

บันทึก

เรื่อง การตีความในมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) กระทรวงมหาดไทยรายงานว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตรวจตราโรงเรียนประถมศึกษาตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๗๔ นั้น รวมถึงปลัดกิ่งอำเภอด้วยหรือไม่

(๒) มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.๒๕๗๔ ไม่ได้ระบุชื่อ ปลัดกิ่งอำเภอไว้ สำหรับพนักงานปกครองท้องที่ มาตรา ๕ ระบุแต่นายอำเภอ

(๓) ปัญหาที่ว่า อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗ ประกอบด้วยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๗๔ ซึ่งระบุชื่อนายอำเภอไว้ จะถือได้หรือไม่ว่าปลัดกิ่งอำเภอมีอำนาจตรวจตราโรงเรียนประถมศึกษาด้วย

(๔) ที่กระทรวงมหาดไทยเข้าใจว่า ปลัดกิ่งอำเภออาจมีอำนาจตรวจตราโรงเรียนประถมศึกษาได้นั้น ก็เนื่องจากปลัดกิ่งอำเภอเป็นผู้ทำการในหน้าที่ในเวลาที่นายอำเภอมิได้มาอยู่ที่กิ่งอำเภอเหมือนเป็นผู้แทนนายอำเภอ

(๕) ที่จริงปัญหานี้เป็นปัญหาทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.๒๕๗๔ เท่านั้น

(๖) มีปัญหาคล้ายคลึงกับเรื่องนี้ คือเรื่องปลัดกิ่งอำเภอจะมีอำนาจในคดีอาญาเพียงใด ซึ่งได้ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา (เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๗๙) ในเรื่องนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้สอบถามไปยังกระทรวงมหาดไทย เพราะในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗ ไม่ได้บัญญัติคำว่า ปลัดกิ่งอำเภอ ไว้ เมื่อได้รับคำชี้แจงจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้ทำบันทึกความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีไปเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ (ดูสำเนาทันทีซึ่งแนบมากับบันทึกฉบับนี้)

(๗) ปรากฏตามบันทึกฉบับที่อ้างนี้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะให้

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๑๕๕๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐

๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗ มาตรา ๗๐ บัญญัติว่าพนักงานปกครองกิ่งอำเภอจะมีกรรมการอำเภอรองแต่นายอำเภอตำแหน่งใดอยู่ประจำทำการ และจะมีเสมียนพนักงานอยู่ประจำทำการที่กิ่งอำเภอเท่าใด ทั้งนี้แล้วแต่จะสมควรแก่ราชการ แต่ผู้ที่เป็นใหญ่อยู่ประจำทำการที่กิ่งอำเภอต้องอยู่ในบังคับนายอำเภอ และทำการในหน้าที่ในเวลาที่นายอำเภอมิได้มาอยู่ที่กิ่งอำเภอเหมือนเป็นผู้แทนนายอำเภอจะนั้น

ปลัดกิ่งอำเภอมีหน้าที่ปฏิบัติราชการกิ่งอำเภอ ตามที่ข้าหลวงประจำจังหวัดได้กำหนดกิจการและแยกไปเป็นส่วนสำหรับกิ่งอำเภอนั้น (ดูมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗) ส่วนกิจการใดที่ควรแยกไปให้กิ่งอำเภอทำนั้น ให้อยู่ในดุลยพินิจของข้าหลวงประจำจังหวัด อย่างไรก็ตามกระทรวงมหาดไทยได้สั่งไปว่า การที่แยกไปให้ปลัดกิ่งอำเภอทำนั้น "ต้องไม่ใช่กิจการซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอโดยเฉพาะ"(ดูหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๖๔๕๔/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๗๙)

(๘) ฉะนั้นจึงเห็นได้ชัดว่า ปลัดกิ่งอำเภอไม่มีอำนาจปฏิบัติราชการซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของนายอำเภอโดยเฉพาะ เมื่อได้คำนึงถึงนโยบายของกระทรวงมหาดไทยซึ่งไม่ประสงค์จะให้ปลัดกิ่งอำเภอทำการแทนนายอำเภออย่างแท้จริงแล้ว คำว่า "นายอำเภอ" ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.๒๔๗๘ จึงไม่หมายความถึงปลัดกิ่งอำเภอ

(๙) อนึ่ง การตีความตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ยังตรงกับหลักในเรื่องการให้อำนาจตรวจตราด้วย กล่าวคือ เมื่อกฎหมายกำหนดให้บุคคลใดมีอำนาจตรวจตรากิจการใด ๆ ไว้ก็โดยไว้ใจในตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าพนักงานผู้นั้น และโดยถือตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าพนักงานผู้นั้นเป็นหลักประกัน ฉะนั้น อำนาจดังกล่าวแล้วจะมอบให้เจ้าพนักงานอื่นซึ่งกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ทำแทนไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายที่ให้อำนาจไว้นั้นจะได้บัญญัติไว้ชัดว่าให้ทำแทนกันได้

(ลงชื่อ) เดือน บุญนาค  
(นายเดือน บุญนาค)  
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา  
ธันวาคม ๒๔๘๐