

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครได้มีหนังสือที่ กท ๙๑๐๐/๑๖๖๐ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยขณะนี้คณะกรรมการ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (ประกอบด้วยกรรมการทั้งสิ้น ๑๕ คน และมีเลขานุการ ๑ คน) ถูกฟ้องคดีปกครองหลายคดี ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ทุกคนจะทำหนังสือมอบอำนาจให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนแต่ละคดีทุกครั้งไป แต่เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละคนมีสถานที่ทำงานต่างสถานที่กัน หรือบางครั้งต้องเดินทางไปราชการต่างจังหวัดหรือต่างประเทศ จึงไม่สะดวกในการจัดทำหนังสือมอบอำนาจหรือไม่สามารถจัดทำหนังสือมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนได้ทันเวลา

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร จึงขอหารือว่า คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครมีมติในที่ประชุม (ครั้งเดียว) มอบอำนาจให้กรรมการคนใดคนหนึ่ง หรือเลขานุการ หรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร (กำหนดตำแหน่ง แต่ไม่กำหนดชื่อบุคคล) ฟ้องคดี หรือดำเนินคดีปกครอง ในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดทุกคดีที่กำลังดำเนินคดีปกครองอยู่ในปัจจุบัน และที่จะมีเกิดขึ้นในอนาคตตลอดไป ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ควรมีวิธีการดำเนินการอย่างไร และผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวจะมีวิธีการมอบอำนาจช่วงต่อให้อัยการสูงสุดหรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร ดำเนินการแทนผู้รับมอบอำนาจอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวและได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว มีความเห็นว่า คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร ออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ดีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ ๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๐๑ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑ มาตรา ๒๑ ก.ก. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือรับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ย่อมเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร

(๒) ออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับ หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่พระราชบัญญัตินี้ให้นามาใช้บังคับกฎ ก.ก. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(๓) ให้ความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ก. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

(๔) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้ส่วนราชการในสังกัดกรุงเทพมหานครปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ การพาณิชย์ หรือสหกรณ์ในสังกัดกรุงเทพมหานคร และให้ผู้แทนส่วนราชการ การพาณิชย์ หรือสหกรณ์ในสังกัดกรุงเทพมหานคร ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงได้

(๕) จัดการสอบแข่งขันเพื่อรับทุนของกรุงเทพมหานครในการศึกษาฝึกอบรมหรือดูงานตามความต้องการของกรุงเทพมหานคร

(๖) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) รักษาทะเบียนประวัติของข้าราชการกรุงเทพมหานคร

(๘) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

^๒ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

เมื่อพิจารณามาตรา ๓ “แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นได้ว่า นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า รวมถึงคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น กรณีของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงอยู่ในความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย เมื่อคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริต หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ย่อมเป็น “คดีปกครอง” และอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าว สำหรับคำฟ้องใน คดีปกรองนั้น มาตรา ๔๕ “แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งการฟ้องคดีปกครองเป็นการฟ้องที่มุ่งหมายต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยแท้จริงแล้วในกรณีตามปัญหา ผู้ถูกฟ้องคดีคือ “คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร” และไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครอย่างไร กรณีก็ไม่

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔๕ คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

ฯลฯ

ฯลฯ

- (๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

ฯลฯ

ฯลฯ

- (๔) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความ หรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้

ผลกระทบต่อการเป็นผู้ถูกฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น ๆ เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองนั้นมุ่งหมายเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ว่าคำสั่งดังกล่าวจะออกมาโดยองค์กรใดก็ตาม หากออกมาโดยไม่มีอำนาจหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ย่อมนำมาฟ้องได้ และไม่ใช้ปัญหาความรับผิดชอบส่วนตัวของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีเหตุเพิ่มเติมให้สามารถฟ้องคดีละเมิดหรือคดีอาญาตามมาได้ด้วยเท่านั้น ซึ่งจะแตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่งที่มุ่งเน้นในการบังคับเอากับผู้มีส่วนในทรัพย์สิน จึงต้องมีตัวบุคคลหรือนิติบุคคลเป็นจำเลย

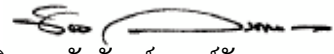
กรณีตามปัญหา การที่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจให้กรรมการคนใดคนหนึ่งดำเนินคดีปกครองโดยใช้มติของที่ประชุมคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครนั้นย่อม มีลักษณะเป็นการมอบหมายความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายให้เกิดความชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับการมอบหมายนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลให้มีการดำเนินคดีปกครองแทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร และเมื่อได้มีการมอบหมายดังกล่าวแล้ว หากมีคดีปกครองเกิดขึ้น การฟ้องคดีปกครองก็ย่อมต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๔๕ (๕) และวรรคห้า^๖ ซึ่งกำหนดว่า คำฟ้องต้องมีลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย และในการดำเนินการกระบวนพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้ ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่พนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๐^๗ กำหนดว่า คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้ คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง แล้วแต่กรณี ของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ ดังนั้น หากมีการฟ้องคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครต่อศาลปกครอง กรรมการซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินคดีปกครองแทน

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๗ ข้อ ๒๐ คู่กรณีในคดีปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ
พนักงานอัยการ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๕