรียบเทียบตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นอำนาจตามกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจเฉพาะตัว หัวหน้าเขตจึงอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมอบอำนาจให้ผู้ช่วยหัวหน้าเขต หัวหน้างาน หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปปฏิบัติราชการแทนในนามหัวหน้าเขตก็ได้ แต่บางเขตยังไม่แน่ใจว่าการมอบอำนาจดังกล่าวจะกระทำได้หรือไม่

กรุงเทพมหานครเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ จะได้กำหนดตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับไว้เพียงเจ็ดตำแหน่ง แต่เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้มีการแบ่งเบาภาระหน้าที่โดยมอบอำนาจได้ และผู้มอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจด้วย จึงน่าจะตีความในทางซึ่งเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติราชการ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในทางปฏิบัติหัวหน้าเขตได้มอบอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้ผู้ช่วยหัวหน้าเขต หัวหน้างาน หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปปฏิบัติราชการแทนในนามหัวหน้าเขตอยู่แล้ว โดยได้ถือปฏิบัติมาประมาณสองปี แต่ได้มีหัวหน้าเขตบางเขตตั้งข้อสังเกตว่า การปฏิบัติดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะอำนาจในการเปรียบเทียบปรับเป็นอำนาจเฉพาะตัว ไม่อาจจะมอบอำนาจต่อไปได้ และปัญหานี้ กรุงเทพมหานครได้หารือกรมอัยการแล้ว กรมอัยการเห็นว่า มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ ได้ระบุตำแหน่งเจ้าพนักงานที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับคดีไว้อย่างชัดเจนเพียงเจ็ดตำแหน่ง และมีได้ระบุให้บุคคลดังกล่าวมอบอำนาจต่อไป อำนาจการเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจึงเป็นอำนาจเฉพาะตัวของเจ้าพนักงานเหล่านั้น และเมื่อเป็นอำนาจเฉพาะตัว การมอบอำนาจโดยอาศัยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้ สำหรับกรณีที่หารือนี้กรุงเทพมหานครเพียงขอให้พิจารณาว่า หัวหน้าเขตจะมอบอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้ผู้ช่วยหัวหน้าเขต หัวหน้างาน หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปปฏิบัติราชการแทนในนามหัวหน้าเขตได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่ายคือ

กรรมการฝ่ายข้างมากเห็นว่า อำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจในการปฏิบัติราชการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งเจ็ดตามที่ระบุไว้ในมาตรา

^๓มาตรา ๑๗ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่หัวหน้าเขตจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายว่าด้วยการนั้นมีได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หัวหน้าเขตจะมอบอำนาจให้ผู้ช่วยหัวหน้าเขต หัวหน้างาน หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปปฏิบัติราชการแทนในนามหัวหน้าเขตก็ได้

๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นบางตำแหน่งมีอำนาจที่จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หัวหน้าเขตจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มอบอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ช่วยหัวหน้าเขต หัวหน้างาน หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปปฏิบัติราชการแทนในนามหัวหน้าเขตได้ และไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๓๗ (๔) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรรมการฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ ได้ระบุตำแหน่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครไว้เพียงเจ็ดตำแหน่งเท่านั้น โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการมอบอำนาจได้ เพราะหากถือว่าให้มีการมอบอำนาจแก่กันได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องระบุตำแหน่งเจ้าพนักงานไว้ครบถ้วนถึงเจ็ดตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากตำแหน่งบางตำแหน่ง เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครและรองปลัดกรุงเทพมหานครอาจมอบอำนาจแก่กันได้อยู่แล้ว และหากประสงค์ให้มีการมอบอำนาจแก่กันได้ ก็จำเป็นต้องระบุให้ชัดเจนว่าให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมอบอำนาจต่อไปได้ เมื่อกฎหมายไม่เปิดช่องให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมอบอำนาจให้ผู้อื่นทำการแทนได้ อำนาจการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจึงเป็นอำนาจเฉพาะตัวของเจ้าพนักงานเหล่านั้นเท่านั้น ส่วนมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติทั่วไปที่กล่าวถึงวิธีการมอบอำนาจของหัวหน้าเขต ในกรณีที่เรื่องนั้น ๆ มิได้กำหนดวิธีการในเรื่องการมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะ หากใช้เป็นเรื่องที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นสามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ทุกเรื่องทุกกรณี ดังนั้น หัวหน้าเขตจึงไม่อาจมอบอำนาจการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้ผู้ช่วยหัวหน้าเขต หัวหน้างาน หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปปฏิบัติราชการดังกล่าวแทนในนามหัวหน้าเขตได้

เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๕) มีความเห็นแตกต่างกันในสาระสำคัญและเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเรื่องเสนอที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาตามข้อ ๑๔ (๓)“แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมตำรวจ)

“ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้วมีความเห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ จะกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครรองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หรือหัวหน้าเขตก็ตาม แต่อำนาจตามมาตรา ๗๑ นี้ก็มิได้มีข้อความหรือบทกฎหมายอื่นประกอบแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นอำนาจเฉพาะของตำแหน่งดังกล่าวนั้น จึงเป็นเพียงอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายตามปกติเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ นั้นเองได้เปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวบางตำแหน่งมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการที่ตนพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายซึ่งกฎหมายนั้นมิได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น โดยให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนในนามของตนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายไว้ได้ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจมอบอำนาจได้ตามมาตรา ๓๕^๕ ปลัดกรุงเทพมหานครอาจมอบอำนาจได้ตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม^๖ และหัวหน้าเขตอาจมอบอำนาจได้ตามมาตรา ๑๗^๗ และเมื่อไม่มีบทบัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว หัวหน้าเขตจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ดังกล่าวมอบอำนาจในการเปรียบเทียบปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๗๑^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ ที่ตนพึงปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามกฎหมายให้ผู้ช่วยหัวหน้าเขต หัวหน้างาน หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป ปฏิบัติราชการแทนในนามหัวหน้าเขตได้ และการมอบอำนาจดังกล่าวไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๓๗ (๔) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า คดีอาญาเล็กน้อยได้คดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่นเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ซึ่ง

มาตรา ๓๕ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายว่าด้วยการนั้นมีได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หรือหัวหน้าเขตปฏิบัติราชการแทนได้

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในกรุงเทพมหานครกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๓ ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกรุงเทพมหานครจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายว่าด้วยการนั้นมีได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจโดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในกรุงเทพมหานครกิจจานุเบกษา ให้รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หัวหน้าเขต หัวหน้ากอง หรือข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหัวหน้ากองขึ้นไปปฏิบัติราชการแทนในนามปลัดกรุงเทพมหานครก็ได้ แต่ถ้าจะมอบอำนาจให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ระดับหัวหน้าแผนกลงไปปฏิบัติราชการแทนต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

เป็นการรับกันกับมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.
๒๕๑๘

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๗