

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒
(กรณีการเลือกคณะเทศมนตรี เทศบาลตำบลวังสะพุง)*

สำนักงานเทศบาลตำบลวังสะพุงได้มีหนังสือ ที่ ๔/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เทศบาลตำบลวังสะพุงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงได้คัดเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงเป็นคณะเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๗ โดยมีนายไชยอนันต์ ปราชญาวิริยะ เป็นนายกเทศมนตรี นายผัน เหตุเกษ และนางสาวจตุพร กัปโก เป็นเทศมนตรี ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ นายไชยอนันต์ ปราชญาวิริยะ นายกเทศมนตรีตำบลวังสะพุง ได้ลาออกจากตำแหน่ง เป็นผลให้คณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ สภาเทศบาลตำบลวังสะพุงจึงต้องเลือกคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ สภาเทศบาลตำบลวังสะพุงได้เรียกประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุง สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๓ ประจำปี ๒๕๔๘ ในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ เพื่อเลือกคณะเทศมนตรี แต่ก็ไม่สามารถที่จะเลือกคณะเทศมนตรีได้เพราะมีการขัดขวางสมาชิกสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงไม่ให้เข้าประชุมสภาทำให้ไม่ครบองค์ประชุม ประธานสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงจึงได้เลื่อนการประชุมสภาออกไปเป็นการประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุง สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๔๘ ในวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่นายกเทศมนตรีได้ลาออกแล้ว แต่สภาเทศบาลตำบลวังสะพุงก็ยังไม่สามารถเลือกคณะเทศมนตรีได้ เพราะเกิดความวุ่นวายจากประชาชนผู้เข้าร่วมประชุมจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการประชุมสภาเทศบาลต่อไปอย่างสงบเรียบร้อยได้ ต่อมาในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่พ้นกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่นายกเทศมนตรีได้ลาออกแล้ว ประธานสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงได้ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลยเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ โดยอาศัยเหตุที่เกิดความวุ่นวายจนไม่สามารถประชุมได้ดังกล่าวปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเลยไม่เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเลยได้หารือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ตอบข้อหารือว่า สภาเทศบาลตำบลวังสะ

* ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๑๕ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พุงยังสามารถดำเนินการเลือกคณะเทศมนตรีชุดใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างได้ แม้จะล่วงเลยระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม

ต่อมานายอำเภอวังสะพุงซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดเลยได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เรียกประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุง สมัยวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ ในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ โดยนายอำเภอวังสะพุงได้กำหนดวันนัดประชุมและจัดระเบียบวาระการประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงเอง และได้ส่งไปยังเทศบาลตำบลวังสะพุง โดยมีได้ปิดประกาศเรียกประชุมตามข้อ ๒๒ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของประธานสภาเทศบาลตำบลวังสะพุง และในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ สภาเทศบาลตำบลวังสะพุงก็ไม่สามารถดำเนินการเลือกคณะเทศมนตรีได้ เพราะมีการโต้แย้งคัดค้านว่า ตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ นั้น เป็นเรื่องที่ยกกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลยต้องกระทำหรือเป็นเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลยพินิจทำอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ และการเปิดประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงในวันดังกล่าวมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วน ตามข้อ ๒๒ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ เป็นการปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือไม่

สภาเทศบาลตำบลวังสะพุงจึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายว่าความเห็นของสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงดังต่อไปนี้ ถูกต้องหรือไม่

๑. ตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ สภาเทศบาลตำบลวังสะพุง เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงเท่านั้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ ส่วนการจะยุบสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงหรือไม่ เป็นเรื่องดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๒. การประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ มิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามข้อ ๒๒ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ จะสามารถกระทำได้หรือไม่ ซึ่งสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงเห็นว่า การประชุมสภาเทศบาลทั้งสมัยสามัญและสมัยวิสามัญ จะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามข้อ ๒๒ ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดเลย) และผู้แทนเทศบาลตำบลวังสะพุง แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเลยได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นั้น ได้ให้ข้อเท็จจริงเฉพาะในการประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุง สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ที่ว่า ในขณะที่ประธานสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงได้กล่าวเปิดการประชุม ประชาชนผู้เข้าร่วมรับฟังการประชุมประมาณ ๑๐๐ คน ทั้งที่อยู่ในและนอกห้องประชุมได้ตะโกนโวยวายและโห่ร้องห้ามมิให้มีการประชุมสภา ประธานสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงได้สั่งให้ผู้เข้าร่วมรับฟังการประชุมดังกล่าวอยู่ในความสงบแต่เหตุการณ์ก็ไม่ยุติ ประธานสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงจึงได้สั่งปิดประชุมเพราะไม่สามารถดำเนินการประชุม

สภาเทศบาลต่อไปอย่างสงบเรียบร้อยได้^๑ โดยที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ทราบข้อเท็จจริงในคราวประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุง สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๓ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ที่มีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงมาไม่ครบองค์ประชุมเพราะมีพฤติการณ์ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงบางคนขัดขวางมิให้สมาชิกสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงเข้าร่วมประชุม (มีการอุ้มสมาชิกสภาเทศบาล) ซึ่งเป็นการขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงด้วยกันอย่างรุนแรงจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงในวันดังกล่าวได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ตามที่มาตรา ๔๕^๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า ถ้าพ้นกำหนดเวลาสิบห้าวันแล้วไม่อาจแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ได้ โดยมีสาเหตุสำคัญจากสภาเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาล นั้น บทบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ประการ กล่าวคือ ระยะเวลาสิบห้าวัน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏจริง ประการที่สอง คือ การไม่อาจแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ได้ ซึ่งย่อมเป็นไปตามข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับองค์ประกอบประการแรก ประการที่สาม การไม่อาจแต่งตั้งคณะเทศมนตรีภายในเวลาที่กำหนดได้มีสาเหตุสำคัญจากสภาเทศบาล ซึ่งเมื่อมีองค์ประกอบครบถ้วนทั้งสามประการแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่ไม่สามารถแต่งตั้งคณะเทศมนตรีได้ จะเนื่องจากสาเหตุสำคัญจากสภาเทศบาลหรือไม่นั้น ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าสาเหตุสำคัญจากสภาเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหน้าที่ต้องนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลต่อไป หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถแต่งตั้งคณะเทศมนตรีภายในเวลาที่กำหนดมิใช่สาเหตุสำคัญจากสภาเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมไม่อาจเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลได้ กรณีนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า การที่สภาเทศบาลตำบลวังสะพุงยังไม่สามารถเลือกคณะเทศมนตรีได้ เกิดจากความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกันและเกิดจากความวุ่นวายของประชาชนผู้เข้าร่วมฟังการประชุมอย่างรุนแรง จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการประชุมสภาเทศบาลต่อไปอย่างสงบ

^๑ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลับ ที่ มท ๐๘๐๔.๓ /๒๐๘ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเลย

^๒ มาตรา ๔๕ ๑๓๑ ๑๓๑

เมื่อเทศมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ให้สภาเทศบาลเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง และถ้าพ้นกำหนดเวลาสิบห้าวันแล้วไม่อาจแต่งตั้งคณะเทศมนตรีได้โดยมีสาเหตุสำคัญจากสภาเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาล

เรียบร้อยได้^๓ จนล่วงเลยกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งแล้ว และต่อมา ประธานสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงจึงได้อาศัยเหตุดังกล่าวขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลยเสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลตำบลวังสะพุง^๔ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าการที่ไม่อาจแต่งตั้งคณะเทศมนตรีภายในกำหนดเวลานั้นไม่ได้มีสาเหตุสำคัญจากสภา เทศบาลย่อมเป็นดุลพินิจที่จะกระทำได้ด้วยความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด หากปรากฏว่า การใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลหรือทาง ราชการเพราะไม่สามารถเลือกคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมต้องรับผิดชอบ ในความเสียหายนั้น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๒๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้นั้น คำว่า “เรียกประชุม” ในกรณีนี้มีความหมายว่า เป็นการแจ้งกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมเพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ สำหรับการนัดหมายให้มีการประชุมในวันและเวลาใด ซึ่งกฎหมายใช้ถ้อยคำเดียวกันว่าเรียกประชุมนั้นย่อมเป็นอำนาจของประธานสภาเทศบาลตามมาตรา ๒๕^๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจเรียกประชุมในลักษณะนัดหมายให้มีการประชุมจริงมีได้เพียง ๒ กรณี คือ กรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล กรณีหนึ่ง และประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย อีกกรณีหนึ่ง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ การที่นายอำเภอวังสะพุงซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดเลย ได้เรียกประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ ดังกล่าว จึงเป็นเพียงการแจ้งกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมเท่านั้น นายอำเภอวังสะพุงไม่มีอำนาจ

^๓ หนังสือเทศบาลตำบลวังสะพุง ที่ ๔๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ เรื่อง รายงานเหตุการณ์การประชุมสภา สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๓ ประจำปี ๒๕๔๘ และหนังสือเทศบาลตำบลวังสะพุง ที่ ๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง รายงานเหตุการณ์การประชุมสภา สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๔๘ ซึ่งประธานสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงมีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเลย

^๔ หนังสือเทศบาลตำบลวังสะพุง ด่วนที่สุด ที่ ๕๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง การประชุมสภาเทศบาลตำบลวังสะพุง และขอให้ยุบสภาเทศบาลตำบลวังสะพุง ซึ่งประธานสภาเทศบาลตำบลวังสะพุงมีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเลย

^๕ มาตรา ๒๖ นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ดี หรือนายกเทศมนตรีก็ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ดี อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้

สมัยประชุมวิสามัญให้มกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

^๖ มาตรา ๒๕ โดยปกติให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

เรียกประชุมในลักษณะการกำหนดวันนัดประชุมเองโดยที่ไม่ปรากฏว่าประธานสภาเทศบาลตำบล
วังสะพุงจะได้เรียกประชุมดังเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสองดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๙