

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของเทศบาลในการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่สาธารณะ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๙๘๓๖ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานท้องถิ่น จังหวัดจันทบุรีได้มีหนังสือหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สืบเนื่องจากอำเภอโป่งน้ำร้อน ได้มอบหมายให้เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อดูแลรักษามิให้ผู้ใดบุกรุกยึดถือครอบครองที่สาธารณะประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผลปรากฏว่ามีการบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์จำนวนสองแปลง เทศบาลฯ จึงได้ยื่นขอรังวัดที่สาธารณะดังกล่าว แต่สำนักงานที่ดินจังหวัด สาขามะขาม แจ้งว่าการขอรังวัดที่สาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ เทศบาลฯ จึงได้ขอให้นายอำเภอโป่งน้ำร้อนยื่นขอรังวัดที่สาธารณะประโยชน์โดยเทศบาลฯ จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดิน ต่อมาอำเภอโป่งน้ำร้อนได้ยื่นขอรังวัดที่ดินและแจ้งประมาณการค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินทั้งสองแปลงรวมเป็นเงินจำนวน ๑๘,๘๖๔.๖๐ บาท ตลอดจนให้เทศบาลฯ จ่ายค่าใช้จ่ายในการรังวัด แต่เทศบาลฯ ได้ตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นในเรื่อง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๔๙) โดยสรุปว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้เป็นคู่ความหรือเป็นต้นเหตุแห่งการดำเนินคดีที่เป็นปัญหามาแต่ต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับภาระสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนั้น ด้วยเหตุนี้จึงมีปัญหว่า เทศบาลฯ เป็นต้นเหตุของเรื่องมาตั้งแต่ต้นหรือไม่และสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวได้หรือไม่ เทศบาลฯ จึงได้หารือจังหวัดจันทบุรี

จังหวัดจันทบุรี เห็นว่า เทศบาลไม่อาจตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่สาธารณะนั้นได้ จึงได้ขอหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นว่า เทศบาลไม่มีอำนาจตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่สาธารณะได้ เพราะจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๖๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่อย่างไรก็ตาม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนเทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ยังคงมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามเรื่องเสรีที่ ๑๖๘/๒๕๔๔^๑ แต่อย่างไรก็ตาม จากการรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนเทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนเพิ่มเติมแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่สาธารณะดังกล่าวมีประชาชนบุกรุกเข้าไปหลายราย และบางรายยังอยู่ในพื้นที่ซึ่งหากปล่อยให้มีการบุกรุกอยู่ต่อไปอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ ในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า หากเทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนเห็นว่าการจะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๕๐ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มีความจำเป็นต้องทำการรังวัดทำแผนที่ที่สาธารณะให้ชัดเจนเพื่อจะได้แก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ให้ลุล่วงต่อไปได้ การขอรังวัดที่สาธารณะจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ (๑) ดังกล่าว และเมื่อเป็นการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อนจึงมีอำนาจตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา ๖๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรังวัดที่สาธารณะได้

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ (เรื่องเสรีที่ ๑๖๘/๒๕๔๔) ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๐๓๑๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นสรุปได้ว่า “อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกตินั้นย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใดที่จะบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้มาตรา ๑๖ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) เสียก่อน”

^๒ มาตรา ๕๐ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๖๐ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

อนึ่ง ต่อมาในภายหลังได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒^๔ กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และหากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก็ให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ด้วยผลของบทบัญญัตินี้จึงทำให้ไม่มีปัญหาในเรื่องอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความไม่ชัดเจนในเรื่องหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อดูแลรักษาที่สาธารณะอีกต่อไป แต่ปัญหาในทำนองนี้อาจเกิดขึ้นได้อีกและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจจะไม่ได้เตรียมการจัดทำงบประมาณล่วงหน้าไว้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงควรพิจารณาว่าสมควร ยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมในการรังวัดที่สาธารณะในกรณีที่ดินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ และสมควรหรือไม่ที่จะได้หารือกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้มีการยกเว้นค่าขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐต้องฟ้องขับไล่บุคคลได้ออกจากที่สาธารณะ ทั้งนี้ เพราะต่างก็เป็นหน่วยงานของรัฐและค่าใช้จ่ายดังกล่าวก็มาจากเงินงบประมาณของรัฐด้วยกัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๑

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท

“ มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด