



คำถาม-คำตอบ

จากแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

เล่มที่ 2

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
และการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น



Better Regulation
for **Better Life**

สแกนเพื่อดาวน์โหลด



มีนาคม 2566

ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง
กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน

คำนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้เป็นหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และนอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีภารกิจตามหน้าที่และอำนาจทั้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายอื่นซึ่งได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ อันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก และปรากฏว่าในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างต่อเนื่อง

ในการนี้ ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ประมวลคำถามตามข้อหารือและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปัจจุบัน แล้วนำมาเรียบเรียงโดยสรุปและจำแนกเป็นหัวข้อ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย และผู้ที่สนใจต่อไป อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เอกสารนี้เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายตามข้อเท็จจริงที่หน่วยงานขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการจัดทำเท่านั้น แต่เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ภายหลังจากเอกสารนี้มีการเผยแพร่ประกอบกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้ใช้เอกสารนี้พึงตระหนักถึงข้อจำกัดดังกล่าวในการใช้ข้อมูลตามเอกสารนี้ด้วย

ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๖



ท่านสามารถค้นหาแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อ้างอิงในเอกสารฉบับนี้ได้จากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <https://www.ocs.go.th> ในหัวข้อ ➤ ความรู้ ➤ คลังความรู้ ➤ กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน และสำหรับรูปแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์สามารถคลิก Hyper Link ที่เชิงอรรถอ้างอิงท้ายเรื่องเพื่อสืบค้นความเห็นฉบับเต็มได้

สารบัญ

เรื่อง

หน้า

๑	การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	
	๑.๑ การสอบแข่งขัน	๑
	๑.๒ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์อื่น	๓
	๑.๓ การปฏิบัติหน้าที่ การสอบสวน และการหยุดปฏิบัติหน้าที่	๑๒
๒	การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	
	๒.๑ การได้มา	๑๕
	๒.๒ การปฏิบัติหน้าที่ การสอบสวน และการหยุดปฏิบัติหน้าที่	๑๗
	๒.๓ การพ้นจากตำแหน่ง	๒๐
	คณะผู้จัดทำ	๒๑

๑. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น



๑.๑ การสอบแข่งขัน



คำถาม ๑ : การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ก่อนและภายหลังที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ มีผลอย่างไร



คำตอบ ๑ : คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดผู้มีอำนาจในการจัดสอบไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีผลอย่างไรต่อการดำเนินการที่ได้ทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนหน้าที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ มีผลใช้บังคับ ดังนั้น การใดที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย ในขณะนั้น ย่อมมีผลใช้ได้ ส่วนการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นหลังจากที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ มีผลใช้บังคับ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว

สำหรับการสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) และภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) ที่ได้ดำเนินการจัดสอบแข่งขันไว้ก่อนที่จะมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ นั้น โดยที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฯ มิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หากได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมมีผลใช้ได้ต่อไป ในส่วนของการจัดสอบแข่งขันภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ที่ยังมีได้ดำเนินการนั้น ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ ที่จะต้องดำเนินการต่อไปให้ครบถ้วนสมบูรณ์^๑

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๐ (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๑๓/๒๕๖๐)



คำถาม ๒ : มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบแข่งขันเพื่อดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่



คำตอบ ๒ : คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นเพียงการกำหนดองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการสอบแข่งขันให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ แต่กลไกในการจัดสอบยังคงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานทั่วไปจึงต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ทั้งนี้ มาตรฐานกลางที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอำนาจกำหนดตามมาตรา ๓๓ (๑) ต้องไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งหรือเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเจาะจง การที่ข้อ ๓ แห่งประกาศ ก.ถ. เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๔) ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๓ ได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๙ (๑) แห่งประกาศ ก.ถ. เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยกำหนดเป็นการเฉพาะเจาะจงว่าให้ใช้หนังสือรับรองผลการสอบภาค ก ของสำนักงาน ก.พ. ในการสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไป อีกทั้งยังกำหนดให้ ก.ถ. มีอำนาจทำความตกลงกับหน่วยงานที่ประสงค์จะจัดสอบแข่งขันภาค ก ได้นั้น การกำหนดไว้เช่นนี้ไม่ใช่เป็นการกำหนดมาตรฐานกลางตามมาตรา ๓๓ (๑) แต่เป็นการใช้อำนาจเกินที่กฎหมายกำหนด จึงไม่อาจใช้บังคับได้^๒

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๔๔/๒๕๖๔)



๑.๒ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์อื่น



คำถาม ๑ : องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒



คำตอบ ๑ : มาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ได้บัญญัติให้ ก.ถ. มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอำนาจในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนย่อมครอบคลุมถึงการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือน และการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่โครงสร้างอัตราเงินเดือนนั้น เพราะการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนประกอบหนึ่งของการพิจารณากำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนเพื่อให้เป็นมาตรฐานกลางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ดังนั้น การที่พนักงานส่วนท้องถิ่นตำแหน่งนักบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นักบริหาร ๖-๗) จะได้รับการปรับเข้าสู่โครงสร้างอัตราเงินเดือนอย่างไร และเพียงใดเป็นเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่โครงสร้างอัตราเงินเดือนมิใช่เป็นเรื่องวิธีการจ่ายเงินเดือน จึงอยู่ในหน้าที่และอำนาจของ ก.ถ. ที่จะต้องพิจารณา^๓

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการปรับเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๗๑/๒๕๕๘)



คำถาม ๒ : การที่ ก.ท. มีมติเห็นชอบตามประกาศ ก.ท.จ. เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลที่กำหนดให้ตำแหน่งรองปลัดเทศบาล ระดับ ๘ เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลางเทียบได้กับข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ ซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลาง ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ ทำให้มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งและค่าตอบแทนรายเดือน ขัดต่อพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือไม่ อย่างไร



คำตอบ ๒ : มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ และเฉพาะในส่วนของการบริหารงานบุคคลในเทศบาลนั้น และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลเพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน สำหรับมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ได้กำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนที่จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง ประเภทบริหารระดับกลาง เป็นกรณีที่ ก.พ. พิจารณาจากลักษณะงานและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงเป็นกรณีที่ใช้เฉพาะสำหรับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น

เมื่อกรณีนี้คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้ออกประกาศกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาล ประเภทบริหารระดับสูงและประเภทบริหารระดับกลาง ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาลทุกแห่งเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะงานและหน้าที่ของเทศบาลตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระไว้ การที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้ออกประกาศดังกล่าวโดยกำหนดให้ตำแหน่งรองปลัดเทศบาล

เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลาง จึงไม่เป็นการขัดกับมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ แม้มาตรา ๑๖ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของเทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและ อบต. การที่ อบต. จะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ เสียก่อน^๔

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลางของผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล (เรื่องเสรีจที่ ๕๕๙ - ๕๖๐/๒๕๕๔)



คำถาม ๓ : เมื่อ ก.ท. เห็นชอบประกาศของ ก.ท.จ. ที่กำหนดให้ตำแหน่งรองปลัดเทศบาลเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลางแล้ว การได้รับเงินประจำตำแหน่งต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาพิจารณาด้วยหรือไม่ อย่างไร



คำตอบ ๓ : ข้อ ๖ แห่งประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลมก็โดยวัตถุประสงค์ที่จะให้นำอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งในประเภทต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ และพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาอนุโลมใช้บังคับกับตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะงานและหน้าที่ในตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับสภาพของการบริหารงานบุคคลของเทศบาลเท่านั้น มิได้มุ่งหมายที่จะให้นำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่เป็นกรณีนี้ ก.ท. ได้กำหนดโดยพิจารณาจากลักษณะงานและหน้าที่ซึ่งเป็นกรณีเฉพาะสำหรับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย

เมื่อกรณีนี้คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้มีประกาศกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาล ประเภทบริหารระดับสูงและประเภทบริหารระดับกลาง ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ โดยกำหนดให้ตำแหน่งรองปลัดเทศบาลเป็นตำแหน่งบริหารระดับกลาง และเป็นตำแหน่งประเภทที่มีสิทธิที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ การได้รับเงินประจำตำแหน่งของรองปลัดเทศบาลดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ

พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นกรณีเฉพาะสำหรับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน มาพิจารณาด้วยแต่อย่างไร^๕



คำถาม ๔ : ก.ถ. และ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. จะมีอำนาจออกประกาศเพื่อกำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งสถาปนิกเชี่ยวชาญ มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งย้อนหลังได้หรือไม่



คำตอบ ๔ : ก.ถ. มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น โดยคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. จะนำมาตรฐานกลางที่ ก.ถ. กำหนดขึ้นนี้ไปกำหนดเป็นมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางที่ ก.ถ. กำหนด และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็จะนำไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น โดยอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. กำหนดอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น เมื่ออำนาจในการกำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นตำแหน่งใดและระดับใด มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งเท่าใด เป็นของ ก.ถ. ที่จะต้องกำหนดมาตรฐานกลาง และเป็นอำนาจของ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ที่จะกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้สอดคล้องกับมาตรฐานกลางดังกล่าว ก.ถ. และ ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. จึงย่อมมีอำนาจกำหนดให้ตำแหน่งใดและระดับใด มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง โดยจะกำหนดให้มีผลตั้งแต่วันที่ใดก็ย่อมทำได้ โดยคำนึงถึงการรักษาระบบคุณธรรม ความเป็นธรรม และความจำเป็น และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายและความไม่เป็นธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งนั้น^๖

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลางของผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล (เรื่องเสร็จที่ ๕๕๙ - ๕๖๐/๒๕๕๔)

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การได้รับเงินประจำตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งดำรงตำแหน่งสถาปนิกเชี่ยวชาญ (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘๕/๒๕๖๕)



คำถาม ๕ : ในกรณีที่ยังไม่มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปี เป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๗ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับ พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปี ได้หรือไม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายเงินขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นเงินรางวัลประจำปีให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ได้หรือไม่



คำตอบ ๕ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดรายได้และรายจ่าย ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้และรายจ่าย ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การจ่ายเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายในกรอบของรายจ่ายที่กฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดให้มีรายจ่ายนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดมิได้ แต่ทั้งนี้ รายจ่ายใดที่อยู่นอกเหนือจากรายจ่ายที่ระบุไว้และกระทรวงมหาดไทย เห็นสมควรให้จ่าย กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่าย ขึ้นได้เป็นรายกรณี ส่วนเมื่อมีการกำหนดรายการใดให้เป็นรายจ่ายแล้ว ผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายจึงจะไป ดำเนินการจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายได้

สำหรับอำนาจของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงอำนาจในการกำหนดโครงสร้าง อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้ และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

^๗ในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดสรรเงินให้เป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นอันมี ลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นได้

ตามมาตรา ๓๓ (๑) โดยคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นเพียงอำนาจในการกำหนดอัตราและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีใช้เป็นอำนาจในการสร้างประเภทรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะที่กระทรวงมหาดไทยหรือมานี้ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปี เป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการดังกล่าวได้^๘

^๘บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๕/๒๕๕๖)



คำถาม ๖ : หากกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินรางวัลประจำปีได้ จะต้องดำเนินการอย่างไร



คำตอบ ๖ : หากกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นได้ กระทรวงมหาดไทยก็ต้องออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการออกระเบียบดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดเงื่อนไขไว้ได้ตามที่เห็นสมควร และเมื่อกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ จึงจะเป็นผู้กำหนดวิธีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ^๔

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๕/๒๕๕๖)



คำถาม ๗ : อาสาสมัครผู้ดูแลเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนของกรุงเทพมหานครซึ่งคัดเลือกจากผู้เสียสละเข้าทำงานด้วยความสมัครใจ จ่ายค่าตอบแทนให้ตามที่ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยไม่ใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือไม่



คำตอบ ๗ : กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน แต่งตั้งอาสาสมัครที่จะปฏิบัติงานในศูนย์ฯ ตามความในข้อ ๔ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๘ และการจ่ายค่าตอบแทนอาสาสมัครแต่ละคนซึ่งได้รับเป็นรายเดือน คนละ ๔,๑๐๐ บาท ต่อเดือน เป็นไปตามอัตราในบัญชีท้ายระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนการพัฒนาชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๘ อันเป็นกฎเกณฑ์ที่กรุงเทพมหานครกำหนด และเบิกจ่ายให้ผู้มาปฏิบัติหน้าที่ตามวันเวลาราชการหรือตามหลักเกณฑ์ที่ ปลัดกรุงเทพมหานครกำหนดจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนงานพัฒนาชุมชน งานพัฒนาชุมชน หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ (ค่าตอบแทน) ของกรุงเทพมหานครที่ได้ตั้งไว้สำหรับสำนักงานเขตแต่ละเขต จึงเห็นได้ว่า อาสาสมัครผู้ดูแลเด็กก่อนวัยเรียนดังกล่าวมีคุณสมบัติสัมพันธ์กับกรุงเทพมหานครในลักษณะของการเป็นนายจ้าง - ลูกจ้าง แม้ว่าจะปฏิบัติงานในศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนต่าง ๆ แต่การปฏิบัติงานและการจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่มีลักษณะเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔ (๑) ได้กำหนดให้ลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ด้วย ไม่ว่าจะเรียกว่าลูกจ้างหรืออาสาสมัครก็ตาม ดังนั้นอาสาสมัครผู้ดูแลเด็กก่อนวัยเรียน จึงเป็นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนของกรุงเทพมหานครซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓^{๑๐}

^{๑๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนของอาสาสมัครผู้ดูแลเด็กตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๖/๒๕๔๘)



๑.๓ การปฏิบัติหน้าที่ การสอบสวน และการหยุดปฏิบัติหน้าที่



คำถาม ๑ : เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประทับฟ้อง ซึ่งมีผลให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ จนกว่าจะมีคำพิพากษาตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่อีกหรือไม่



คำตอบ ๑ : มาตรา ๙๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ กำหนดให้นำมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๘๑ ด้วยโดยอนุโลม การนำมาใช้บังคับจึงต้องปรับใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ ด้วย เมื่อมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใด ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นอำนาจของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีคำสั่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ข้าราชการซึ่งถูกฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่^{๑๑}

^{๑๑}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสรีจที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓)



คำถาม ๒ : ผู้ที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เมื่อศาลอาญามีคำสั่งประทับฟ้อง ตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จะมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดในระหว่างที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือไม่



คำตอบ ๒ : เมื่อนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ข้าราชการซึ่งถูกฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่แล้ว การจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดในระหว่างที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่^{๑๒}

^{๑๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓)



คำถาม ๓ : เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาว่า ข้าราชการที่ถูกกล่าวหากระทำความผิดซึ่งผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ อีกหรือไม่



คำตอบ ๓ : เมื่อศาลอาญา ได้มีคำพิพากษาว่าข้าราชการกระทำความผิดอาญา นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้สอดคล้องกับผลตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดยการออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและการให้ความเห็นชอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในกรณีดังกล่าว เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย มิใช่ดุลพินิจที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควรได้^{๑๓}

^{๑๓}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่และการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสรีจที่ ๑๓๓๙/๒๕๖๓)

๒. การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น



๒.๑ การได้มา

คำถาม ๑ : ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งได้รับแต่งตั้งตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (ประกาศ คสช.) ฉบับที่ ๘๕/๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ วางลงจนเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด กระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เป็นไปตามประกาศ คสช. ดังกล่าว



คำตอบ ๑ : ประกาศ คสช. ที่ ๘๕/๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีผลเป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไป แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท และใช้บังคับแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนและหลังวันที่ประกาศ คสช. ดังกล่าวใช้บังคับ โดยในข้อ ๑ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศ คสช. ที่ ๘๕/๒๕๕๗ ฯ ได้กำหนดเป็นหลักการให้งดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และในวรรคสอง ได้กำหนดให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสมาชิกสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด ให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาที่เหลืออยู่นั้นเป็นอันสิ้นสุดลงนับแต่วันที่จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่ง โดยการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ ได้กำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาตามข้อ ๒ แห่งประกาศ คสช. ดังกล่าว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สมาชิกสภาเมืองพัทยาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งตามประกาศ คสช. ที่ ๘๕/๒๕๕๗ ฯ ซึ่งแม้ว่าข้อ ๑ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับข้อ ๑ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับแต่งตั้งตามประกาศนี้วางลง ให้สภาท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่เหลืออยู่โดยไม่ต้องดำเนินการคัดเลือกสมาชิก

สภาท้องถิ่นแทนตำแหน่งที่ว่างก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวจะใช้บังคับกับกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นว่างลงและยังมีสมาชิกเหลืออยู่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดเท่านั้น โดยเมื่อใดก็ตามที่สมาชิกสภาเมืองพัทยาที่ได้รับแต่งตั้งตามประกาศนี้ว่างลงจนเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมด ย่อมจะต้องอยู่ในบังคับข้อ ๑ วรรคสอง แห่งประกาศ คสช. ที่ ๘๕/๒๕๕๗ ฯ ที่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เหลืออยู่เป็นอันสิ้นสุดลง ซึ่งมีผลทำให้ไม่มีสมาชิกเหลืออยู่และต้องดำเนินการคัดเลือกใหม่ทั้งหมด โดยไม่อาจนำข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้^{๑๔}

^{๑๔}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘๕/๒๕๕๗ กรณีตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพัทลุง (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๑๘/๒๕๖๔)



๒.๒ การปฏิบัติหน้าที่ การสอบสวน และการหยุดปฏิบัติหน้าที่



คำถาม ๑ : เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดผู้บริหารท้องถิ่นในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา และต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ประทับฟ้องในคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด โดยที่ผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากตำแหน่งเดิมไปแล้ว และได้รับการเลือกตั้งใหม่และอยู่ระหว่างการดำรงตำแหน่งเดิมในวาระใหม่ นั้น ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ หรือไม่



คำตอบ ๑ : เจตนารมณ์ประการหนึ่งของมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ก็เพราะว่าในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าผู้กระทำความผิดจะมีผลทำให้บุคคลนั้นหมดสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือเข้าดำรงตำแหน่งนั้นอีกต่อไป การให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้จึงเป็นการยุติความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้น ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งและกลับมาดำรงตำแหน่งเดิมใหม่ในอีกวาระหนึ่ง จึงมิได้ทำให้การต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามผลของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหรือการสั่งการใด ๆ ที่อาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้นกรณีผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ประทับฟ้องในคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิด โดยที่ผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากตำแหน่งเดิมไปแล้ว และอยู่ระหว่างการดำรงตำแหน่งเดิมในวาระใหม่ จึงต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยผลของมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ^{๑๕}

^{๑๕}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘๖/๒๕๖๕)





คำถาม ๒ : เมื่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ประทับฟ้องแล้ว ผู้กำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่อีกหรือไม่



คำตอบ ๒ : เมื่อการหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยผลของมาตรา ๙๓ ประกอบกับมาตรา ๘๑ แล้ว ผู้กำกับดูแลจึงไม่ต้องมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่อีก แต่ผู้กำกับดูแลยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลให้มีการหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามผลของกฎหมายอย่างเคร่งครัด^{๑๖}



คำถาม ๓ : คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นในเรื่องเสรีที่ ๑๐๘๑/๒๕๕๘ ว่า ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วด้วยเหตุอื่น การสอบสวนหรือดำเนินการเพื่อจะสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่การสั่งให้ออกนั้นจะมีผลทำให้บุคคลนั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นใดต่อไป อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๙/๒๕๖๒ ที่แตกต่างกันไป โดยวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวว่า หากผู้บริหารท้องถิ่นมิได้ดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ผู้กำกับดูแลย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งให้พ้นจากตำแหน่งอีกได้ กระทรวงมหาดไทยจะมีแนวทางในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร

^{๑๖}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ (เรื่องเสรีที่ ๑๔๘๖/๒๕๖๕)



คำตอบ ๓ : ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสรีจที่ ๑๐๘๑/๒๕๕๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๙/๒๕๖๒ เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ บัดนี้ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแก้ไขข้อขัดข้องในเรื่องดังกล่าวแล้วทุกฉบับ โดยกำหนดให้สามารถดำเนินการสอบสวนเพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้แม้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วไม่ว่าด้วยเหตุใด เว้นแต่เพราะเหตุตาย หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี^{๑๗}

^{๑๗}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติม (เรื่องเสรีจที่ ๖๖๗/๒๕๖๓)



๒.๓ การพ้นจากตำแหน่ง



คำถาม : ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น (เทศมนตรี*) ยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด การลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นจะมีผลสมบูรณ์นับแต่วันใด



คำตอบ : มาตรา ๔๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติว่า ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของมาตราดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ในการลาออก กฎหมายถือเจตนาของเทศมนตรีผู้ประสงค์จะลาออกเป็นใหญ่ เมื่อถือเช่นนั้นแล้ว การยื่นใบลาออกก็ย่อมจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ยื่น ณ สถานที่หรือต่อบุคคลตามระเบียบปฏิบัติอยู่ในทางราชการ สำหรับการยื่นหนังสือใด ๆ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีระเบียบหรือบทบัญญัติในเรื่องนี้วางไว้ชัดว่า จะต้องยื่นต่อมือผู้ว่าราชการจังหวัดเอง แต่มีระเบียบที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ให้รับไว้แทนได้ ในเรื่องเทศบาลตำบลนั้น มีหลายบทหลายมาตรา ซึ่งบัญญัติไว้ว่าให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และเทศบาลตำบลส่งเอกสารต่างๆ แม้แต่ร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในเรื่องนี้ย่อมถือได้ว่าตามที่เทศมนตรีได้ยื่นใบลาออกต่อนายอำเภอและนายอำเภอได้รับใบลานั้นส่งต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นการยื่นใบลาต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยถูกต้องตามความประสงค์ของมาตรา ๔๖ (๒) แล้ว ควรถือว่าการลาออกของเทศมนตรีได้ยื่นใบลาและเป็นผลสมบูรณ์ตั้งแต่วันที่ได้ยื่นใบลาออกต่อนายอำเภอ^{๑๘}

^{๑๘}บันทึก เรื่อง ทारीเกี่ยวกับเทศมนตรีลาออก (กรณีนาย อ.) (เรื่องเสร็จที่ ๔๒/๒๕๐๔)

*อนึ่ง ความเห็นดังกล่าวเป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับการมีผลของการยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัดของเทศมนตรี ซึ่งในปัจจุบัน ไม่มีตำแหน่งดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังมีบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการลาออก โดยให้ยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น มาตรา ๑๙ (กรณีสมาชิกสภาเทศบาล) มาตรา ๒๐ ทวิ (กรณีประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาล) มาตรา ๔๘ (กรณีนายกเทศมนตรี) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจึงยังคงสามารถนำไปปรับใช้ได้

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายนพดล เกียรติคุณ
นางชื่นสมน นิเวทวงศ์
นายอรรถสิทธิ์ กันมล
นางสาวอัลจนา พึ่งเย็น

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรรมการร่างกฎหมายประจำ
ผู้อำนวยการกองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง

ผู้จัดทำ

นางสาวพรทิพย์ ตัฒนวัฒน์
นางรัชณี รุจิขจรเดช
นายยงยุทธ ภูประดับกฤต
นายณนันทน์ จันทราชโลธร
นางสาวภาระวี สุวรรณดิษฐากุล
นายธีระพงศ์ มีลักษณะ
นางสาวอนัญญา ยศสุนทร
นายศรศักดิ์ ตันติวรวิทย์
นางสาวสุกฤตา ฉัตรพรณกุล

เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง

หมายเหตุ – ภาพประกอบจากเว็บไซต์ <https://www.freepik.com> และ <https://www.flaticon.com/>
