

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๑

วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑

เรื่อง เทศบาลตำบลท่าข้ามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖
มาตรา ๔๕ (๑) (๔) และมาตรา ๗๔

ด้วยเทศบาลตำบลท่าข้ามได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญใจความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคห้า ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ดังนั้นที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ บัญญัติว่าสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปีจึงไม่อาจใช้บังคับได้ต่อไปเพราะขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเทศบาลตำบลท่าข้ามมีความเห็นว่า เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งครบวาระ สี่ปีแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ไม่น่าจะใช้อำนาจตามมาตรา ๗๔ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ สั่งยุบสภาเทศบาลและมาตรา ๔๕ (๔) สั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งอีก เมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงด้วยเหตุถึงคราวออกตามวาระเพราะครบสี่ปี ตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดแล้ว คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นก็ควรอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรี ต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ (๑) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้ง คณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย จึงน่าจะขัดด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาล สิ้นสุดลงด้วยเหตุยุบสภาเทศบาล การสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย ตามมาตรา ๗๔ มาตรา ๔๕ (๔) และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการกระทำที่ถูกต้อง ตามกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เพื่อยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๗๗ บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง หรือระเบียบข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติหลักการ

เกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาล องค์การเทศบาล หน้าที่ของเทศบาล และเทศบัญญัติ ไว้ใน ส่วนที่ ๑ ถึง ส่วนที่ ๖ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการในพระราชบัญญัติฉบับนี้ทุกประการ

มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามวาระหรือยุบสภาเทศบาล

มาตรา ๔๕ เทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่เทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ ให้คณะเทศมนตรี ที่ออกนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่ แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง

ในกรณี (๔) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ที่เห็นสมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรี ที่ต้องออกให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้ง คณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ ฯลฯ

มาตรา ๑๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎร เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นต้องกำหนดให้เลือกตั้งและ แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในเก้าสิบวัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๑๕ (๑) มาตรา ๔๕ (๑) (๔) และมาตรา ๑๔ ดังกล่าวประกอบ กันแล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจการสั่งยุบสภาเทศบาล เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว และสั่งให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ อำนาจการสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจาก ตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะแต่งตั้งผู้ที่เห็น สมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ต้องออกให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราวนั้นเป็นราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย ผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเฉพาะ หากรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวขัดต่อกฎหมายหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อเทศบาลในความควบคุมดูแล

สำหรับหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ซึ่งเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ คงมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำกิจการต่างๆ

ตามที่ระบุไว้ในส่วนที่ ๓ มาตรา ๕๐, ๕๑, ๕๓, ๕๔ และ ๕๖ ภายในเขตเทศบาลของตนตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เท่านั้น โดยกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงมหาดไทยแต่ประการใด ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยวินิจฉัยว่า เทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แต่ก็ เห็นว่าอำนาจหน้าที่ตามที่เทศบาลตำบลท่าข้ามกล่าวอ้างในคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะ มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกิจการตามหน้าที่ของเทศบาลตำบล ท่าข้ามแต่ประการใด ดังนั้นเทศบาลตำบลท่าข้ามจึงไม่มีสิทธิอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ควรรับคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้ามไว้ดำเนินการต่อไป เพราะตามกฎหมาย เทศบาลตำบลท่าข้าม ไม่มีอำนาจถือปฏิบัติได้ดังที่อ้างในคำร้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่สมควรรับคำร้องของเทศบาลตำบลท่าข้ามไว้ดำเนินการต่อไป

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ