

บันทึก

เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดชอบละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๑๒
ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๖/๘๒๘๐ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๒ ซึ่งกำหนดว่า ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสมให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร แต่โดยที่

๑. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๙๐^๑ บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๔^๒ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาล

๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๖ มาตรา ๗๑^๓ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาล

๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๙๙^๔ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเมืองพัทยา

^๑ มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

^๒ มาตรา ๓๔ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและให้มีหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน สุขาภิบาล และตรวจสอบกิจการ ธุรการงาน เอกสารหรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

^๓ มาตรา ๗๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการธุรการงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

๕. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๗^๕ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จึงมีปัญหว่าผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัย ข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะหมายถึงผู้ใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นว่า

๑. ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อ ๑๒^๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^๗ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสมนั้น ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^๗ หรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^๗

๒. ปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรวมทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^๗ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๘ บัญญัติให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตาม

^๕ มาตรา ๙๙ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา เพื่อการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้

^๖ มาตรา ๗๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

^๗ ข้อ ๑๒ ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕)

กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรใดเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กรนั้นด้วยหรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) เห็นว่า การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดคือการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนามธรรม ไม่อาจปฏิบัติงานตามหน้าที่ขององค์กรด้วยตัวเองได้ ฉะนั้น อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จึงหมายถึงอำนาจในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

๓. เมื่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๑