

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างการจัดตั้งท้องถิ่นที่มีสภาพ
เป็นสุขาภิบาลอยู่แล้ว เป็นเทศบาล

ด้วยกระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๓๑๑/๒๑๒๔๖ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นเทศบาล จำนวน ๔ แห่ง ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าผู้ใดมีหน้าที่ดำเนินการของเทศบาลในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีในระหว่างดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าผู้ใดจะมีหน้าที่ดังกล่าวซึ่งกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จะมิได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ แต่มีบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง คือ มาตรา ๘^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่บัญญัติให้ท้องถิ่นที่มีสภาพเป็นสุขาภิบาลอยู่แล้วหากต่อมาได้มีการจัดตั้งเป็นเทศบาล ก็ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๑๕^๒ โดยไม่ต้องแต่งตั้งสมาชิกผู้เริ่มการตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง อาศัยข้อกฎหมายดังกล่าวประกอบกับเพื่อให้การปฏิบัติงานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า ควรให้คณะกรรมการสุขาภิบาลของสุขาภิบาลนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการของเทศบาลในระหว่างดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มอบหมายหน้าที่การงานให้แก่คณะเทศมนตรีชุดที่มาจากการเลือกตั้ง กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้

^๑ มาตรา ๘ การจัดตั้งเทศบาลภายหลังวันที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ ใช้บังคับ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติและวิสัยฐานะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นสมาชิกแห่งสภาเทศบาลนั้นในฐานะเป็นผู้เริ่มการและให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีการประชุมกันครั้งแรกให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๕

ท้องถิ่นใดมีสภาพเป็นสุขาภิบาลอยู่แล้ว หากต่อมาได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕ โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกเป็นผู้เริ่มการตามวรรคแรก

^๒ มาตรา ๑๕ สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

ข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยว่า ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยกำลังดำเนินการยกฐานะ สุขาภิบาลปากช่อง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา สุขาภิบาลบ้านไผ่ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น สุขาภิบาลทางเกวียน อำเภอแก่ง จังหวัดระยอง และสุขาภิบาลตาคลี อำเภอตาคลี จังหวัดนครสวรรค์ เป็นเทศบาลตำบล และกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเทศบาลทั้ง ๔ แห่ง กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าในระหว่างดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งต้องใช้เวลาดำเนินการประมาณเก้าสิบวัน สมควรมีผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลไปพลางก่อนจนกว่าจะเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีตามมาตรา ๓๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แล้ว แต่ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ทั้งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง หาได้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวได้โดยเฉพาะไม่ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าควรให้กรรมการสุขาภิบาลของสุขาภิบาลซึ่งพ้นจากตำแหน่งในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่คณะเทศมนตรีไปพลางก่อนเพื่อควบคุมและดำเนินกิจการ ซึ่งได้รับช่วงต่อจากสุขาภิบาลจนกว่าจะได้มอบหมายหน้าที่การงานให้แก่คณะเทศมนตรีชุดที่มาจากการเลือกตั้งต่อไป ในการที่จะให้กรรมการสุขาภิบาลไปปฏิบัติหน้าที่คณะเทศมนตรีดังกล่าวมีปัญหาในข้อกฎหมายว่า กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสุขาภิบาลให้ปฏิบัติหน้าที่คณะเทศมนตรีดังกล่าวหรือไม่ จึงได้หารือปัญหาข้อนี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า ในการจัดตั้งท้องถิ่นที่มีสภาพเป็นสุขาภิบาลอยู่แล้วเป็นเทศบาล เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลแล้ว ตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ บัญญัติให้สุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลขึ้นใหม่พ้นจากสภาพแห่งสุขาภิบาลนับแต่วันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนั้นเป็นต้นไป ซึ่งทำให้คณะกรรมการสุขาภิบาลสิ้นสภาพลงนับแต่วันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นเทศบาลด้วย และเนื่องจากการที่กระทรวงมหาดไทยจะยกฐานะสุขาภิบาลทั้ง ๔ แห่ง เป็นเทศบาลนั้นก็เป็นเวลาภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๖ แล้ว จึงต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๘ การจัดตั้งเทศบาลภายหลังวันที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓)

^๓ มาตรา ๓๗ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

^๔ มาตรา ๖ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งสุขาภิบาลใด ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลขึ้นใหม่ตามความในวรรคก่อน ให้พ้นจากสภาพแห่งสุขาภิบาล นับแต่วันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลนั้นเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของสุขาภิบาลเดิม ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในขณะเดียวกันนั้นด้วย และบรรดาข้อบังคับสุขาภิบาลที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วก็คงให้ใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการตราเป็นเทศบัญญัติขึ้นใหม่

พ.ศ. ๒๔๙๙ ใช้บังคับ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติและวิทยฐานะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นสมาชิกแห่งสภาเทศบาลนั้นในฐานะเป็นผู้เริ่มการ และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีการประชุมกันครั้งแรกให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๕

ท้องถิ่นใดมีสภาพเป็นสุขาภิบาลอยู่แล้ว หากต่อมาได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕ โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกเป็นผู้เริ่มการตามวรรคแรก”

โดยเฉพาะก็คือ ท้องถิ่น ทั้ง ๔ ที่ปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยมีสภาพเป็นสุขาภิบาลอยู่แล้ว เมื่อจะมีการจัดตั้งเป็นเทศบาลก็จะต้องรีบดำเนินการตามมาตรา ๑๕ โดยไม่ต้องแต่งตั้งสมาชิกเป็นผู้เริ่มการตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น การที่จะแก้ปัญหาว่าในระหว่างดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ผู้ใดจะเป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น เมื่อพิจารณาโดยเหตุผลว่าผู้ดำเนินกิจการของสุขาภิบาลซึ่งพ้นจากสภาพแห่งสุขาภิบาลไปควรจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีเป็นการชั่วคราว ก็เป็นการสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งให้กรรมการสุขาภิบาลซึ่งพ้นจากตำแหน่งในวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลใช้บังคับปฏิบัติหน้าที่คณะเทศมนตรีไปพลางก่อน แต่การที่จะให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งกรรมการสุขาภิบาลซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปแล้วไปปฏิบัติหน้าที่คณะเทศมนตรีนั้น จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวด้วย เมื่อกฎหมายว่าด้วยเทศบาลยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ การที่จะแก้ปัญหาในข้อนี้โดยการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลนั้นย่อมต้องใช้เวลานานซึ่งจะไม่ทันกับเหตุการณ์ครั้งจะแก้ปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๖ ในกรณีที่เห็นสมควรกระทรวงมหาดไทยอาจแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของเทศบาลใดเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดความเป็นข้าราชการ และคงได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิม ถ้าแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกระทรวงอื่น ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับกระทรวงเจ้าสังกัดก่อนแต่งตั้ง

ให้ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งมีฐานะอย่างเดียวกับพนักงานเทศบาลทุกประการ” ก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะบุคคลซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติการของเทศบาลตามที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจไว้นั้นต้องเป็นข้าราชการ และข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นมีฐานะเช่นเดียวกับพนักงานเทศบาลทุกประการ ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติงานในหน้าที่คณะเทศมนตรีโดยอาศัยบทกฎหมายนี้ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๙ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องนี้

ในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลน่าจะบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งกรรมการสุขาภิบาลซึ่งพ้นจากตำแหน่งในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีไปพลางก่อน โดยในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลทั้ง ๔ ถ้าจะมีบทบัญญัติขึ้นอีกมาตราหนึ่งว่า “มาตรา.. ในระหว่างดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งกรรมการสุขาภิบาลซึ่งพ้นจากตำแหน่งในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีไปพลางก่อนจนกว่าคณะเทศมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เข้ารับหน้าที่” ก็น่าจะแก้ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหาหรือมาได้ และไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๔