

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน
สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘
(กรณีพนักงานขององค์การสวนยางได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน)

องค์การสวนยาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กส.๑๖๐๑/๑๐๓๔ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เนื่องจากมาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้ว่า จะต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ รวมทั้งข้าราชการการเมือง ลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบเท่า พนักงานส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือสภากรุงเทพมหานคร และผู้บริหารท้องถิ่น และได้มีพนักงานขององค์การสวนยางบางคนได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงมีปัญหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะถือว่าเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือไม่ องค์การสวนยางจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า คำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีความหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งหรือบุคคลใดบ้าง และมีความหมายรวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (องค์การสวนยาง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

(ก) ปัญหาที่ว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” ตามมาตรา ๙ (๖)^๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ จะมีความหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งหรือบุคคลใดบ้างนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๖๕^๒ ได้จัดระเบียบบริหาร

^๑ มาตรา ๙ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ รวมทั้งข้าราชการการเมือง ลูกจ้างของกระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบเท่าพนักงานส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารท้องถิ่น

^๒ ข้อ ๖๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ราชการส่วนท้องถิ่นไว้สี่ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่อมามีการบริหารส่วนตำบลได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๕^๓ และนอกจากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสี่ประเภทดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย คือมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉะนั้น รูปแบบการปกครองซึ่งจัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจึงได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล สภาตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เพราะฉะนั้นคำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” จึงมีความหมายถึงผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

๑. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพราะเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕^๖ และมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติหรือข้อบัญญัติที่สภาจังหวัดได้ตราขึ้นตามมาตรา ๒๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ และนายอำเภอ เพราะมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอของตน และบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรค

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) เทศบาล

(๓) สุขาภิบาล

(๔) องค์การบริหารส่วนตำบล

^๓ ข้อ ๕ ให้ตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีสภาตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีกำนันท้องที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคนซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๖ ให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง โดยมีระเบียบการปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๗ ให้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ และจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา

ให้เมืองพัทยานีมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๗ มาตรา ๒๙ ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๔๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติของสภาจังหวัด

สาม^๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. ผู้บริหารเทศบาล ซึ่งได้แก่ คณะเทศมนตรี เพราะมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าและรวมถึงเทศมนตรีซึ่งนายกเทศมนตรีตั้งให้ทำการแทน ตามมาตรา ๓๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐

๓. ผู้บริหารสุขาภิบาล ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการสุขาภิบาล เพราะมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลตามมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕

๔. ผู้บริหารสภาตำบล ซึ่งได้แก่ ประธานกรรมการสภาตำบล เพราะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล และรวมถึงผู้ซึ่งสภาตำบลมอบหมายให้ดำเนินการแทนประธานกรรมการสภาตำบล ตามข้อ ๑๑ วรรคสอง^{๑๑} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ดังนั้น กำหนดในฐานะประธานกรรมการสภาตำบลจึงมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

๕. ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพราะเป็นผู้บริหารงานของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๑๙^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

๘ มาตรา ๓๐ ๑๑๑ ๑๑๑

ให้นายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

๑๑๑ ๑๑๑

๘ มาตรา ๓๙ ให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทน

๑๑๑ ๑๑๑

๑๐ มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการสุขาภิบาลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลตามกฎหมาย

๑๑ ข้อ ๑๑ ให้สภาตำบลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด

๑๑๑ ๑๑๑

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อนี้ ให้ประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

๑๑๑ ๑๑๑

๑๒ มาตรา ๑๙ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้บริหารงานของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๒^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

๖. ผู้บริหารเมืองพัทยา ได้แก่ ปลัดเมืองพัทยาเพราะมีหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของเมืองพัทยา และรวมถึงรองปลัดเมืองพัทยา ซึ่งได้รับมอบหมายจากปลัดเมืองพัทยาให้ช่วยบริหารกิจการเมืองพัทยาด้วยตามมาตรา ๔๘^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอในฐานะที่เกี่ยวกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอในฐานะที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งมีฐานะเป็นข้าราชการประจำอยู่ด้วย ซึ่งต้องห้ามมิให้เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ อยู่แล้ว ดังนั้น “ผู้บริหารท้องถิ่น” ตามมาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีได้เป็นข้าราชการประจำ จึงหมายถึงนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารเทศบาล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา และรองปลัดเมืองพัทยาซึ่งเป็นผู้บริหารเมืองพัทยา และกำนันซึ่งเป็นผู้บริหารสภาตำบล

(ข) ส่วนปัญหาที่ว่า “ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือไม่” นั้น เห็นว่า “ผู้ใหญ่บ้าน” นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรในหมู่บ้านของตนตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ แล้ว ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งตามมาตรา ๗ (๖)^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ด้วย ในส่วนที่เป็นกรรมการสภาตำบลนั้น เมื่อพิจารณาลักษณะและวิธีการของการจัดระเบียบบริหารของตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แล้ว ถือได้ว่าเป็นการจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกประเภทหนึ่ง ฉะนั้น สภาตำบลจึงมีฐานะเป็นสภาท้องถิ่น ผู้ซึ่งเป็นองค์ประกอบของสภาตำบล

^{๑๓} มาตรา ๑๒ ให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่งและให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสี่คนเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

^{๑๔} มาตรา ๔๘ เมืองพัทยามีปลัดเมืองพัทยาคนหนึ่งทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา และจะมีรองปลัดเมืองพัทยาจำนวนไม่เกินสองคนทำหน้าที่ช่วยปลัดเมืองพัทยาบริหารกิจการเมืองพัทยาด้วยตามที่ปลัดเมืองพัทยามอบหมายก็ได้

^{๑๕} มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

๑ล๑

๑ล๑

(๖) กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น

๑ล๑

๑ล๑

แม้ว่าจะเรียกชื่อว่าการสมภาต่าบถักย้อมอยู่ในความหมายของคำว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่น” ซึ่งเป็นคำที่ใช้ทั่วๆ ไปในรูปของสภา ดังนั้น “ผู้ใหญ่บ้าน” จึงมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า คำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” ตามมาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ มีความหมายถึง นายกเทศมนตรี เทศมนตรีซึ่งนายกเทศมนตรีตั้งให้ทำการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยาซึ่งได้รับมอบหมายจากปลัดเมืองพัทยา และกำนัน แต่ไม่รวมถึงผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเพียงสมาชิกสภาท้องถิ่น มิใช่ผู้บริหารท้องถิ่นดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๕