

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง คณะกรรมการควบคุมอาคารหรือกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกคัดค้าน

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๔๑๘/๑๐๓๐๐ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขอรื้อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกคัดค้าน สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. บริษัท กัลฟ์เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าอิสระพลังความร้อน (ถ่านหิน) ตำบลบ่อนอก อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสำนักงานของบริษัทฯ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อนอก เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ ต่อมา ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ คัดค้านนายสุชิน ช่อระหงษ์ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อนอก ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยอ้างว่า มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาดังกล่าวไม่เป็นกลาง จึงขอให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อนอก (เจ้าพนักงานท้องถิ่น) หยุดการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการควบคุมอาคารในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งรับทราบและพิจารณาสั่งการต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งเหตุคัดค้านดังกล่าวให้ประธานคณะกรรมการควบคุมอาคารทราบเพื่อพิจารณามีคำสั่งในคำคัดค้านของบริษัทฯต่อไป

๒. เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อนอกได้รับหนังสือคัดค้านดังกล่าวแล้วได้รายงานให้อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ทราบ ซึ่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อนอกส่งเรื่องคัดค้านดังกล่าวให้คณะกรรมการควบคุมอาคารโดยตรง พร้อมทั้งส่งให้จังหวัดทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๓. คณะกรรมการควบคุมอาคารได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ แล้ว มีความเห็นว่า นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ อีกทั้งหากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์

ขอด้วยอำนาจหน้าที่ นายอำเภอก็สามารถเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ

สั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา ๙๑ หรือมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้วแต่กรณี ส่วนคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่เพิกงำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ตามมาตรา ๑๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ เท่านั้น จึงยังไม่แน่ชัดว่า คณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยหรือไม่ ดังนั้น คณะกรรมการควบคุมอาคารจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า คณะกรรมการควบคุมอาคารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น จะเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าพนักงานท้องถิ่นขึ้นไปชั้นหนึ่ง ตามนัยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๓ ความเห็น ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง เห็นว่า นายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล อ.บ.ต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง เนื่องจากการคัดค้านเรื่องส่วนได้เสียของเจ้าพนักงานผู้พิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นเรื่องทางบริหารทั่วไป มิใช่คัดค้านเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและนายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความใกล้ชิดกับประธานกรรมการบริหาร อบต. และทราบข้อเท็จจริงในพื้นที่มากกว่าคณะกรรมการควบคุมอาคารซึ่งอยู่แต่ในส่วนกลาง

ความเห็นที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง เนื่องจากการที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร โดยมาตรา ๑๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ส่วนอำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นการกำกับดูแลการปฏิบัติงานทั่วไปของ อ.บ.ต. เท่านั้น

ความเห็นที่สาม เห็นว่า ควรให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาคำคัดค้าน โดยเห็นว่าหากมีการพิจารณาไม่อนุญาตก่อสร้างอาคาร ผู้ขออนุญาตก็ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อยู่แล้ว ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาได้ทั้ง

เนื้อหาและรูปแบบ รวมทั้งความไม่เป็นกลางด้วย และระบบการพิจารณาการคัดค้านไม่ว่าก่อนหรือหลังการออกคำสั่งควรรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรเดียว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีผู้ที่มีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมายดังกล่าวพิจารณา จึงมีมติให้ฝ่ายเลขานุการฯ นำเรื่องเสนอเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อสั่งการให้นำข้อหารือเข้าสู่การพิจารณาในคณะกรรมการกฤษฎีกาขณะที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำสั่ง^๑ ให้นำข้อหารือดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๑^๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกรมโยธาธิการและผู้แทนกรมการปกครองเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่าตามข้อเท็จจริงในกรณีนี้เป็นการคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งตามมาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ผู้ถูกคัดค้านหยุดการพิจารณาแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง

^๑คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๑๖๘/๒๕๔๕ เรื่อง ตั้งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ

^๒ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ ในการประชุมตามวรรคหนึ่งให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุมและให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๓มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้นผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทราบ โดยมาตรา ๒๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ให้ความความรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมดูแล และโดยที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหมายถึงผู้ใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๙๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะบัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งการกำกับดูแลของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย^๖ ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีนี้เป็นการคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น^๗ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งตามมาตรา ๑๘ (๔)^๘ แห่ง

“มาตรา ๒๐ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ให้ความความรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี

“มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

^๖มาตรา ๙๒ หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอในกรณีนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นกรรมการบริหารใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ล๑

“ล๑

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

(๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(๒) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๓) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(๕) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

“ล๑

“ล๑

“มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการดำเนินการตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ ทวิ

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับดูแลประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีนี้ หมายถึงคณะกรรมการควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๕

-
- (๒) ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๑๐ (๒)
- (๓) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือส่วนราชการในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (๕) รับขึ้นทะเบียนและเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบ
- (๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้