



ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๑๒๐๘๕

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอิษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

เรื่อง ทาหรือเกี่ยวกับการนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรี

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีจที่ ๑๔๓๔/๒๕๖๗) เรื่อง การนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ทาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรี กรณีได้รับข้อหาหรือจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ประเด็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระแล้ว ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล หรือเทศบาลเมืองจะนับวาระการดำรงตำแหน่งอย่างไร หรือหากปัจจุบันดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบล ต่อมายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง การนับวาระการดำรงตำแหน่งจะเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมือง หรือนับวาระต่อจากเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบล

กระทรวงมหาดไทยขอเรียนว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวและมีความเห็นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. กรณีมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง วาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่มีการจัดตั้งขึ้นนั้นจะเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือนับต่อเนื่องจากการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม เห็นว่า มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลดังกล่าวพ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้ง ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเทศบาล จะเห็นได้ว่า ในการเปลี่ยนสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลนั้นได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลเดิมย่อมพ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยเหตุนี้ เทศบาลที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งและเป็นนิติบุคคลคนละนิติบุคคลกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่สิ้นสภาพไป ประกอบกับมิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้นับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีนี้จึงต้องนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่

/๒. กรณีที่มี ...

๒. กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง วาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น จะเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองหรือนับต่อเนื่องจากการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลเดิม เห็นว่า มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลอาจถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ดังนั้น เทศบาลตำบลหนึ่งเทศบาลตำบลใดมีสภาพแห่งท้องถิ่นเหมาะสมที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง ก็อาจมีประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะให้เป็นเทศบาลเมืองได้ หน้าที่และอำนาจและวิธีการบริหารเทศบาลเมืองก็เปลี่ยนแปลงไปเป็นองค์กรใหม่ที่แตกต่างไปจากองค์กรเดิม ทั้งนี้ เมื่อมีประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะให้เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองซึ่งมีผลเป็นการจัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นใหม่แล้ว เทศบาลตำบลนั้นจะพ้นจากสภาพแห่งเทศบาลตำบลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป โดยต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่นั้นภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ดังนั้น เทศบาลตำบลเดิมจะสิ้นสภาพไปเมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นใหม่ ประกอบกับมิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้นับวาระการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ต่อเนื่องจากวาระการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิมในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ดังนั้น ในกรณีนี้จึงต้องนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่

ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงขอความร่วมมือจังหวัด ทุกจังหวัด แจ้งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายอรรษิษฐ์ สัมพันธ์รัตน์)
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@dla.go.th
ผู้ประสานงาน นายชนาวุธ เหล่าเจริญพาณิชย์
โทร ๐๖๑ ๐๖๐ ๗๘๙๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี
ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล
หรือมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง*

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๙๗๘๓ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทยได้รับการหารือปัญหาข้อกฎหมาย กรณีสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๔๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ว่า หากเดิมมีผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง จะนับวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวอย่างไร หรือหากปัจจุบันมีผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบล ต่อมาเทศบาลตำบลนั้นยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง การนับวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวจะเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองหรือนับวาระต่อจากเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบล

๒. กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๒.๑ ประเด็นหารือกรณีมีผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง จะนับวาระการดำรงตำแหน่งอย่างไร มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ เห็นว่า มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลนั้นพ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป โดยบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า การเข้าสู่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ และนายก องค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็น เทศบาล ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนี้ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาลฯ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล ดังนั้น การนับวาระการดำรง ตำแหน่งของผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็น นายกเทศมนตรี จะต้องเริ่มนับวาระแรกของการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมื่อมีการยกฐานะเป็น เทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นคนละรูปแบบ ใช้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนละฉบับ จึงไม่อาจถือว่า ดำรงตำแหน่งมาแล้วสองวาระติดต่อกันได้

แนวทางที่ ๒ เห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายยึดหลักพื้นที่ แม้องค์การ บริหารส่วนตำบลกับเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนละรูปแบบ ใช้กฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นคนละฉบับ แต่หากมีการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การเริ่มนับ วาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นใหม่จะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และทำให้ ผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ในตำแหน่งนานเกินไป การนับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วต่อมามีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมืองจึงต้อง นับวาระการดำรงตำแหน่งเดิมด้วย

๒.๒ ประเด็นหารือกรณีที่ปัจจุบันมีผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาล ตำบล และต่อมาเทศบาลตำบลนั้นยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง การนับวาระการดำรงตำแหน่ง จะเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมือง หรือนับวาระต่อจากเมื่อครั้งดำรง ตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบล มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ เห็นว่า การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้น จากตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๘ สัตต โดยมีหลักการและเหตุผลว่า ควรกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นในลักษณะทำนองเดียวกับวาระการดำรง ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหากไม่จำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นน่าจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี อีกทั้งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดง ที่ อร. ๑/๒๕๖๓ สรุปได้ว่า เทศบาลเมือง ล้อมแรดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่โดยการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบล ล้อมแรดเป็นเทศบาลเมืองล้อมแรด ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงเป็นองค์กรเดียวกันเพียงแต่มีการยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองเท่านั้น โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลเมืองก็เป็นชุดเดิมที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลตำบล ประชาชนก็ยังคงเป็นผู้ซึ่งอยู่อาศัยในเขตการดูแลของเทศบาลตำบลเดิม อีกทั้งงบประมาณ และบรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิและสิทธิเรียกร้องของเทศบาลตำบล ก็ให้โอนไปเป็นของเทศบาลเมือง รวมทั้งบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วกับเทศบาลตำบลก็ยังคงให้ใช้บังคับต่อไป

ตามมาตรา ๑๓ วรரசสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบล และต่อมาเทศบาลตำบลนั้นมีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง และผู้นั้นได้รับเลือกตั้งใหม่ให้มาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมือง กรณีจึงต้องนับวาระการดำรงตำแหน่งต่อจากเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบล

แนวทางที่ ๒ เห็นว่า แม้การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันก็ตาม หากต่อมาเทศบาลตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองแล้ว มีผลทำให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๓ ประกอบกับมาตรา ๔๘ ปัญจทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และหากเทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองโดยจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ และนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมือง กรณีจึงไม่อาจนับวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลและนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองติดต่อกันได้ ทั้งนี้ เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสรีจิติ ๑๘๗ - ๑๘๘/๒๕๕๘ ที่เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลล่อมแรดพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระ แต่การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นการพ้นจากตำแหน่งในเทศบาลตำบลล่อมแรด เมื่อต่อมาเทศบาลตำบลล่อมแรดได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองล่อมแรดโดยยังไม่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเมืองขึ้นใหม่ จึงไม่มีผู้ใดเคยพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเมือง

เนื่องจากการหารือร่วมกันในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวในชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ข้อยุติ ประกอบกับเพื่อให้การพิจารณาในเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นแนวทางการปฏิบัติแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีประสิทธิภาพ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๘ สัตต^๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อบัญญัติห้ามมิให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระ อย่างไรก็ตาม บัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ดังนั้น ในการตีความบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องใช้หลักการตีความกฎหมายโดยเคร่งครัด

^๒มาตรา ๔๘ สัตต นายกเทศมนตรีมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเสียใหม่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล หรือเทศบาลเมือง วาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่มีการจัดตั้งขึ้นนั้น จะเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือนับต่อเนื่องจากการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม เห็นว่า มาตรา ๔๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลดังกล่าวพ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป ประกอบกับ มาตรา ๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ กำหนดว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายใน สี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล จะเห็นได้ว่า ในการเปลี่ยนสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งแตกต่างจากที่เป็นอยู่เดิม และเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลเดิมนั้นพ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการจัดตั้งเทศบาลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ขึ้นมาแทน ทั้งนี้ การจัดตั้ง

“มาตรา ๔๒ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดาขบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

“มาตรา ๗ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เทศบาลเป็นทววงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

“มาตรา ๘ เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ปลัดเทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

การดำเนินการ หน้าที่และอำนาจของเทศบาล ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับสมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีนั้นย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ โดยพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ได้กำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่ได้มีการจัดตั้งใหม่นั้นไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากเดิม ด้วยเหตุนี้ เทศบาลที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งและเป็นนิติบุคคลคนละนิติบุคคลกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่สิ้นสภาพไป และตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มีการเลือกตั้งใหม่ก็เป็นคนละตำแหน่งกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ประกอบกับมิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้นับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเทศบาลต่อเนื่องกัน ดังนั้น การนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๘ สัตต^๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ในกรณีนี้ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง วาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น จะเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองหรือนับต่อเนื่องจากการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลเดิม เห็นว่า มาตรา ๗^๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ กำหนดให้ท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลอาจถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ดังนั้น เทศบาลตำบลหนึ่งเทศบาลตำบลใดมีสภาพแห่งท้องถิ่นเหมาะสมที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง ก็อาจมีประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะให้เป็นเทศบาลเมืองได้ โดยการเปลี่ยนแปลงฐานะดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ของเทศบาลเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง หน้าที่และอำนาจและวิธีการบริหารเทศบาลเมืองก็เปลี่ยนแปลงไป เป็นองค์กรใหม่ที่แตกต่างไปจากองค์กรเดิม ทั้งนี้ เมื่อมีประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะให้เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองซึ่งมีผลเป็นการจัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นใหม่แล้ว/เทศบาลตำบลนั้นจะพ้นจากสภาพแห่งเทศบาลตำบลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป โดยต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่นั้นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมาตรา ๑๓ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ดังนั้น เทศบาลตำบลเดิมจะสิ้นสภาพไปเมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นใหม่ โดยต้องมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองภายหลังจากที่มีการจัดตั้งเทศบาลเมืองดังกล่าว เทศบาลเมืองที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเทศบาลตำบลที่สิ้นสภาพไป

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๙มาตรา ๑๓ ภายใต้อำนาจมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามความในวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิมให้ออนไปเป็นของเทศบาลใหม่ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไป

โดยที่การพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นต้องพิจารณาจากการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น ๆ การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ย่อมเป็นการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลเดิมที่ได้สิ้นสภาพไปแล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้นับวาระการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ต่อเนื่องจากวาระการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิมในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ดังนั้น การนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองตามมาตรา ๔๘ สัตต^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ในกรณีนี้ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่



(นายนพดล เกียรติฤกษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

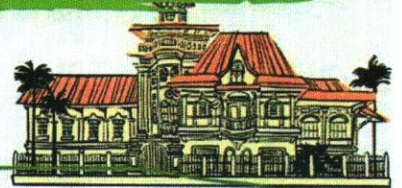
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๖๗

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

หารือเกี่ยวกับการนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรี

ความเป็นมา



กระทรวงมหาดไทยหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายก อบต. และนายกเทศมนตรี กรณีได้รับข้อหารือจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ประเด็นนายก อบต. หรือนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระแล้ว ต่อมา อบต. ยกฐานะเป็น กต. หรือ ทม. หรือหากปัจจุบันเป็นนายก กต. ต่อมาเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็น ทม. จะนับวาระการดำรงตำแหน่งอย่างไร



กรณี อบต. จัดตั้งเป็นเทศบาล

แนวทาง 1 เห็นว่า วาระต้องเริ่มนับวาระแรกเมื่อมีการยกฐานะ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้ง อปท. คนละฉบับ
แนวทาง 2 เห็นว่า ต้องนับวาระที่เคยดำรงตำแหน่งก่อนยกฐานะด้วย โดยเจตนารมณ์ยึดพื้นที่เป็นสำคัญ

กรณี กต. เปลี่ยนแปลงฐานะเป็น ทม.

แนวทาง 1 เห็นว่า วาระต้องนับวาระที่เคยดำรงตำแหน่งก่อนเปลี่ยนแปลงฐานะด้วย เนื่องจากกฎหมายฉบับเดียวกัน
แนวทาง 2 เห็นว่า วาระจะต้องเริ่มนับวาระใหม่เมื่อเปลี่ยนแปลงฐานะ แม้จะเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันแต่หากมีการเปลี่ยนแปลงฐานะกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา



1. บทบัญญัติการห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิการตีความจึงต้องตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัด
2. ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้นับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเคยดำรงตำแหน่งมาก่อนยกฐานะหรือเปลี่ยนแปลงฐานะ
3. จึงต้องนับวาระตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมืองที่มีการยกฐานะหรือเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นใหม่ ไม่นับวาระที่เคยดำรงตำแหน่งก่อนยกฐานะหรือเปลี่ยนแปลงฐานะ

(ตามความเห็น คกก. กฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 1434/2567)

