

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่น
เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๙๐.๒/๑๑๔๕๐ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดกระบี่ได้หาหรือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยจังหวัดกระบี่เห็นว่า เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับ มีศักดิ์เท่ากันแต่กำหนดเนื้อหาแตกต่างกัน โดยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติ ถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น” และต่อมามาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติว่า “การยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำ ตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้” จึงเป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับก่อน โดยกฎหมายฉบับหลัง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวจึงไม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น หากมีการ จัดตั้งเทศบาลเมืองตามประกาศกระทรวงมหาดไทยแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน จึงไม่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่า ในการใช้บังคับกฎหมายต้องใช้บังคับ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งมีการแก้ไขในภายหลัง ทั้งนี้ เทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๙๕/๒๕๕๘ เรื่อง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ได้มีความเห็นแตกต่างจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีความเห็นสรุปได้ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติเทศบาลฯ ที่ใช้บังคับก่อนเป็นกฎหมายเฉพาะ ส่วนมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ น่าจะมีเจตนารมณ์เกี่ยวกับการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับใช้เป็นการทั่วไป การจะใช้หลักตีความว่ากฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าในเรื่องนี้จึงไม่สามารถนำมาใช้ได้

(๒) มาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ที่กำหนดว่า การยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จะกระทำมิได้ ซึ่งมีผลใช้บังคับภายหลังพระราชบัญญัติเทศบาลฯ นั้น จะต้องเป็นผลมาจากการกระทำของรัฐมนตรีผู้รักษาการให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ไม่มีต่อไป แต่มีใช้เกิดจากผลของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ก็ไม่ให้มีการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลนั้นอีก หรือหากมีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวก่อนก็ให้พ้นจากตำแหน่งนั้น ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

(๓) หากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นควรให้คงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในบางท้องที่ของเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่ยังไม่มีความเจริญ ก็ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เพื่อให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติมีอำนาจประกาศกำหนดตำแหน่งดังกล่าวเป็นรายท้องที่ได้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นที่แตกต่างกัน จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติและจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เมื่อกฎหมายว่าด้วยเทศบาลซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ตามมาตรา ๔^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดว่าเมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นใด

^๑ มาตรา ๔ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น

ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือสารวัตรกำนัน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครและพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และให้บรรดา บุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ต้องพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดมิให้นำ กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มาใช้บังคับ มิได้บัญญัติให้ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ แต่อย่างใด ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จึงยังคงมีอยู่ เพียงแต่ในเขตเทศบาลดังกล่าวไม่อาจนำกฎหมายลักษณะปกครอง ท้องที่ในส่วนว่าด้วยการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มาใช้บังคับได้เท่านั้น นอกจากนี้ การพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก็เป็นการพ้นไป เพราะกฎหมายกำหนดให้ต้องพ้น มิได้เป็นการพ้นไปเพราะการยกเลิกตำแหน่งแต่อย่างใด

ส่วนบทบัญญัติแห่งมาตรา ๓^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดว่าการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้ ก็เป็นการห้ามมิให้ผู้ใดยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้คงมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไว้ในทุกตำบล หมู่บ้านต่อไป^๓ โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ บทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิก ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลตำบลได้เมื่อหมดความจำเป็นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เพราะต้องห้ามตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

^๒มาตรา ๓ บรรดาพระราชกำหนดกฎหมายแต่ก่อน บทใดข้อความขัดกับพระราชบัญญัตินี้ ให้ยกเลิกกฎหมายบทนั้นตั้งแต่วันที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้ไป

การยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้

^๓หมายเหตุ : - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในการปฏิบัติงาน ตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ปัจจุบัน โดยเฉพาะในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษา ความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหาระดับต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่ และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎร เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ

เพื่อให้คงมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในทุกตำบล หมู่บ้านต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว บทบัญญัติตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๓ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แต่อย่างใด กฎหมายทั้งสองฉบับยังคงใช้บังคับคู่เคียงกันได้ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เท่านั้น ที่ไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้

(นายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล)
รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๘

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น
^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น