ด่วนที่สุด

ที่ ปน ๐๐๒๓.๔/ว ๑๐๙๖๓

ศาลากลางจังหวัดปัตตานี
ถนนเดชา ปน ๙๔๐๐๐

๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

เรื่อง การตรวจสอบการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน นายอำเภอ ทุกอำเภอ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี นายกเทศมนตรีเมืองปัตตานี และนายกเทศมนตรีเมืองตะลุบัน

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๒๖๗๑
ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ จำนวน ๑ ชุด
๒. แบบทะเบียนประวัติการแต่งตั้งบุคลากรฯ จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยจังหวัดปัตตานีได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งให้ทราบว่า สำนักตรวจสอบการดำเนินงานที่ ๔ ได้ตรวจสอบการดำเนินงาน เรื่อง การตรวจสอบการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขาและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสุ่มตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๙๖ แห่ง ใน ๕ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสงคราม โดยมีการจัดเก็บข้อมูลการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งดังกล่าว ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ – พ.ศ. ๒๕๕๙ พบข้อสังเกต ดังนี้

๑. การแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมถึงหน้าที่ของบุคลากรตำแหน่งดังกล่าวไว้ และจากการสุ่มตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏว่า

๑.๑ ตำแหน่งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งตำแหน่งเลขานุการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๐๙ แห่ง ซึ่งให้ข้อมูลด้านอายุ จำนวน ๑๔๙ คน และด้านวุฒิการศึกษา จำนวน ๒๑๒ คน โดยในช่วงอายุที่มีการแต่งตั้งมากที่สุด คือ ช่วงอายุระหว่าง ๕๑ – ๖๐ ปี จำนวน ๔๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๑๙ และมีวุฒิการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๑ – ๖ มากที่สุด จำนวน ๗๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๔๙ แต่เนื่องจากไม่มีข้อมูลประสบการณ์การทำงาน ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่

๑.๒ ตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑๐๖ แห่ง ซึ่งให้ข้อมูลด้านอายุ จำนวน ๑๐๔ คน และด้านวุฒิการศึกษา จำนวน ๑๓๗ คน โดยช่วงอายุที่มีการแต่งตั้งมากที่สุด คือ ช่วงอายุระหว่าง ๖๑ - ๗๐ ปี จำนวน ๓๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๗๓ และมีวุฒิการศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ ๑ – ๖ มากที่สุด จำนวน ๔๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๕๘ แต่เนื่องจากไม่มีข้อมูลประสบการณ์การทำงาน ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่

/๑.๓ ตำแหน่ง...

๑.๓ ตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑๑ แห่ง จาก ๑๙๘ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๕.๕๖ มีการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๓๒ คน ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้

๒. การแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๙ แห่ง จาก ๑๓๓ แห่ง มีการจ้างพนักงานจ้าง ตำแหน่ง พนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยลักษณะงานอาจไม่เป็นไปตามประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ข้อ ๖ (๒.๑) (ข) และ (ค) ที่กำหนดให้ต้องเป็นงานหรือโครงการที่มีภารกิจหรือเป้าหมายชัดเจน และมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดแน่นอน มีลักษณะเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

๓. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๙ ประกอบมาตรา ๘๕ แจ้งให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณากำหนดคุณสมบัติ บทบาทและหน้าที่ของตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติไว้ เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเป็นการกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะช่วยในการบริหารงานของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ กำชับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมและกำกับดูแลบุคลากรตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มเวลาเช่นเดียวกันกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนโดยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย บังเกิดประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๗/ว ๑๗๕๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่อง ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อย่างเคร่งครัด

๓.๒ กำชับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้แต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๔๖๔๔ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘

๓.๓ เร่งรัดตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบ และกำชับให้ อปท. หรือผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ หรือข้อตกลงในสัญญาการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง โดยเคร่งครัดให้เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วน ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๘๕ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐

/ในการนี้...

ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๕/๓ วรรคสอง บัญญัติให้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ฯ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ อัฏฐ วรรคสอง บัญญัติว่า นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ฯ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๘/๓ บัญญัติว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยมิได้กำหนดคุณสมบัติอื่นไว้อีกและพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติ บทบาทหน้าที่ของเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรก็ตามกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อหารือของจังหวัดอ่างทอง และจังหวัดพิษณุโลก ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๔๑๔๖ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๖๘๗ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ เกี่ยวกับเรื่องหารือคุณสมบัติของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เมื่อกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้ การพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ จะต้องเหมาะสมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วงานเลขานุการของผู้บริหารมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริหารในทุก ๆ ด้าน การติดต่อประสานงานให้แก่ผู้บริหาร ประสานการนัดหมายต่าง ๆ การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับด้านงานหนังสือหรือเอกสารให้แก่ผู้บริหาร การจัดเตรียมเอกสารเพื่อกิจการต่าง ๆ แก่ผู้บริหารรวมทั้งงานอื่น ๆ ที่ผู้บริหารจะพึงมอบหมาย เป็นต้น ซึ่งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติงานอยู่กับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อช่วยเหลือให้การบริหารราชการของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสำเร็จลุล่วงด้วยดี แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมิได้กล่าวถึงคุณสมบัติหรือหน้าที่ของเลขานุการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยชัดเจน แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องกระทำให้ถูกต้อง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมต่าง ๆ เช่น อายุ ความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่นี้ รวมทั้งสามารถปฏิบัติงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ หากปรากฏว่าเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายและมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ก็จะเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ รวมทั้งอาจต้องรับผิดหากทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายด้วย รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จึงขอให้อำเภอดำเนินการ ดังนี้

/๑. ชี้แจงแนะนำ...

๑. ชี้แจงแนะนำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

๒. ชี้แจงแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๗/ว ๑๗๕๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่อง ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

๓. ชี้แจงแนะนำองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ ม. ๕๙ (๓) ที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น มิได้บัญญัติให้แต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ซักซ้อมเรื่องดังกล่าวไว้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๔๖๔๔ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

๔. ตรวจสอบเกี่ยวกับการจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และชี้แจงแนะนำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในสัญญาการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างโดยเคร่งครัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๘๕ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ เรื่อง การปฏิบัติงานของ พนง.จ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕. ให้อำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมรายชื่อการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งเลขานุการ ที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ **ส่งให้จังหวัดปัตตานี ภายในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๒** ตามแบบรายงานฯ ที่แนบมาพร้อมนี้ ทั้งนี้สามารถดาวน์โหลดสิ่งที่ส่งมาด้วยได้จากเว็บไซต์สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี www.pattanilocal.go.th หัวข้อ “หนังสือราชการ”

จึงเรียนมาเพื่อดำเนินการ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมืองให้ถือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายพรหมพิริยะ กิจนุสนธิ์)
รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี
กลุ่มงานกฎหมายระเบียบและเรื่องร้องทุกข์
โทร. ๐-๗๓๓๔-๙๕๑๙
โทรสาร ๐-๗๓๓๓-๖๕๘๑
ผู้ประสานงาน : นางสาวนัฐวีณ์ มีคุณวิเศษ โทร ๐๙-๗๒๙๕-๔๑๕๓

แบบทะเบียนประวัติการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขานุการ ที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

อำเภอ..... จังหวัดปัตตานี

ลำดับ	ชื่อ อปท.	เขต	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	เลขบัตรประจำตัวประชาชน	ว/ด/ป เกิด	ที่อยู่	วุฒิการศึกษา	อาชีพ	วันที่ได้รับ	จำหน่าย	โทรศัพท์มือถือ
	ตำแหน่งเลขานุการนายก อปท.											
๑												
๒												
๓												
	ตำแหน่งที่ปรึกษานายก อปท.											
๑												
๒												
๓												
	ตำแหน่งพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษของ อปท.											
๑												
๒												
๓												
๔												

หมายเหตุ : ส่งให้จังหวัดปัตตานี ภายในวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒

ลงชื่อ ..... ผู้รับรอง

ตำแหน่ง .....นายก อปท./ปลัด อปท.

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๒๖๗๑

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

เรื่อง การตรวจสอบการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ตผ ๐๐๒๕/๒๑๐๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑
๒. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๔๖๔๔ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘
๓. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๗/ว ๑๗๕๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙
๔. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๘๕ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐
๕. สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๔๑๔๖ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕
๖. สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๖๘๗ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖
๗. สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๖๒ วันพุธที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า สำนักตรวจสอบการดำเนินงานที่ ๔ ได้ตรวจสอบการดำเนินงาน เรื่อง การตรวจสอบการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขาและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสุ่มตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๙๖ แห่ง ใน ๕ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร โดยมีการจัดเก็บข้อมูลการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งดังกล่าว ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘-พ.ศ. ๒๕๕๙ พบข้อสังเกต ดังนี้

๑. การแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมถึงหน้าที่ของบุคลากรตำแหน่งดังกล่าวไว้ และจากการสุ่มตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏว่า

๑.๑ ตำแหน่งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งตำแหน่งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๐๙ แห่ง ซึ่งให้ข้อมูลด้านอายุ จำนวน ๑๔๙ คน และด้านวุฒิการศึกษา จำนวน ๒๑๒ คน โดยช่วงอายุที่มีการแต่งตั้งมากที่สุด คือ ช่วงอายุระหว่าง ๕๑-๖๐ ปี จำนวน ๔๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๑๙ และมีวุฒิการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๑-๖ มากที่สุด จำนวน ๗๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๔๙ แต่เนื่องจากไม่มีข้อมูลประสบการณ์การทำงานทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่

๑.๒ ตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑๐๖ แห่ง ซึ่งให้ข้อมูลด้านอายุ

/จำนวน ...

จำนวน ๑๐๔ คน และด้านวุฒิการศึกษา จำนวน ๑๓๗ คน โดยช่วงอายุที่มีการแต่งตั้งมากที่สุด คือ ช่วงอายุระหว่าง ๖๑-๗๐ ปี จำนวน ๓๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๗๓ และมีวุฒิการศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ ๑-๖ มากที่สุด จำนวน ๔๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๕๘ แต่เนื่องจากไม่มีข้อมูลประสบการณ์การทำงานทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่

๑.๓ ตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑๑ แห่ง จาก ๑๙๘ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๕.๕๖ มีการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๓๒ คน ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้

๒. การแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๙ แห่ง จาก ๑๓๓ แห่ง มีการจ้างพนักงานจ้าง ตำแหน่งพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยลักษณะงานอาจไม่เป็นไปตามประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ข้อ ๖ (๒.๑) (ข) และ (ค) ที่กำหนดให้ต้องเป็นงานหรือโครงการที่มีภารกิจหรือเป้าหมายชัดเจน และมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดแน่นอน มีลักษณะเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

๓. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๙ ประกอบมาตรา ๘๕ แจ้งให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณากำหนดคุณสมบัติ บทบาทและหน้าที่ของตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติไว้ เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเป็นการกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะช่วยในการบริหารงานของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ กำชับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมและกำกับดูแลบุคลากรตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มเวลาเช่นเดียวกันกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนโดยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย บังเกิดประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๗/ว ๑๗๕๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่อง ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อย่างเคร่งครัด

๓.๒ กำชับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้แต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๔๖๔๔ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘

๓.๓ เร่งรัดตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบ และกำชับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในสัญญาการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างโดยเคร่งครัด ให้เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วน ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๘๕ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐

/กระทรวงมหาดไทย ...

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓๕/๓ วรรคสอง บัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ฯ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๘ อัฏฐ วรรคสอง บัญญัติว่า นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ฯ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๘/๓ บัญญัติว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยมิได้กำหนดคุณสมบัติอื่นไว้อีก และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติ บทบาทหน้าที่ของเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อหารือของจังหวัดอ่างทองและจังหวัดพิษณุโลก ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๔๑๔๖ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๖๘๗ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ เกี่ยวกับเรื่องหารือคุณสมบัติของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เมื่อกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้ การพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ จะต้องเหมาะสมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วงานเลขานุการของผู้บริหารมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริหารในทุก ๆ ด้าน การติดต่อประสานงานให้แก่ผู้บริหาร ประสานการนัดหมายต่าง ๆ การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับด้านงานหนังสือหรือเอกสารให้แก่ผู้บริหาร การจัดเตรียมเอกสารเพื่อกิจการต่าง ๆ แก่ผู้บริหาร รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่ผู้บริหารจะพึงมอบหมาย เป็นต้น ซึ่งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติงานอยู่กับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อช่วยเหลือให้การบริหารราชการของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสำเร็จลุล่วงด้วยดี แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมิได้กล่าวถึงคุณสมบัติหรือหน้าที่ของเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยชัดเจน แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องกระทำให้ถูกต้อง สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมต่าง ๆ เช่น อายุ ความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่นี้ รวมทั้งสามารถปฏิบัติงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกันกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ หากปรากฏว่าเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายและมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อาจปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ก็จะเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ รวมทั้งอาจต้องรับผิดหากทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายด้วย จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

๑. ชี้แจงแนะนำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการปฏิบัติงานของเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

/๒. ชี้แจง ...

๒. ชี้แจงแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๗/ว ๑๗๕๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่อง ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

๓. ชี้แจงแนะนำองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๙ (๓) ที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น มิได้บัญญัติให้แต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ซักซ้อมเรื่องดังกล่าวไว้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๔๖๔๔ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

๔. ตรวจสอบเกี่ยวกับการจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และชี้แจงแนะนำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในสัญญาการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างโดยเคร่งครัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๘๕ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ เรื่อง การปฏิบัติงานของพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายบุญธรรม เสิศสุขีเกษม)
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและ
ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖
โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๐๐ ต่อ ๕๒๕๒
ผู้ประสานงาน
นางสาวจริยาภรณ์ สมปู ๐๘-๓๘๒๖-๒๐๙๙

กลุ่มงานวินิจฉัยและกำกับดูแล
เลขรับ 368/61
วันที่ ๑๒ ก.ค. ๒๕๖๑
เวลา.....

3466
วันที่ 12 ก.ค. 2561
เวลา.....

ที่ ตผ ๐๐๒๕/ว๑๐๗

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑

กระทรวงมหาดไทย
วันที่ 12 ก.ค. 2561
เลขรับ 25547
เวลา.....

เรื่อง การตรวจสอบการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขาและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ตผ ๐๐๒๕/ว๑๐๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบการดำเนินงานที่ ๔ ได้ตรวจสอบการดำเนินงานเรื่อง การตรวจสอบการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขาและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เสร็จแล้ว ผลการตรวจสอบมีข้อตรวจพบและข้อเสนอแนะ รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาติดตามผลการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย และแจ้งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
วันที่ ๑๓ ก.ค. ๒๕๖๑
เวลา ๑๖๐๙ น.

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุรพงศ์ ศิรินทราเวช)
รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบการดำเนินงานที่ ๔
โทร. ๐ ๒๑๒๖ ๑๕๐๐ ต่อ ๙๔๑๑ ๙๔๑๒
โทรสาร ๐ ๒๒๗๙ ๙๐๕๘
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : pao4@oag.go.th

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๓๐๐/ 5100
เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย
เพื่อโปรดพิจารณา

(นายพงศกร กาญจนะจิตรา)
หัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๑๒ ก.ค. ๒๕๖๑

รับที่ ๑๑๑๐
๑๒ ก.ค. ๒๕๖๑

ที่ ตผ ๐๐๒๕/๒๑๑๖

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑

เรื่อง การตรวจสอบการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขาและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขาและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยการรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสุ่มตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๒๙๖ แห่ง ใน ๕ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร โดยการจัดเก็บข้อมูลการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งดังกล่าว ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ พบข้อสังเกต ดังนี้

๑. การแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขาและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขาและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมถึงหน้าที่ของบุคลากรตำแหน่งดังกล่าว และจากการสุ่มตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏว่า

๑.๑ ตำแหน่งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งตำแหน่งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๒๐๙ แห่ง ซึ่งให้ข้อมูลด้านอายุจำนวน ๑๔๙ คน และด้านวุฒิการศึกษาจำนวน ๒๑๒ คน โดยช่วงอายุที่มีการแต่งตั้งมากที่สุด คือ ช่วงอายุระหว่าง ๕๑ - ๖๐ ปี จำนวน ๔๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๑๙ และมีวุฒิการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๑ - ๖ มากที่สุด จำนวน ๗๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๔๙ แต่เนื่องจากไม่มีข้อมูลประสบการณ์การทำงานทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่

๑.๒ ตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๑๐๖ แห่ง ซึ่งให้ข้อมูลด้านอายุจำนวน ๑๐๔ คน และด้านวุฒิการศึกษาจำนวน ๑๓๗ คน โดยช่วงอายุที่มีการแต่งตั้งมากที่สุด คือ ช่วงอายุระหว่าง ๖๑ - ๗๐ ปี จำนวน ๓๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๗๓ และมีวุฒิการศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ ๑ - ๖ มากที่สุด จำนวน ๔๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๕๘ แต่เนื่องจากไม่มีข้อมูลประสบการณ์การทำงานทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่

๑.๓ ตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๑๑ แห่ง จาก ๑๙๘ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๕.๕๖ มีการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๓๒ คน ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้

๒. การแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๙ แห่ง จาก ๑๓๓ แห่ง มีการจ้างพนักงานจ้างตำแหน่งพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยลักษณะงานอาจไม่เป็นไปตามประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ข้อ ๖ (๒.๑) (ข) และ (ค) ที่กำหนดให้ต้องเป็นงานหรือโครงการที่มีภารกิจหรือเป้าหมายชัดเจน และมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดแน่นอน มีลักษณะเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๙ ประกอบ มาตรา ๘๕ พิจารณาแล้วแจ้งว่า เพื่อให้การแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งเลขาและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตลอดจนเพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงมีข้อเสนอแนะให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย พิจารณาสั่งการ ดังนี้

๑. สั่งการอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พิจารณากำหนดคุณสมบัติ บทบาทและหน้าที่ของตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติไว้ เพื่อนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเป็นการกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะช่วยการบริหารงานของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์

๒. สั่งการผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กำชับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุม กำกับ ดูแลบุคลากร ตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มเวลาเช่นเดียวกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย บังเกิดประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยให้เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๗/ว ๑๗๕๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อย่างเคร่งครัด

๒.๒ กำชับองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ให้แต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๔๖๔๔ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘

๒.๓ เร่งรัดตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบและกำชับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในสัญญาการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างโดยเคร่งครัด ให้เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วน ที่ มท ๐๘๐๔.๒/ว ๘๕ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะแล้วแจ้งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบภายใน ๖๐ วัน ทั้งนี้ได้ส่งสำเนาหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุรพงศ์ ศิรินทราเวช)
รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบการดำเนินงานที่ ๔
โทร. ๐ ๒๑๒๖ ๑๕๐๐ ต่อ ๙๔๑๑ ๙๔๑๒
โทรสาร ๐ ๒๒๗๙ ๙๐๕๘
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : pao4@oag.go.th

สำเนาถูกต้อง

(นางสุมนา บุญยก)
หัวหน้าการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการ

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑ 4644

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘

เรื่อง การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

ด้วยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๙ (๓) ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งได้มีคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นโดยที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งนายอำเภอให้กำกับดูแลและแนะนำองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิบูลย์ สงวนพงศ์)
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
โทรศัพท์/โทรสาร ๐ ๒๒๔๑ ๙๐๓๔-๖

ที่ มท 0809.7/ว 1757

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. 10200

26 พฤษภาคม 2549

เรื่อง ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0809.2/ว 3405 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2548

ตามที่ได้แจ้งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ให้จังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนมาก ได้หารือว่า กรณีผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น เดินทางไปปฏิบัติภารกิจในเขตจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ หรือนอกเขตจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ในระยะเวลาสั้นๆ จะต้องขอลาตามระเบียบหรือไม่ การจ่ายเงินค่าป่วยการ หรือเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามระเบียบข้อ 19 วรรคสอง มีแนวทางปฏิบัติอย่างไร รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมาปฏิบัติงาน และลงเวลาในสมุดลงเวลาปฏิบัติงาน ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ ในเวลาราชการเต็มเวลาทุกวันหรือไม่ นั้น

กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในกรณีดังกล่าว จึงขอซักซ้อมแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

1. ในวันที่ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น มีความจำเป็นต้องเดินทางไปปฏิบัติภารกิจ ในกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าวันนั้นเป็นวันปฏิบัติงาน และไม่ต้องลาตามระเบียบดังกล่าว

(1) เดินทางไปในเขตจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่

(2) เดินทางไปนอกเขตจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ ไม่เกิน 24 ชั่วโมง

2. โดยที่ผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาปฏิบัติงาน ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ ในเวลาราชการเต็มเวลา ทุกวัน จึงต้องลงเวลาในสมุดลงเวลาปฏิบัติงานเพื่อเป็นหลักฐาน และเป็นตัวอย่างที่ดีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ให้แยกสมุดลงเวลาปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น เป็นคนละเล่มกับสมุดลงเวลาปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ลงเวลาในสมุดลงเวลาปฏิบัติงานในวันใด ให้เจ้าหน้าที่บันทึก

/ลาเหตุที่ไม่ลงเวลา...

สาเหตุที่ไม่ลงเวลาดังกล่าว ไว้ท้ายบัญชีลงเวลาปฏิบัติงานในวันนั้น เพื่อเป็นหลักฐาน

3. สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นมีหน้าที่เข้าประชุมสภาท้องถิ่นในสมัยประชุม และประชุมคณะกรรมการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเป็นครั้งคราว ไม่ต้องมาปฏิบัติงาน ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัด ในเวลาราชการเต็มเวลา ทุกวัน จึงไม่ต้องลงเวลาในสมุดลงเวลาปฏิบัติงาน

4. กรณีผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หยุดงานโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ลาโดยชอบด้วยระเบียบ จนทำให้มีวันปฏิบัติงานในเดือนนั้นน้อยกว่า 20 วัน ให้จ่ายเงินค่าป่วยการ หรือค่าตอบแทนที่มีลักษณะการจ่ายเป็นรายเดือนลดลงตามส่วน แต่ถ้ามีวันปฏิบัติงานในเดือนนั้นตั้งแต่ 20 วันขึ้นไป ให้จ่ายเงินค่าป่วยการ หรือค่าตอบแทนที่มีลักษณะการจ่ายเป็นรายเดือนเต็มเดือน

5. กรณีผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้รับเลือกตั้งได้รับเลือก หรือได้รับแต่งตั้งในระหว่างเดือน หรือพ้นจากตำแหน่งก่อนสิ้นเดือน ให้จ่ายเงินค่าป่วยการ หรือค่าตอบแทนที่มีลักษณะการจ่ายเป็นรายเดือนของเดือนนั้น ตามส่วนของวันที่มีสิทธิได้รับเงินข้างต้น แม้จะมีวันปฏิบัติงานในเดือนนั้น ตั้งแต่ 20 วันขึ้นไปก็ตาม

6. เพื่อประโยชน์ในการคำนวณจำนวนเงินที่จะจ่ายเป็นค่าป่วยการ หรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามระเบียบดังกล่าว ข้อ 19 วรรคสอง ให้ถือว่าวันหยุดราชการเป็นวันปฏิบัติงาน

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายชัยฤกษ์ ดิษฐอำนาจ)
รองปลัดกระทรวง รักษาราชการแทน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
โทร. 0-2241-9000 ต่อ 3103

ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๘๕

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐

เรื่อง การปฏิบัติงานของพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลับ ด่วน ที่ ตผ ๐๐๐๕/๓๖๖ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๐

ด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ้างพนักงาน (ลูกจ้าง) ตามข้อ ๓ (๒) พนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ โดยมีการกำหนดตำแหน่งตามข้อ ๕ กับให้มีการกำหนดลักษณะงานตามข้อ ๖ (๒) พนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ โดยในข้อ ข และข้อ ค ได้กำหนดภารกิจที่มีลักษณะเร่งด่วนมีภารกิจหรือเป้าหมายที่ชัดเจนและกำหนดเวลาสิ้นสุดที่แน่นอน การกำหนดหรือจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นการตอบแทนให้กับข้าราชการผู้เกษียณอายุได้มีเงินใช้อีกเดือนละ ๒๓,๐๐๐ บาท โดยที่ไม่ต้องมาทำงาน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการจ้างพนักงานผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในสัญญา การปฏิบัติงานของพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจไม่เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในสัญญา อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินของทางราชการ ดังนั้น ขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณากำชับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอดำเนินการกวดขันในเรื่องดังกล่าวต่อไป รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักเกณฑ์การจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษเป็นการดำเนินการตามประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ซึ่งมีลักษณะเป็นงานหรือโครงการที่มีภารกิจหรือเป้าหมายที่ชัดเจนและมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดแน่นอน ไม่ใช่เป็นการจ้างประจำเป็นรายเดือน ดังนั้น เพื่อให้การจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในสัญญา การปฏิบัติงานของพนักงานจ้างโดยเคร่งครัด รวมทั้งตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบว่า เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้างหรือข้อตกลงในสัญญาหรือไม่อย่างไร และหากการจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษไม่ถูกต้อง ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วรายงานผลการดำเนินการให้กระทรวงมหาดไทยทราบด้วย

จึงเรียนมาเพื่อดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
โทร. ๐ ๒๒๔๑ ๙๐๐๐ ต่อ ๒๓๕๑ – ๓

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ ๔๑๔๖

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เรื่อง หารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทอง

อ้างถึง หนังสือจังหวัดอ่างทอง ที่ อท ๐๐๓๗.๔/๒๓๒๑ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๒๗๑๙ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๕

ตามที่จังหวัดอ่างทองได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐประสงค์จะแต่งตั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้จัดการฝ่ายบุคคลของบริษัทจำหน่ายรถยนต์อีซูซุ เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สหกรณ์การเกษตรอีกตำแหน่งหนึ่งจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. กรณีข้อหารือในประเด็นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐประสงค์จะแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอิฐที่เป็นลูกจ้างของบุคคลอื่นด้วย นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เคยให้ความเห็นไว้ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๒๗๑๙ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง หารือคุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่น อันมีลักษณะทำนองเดียวกัน จึงขอให้จังหวัดอ่างทองนำความเห็นตามหนังสือฉบับดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องนี้ต่อไป รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่ส่งมาพร้อมนี้

๒. กรณีข้อหารือในประเด็นการแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สหกรณ์การเกษตรอีกตำแหน่งหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๕/๕ ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ จะต้องนำข้อเท็จจริงมาพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ได้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ซึ่งคำว่า "เลขานุการ" นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายไว้ หมายความว่า "ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับหนังสือหรืออื่นๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง" โดยทั่วไปแล้วงานเลขานุการของผู้บริหารมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริหารในทุกๆ ด้าน การติดต่อประสานงานให้แก่ผู้บริหาร ประสานการนัดหมายต่างๆ การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับด้านงานหนังสือหรือเอกสารให้แก่ผู้บริหาร การจัดเตรียมเอกสารเพื่อกิจการต่างๆ แก่ผู้บริหาร รวมทั้งงานอื่นๆ ที่ผู้บริหารจะพึงมอบหมาย เป็นต้น ซึ่งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีหน้าที่ตามที่เลขานุการจะต้องปฏิบัติดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติงานอยู่กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อช่วยเหลือให้การบริหารราชการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำเร็จลุล่วงด้วยดี แม้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ จะมิได้กล่าวถึงคุณสมบัติหรือหน้าที่ของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้โดยชัดเจน แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องกระทำให้ถูกต้อง

/มีข้อเท็จจริง ...

มีข้อเท็จจริงที่มีเหตุผลสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในเรื่องอายุ ความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่นี้ รวมทั้งสามารถปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เต็มเวลาเช่นเดียวกันกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน โดยเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ตามนัยมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบในเรื่องดังกล่าวไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือนและค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยกำหนดให้เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเงินเดือนโดยจ่ายเป็นรายเดือนเช่นเดียวกันกับที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ ปัจจุบันเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเงินเดือนเดือนละ ๑๙,๔๔๐ บาท ดังนั้น หากปรากฏว่าเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายและมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นลูกจ้างของบุคคลอื่น ไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ก็จะเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ รวมทั้งอาจต้องรับผิดหากทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายด้วย

อนึ่ง เมื่อเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานช่วยเหลือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังที่กล่าวมา รวมทั้งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือนและค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด-เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔ ได้กำหนดให้เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเงินเดือนเป็นรายเดือนตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง จะจ่ายตามส่วนของจำนวนวันที่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวได้เฉพาะต่อเมื่อได้รับแต่งตั้งในระหว่างเดือนหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนสิ้นเดือนเท่านั้น ตามนัยข้อ ๖ วรรคสี่ และข้อ ๗ ของระเบียบฉบับดังกล่าว จึงมิใช่ลักษณะของการกำหนดค่าตอบแทนที่จะจ่ายให้ตามส่วนของการปฏิบัติงาน เช่น การจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายวันโดยจ่ายค่าตอบแทนให้เฉพาะวันที่มาทำงาน หรือจ่ายตามจำนวนผลงานที่ทำได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายสมศักดิ์ ปะริสุทโธ เหมทานนท์)
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล
โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๔
โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

ที่ มท ๐๘๐๔.๗/๒๘๗

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ มกราคม ๒๕๕๖

เรื่อง ห้ารือเกี่ยวกับคุณสมบัติของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก

อ้างถึง หนังสือจังหวัดพิษณุโลก ที่ พล ๐๐๓๗.๔/๑๘๖๖๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

ตามที่จังหวัดพิษณุโลกได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหอกลอง อำเภอพรหมพิราม ได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายประดิษฐ์ บุญตุ้ม เป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหอกลอง ต่อมาศาลจังหวัดพิษณุโลกได้มีคำพิพากษาว่า นายประดิษฐ์ บุญตุ้ม ได้ร่วมกับพวกให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ ๗ หมู่ที่ ๕ ตำบลหอกลอง เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่นายณรงค์ฤทธิ์ คำหมู่ และเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหอกลอง อันเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๗ (๑) และมาตรา ๑๑๘ จึงให้ลงโทษจำคุก ๑ ปี ปรับ ๒๐,๐๐๐ บาท จำเลยให้การรับสารภาพ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง และให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด ๒ ปี รวมทั้งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายประดิษฐ์ บุญตุ้ม มีกำหนดสิบปี ซึ่งจังหวัดพิษณุโลกมีความเห็นว่า กรณีการกระทำความผิดดังกล่าวไม่มีผลให้ต้องขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหอกลองแต่อย่างใด นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘/๓ ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ และมิได้กำหนดคุณสมบัติอื่นไว้อีก เทียงแต่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๔/๒ ว่า เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ (๑) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (๒) รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ และ (๓) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นไปตามมาตรา ๖๔/๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กล่าวคือ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีเหตุ

/ตามที่ ...

ตามที่กำหนดไว้สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในมาตรา ๖๔/๑ วรรคหนึ่ง ตาม (๑) เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง (๒) เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (๓) ตาย (๔) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (๖) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๖๔/๒ และ (๗) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก มิได้กำหนดให้เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามดังที่บัญญัติไว้สำหรับรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๔/๑ (๕) ด้วย ส่วนมาตรา ๖๔/๑ วรรคสาม ที่กำหนดว่า ให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๖๔ มาใช้บังคับกับกรณีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลมนั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าความเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง โดยให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของจังหวัดพิษณุโลก

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๙ ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามหนังสือที่ มท ๐๘๐๔.๓/๔๑๔๖ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๕/๕ ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ซึ่งการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ จะต้องนำข้อเท็จจริงมาพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ได้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น โดยคำว่า "เลขานุการ" นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายไว้หมายความว่า "ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับหนังสือหรืออื่นๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง" โดยทั่วไปแล้วงานเลขานุการของผู้บริหารมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริหารในทุกๆ ด้าน การติดต่อประสานงานให้แก่ผู้บริหาร ประสานการนัดหมายต่างๆ การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับด้านงานหนังสือหรือเอกสารให้แก่ผู้บริหาร การจัดเตรียมเอกสารเพื่อกิจการต่างๆ แก่ผู้บริหาร รวมทั้งงานอื่นๆ ที่ผู้บริหารจะพึงมอบหมาย เป็นต้น ซึ่งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีหน้าที่ตามที่เลขานุการจะต้องปฏิบัติดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติงานอยู่กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อช่วยเหลือให้การบริหารราชการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำเร็จลุล่วงด้วยดี แม้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ จะมิได้กล่าวถึงคุณสมบัติหรือหน้าที่ของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้โดยชัดเจน แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องกระทำให้ถูกต้อง มีข้อเท็จจริงที่มีเหตุผลสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมเป็นต้นว่า ในเรื่องของอายุ ความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่นี้

/รวมทั้ง ...

รวมทั้งต้องสามารถปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เต็มเวลาเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกรณีของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถนำมาใช้เทียบเคียงเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือถอดถอนเลขานุการนากยกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหมาะสมได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายสมศักดิ์ ปะรีสุทโธ เหมทานนท์)
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล
โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖
โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

รายงานการประชุม
คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑
ครั้งที่ ๑๘/๒๕๖๒
วันพุธที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒
ณ ห้องประชุมสหกรณ์ มท. ชั้น ๔ อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ผู้มาประชุม

๑. นายไตรภพ วงศ์ไตรรัตน์ กรรมการ ทำหน้าที่ประธาน
ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

๒. นายสวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์ กรรมการ

๓. นายปริญญา อุดมทรัพย์ กรรมการ

๔. นายสุพล ยุติธาดา กรรมการ

๕. นายธวัชชัย ฟักอังกูร กรรมการ

๖. ศ.พิเศษ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ กรรมการ

๗. ศ.พิเศษ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี กรรมการ

๘. นายพินัย อนันตพงศ์ กรรมการ

๙. นางสาววัณณนา บุนนาค กรรมการ

๑๐. นายเอกศักดิ์ ตรีกรุณาสวัสดิ์ กรรมการ

๑๑. นายนิเวศน์ หาญสมุทร กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป.

๑๒. นายยงยุทธ ขื้นประเสริฐ กรรมการและเลขานุการ
นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป.

๑๓. นางสาวชุติมณฑน์ บริสุทธิ์ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป.

ผู้ไม่มาประชุม

นายธนาคม จงจิระ ติดราชการ
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายถวิล โอทอง นิติกรชำนาญการพิเศษ

๒. นางสาวสุธาทิพย์ จันทรเจริญ นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สป.

๓. นางสาวฐิตาพร อุทก นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สป.

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑. นายสัญจิต พวงนาค ผู้อำนวยการกลุ่มงานวินิจฉัยและกำกับดูแลกฎหมาย

๒. นางสาวจริยาภรณ์ สมปู่ นิติกรปฏิบัติการ

๓. นางสาวสุนทรีรัตน์ ศรีวรขันธ์ นิติกรปฏิบัติการ

๔. นางสาวตวงรัตน์ จุมปาแฝด นิติกรปฏิบัติการ

ผู้แทนจังหวัดฉะเชิงเทรา

๑. นายจักรกฤษณ์	นนท์จีรพัส	ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา
๒. นายนิธิศ	สวัสดี	ผู้อำนวยการกองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๓. นางสาวนิโลบล	ตันศิริ	ผู้ช่วยนักวิชาการสิ่งแวดล้อม

ผู้แทนจังหวัดอุตรดิตถ์

๑. นายวัชรโชติ	เพ็งแสงทอง	นิติกรชำนาญการ เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์
๒. นายอาณัติ	จีนะ	นิติกรปฏิบัติการ

ผู้แทนกรมอนามัย

๑. นางสาววิภา	รุจิจนากุล	นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๐๐ น.

เนื่องจากนายธนาคม จงจิระ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ประธานกรรมการ ติดราชการ ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ ที่ประชุมจึงมีมติให้นายไตรภพ วงศ์ไตรรัตน์ ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรรมการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งที่ประชุมทราบ

- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุม

รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ เมื่อวันพุธที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ได้ตรวจพิจารณารายงานการประชุมครั้งดังกล่าวแล้วไม่มีการแก้ไข

มติที่ประชุมรับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ เมื่อวันพุธที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณา

๓.๑ ข้อหารือการตรวจสอบการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่า

๑. สำนักตรวจสอบการดำเนินงานที่ ๔ ได้ตรวจสอบการดำเนินงาน เรื่อง การตรวจสอบการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่งเลขาและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสุ่มตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๙๖ แห่ง ใน ๕ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร โดยมีการจัดเก็บข้อมูลการแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งดังกล่าว ตั้งแต่ปีงบประมาณพ.ศ. ๒๕๕๘-พ.ศ.๒๕๕๙ พบข้อสังเกต ดังนี้

(๑) การแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคลากร ตำแหน่ง

เลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมถึงหน้าที่ของบุคลากรตำแหน่งดังกล่าวไว้ และจากการสุ่มตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏว่า

(๑.๑) ตำแหน่งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งตำแหน่งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๐๙ แห่ง ซึ่งให้ข้อมูลด้านอายุ จำนวน ๑๔๙ คน และด้านวุฒิการศึกษา จำนวน ๒๑๒ คน โดยช่วงอายุที่มีการแต่งตั้งมากที่สุด คือ ช่วงอายุระหว่าง ๕๑-๖๐ ปี จำนวน ๔๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๑๙ และมีวุฒิการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๑-๖ มากที่สุด จำนวน ๗๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๔๙ แต่เนื่องจากไม่มีข้อมูลประสบการณ์การทำงานทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่

(๑.๒) ตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑๐๖ แห่ง ซึ่งให้ข้อมูลด้านอายุ จำนวน ๑๐๔ คน และด้านวุฒิการศึกษา จำนวน ๑๓๗ คน โดยช่วงอายุที่มีการแต่งตั้งมากที่สุด คือ ช่วงอายุระหว่าง ๖๑-๗๐ ปี จำนวน ๓๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๗๓ และมีวุฒิการศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ ๑-๖ มากที่สุด จำนวน ๔๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๕๘ แต่เนื่องจากไม่มีข้อมูลประสบการณ์การทำงานทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่

(๑.๓) ตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑๑ แห่ง จาก ๑๙๘ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๕.๕๖ มีการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๓๒ คน ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้

(๒) การแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๙ แห่ง จาก ๑๓๓ แห่ง มีการจ้างพนักงานจ้าง ตำแหน่งพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยลักษณะงานอาจไม่เป็นไปตามประกาศ ก.จ. ก.ท. และ ก.องค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ข้อ ๖ (๒.๑) (ข) และ (ค) ที่กำหนดให้ต้องเป็นงานหรือโครงการที่มีภารกิจหรือเป้าหมายชัดเจน และมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดแน่นอน มีลักษณะเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๙ ประกอบมาตรา ๘๕ พิจารณาแล้วแจ้งว่า เพื่อให้การแต่งตั้งบุคลากรตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตลอดจนเพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเกิดความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงมีข้อเสนอแนะให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ ดังนี้

(๑) สั่งการอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณากำหนดคุณสมบัติ บทบาทและหน้าที่ของตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติไว้ เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเป็นการกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะช่วยในการบริหารงานของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์

(๒) สั่งการผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการ ดังนี้

(๒.๑) กำชับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมและกำกับดูแลบุคลากรตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มเวลาเช่นเดียวกันกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน

โดยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย บังเกิดประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๗/ว ๑๗๕๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่อง ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อย่างเคร่งครัด

(๒.๒) กำชับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้แต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๔๖๔๔ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘

(๒.๓) เร่งรัดตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบ และกำชับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในสัญญาการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างโดยเคร่งครัด ให้เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ มท ๐๘๐๙๒/ว ๘๕ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้นำเรียนรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม) พิจารณาแล้วเห็นควรดำเนินการดังนี้

๑. ประเด็นที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณากำหนดคุณสมบัติ บทบาทและหน้าที่ของตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งจะเป็นการกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะช่วยในการบริหารงานของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๕/๓ วรรคสอง บัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ฯ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๘ อัฏฐ วรรคสอง บัญญัติว่า นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ฯ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๓ บัญญัติว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยมิได้กำหนดคุณสมบัติอื่นไว้อีก และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติ บทบาทหน้าที่ของเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อหารือของจังหวัดอ่างทองและจังหวัดพิษณุโลก ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๔๑๔๖ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๖๘๗ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๖ เกี่ยวกับเรื่องหารือคุณสมบัติของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เมื่อกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้ การพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ จะต้องนำข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณา ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้ได้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ซึ่งคำว่า “เลขานุการ”นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฯ ได้ให้ความหมายไว้ หมายความว่า “ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับหนังสือหรืออื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง” โดยทั่วไปแล้วงานเลขานุการของผู้บริหารมี

หน้าที่ที่สำคัญ คือ การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริหารในทุก ๆ ด้าน การติดต่อประสานงานให้แก่ผู้บริหาร ประสานการนัดหมายต่าง ๆ การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับด้านงานหนังสือหรือเอกสารให้แก่ผู้บริหาร การจัดเตรียมเอกสารเพื่อกิจการต่าง ๆ แก่ผู้บริหาร รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่ผู้บริหารจะพึงมอบหมาย เป็นต้น ซึ่งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ตามที่เลขานุการจะต้องปฏิบัติดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติงานอยู่กับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อช่วยเหลือให้การบริหารราชการของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสำเร็จลุล่วงด้วยดี แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมิได้กล่าวถึงคุณสมบัติหรือหน้าที่ของเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยชัดเจน แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องกระทำให้ถูกต้องมีข้อเท็จจริงที่มีเหตุผลสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในเรื่องอายุ ความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่นี้ รวมทั้งสามารถปฏิบัติงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เต็มเวลาเช่นเดียวกันกับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน โดยเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ หากปรากฏว่าเลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายและมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นลูกจ้างของบุคคลอื่น ไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ก็จะเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ รวมทั้งอาจต้องรับผิดหากทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายด้วย ดังนั้น จึงเห็นควรแจ้งเวียนผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดได้นำแนวทางตามหนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป รวมทั้งแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๗/ว ๑๗๕๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่อง ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ (ทั้งนี้ ได้ประสานไปยังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่พิจารณาในเรื่องนี้ได้ทราบแนวทางปฏิบัติดังกล่าวแล้ว)

๒. เห็นควรแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดชี้แจงแนะนำองค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๙ (๓) ที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมิได้บัญญัติให้แต่งตั้งที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น และตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ซักซ้อมแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๔๖๔๔ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

๓. เห็นควรแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดตรวจสอบเกี่ยวกับการจ้างพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และกำชับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในสัญญาการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างโดยเคร่งครัด ให้เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๘๕ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ เรื่อง การปฏิบัติงานของพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. เห็นควรรายงานผลให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไปพบและชี้แจงรายละเอียดแก่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายบุญธรรม เลิศสุขีเกษม) และรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฯ

มอบหมายให้พิจารณาก่อนว่า ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ตามมาตรา ๓๗/๑ วรรคสอง ได้กำหนดให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๓๖ มาใช้บังคับกับกรณีเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลมนั้น มีผลให้เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๕/๑ เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๘ โสฬส วรรคสอง ได้กำหนดให้นำความใน (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) และ (๗) มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีด้วยโดยอนุโลม และวรรคสาม กำหนดว่า ให้นำความในวรรคสามของมาตรา ๔๘ ปัญจทศ มาใช้บังคับกับกรณีของรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีด้วยโดยอนุโลม และกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๔/๑ วรรคสอง ได้กำหนดให้นำความใน (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) และ (๗) มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม และวรรคสาม กำหนดว่า ให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๖๔ มาใช้บังคับกับกรณีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลมนั้น จะมีผลให้ที่ปรึกษาและเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวหรือไม่ และหารือคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ความเห็น

ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๕/๑ มาตรา ๓๕/๓ มาตรา ๓๕/๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗/๑ มาตรา ๔๔/๓

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๘ เบญจ มาตรา ๔๘ อัฏฐ มาตรา ๔๘ เตรส มาตรา ๔๘ จตุทศ มาตรา ๔๘ ปัญจทศ มาตรา ๔๘ โสฬส

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๔/๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๕/๓ วรรคสอง กำหนดว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน มิได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีอื่นอีก หรือกำหนดให้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาใช้โดยอนุโลมกับกรณีของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๗/๑ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้รวม ๖ กรณี กล่าวคือ (๑) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง (๒) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (๓) ตาย (๔) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (๕) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๔/๓ และ (๖) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และวรรคสอง

กำหนดว่า ให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๓๖ มาใช้บังคับกับกรณีเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดไว้ว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (๑) ถึงคราวออกตามวาระ (๒) ตาย (๓) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๕/๑ (๕) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๔/๓ (๑) หรือ (๒) (๖) รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๔/๓ (๓) มาตรา ๕๕ วรรคห้า หรือมาตรา ๗๙ (๗) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และ (๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และวรรคสอง กำหนดว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงตาม (๔) หรือ (๕) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๗/๑ วรรคสอง ที่กำหนดให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๓๖ มาใช้บังคับกับกรณีเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลมนั้น กรณีที่กฎหมายฉบับใดหรือมาตราใดกำหนดให้นำความในกฎหมายอื่นหรือความในมาตราอื่นมาใช้โดยอนุโลมนั้น สามารถนำเอาเนื้อหาของกฎหมายอื่นหรือความในมาตราอื่นมาใช้ได้ทั้งหมด ทั้งนี้ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับที่กฎหมายฉบับนั้นหรือมาตรานั้นบัญญัติไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๕/๓ วรรคสอง กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคนเท่านั้น มิได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีอื่นอีกและกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ตามมาตรา ๓๗/๑ วรรคหนึ่ง รวม ๖ กรณีข้างต้น มิได้กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามแต่อย่างใด ดังนั้น เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องไม่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๓๕/๓ เท่านั้น สำหรับกรณีที่มาตรา ๓๗/๑วรรคสอง ที่กำหนดให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๓๖ มาใช้บังคับกับกรณีเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม จึงต้องนำมาใช้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติที่มาตรา ๓๗/๑ กำหนดไว้แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๖ วรรคสอง ที่กำหนดไว้ว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงตาม (๔) หรือ (๕) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด โดยตาม (๔) เป็นการพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม แต่เมื่อมาตรา ๓๗/๑ วรรคหนึ่ง มิได้กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามไว้ และมิได้บัญญัติในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ จะนำเอาบทบัญญัติตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง โดยนำเอาเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตาม (๔) มาอนุโลมใช้กับมาตรา ๓๗/๑ เป็นผลให้เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมีคุณสมบัติ

และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๕/๑ และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นการขัดกับที่มาตรา ๓๗/๑ กำหนดไว้มิได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติตามมาตรา ๓๗/๑ วรรคสอง ที่ให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๓๖ มาใช้บังคับกับกรณีเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลมนั้น หมายถึง เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง เพราะเหตุตามมาตรา ๓๗/๑ (๕) คือ กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๔/๓ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว

ทั้งนี้ กรณีของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของเลขานุการนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๘ โสฬส วรรคสาม กำหนดให้นำความในวรรคสามของมาตรา ๔๘ ปัญจทศ มาใช้บังคับกับกรณีของรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีด้วยโดยอนุโลม และกรณีของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๔/๑ วรรคสาม กำหนดให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๖๔ มาใช้บังคับกับกรณีเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม มีลักษณะเดียวกันกับที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น

เพื่อให้การพิจารณาในเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบ เห็นควรให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

สำนักกฎหมาย สป.พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๖ พระราชบัญญัติเทศบาลฯ มาตรา ๔๘ ปัญจทศ และ พระราชบัญญัติสภาตำบลฯ มาตรา ๖๔ กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุในลักษณะเดียวกันทั้งสิ้น ๘ กรณี ได้แก่ (๑) ถึงคราวออกตามวาระ (๒) ตาย (๓) ลาออกโดยยื่นหนังสือต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (๕) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรานั้น ๆ (๖) รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (๗) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และ (๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเห็นว่านายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า กรณีตาม (๑) (๒) (๓) (๖) (๗) และ (๘) เป็นการพ้นจากตำแหน่งทันทีโดยผลของกฎหมายหรือเป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว แต่กรณีตาม (๔)และ (๕) นั้น จะต้องทำการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเสียก่อนแล้วผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย จึงจะสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๖ วรรคสอง และพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มาตรา ๔๘ ปัญจทศ วรรคสาม กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยสำหรับกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการพ้นตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกเทศมนตรี ตาม (๔) และ (๕) และพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ มาตรา ๖๔ วรรคสอง กำหนดให้เป็นอำนาจของนายอำเภอสำหรับกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๗/๑ วรรคสอง พระราชบัญญัติเทศบาลฯมาตรา ๔๘ โสฬส วรรคสาม และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๖๔/๑ วรรคสาม กำหนดให้นำความดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ เลขานุการและ

ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยโดยอนุโลม นั้น น่าจะหมายความถึงว่า การพ้นจากตำแหน่งของเลขานุการและที่ปรึกษานายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุตาม (๔) เมื่อสงสัยว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม และ (๕) เมื่อมีข้อสงสัยว่าผู้นั้นกระทำการอันเป็นการต้องห้าม นั้น จำต้องมีการสอบสวนและพิจารณาวินิจฉัยก่อนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งด้วยเช่นเดียวกัน จึงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยในกรณีของเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และนายอำเภอเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยสำหรับกรณีของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการกระทำอันเป็นการต้องห้าม อันเป็นเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตาม (๕) นั้น กฎหมายทั้งสามฉบับก็ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันอย่างชัดเจนว่า ผู้บริหารท้องถิ่นที่ปรึกษาและเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามฯ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาลฯมาตรา ๔๘ จตุทศ กำหนดว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามฯ และหากกระทำการฝ่าฝืนนายกเทศมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๘ ปัญจทศ (๕) และรองนายกเทศมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๘ โสฬส (๖) ประกอบกับ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ตามเรื่องเสร็จที่ ๔๑๓/๒๕๒๓ โดยวางหลักไว้ว่า การกำหนดให้นำบทบัญญัติกฎหมายมาใช้บังคับโดยอนุโลม นั้น มีความหมายว่าต้องนำมาใช้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง ต้องพิจารณาถึงสภาพของการปฏิบัติหน้าที่ และต้องคำนึงถึงผลที่เกิดจากการบังคับให้ต้องปฏิบัติอีกด้วยว่าสามารถปฏิบัติได้ตามสมควรแก่กรณีที่เป็นความจริงแก่การปฏิบัติหรือไม่ ดังนั้น เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าเลขานุการและที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น อีกทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของเลขานุการและที่ปรึกษาแตกต่างจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น การจะกำหนดให้เลขานุการและที่ปรึกษาต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายก องค์การบริหารส่วนตำบล นั้น อาจขัดแย้งกับสภาพการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งนั้นๆ จึงไม่อาจตีความได้ว่าเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วกรณีประเด็นการพิจารณาคุณสมบัติของที่ปรึกษาและเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น และต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๔๘ ปัญจทศ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุในลักษณะเดียวกันทั้งสิ้น ๘ กรณี ได้แก่ (๑) ถึงคราวออกตามวาระ (๒) ตาย (๓) ลาออกโดยยื่นหนังสือต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (๕) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรานั้น ๆ (๖) รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (๗) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และ (๘) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ากรณีตาม (๑) (๒) (๓) (๖) (๗) และ (๘)

เป็นการพ้นจากตำแหน่งทันทีโดยผลของกฎหมายหรือเป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว แต่กรณีตาม (๔)และ (๕) นั้น อาจจะต้องทำการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเสียก่อนแล้วผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย จึงจะสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๖ วรรคสอง และพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มาตรา ๔๘ ปัญจทศ วรรคสาม กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยสำหรับกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการพ้นตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกเทศมนตรี ตาม (๔) และ (๕) และพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ มาตรา ๖๔ วรรคสอง กำหนดให้เป็นอำนาจของนายอำเภอสำหรับกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๓๗/๑ วรรคสอง พระราชบัญญัติเทศบาล ฯ มาตรา ๔๘ โสฬส วรรคสาม และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๖๔/๑ วรรคสาม กำหนดให้นำความดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ เลขานุการและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยโดยอนุโลม นั้น น่าจะหมายความถึงว่า การพ้นจากตำแหน่งของเลขานุการและที่ปรึกษานายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุตาม (๔) เมื่อสงสัยว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม และ (๕) เมื่อมีข้อสงสัยว่าผู้นั้นกระทำการอันเป็นการต้องห้าม นั้น จำต้องมีการสอบสวนและพิจารณาวินิจฉัยก่อนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งด้วยเช่นเดียวกัน จึงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยในกรณีของเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และนายอำเภอเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยสำหรับกรณีของเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการกระทำอันเป็นการต้องห้าม อันเป็นเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตาม (๕) นั้น กฎหมายทั้งสามฉบับก็ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันอย่างชัดเจนว่า ผู้บริหารท้องถิ่นที่ปรึกษาและเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามฯ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาลฯ มาตรา ๔๘ จตุทศ กำหนดว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามฯ และหากกระทำการฝ่าฝืน นายกเทศมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๘ ปัญจทศ (๕) และรองนายกเทศมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๘ โสฬส (๖) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ตามเรื่องเสร็จที่ ๔๑๓/๒๕๒๓ โดยวางหลักไว้ว่า การกำหนดให้นำบทบัญญัติกฎหมายมาใช้บังคับโดยอนุโลม นั้น มีความหมายว่าต้องนำมาใช้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง ต้องพิจารณาถึงสภาพของการปฏิบัติหน้าที่ และต้องคำนึงถึงผลที่เกิดจากการบังคับให้ต้องปฏิบัติอีกด้วยว่าสามารถปฏิบัติได้ตามสมควรแก่กรณีที่เป็นความจริงแก่การปฏิบัติหรือไม่ เมื่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าเลขานุการและที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น

มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

๓.๒ ข้อหารือการตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดขยะมูลฝอย

<u>วาระจร</u> ข้อหารือร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงว่า

(ก) กรณีข้อหารือการตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดขยะมูลฝอย จังหวัดฉะเชิงเทรามีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ขอหารือเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการขยะมูลฝอยซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(๑) ในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๐๘ แห่ง และมีการบริหารจัดการขยะแบบรวมกลุ่มพื้นที่ในการจัดการมูลฝอย (Clusters) ออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

(๑.๑) ศูนย์กำจัดขยะองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา

(๑.๒) ศูนย์กำจัดขยะเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา

(๑.๓) ศูนย์กำจัดขยะเทศบาลตำบลบางคล้า

ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) นำขยะมาทิ้งที่ศูนย์กำจัดขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา ประมาณ ๓๘ แห่ง โดยการทำข้อตกลง (MOU) มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราดำเนินการกำจัดขยะด้วย

(๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราได้หารือว่า พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๔/๑ กำหนดให้การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา จึงไม่มีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และไม่มีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๔/๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม ตามมาตรา ๑๗ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และสามารถตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราจึงประสงค์จะตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดมูลฝอยตามคำแนะนำของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงขอหารือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราสามารถตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดมูลฝอยตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หรือไม่ อย่างไร

(๓) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือตอบข้อหารือประเด็นดังกล่าวสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เนื่องจากได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๓๔/๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่าการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราจึงไม่อาจอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๕๑ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) เรื่อง การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เรื่อง การให้บริการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. ๒๕๔๕ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๙/๒๕๔๗)

(๔) ต่อมาจังหวัดฉะเชิงเทราได้ขอหารือเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจังหวัดฉะเชิงเทรา ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ มีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดมูลฝอยได้ ด้วยเหตุผล ๔ ประการดังนี้

(๔.๑) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕ กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ตาม (๘) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และตาม (๙) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ กล่าวคือ ตาม (๒) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๔.๒) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง กล่าวคือ ตาม (๑๑) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๑ ได้กำหนดลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัดไว้ว่า (๑) ต้องดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด (๒) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เองและ (๓) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยว ต่อเนื่อง หรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่ง ขึ้นไป และข้อ ๒ กำหนดว่า ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ ๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปในลักษณะดังนี้ (๕) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลรวม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(๔.๓) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และมาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า "ราชการส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย และคำว่า "ข้อกำหนดของท้องถิ่น" หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น และตามมาตรา ๒๐ กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทนในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนด

อัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนด

(๔.๔) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๔/๓ กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยกเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (๓) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามมาตรา ๓๔/๒ ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

จังหวัดฉะเชิงเทราจึงหารือว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราไม่สามารถตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดขยะมูลฝอยได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดขยะมูลฝอยได้

ข้อกฎหมาย

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๖๙

๒.ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ซึ่งใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ และ ข้อ ๕

๓. กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

๔. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (๑๑)

๕. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ ๑ ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด

(๑) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(๒) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

(๓) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่งขึ้นไป

ข้อ ๒ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ ๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปในลักษณะดังนี้ คือ

(๕) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลรวม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด (เอกสารหมายเลข ๙)

๖. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๐

๗. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๔/๑ มาตรา ๓๔/๒ มาตรา ๓๔/๓

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๔/๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า ในการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมาตรา ๓๔/๓ กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ตาม (๓) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๓ วรรคสอง กำหนดว่า กรณีราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยโดยให้ปฏิบัติตามแนวทางในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอนุโลม ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราจึงไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ตราข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดมูลฝอยจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำขยะมาทิ้งที่ศูนย์กำจัดขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราได้ให้บริการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ที่ได้จัดเก็บขยะในพื้นที่ของตนตามอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๔/๑ วรรคหนึ่ง แล้วขนขยะที่เก็บนั้นมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรากำจัด ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราให้บริการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ในการกำจัดขยะแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจ่ายค่าบริการให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา มิได้มีลักษณะเป็นการมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราไปเก็บ ขน และกำจัด และเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งต้องจัดเก็บตามอัตราที่ข้อบัญญัติของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) แห่งนั้นกำหนดตามมาตรา ๓๔/๑ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๔/๑ (๓)

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้ กล่าวคือตาม (๘) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดว่า ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ กล่าวคือ (๒) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล พระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา ๔๘ กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติอีกทั้งมาตรา ๖๙ ยังให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ซึ่งใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑

ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราได้ให้บริการกำจัดขยะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ (๘) ประกอบกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ (๒) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลโดยบริการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม จึงมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ที่มาใช้บริการได้ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

เพื่อให้การพิจารณาในเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบ ถูกต้อง และเป็นแนวทางปฏิบัติแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งอื่น จึงเห็นควรหารือคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร หรือมีแนวทางการปฏิบัติในเรื่องนี้

สำนักกฎหมาย สป.พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๔/๓ (๓) แห่ง พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่สามารถออกข้อกำหนดเรียกเก็บ

ค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ ได้ อย่างไรก็ดี ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ คำว่า "ราชการส่วนท้องถิ่น"มีความหมายรวมถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วย และมาตรา ๑๘ ประกอบมาตรา ๒๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดว่า การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการดังกล่าวแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นฯ และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ และข้อ ๔ ของกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดว่า ค่าธรรมเนียมที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๒๐ (๔) ในการกำหนดค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในข้อดังกล่าว ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราจึงสามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราหรือบุคคลอื่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรามอบให้ดำเนินการแทนได้ ตาม พระราชบัญญัติสาธารณสุขฯ และกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลฯ ข้อ ๒๐ (๔) ดังกล่าว

(ข) ข้อหารือร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย จังหวัดอุตรดิตถ์ได้หารือเกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. สภาเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ได้เห็นชอบร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ ในการประชุมสภาเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ สมัยสามัญ สมัยที่สาม ครั้งที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ แล้วได้ส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าว และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์ให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

๒. จังหวัดอุตรดิตถ์พิจารณาแล้วเห็นว่า สภาเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้ยกเลิกความในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้ายเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๘ รายการ "ค่ากำจัดขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดอื่น น้ำหนัก ๑ ตัน (๑,๐๐๐ ก.ก.) ตันละ ๓๐๐ บาท" และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน "ค่ากำจัดขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดอื่น น้ำหนัก ๑ ตัน (๑,๐๐๐ ก.ก.) ตันละ ๔๕๐ บาท" ตามบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้ายเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ การที่เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ได้แก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่า

(๑) บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้แสดงเหตุผลในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพื่อเรียกเก็บจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในอัตราที่เพิ่มขึ้นจากอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้าย

เทศบัญญัติเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่มีอยู่เดิม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ เป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นได้ไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎกระทรวง ประกอบไปด้วยการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย อัตราค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพื่อเรียกเก็บจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ แต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการตราเทศบัญญัติโดยปราศจากอำนาจ

(๒) การให้บริการในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพื่อเรียกเก็บจากองค์กรต่าง ๆของเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ หรือร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายดำเนินการจัดเก็บ ย่อมมีอำนาจนำไปดำเนินการใช้ หรือหาประโยชน์ได้ตามตกลงที่ทำไว้ระหว่างกัน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ตามนัยมาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒)พ.ศ. ๒๕๖๐ สำหรับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจะต้องดำเนินการโดยไม่เกินที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังไม่มีการออกกฎกระทรวง เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์จึงต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จังหวัดอุตรดิตถ์ จึงขอหารือว่าความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่

ข้อกฎหมาย

๑. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๐

๒. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ มาตรา ๓๔/๑ มาตรา ๓๔/๓

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๔/๓ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการดำเนินการดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สิ่งปฏิกูลและ

มูลฝอยที่จัดเก็บได้ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งดำเนินการจัดเก็บ ย่อมมีอำนาจนำไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างกันและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการ มิให้ถือว่าเป็นการทำกิจการนอกเขตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา ๓๔/๓ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น กล่าวคือ ตาม (๓) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น ที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการแทนในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นใด ได้มอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดังกล่าวจึงมีหน้าที่ดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น โดยราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้มอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการ มีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่ตนมอบหมายไปจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนที่ใช้บริการดังกล่าวตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าว

แต่ข้อเท็จจริงตามที่จังหวัดอุตรดิตถ์หรือมาปรากฏว่า เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ได้ดำเนินการจัดเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ของตนอยู่แล้ว แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นประสงค์จะนำมูลฝอยที่ตนจัดเก็บและขน มากำจัดที่บ่อขยะของเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ และเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ประสงค์จะเก็บค่าธรรมเนียมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่นำมูลฝอยมาทิ้งในบ่อขยะของตนโดยตราเป็นเทศบัญญัติ กำหนดค่าธรรมเนียม กรณีนี้จึงมิใช่กรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้มอบหมายให้เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์เป็นผู้ดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่เป็นกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตน เพียงแต่วิธีการกำจัด นำไปทิ้งในบ่อขยะของเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๒๘ (๕) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับจากค่าบริการได้ ดังนั้น เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์จึงสามารถให้บริการเกี่ยวกับการกำจัดมูลฝอยแก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ และหากเห็นว่าอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มีความเหมาะสม ก็สามารถนำมากำหนดเป็นค่าบริการดังกล่าวได้

๒. กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องหารือเกี่ยวกับการกำหนดค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการจากราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่นำมูลฝอยมาทิ้งในบ่อขยะของเทศบาล ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบให้เสนอเรื่องหารือเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการกำจัดขยะมูลฝอย กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราจะให้บริการกำจัดมูลฝอยแก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกัน ให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว ดังนั้น จึงเห็นควรขอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณากรณีของเทศบาลเพิ่มเติมในคราวเดียวกันด้วย

สำนักกฎหมาย สป. พิจารณาแล้วเห็นว่าตามมาตรา ๓๔/๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการ

คัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมาย ให้ดำเนินการแทนในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่น จึงยังไม่สามารถออกข้อกำหนดในการ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามพระราชบัญญัตินี้ได้ แต่ตาม ข้อ ๔ ของกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตหนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการ จัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติสาธารณสุขฯ กำหนดว่า ค่าธรรมเนียมที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๒๐ (๔) ในการกำหนด ค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น ... ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยต้องไม่ เกินอัตราที่กำหนดไว้ในข้อดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีดังกล่าว เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ได้ ดำเนินการจัดเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ของตนอยู่แล้ว แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ประสงค์ จะนำมูลฝอยที่ตนจัดเก็บและขน มากำจัดที่บ่อขยะของ เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ และเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ ประสงค์จะเก็บค่าธรรมเนียมจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่นำมูลฝอยมาทิ้งในบ่อขยะของตน โดยตราเป็นเทศบัญญัติ กำหนดค่าธรรมเนียม กรณีนี้จึงมิใช่กรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ได้มอบหมายให้ เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์เป็นผู้ดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น แต่เป็นกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ของ ตน เพียงแต่วิธีการกำจัด นำไปทิ้งในบ่อขยะของเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ซึ่งเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ ได้ ดำเนินการตามเทศบัญญัติ เทศบาลเมือง อุตรดิตถ์ เรื่อง การกำจัด สิ่งปฏิกูล และมูลฝอยพ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ออก โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่ง พระราชบัญญัติ สาธารณสุขฯ ในการกำหนดค่าธรรมเนียมการ ให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนร่างเทศบัญญัติฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน พระราชบัญญัติสาธารณสุขฯ เช่นเดียวกัน อีกทั้ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ (๕) กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น อาจมีรายรับจากค่าบริการได้ ดังนั้น เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ จึงสามารถให้บริการเกี่ยวกับการกำจัด มูลฝอยแก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ และหากเห็นว่าอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนด ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ มีความเหมาะสม ก็สามารถนำมากำหนดเป็นค่าบริการดังกล่าวได้

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของ ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนจังหวัดฉะเชิงเทรา และผู้แทนจังหวัดอุตรดิตถ์ แล้ว มีความว่ากรณีข้อหารือเกี่ยวกับการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อเก็บค่าธรรนเนียมในการกำจัดขยะ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ เห็นว่าตามมาตรา ๓๔/๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดหลักเกณฑ์ ไว้ว่าเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล และมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใน การให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมาย ให้ดำเนินการแทนในการเก็บ ขน และ กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงฯซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงฯ ที่ออก ตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่สามารถออกข้อกำหนดในการเรียก เก็บค่าธรรมเนียมได้

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ มีความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

(๑) กรณีตามที่ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราชี้แจงว่าการดำเนินการกำจัดขยะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นกรณีรับกำจัดขยะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นั้น ตามข้อ ๒ ของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดว่า การทำความตกลงร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเดียวกันหรืออาจข้ามเขตจังหวัดได้ หากเป็นพื้นที่ติดต่อกัน และประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยตรง โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อนี้ และตามข้อ ๓ ของประกาศเดียวกันกำหนดว่า บันทึกข้อตกลงร่วมมือกันอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด (๑) รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ (๒) วัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน (๓) ระยะเวลาการดำเนินงาน (ถ้ามี) (๔) แผนการดำเนินงานและการบริหารการใช้จ่ายตามโครงการ (๕) งบประมาณ และ(๖) ขอบเขตความรับผิดชอบและกิจกรรมของการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราบรรลุวัตถุประสงค์ ควรพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

(๒) การออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะ เห็นว่าตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตหนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๓๔/๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรหารือไปยังกระทรวงสาธารณสุขในฐานะหน่วยงานที่ผิดชอบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในประเด็นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา และเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ สามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมในการกำจัดขยะโดยอาศัยอำนาจกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตหนังสือรับรองการแจ้งและการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้หรือไม่ อย่างไร

มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

- ไม่มี

เลิกประชุมเวลา ๑๑.๐๐ น.

(นางสาวชุติมณฑน์ บริสุทธิ์)
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ
ผู้จดรายงานการประชุม

(นายยงยุทธ ชื้นประเสริฐ)
กรรมการและเลขานุการฯ
ผู้ตรวจรายงานการประชุม