

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ ๒๑๕๕๓



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ทหารือเกี่ยวกับกรณีปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี

อ้างถึง หนังสือจังหวัดอุบลราชธานี ที่ อบ ๐๐๒๓.๔/๑๕๔๕๕ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๖

ตามที่จังหวัดอุบลราชธานีได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอทหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดเทศบาลที่ปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ตามมาตรา ๔๘ ปญจทศ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีที่นายสุวิทย์ ลิมาพันธ์ ปลัดเทศบาลตำบลขามป้อม ได้ปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตำบลขามป้อมในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี โดยการอนุมัติก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อม (แห่งใหม่) และออกประกาศเทศบาลตำบลขามป้อมเกี่ยวกับการประมูลการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อม (แห่งใหม่) ซึ่งจังหวัดอุบลราชธานีมีความเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตำบลขามป้อมของนายสุวิทย์ ลิมาพันธ์ ปลัดเทศบาลตำบลขามป้อม ดังกล่าว เป็นการกระทำที่เกินความจำเป็น จึงขอทหารือว่าความเห็นของจังหวัดอุบลราชธานีถูกต้องหรือไม่ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๘ เดรส ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ กล่าวคือ (๑) รับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย และ (๒) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล และมาตรา ๔๘ ปญจทศ วรรคสอง กำหนดว่า ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

คำว่า “จำเป็น” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายว่า ต้องเป็นอย่างนั้น, ต้องทำ, ขาดไม่ได้ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๔๘ ปญจทศ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเฉพาะในกิจการที่ต้องกระทำในขณะนั้นที่จะขาดเสียมิได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไปว่า กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ต้องกระทำในขณะนั้น ซึ่งจะขาดเสียมิได้หรือไม่ เช่น กิจการนั้นเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการโดยทันทีโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่อาจรอได้ ถ้าไม่ดำเนินการโดยทันที จะเกิดผลเสียหาย

/ ต่อสาธารณะ ...

ต่อสาธารณะ หรือบุคคลอื่น ๆ หรือเทศบาล หรือกรณีที่มีเงื่อนไขให้ต้องทำในขณะนั้น เช่น เงื่อนไขตามกฎหมายหรือตามข้อผูกพันใดที่กำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติ โดยไม่อาจที่จะรอการดำเนินการไว้ก่อนได้

๒. ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ สภาเทศบาลตำบลขามป้อมได้มีมติในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เห็นชอบให้เทศบาลตำบลขามป้อมดำเนินการก่อสร้างสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อมแห่งใหม่ โดยใช้ที่ดินราชพัสดุ และเห็นชอบให้กู้เงินจากสถาบันการเงิน จำนวน ๑๒,๙๓๗,๗๙๐ บาท เพื่อใช้ก่อสร้างสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อมดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ เทศบาลตำบลขามป้อมได้ทำหนังสือถึงนายอำเภอเขมราฐ ขอส่งเอกสารประกอบการกู้เงินเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีในฐานะที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการอนุมัติให้เทศบาลกู้เงินในวงเงินไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท พิจารณาอนุมัติ โดยเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ คณะกรรมการพิจารณากลับกรองการกู้เงินจังหวัดอุบลราชธานีได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๕ เห็นชอบให้เทศบาลตำบลขามป้อมกู้เงินจากธนาคารออมสิน สาขาเขมราฐ จำนวน ๑๒,๙๓๗,๗๙๐ บาท เพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อมตามที่ขอมา และเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เทศบาลตำบลขามป้อม โดยนายวิเชียร วิชัย นายกเทศมนตรีตำบลขามป้อม ได้มีหนังสือถึงผู้จัดการธนาคารออมสิน สาขาเขมราฐ ขอกู้เงินจากธนาคารออมสิน สาขาเขมราฐ จำนวน ๑๒,๙๓๗,๗๙๐ บาท แล้วนายวิเชียร วิชัย นายกเทศมนตรีตำบลขามป้อมได้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ กองคลัง เทศบาลตำบลขามป้อม ได้จัดทำบันทึกถึงนายกเทศมนตรีตำบลขามป้อมว่า นายกเทศมนตรีตำบลขามป้อมได้อนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อม บ้านทรายมูล หมู่ที่ ๑๐ ขนาด ๓๑ x ๖๑.๕๐ เมตร จำนวน ๒ ชั้น เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงต้องดำเนินการ ซึ่งขณะนี้อยู่ในห้วงที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลขามป้อม และนายกเทศมนตรีตำบลขามป้อมพ้นจากตำแหน่งเพราะครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งตามระเบียบกฎหมาย หากการประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้าหรือมีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้ระยะเวลาการก่อสร้างเนิ่นนานออกไปอีก ค่าวัสดุอุปกรณ์ในการก่อสร้างอาจปรับราคาเพิ่มขึ้นตามราคาท้องตลาด รวมทั้งรัฐบาลจะประกาศกำหนดขึ้นค่าแรงขั้นต่ำใหม่ทั่วประเทศ จะทำให้ต้นทุนในการก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้เทศบาลและประชาชนเสียผลประโยชน์ จึงขออนุมัติดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อม ดังนี้

(๑) กำหนดวงเงินขออนุมัติจำนองครั้งนี้ จำนวน ๑๒,๙๓๗,๐๐๐ บาท

(๒) กำหนดระยะเวลาต้องการใช้พัสดุที่จะจำนองครั้งนี้ เป็นเวลา ๔๒๐ วัน

(๓) ขออนุมัติจ้างโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อม บ้านทรายมูล หมู่ที่ ๑๐ ขนาด ๓๑ x ๖๑.๕๐ เมตร จำนวน ๒ ชั้น รายละเอียดตามปริมาณงานและแบบแปลนของเทศบาลตำบลขามป้อม โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง

/ (ฉบับที่ ๙) ...

(ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๒๗ (๗) และประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อ การจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ข้อ ๗

(๔) ขอแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดหาพัสดุ ประกอบด้วย คณะกรรมการดำเนินการ ประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ คณะกรรมการตรวจรับการจ้าง ผู้ควบคุมงาน เจ้าหน้าที่อื่นๆ และคณะกรรมการ สังเกตการณ์ และนายสุวิทย์ สิมพันธ์ ปลัดเทศบาลตำบลขามป้อม ในฐานะปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบล ขามป้อม ได้อนุมัติตามที่เสนอ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๕

ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีได้ให้ความเห็นชอบ ในบันทึกข้อความของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ อนุมัติให้เทศบาลตำบลขามป้อมกู้เงินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อม ตามที่เทศบาลตำบล ขามป้อมร้องขอ

การปฏิบัติราชการของนายสุวิทย์ สิมพันธ์ ปลัดเทศบาลตำบลขามป้อม ดังกล่าว เป็นการ ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่การที่ปลัดเทศบาล จะปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรีนั้น จะกระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น กล่าวคือ กิจการที่จะทำนั้นต้องเป็นกรณีมีเหตุที่จะต้องดำเนินการโดยทันที โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือรอได้ ถ้าไม่ทำแล้วจะเกิดความเสียหายแก่เทศบาลหรือประชาชน เช่น เมื่อมีภัยพิบัติได้แก่อุทกภัย เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือใกล้จะมาถึง อันจะทำให้หรืออาจทำให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่เทศบาลและประชาชน การช่วยเหลือ ประชาชนผู้ประสบอุทกภัยหรือเตรียมตัวป้องกันอุทกภัยจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องทำ แต่กระนั้นการปฏิบัติหน้าที่ นายกเทศมนตรีตำบลขามป้อมของนายสุวิทย์ สิมพันธ์ ดังกล่าว ปรากฏเหตุผลในบันทึกของกองคลัง เทศบาล ตำบลขามป้อม ฉบับลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ว่า หากการประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบล ขามป้อมล่าช้าหรือมีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้ระยะเวลาการก่อสร้างเนิ่นนานออกไปอีก ค่าวัสดุอุปกรณ์ในการ ก่อสร้างอาจปรับราคาเพิ่มขึ้นตามราคาท้องตลาด รวมทั้งรัฐบาลจะประกาศกำหนดขึ้นค่าแรงขั้นต่ำใหม่ ทั่วประเทศจะทำให้ต้นทุนในการก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้เทศบาลและประชาชนเสียผลประโยชน์ เช่นนี้ เหตุผลดังกล่าวยังมีใช้เหตุจำเป็นตามนัยแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๘ ปญจทศ วรคสอง อีกทั้งสภาเทศบาลตำบลขามป้อมได้มีมติให้เทศบาลตำบล ขามป้อมก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลแห่งใหม่ และกู้เงินเพื่อก่อสร้างอาคารดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แต่เทศบาลตำบลขามป้อมเพิ่งจะส่งเอกสารเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ในฐานะที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการพิจารณาและอนุมัติให้เทศบาลกู้เงิน เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ และขณะที่ นายสุวิทย์ สิมพันธ์ ปลัดเทศบาลตำบลขามป้อม ลงนามอนุมัติให้ จัดจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อมแห่งใหม่ ตามบันทึกของกองคลัง เทศบาลตำบล ขามป้อม ฉบับลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีในฐานะที่ได้รับมอบอำนาจ

/ จาก ...

จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก็ยังมีได้อนุมัติให้เทศบาลตำบลขามป้อมกู้เงิน ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีได้อนุมัติให้เทศบาลตำบลขามป้อมกู้เงินดังกล่าวได้เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ ตามบันทึกข้อความฉบับลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีเสนอ จึงเป็นการกระทำการจัดจ้างไปก่อนที่เทศบาลตำบลขามป้อมจะได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้กู้เงินมาดำเนินการได้ ตามมาตรา ๖๖ (๖) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดว่า การกู้เงินจะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว รวมทั้งเทศบาลตำบลขามป้อมเพิ่งจะทำหนังสือขอกู้เงินไปยังธนาคารออมสิน สาขาเขมราฐ ตามหนังสือ ที่ อบ ๕๔๘๐๑/๑๐๘๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ยังมีได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากธนาคารออมสินว่าจะให้กู้เงินหรือไม่ ธนาคารออมสินได้แจ้งผลการพิจารณาอนุมัติให้ทราบตามหนังสือของธนาคารออมสิน ที่ อบ.ร. (สข.) ๙๙/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ การที่เทศบาลตำบลขามป้อมได้มีหนังสือ ที่ อบ ๕๔๘๐๑/๑๐๘๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ขอกู้เงินดังกล่าวนี้ไปยังธนาคารออมสินก็กระทำไปก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้อนุมัติด้วยเช่นเดียวกัน อีกทั้งไม่มีหลักฐานว่า เทศบาลตำบลขามป้อมมีเหตุผลความจำเป็นใดที่จะต้องรีบก่อสร้างอาคารดังกล่าว โดยมีอาจหลักเลียงหรือรอไว้ได้ ซึ่งเทศบาลตำบลขามป้อมก็ยังคงใช้อาคารสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อมเดิมที่ยังใช้อยู่ในขณะนี้ได้ สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่นมีความเห็นว่า การที่นายสุวิทย์ สิมพันธ์ ปลัดเทศบาลตำบลขามป้อม ในฐานะปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลขามป้อม อนุมัติให้เทศบาลตำบลขามป้อมจัดจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล ตามบันทึกกองคลัง เทศบาลตำบลขามป้อม ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ เรื่อง รายงานขอความเห็นชอบในการจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ และลงนามในประกาศเทศบาลตำบลขามป้อม เรื่อง การประมูลการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลขามป้อม บ้านทรายมูล หมู่ ๑๐ ตำบลขามป้อม อำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ยังไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นใดที่ปลัดเทศบาลตำบลขามป้อมจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตำบลขามป้อมในการอนุมัติและออกประกาศดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของจังหวัดอุบลราชธานี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายสมดี คชาภัยยืน)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑๘๐๐๖

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล

โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๔-๖