

บันทึก

เรื่อง หน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการชลประทานราษฎร
และการสังคมสงเคราะห์

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๑๔๑๐๒ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๑ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตามความหนังสือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ส่งสำเนาไปด้วยความว่า เนื่องจากมาตรา ๓๑ (๒๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติความไว้ว่า

“มาตรา ๓๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย จังหวัดอาจดำเนินการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๐) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว”

และมาตรา ๒๕ (๒๐) แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติความไว้ว่า

“มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สุขาภิบาลอาจจัดทำกิจการภายในเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๐) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล”

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่า จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องการชลประทานราษฎรและการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งบทบัญญัติเดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการชลประทานราษฎรและการสังคมสงเคราะห์ แต่เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมแล้วได้ตัดทอนอำนาจหน้าที่ดำเนินการทั้งสองออกไป ซึ่งทำให้เกิดการกระทบกระเทือนถึงงานชลประทานราษฎรและงานสังคมสงเคราะห์ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลดำเนินการอยู่แล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามีมติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีหน้าที่ดำเนินการการชลประทานราษฎรและการสังคมสงเคราะห์ได้ โดยอาศัยการตีความมาตรา ๓๑ (๒๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๑ และให้สุขาภิบาลยังคงมีหน้าที่ดำเนินการการชลประทานราษฎรและการสังคมสงเคราะห์ โดยอาศัยการตีความมาตรา ๒๕ (๒๐) แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่ถ้าไม่อาจตีความในบทบัญญัติดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการการชลประทานราษฎร และการสังคมสงเคราะห์ได้ก็ขอให้แก้ไขกฎหมาย คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล จะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการการชลประทานราษฎรและการสังคมสงเคราะห์ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วปรากฏตามกรณีที่เกิดขึ้นอันเป็นเหตุให้กระทรวงมหาดไทยต้องขอรับรองมาดังกล่าวนั้นว่า บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ คือ มาตรา ๓๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการการชลประทานราษฎรและการสังคมสงเคราะห์อยู่แล้ว แต่บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ คือ มาตรา ๒๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ มิได้

^๑ มาตรา ๓๑ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและกฎหมายอื่น ให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การสังคมสงเคราะห์อันรวมทั้งการสาธารณูปการ และการประกันสังคมด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก และการชลประทานราษฎร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๖) กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่นซึ่งกฎหมายให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

^๒ มาตรา ๒๕ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย สุขาภิบาลมีหน้าที่จัดทำกิจการภายในเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

(๒) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๓) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

(๔) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียมเรือ ทำข้าม สุสาน และฌาปนสถาน

บัญญัติให้สุขาภิบาลมีหน้าที่จัดทำกิจการการชลประทานราษฎรและการสังคมสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้สุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการการชลประทานราษฎรและการสังคมสงเคราะห์เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นได้ประกาศใช้แล้วนั้น ปรากฏว่า ได้มีการตัดทอนอำนาจหน้าที่ดำเนินการการชลประทานราษฎรและการสังคมสงเคราะห์ออกไปจากกฎหมายทั้งสอง แต่ก็มีบทบัญญัติกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นได้ อันเป็นเหตุให้กระทรวงมหาดไทยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล ยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการการชลประทานราษฎรและการสังคมสงเคราะห์ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการ “ชลประทานราษฎร” ที่ว่าจะเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลจะพึงกระทำโดยอาศัยบทกฎหมายที่กระทรวงมหาดไทยอ้างได้หรือไม่นั้น พิจารณากว่า อันกิจการซึ่งกฎหมายดังกล่าวมาได้ระบุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลกระทำได้ซึ่งรวมทั้งกิจการอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นด้วยนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลจะต้องปฏิบัติจัดทำภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ดังที่ได้มีความบัญญัติบังคับไว้ในวรรคแรกแห่งตัวบทกฎหมายนั้น ๆ ก็แหละกิจการการชลประทานราษฎรซึ่งเป็นปัญหาว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลจะกระทำได้หรือไม่ได้ นี้ ได้มีกฎหมายว่าด้วยการนี้ไว้โดยเฉพาะ คือ “พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พุทธศักราช ๒๔๘๒” และตามกฎหมายดังกล่าวนี้ได้มีความบัญญัติกำหนดแยกประเภทของการทำการชลประทานออกเป็นสามประเภท โดยกำหนดไว้ว่า ผู้ซึ่งจะทำการชลประทานได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลซึ่งได้จัดทำการชลประทานขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่นการชลประทานส่วนบุคคล หรือราษฎรหลายคนได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ เช่น การชลประทานส่วนราษฎร สำหรับการชลประทานส่วนการค้ำนั้น จะต้องเป็นบุคคลซึ่งขอสัมปทานจัดทำการชลประทานเพื่อรับค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูก นอกจากนี้ยังได้กำหนดวิธีการที่จะก่อให้เกิดการทำการชลประทานไว้อย่างชัดเจนด้วย เมื่อได้พิจารณาวิธีการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎรแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลไม่อาจดำเนินการการชลประทานราษฎรโดยตนเองได้ เพราะการเริ่มก่อตั้งการชลประทานนั้นจะต้องริเริ่มมาจากราษฎรในท้องที่นั้น ๆ เมื่อกฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎรได้กำหนดตัวบุคคล

-
- (๕) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - (๖) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - (๗) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
 - (๘) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 - (๙) ให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร
 - (๑๐) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาล

และวิธีการที่จะต้องทำการชลประทานไว้แล้ว การที่จะตีความบทบัญญัติในกฎหมายอื่นให้ผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการการชลประทานราษฎรได้อีกนั้นย่อมจะเป็นไปไม่ได้ ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลไม่อาจดำเนินกิจการการชลประทานราษฎรได้ แม้ว่าการชลประทานราษฎรจะเป็นกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นก็ตาม

สำหรับกิจการการสังคมนาณะนั้น พึงกล่าวได้ว่าเป็นกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น กับทั้งเป็นกิจการซึ่งหาได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ อันจะเป็นอุปสรรคหรือขัดขวางแก่การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลที่จะปฏิบัติจัดทำเหมือนเช่นกิจการการชลประทานราษฎรดังได้กล่าวมาแล้วนั้นไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายข้างมากจึงเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลย่อมปฏิบัติจัดทำกิจการการสังคมนาณะนั้นได้ ตามบทกฎหมายที่บัญญัติให้้องการบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลปฏิบัติจัดทำ “กิจการซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น” นั้น

สมควรกล่าวไว้ด้วยว่า ก่อนที่จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดและกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ กิจการการสังคมนาณะนั้นได้ถูกระบุให้้องการบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติจัดทำ แต่เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองฉบับในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ มิได้มีการระบุถึงกิจการการสังคมนาณะไว้เช่นเดิม ทั้งนี้อาจก่อให้เกิดมีข้อโต้แย้งการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นได้โดยอ้างว่าเป็นความประสงค์หรือเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายในอันที่จะมิให้้องการบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดทำ จึงได้ตัดความที่กล่าวถึงการสังคมนาณะออกไป หากจะมีข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่าตราบทที่ยังมีข้อความระบุไว้ว่า้องการบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น และตราบทที่ยังเถียงไม่ได้ว่าการสังคมนาณะที่ไม่เป็น “กิจการซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น” แล้ว ข้อคิดที่ว่าผู้บัญญัติกฎหมายมีความประสงค์หรือเจตนาอย่างนั้นอย่างนี้ ก็หาเป็นข้อควรคำนึงไม่ อนึ่ง หากจะวินิจฉัยว่า การสังคมนาณะมิใช่เป็นกิจการที่้องการบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลมีอำนาจที่จะปฏิบัติจัดทำได้โดยอาศัยข้อความในบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่า “กิจการซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น” แล้ว ก็ดูจะไม่มีกิจการใดอีกที่้องการบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลอาจปฏิบัติจัดทำได้โดยอาศัยกฎหมายบทนี้ การตีความเช่นนั้นเป็นการตีความกฎหมายไปในนัยที่ไร้ผล เห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้อง

รวมความก็คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า้องการบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลอาจดำเนินกิจการการสังคมนาณะได้ แต่ไม่อาจดำเนินกิจการการชลประทานราษฎรอันเป็นกิจการซึ่งได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานไว้โดยเฉพาะ ดังกล่าวมาข้างต้นนั้นได้

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๑๒