

บันทึก
เรื่อง การแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขต

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือที่ กท ๐๓๐๗/๔๗๙๓ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๑ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้รับหนังสือจากนายสิทธิชัยแมนเจริญ สมาชิกสภาเขตหลักสี่แจ้งว่า ประธานสภาเขตได้นำเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตเข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมสภาเขต อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๔ มาตรา ๗๙มาตรา ๘๐ และข้อบังคับว่าด้วยการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ข้อ ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากนายสิทธิชัยฯ เห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเขตและได้ขอให้กรุงเทพมหานครหารือเรื่องดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ตีความเพื่อหาข้อยุติว่า

๑. การแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเขตตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ หรือไม่

๒. หากการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเขต การที่สภาเขตจะนำเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตมาปรึกษาหารือในที่ประชุมสภาเขตโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ได้หรือไม่ และ

๓. การแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้งนั้นหรือไม่

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาข้อหารือที่นายสิทธิชัยฯมีความประสงค์ขอให้กรุงเทพมหานครหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว มีความเห็นในข้อ ๑ และข้อ ๓ ว่า ตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ.๒๕๒๘ มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่สภาเขตในเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตดังนั้น สภาเขตจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขต และเมื่อการแต่งตั้งดังกล่าวเป็นเรื่องที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ย่อมไม่มีผลทางกฎหมาย จึงไม่มีเหตุที่จะไปขอใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนแต่อย่างใด

สำหรับในข้อ ๒ มีความเห็นว่าการนำเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตมาปรึกษาหารือในที่ประชุมสภาเขตไม่น่าจะฝ่าฝืนมาตรา ๓๔ ประกอบกับมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ที่บัญญัติไว้ว่า"ห้ามมิให้ประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่" เพราะเห็นว่าข้อห้ามดังกล่าวน่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามมิให้สภาเขตประชุมปรึกษาหารือในเรื่องใด ๆ ที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเขตโดยสิ้นเชิง แต่การประชุมปรึกษาเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตเป็นเรื่องที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสภาเขตอยู่บ้าง

ในการนี้กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อร้องขอของผู้ร้องเป็นการตีความในปัญหาข้อกฎหมายและเป็นข้อขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเขตหลักสี่ซึ่งมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาเขตหลักสี่ และอาจเกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้นอีกในสภาเขตอื่น ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน จึงขอหารือเรื่องดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่สมาชิกสภาเขตต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานครโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ข้อหารือข้อ ๑ ที่ว่าสภาเขตมีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ หรือไม่ นั้น เห็นว่าในประเด็นข้อนี้จะต้องพิจารณาว่ากฎหมายได้ให้อำนาจสภาเขตแต่งตั้งที่ปรึกษาได้หรือไม่ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสภาเขตตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ แล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่หลักของสภาเขตตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๙ นั้น คือ การให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร และให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ รวมทั้งการสอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจสภาเขตที่จะแต่งตั้งที่ปรึกษาดังเช่นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและประธานสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งตามมาตรา ๔๙(๓)^๒ และมาตรา ๕๘ วรรคสอง^๓ ได้กำหนดให้อำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาไว้โดยชัดแจ้ง

^๑ มาตรา ๗๙ ให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร

(๒) จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย

(๓) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

(๔) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๕) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

(๖) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบังคับของกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

(๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

ให้กรุงเทพมหานครจัดให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตตามความเหมาะสมซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจัดสรรจากสภาเขตตาม (๒)

^๒ มาตรา ๔๙ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ดังนั้น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้ให้อำนาจสภาเขตที่จะแต่งตั้งที่ปรึกษาได้ การแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตจึงไม่มีผลตามกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนี้ ตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตก็มิได้ดำเนินการในที่ประชุมสภาเขต โดยได้มีการแต่งตั้งมาก่อนแล้วจึงนำเสนอต่อสภาเขตเพื่อรับทราบ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่า การแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตไม่มีผลตามกฎหมายดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

ข้อหาหรือข้อ ๒ ที่ว่าการที่สภาเขตจะนำเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตมาปรึกษาหารือในที่ประชุมสภาเขตโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้หรือไม่ นั้น โดยที่มาตรา ๓๔ บัญญัติห้ามมิให้สภากรุงเทพมหานครประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ซึ่งมาตรา ๘๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. ๒๕๒๘ ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่สภาเขตด้วยโดยอนุโลม และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้ให้อำนาจสภาเขตแต่งตั้งที่ปรึกษาได้ สภาเขตจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวตามที่ได้อ้างไว้ในข้อหาหรือข้อ ๑ แล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตมิได้มีการแต่งตั้งในที่ประชุมสภาเขตแต่อย่าง

	๑ล๑	๑ล๑
(๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ		
	๑ล๑	๑ล๑
๓ มาตรา ๕๘	๑ล๑	๑ล๑
ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองมาใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือประธานสภากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานครประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา จากบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือประธานสภากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นสมควร และจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวด้วย		
	๑ล๑	๑ล๑
“มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้สภากรุงเทพมหานครประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่		
๔ มาตรา ๘๐ ให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๖(๑) และ (๒) โดยขอลาออกต่อสภาเขต มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ มาใช้บังคับแก่สภาเขต สมาชิกสภาเขต รองประธานสภาเขต และประธานสภาเขต โดยอนุโลม		

ใด โดยในรายงานการประชุม^๖ ระบุไว้ชัดเจนว่าที่ประชุมมีมติรับทราบการแต่งตั้งที่ปรึกษาเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เนื่องจากการรับทราบการแต่งตั้งที่ปรึกษาซึ่งได้กระทำมาแล้วมิใช่การปรึกษาหารือเพื่อมีมติแต่งตั้งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาสภาเขตตามกฎหมาย

ข้อหารือข้อ ๓ ที่ว่าการแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้งหรือไม่นั้น เมื่อได้พิจารณาในข้อหารือข้อ ๑ แล้วว่า การแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาเขตไม่มีผลตามกฎหมาย จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการทางศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการแต่งตั้งแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๑

^๖ รายงานการประชุมสมาชิกสภาเขตหลักสี่ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ วันอังคาร ที่ ๓ กุมภาพันธ์