

บันทึก

เรื่อง อำนาจตราข้อบัญญัติเมืองพัทยา เทศบัญญัติเทศบาลและข้อบังคับสุขาภิบาล

ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท.๐๓๑๑/๖๑๖๖ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่าเมืองพัทยา เทศบาล และสุขาภิบาลจะมีอำนาจตราข้อบัญญัติเทศบัญญัติ และข้อบังคับได้เพียงใด โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

เมืองพัทยาได้ตราข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่องควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว พุทธศักราช ๒๕๒๒ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๖๗ (๑๐) ซึ่งบัญญัติว่าภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวในเขตเมืองพัทยา ประกอบกับมาตรา ๗๓ ซึ่งบัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ซึ่งในการตราข้อบัญญัติเมืองพัทยาดังกล่าวนี้นี้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรกเห็นว่า คำว่า "ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย" ตามมาตรา ๖๗ นั้น หมายความว่า ต้องมีกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา และกฎหมายดังกล่าวจะต้องเปิดช่องให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติได้ แต่เนื่องจากในขณะนี้เรื่องการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะ เมืองพัทยาจึงไม่มีอำนาจตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้

ฝ่ายหลังว่า คำว่า "ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย" ตามมาตรา ๖๗ นั้น หมายความว่า ถ้าเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ การตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นก็จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่มีบัญญัติไว้แล้ว แต่ถ้าเรื่องใดไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เมืองพัทยาก็ย่อมมีอำนาจตราข้อบัญญัติได้

สำหรับกรณีของเทศบาลและสุขาภิบาลก็มีปัญหาทำนองเดียวกันกับเมืองพัทยา เพราะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๑๐ มาตรา ๖๐ บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๕ มาตรา ๒๖ ก็บัญญัติให้สุขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาลเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาลพ.ศ.๒๔๙๕ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายด้วย เช่นเดียวกัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนเมืองพัทยาและผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

แล้ว มีความเห็นว่า ในกรณีปัญหาของเมืองพัทธานัน คำว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย” ตามมาตรา ๖๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธยา พ.ศ. ๒๕๒๑ หมายความว่า อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทธยาต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายอื่นหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธยานั้นเองก็ตาม ดังนั้น เมื่อเรื่องการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวตามมาตรา ๖๗ (๑๐) มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เรื่องดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธยา ฉะนั้น เมื่อมาตรา ๖๗ (๑๐) บัญญัติให้เมืองพัทธยา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยวในเขตเมืองพัทธยาได้ก็ย่อมเป็นไปตามนั้น อนึ่ง เมื่อพิจารณาเหตุผล^๒ ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธยา พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในเมืองพัทธยาโดยรวบรัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และมีความประสงค์ที่จะจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม และ

^๑ มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทธยา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทธยาในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (๒) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (๓) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (๔) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (๕) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และสาธารณะ
- (๖) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๗) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๘) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- (๙) การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (๑๐) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (๑๑) หน้าที่อื่นตามกฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทธยา

^๒ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากเขตสุขาภิบาลนาเกลืออำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้เจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและเป็นสถานที่พักตากอากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมมาพักผ่อน จึงทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นนี้ได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างอาคารพร้อมกันด้วย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องเฉพาะกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบเกี่ยวโยงไปถึงผลประโยชน์และรายได้ของชาติ โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกด้วย จึงจำเป็นต้องมีอย่างที่จะต้องมีการร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรวบรัด และโดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นแห่งนี้หลายประการ สมควรจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นนั้นใหม่ ให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกับได้คำนึงถึงหลักการปกครองตนเองโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วยจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงหลักแห่งการปกครองตนเองดังนั้นการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาตามมาตรา ๖๗ หากต้องรอให้มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เสียก่อนเสมอแล้ว ก็จะเป็นการไม่สมต่อเจตนารมณ์ดังกล่าว

เมื่อเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวดังกล่าวแล้ว เมืองพัทยาก็ย่อมมีอำนาจตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ ตามมาตรา ๗๓ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ แต่ทั้งนี้ หมายความว่าเมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้เฉพาะภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หากนอกเหนือไปแล้วก็จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อกฎหมายได้

สำหรับกรณีของเทศบาลและสุขาภิบาล ก็มีอำนาจตราเทศบัญญัติและข้อบังคับสุขาภิบาลได้เช่นเดียวกับเมืองพัทยา ทั้งนี้ เพราะทั้งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๕ มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ กล่าวคือ สำหรับกรณีของเทศบาล มาตรา ๕๐^๔มาตรา ๕๓^๕และมาตรา ๖๕^๖แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ได้บัญญัติให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครตามลำดับมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลนั้น ๆ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย และมีมาตรา ๖๐ (๑)^๗บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลส่วน

^๓ มาตรา ๗๓ เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๖๐ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัด หรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับกรณีของสุขาภิบาล ก็มีมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๕ บัญญัติให้
สุขาภิบาลอาจทำกิจการต่างๆ ภายในเขตสุขาภิบาลภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย และมีมาตรา ๒๖
(๑)^๕ บัญญัติให้สุขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาลได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย
เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

ฉะนั้น ตามปัญหาข้อหารือ จึงสรุปความเห็นได้ว่าเมืองพัทยามีอำนาจตรา
ข้อบัญญัติได้ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้ และสุขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับได้ โดย
อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายของตนเอง หากไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้
ภายในของเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๒

^๔ มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สุขาภิบาลอาจทำกิจการภายในเขตสุขาภิบาล
ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

^๕ มาตรา ๒๖ สุขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาลได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบท
กฎหมายในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลที่กำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑