๙๔

ที่ นศ ๐๐๒๓.๔/ว ๒๔๕๐

ศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช
ถนนราชดำเนิน นศ ๘๐๐๐๐

๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง หารือเกี่ยวกับแนวทางการตราเทศบัญญัติควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอย

เรียน นายอำเภอทุกอำเภอ, นายกเทศมนตรีนครนครศรีธรรมราช ,นายกเทศมนตรีเมืองปากพนัง นายกเทศมนตรีเมืองทุ่งสง และนายกเทศมนตรีเมืองปากพูน

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๐๖๗๙๗ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยจังหวัดนครศรีธรรมราชได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้พิจารณาและให้ความเห็นในเรื่องหารือของจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดชลบุรี เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการตราเทศบัญญัติเพื่อควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอยขึ้นใช้บังคับในเขตเทศบาล รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย จังหวัดนครศรีธรรมราชจึงขอส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (สามารถดาวน์โหลดได้ทาง www.nakhonlocal.go.th)

จึงเรียนมาเพื่อทราบและใช้ประกอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป สำหรับอำเภอขอให้แจ้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ดำเนินการต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายพินิจ บุญเสิศ)
**รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ปฏิบัติราชการแทน**
**ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช**

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
กลุ่มงานกฎหมายระเบียบและเรื่องร้องทุกข์
โทร./โทรสาร ๐-๗๕๓๕-๖๑๔๔ ต่อ ๑๖,๑๙

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๐๖๗๙๗

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กทม. ๑๐๒๐๐

๑ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง หารือเกี่ยวกับแนวทางการตราเทศบัญญัติควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอย

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี

อ้างถึง ๑.หนังสือจังหวัดปทุมธานี ที่ ปท ๐๐๒๓.๔/๔๗๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๗
๒.หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๒๖๕๘ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ตามที่จังหวัดปทุมธานีได้ขอหารือเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ กรณีที่เทศบาลนครรังสิตประสงค์จะตราเทศบัญญัติควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอยขึ้นใช้บังคับในเขตเทศบาลนครรังสิต และกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง นั้น

กระทรวงมหาดไทยขอแจ้งผลการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวดังนี้

๑. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐ (๑) (๙) มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) กำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลด้วย ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และ (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ กำหนดว่า ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

/มีอำนาจ ...

มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ กล่าวคือ (๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ (๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(๒) ในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า "สาธารณภัย" หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย และพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า "สาธารณภัย" หมายถึง ภัยที่เกิดแก่คนหมู่มากอย่างไฟไหม้ น้ำท่วมฯ ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากภัยธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังได้กำหนดแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ กล่าวคือ มาตรา ๒๐ กำหนดว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๒๑ ได้กำหนดว่า เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) สั่งข้าราชการพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงาน อาสาสมัคร และบุคคลใดๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๒) ใช้อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยเท่าที่จำเป็นเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๓) ใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนทุกระบบที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยหรือท้องที่ที่เกี่ยวเนื่อง (๔) ขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๕) สั่งห้ามเข้าหรือให้ออกจากพื้นที่ อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด และ (๖) จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยโดยทั่วถึงและรวดเร็ว โดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติเพื่อที่จะป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และความในมาตรา ๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าว กำหนดให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งบุคคลใดๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ เมื่อคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นเท่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อควบคุมการปล่อยโคมลอยหรือบั้งไฟเพื่อป้องกันมิให้เกิดสาธารณภัยได้

/(๓) โดย ...

(๓) โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐ (๑) คือ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ และองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๗ (๔) คือ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น เทศบาลจึงสามารถตราเทศบัญญัติเพื่อกำหนดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยขึ้นใช้บังคับในเขตของตนได้ ซึ่งการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น คือ การรักษาภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมโดยมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุขได้ และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ขึ้นใช้บังคับในเขตของตนได้

พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ยังได้ให้ความหมายของคำว่า “ข้อบัญญัติ” หมายถึง กฎหมายที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา และให้ความหมายของคำว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายถึง ข้อบังคับซึ่งออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เทศบัญญัติและข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นกฎหมายที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตของตน และตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า “กฎ” ไว้หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ก็ได้ให้ความหมายของคำว่า “กฎ” ไว้เช่นเดียวกันว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ การตราเทศบัญญัติ

/และ ...

และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องกระทำให้ถูกต้องโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ต้องไม่ตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

การที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องใดขึ้นใช้บังคับในเขตของตนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับสภาพของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ว่ามีข้อเท็จจริงใดเกิดขึ้นอันเป็นปัญหาอุปสรรคหรือความเดือดร้อนของประชาชนที่สมควรต้องตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือความเดือดร้อนดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ของตน เช่น มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความไม่ปลอดภัยอันเกี่ยวกับสาธารณภัยในเขตของตนอย่างไร เพียงใด เกิดจากสาเหตุใด การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมของพื้นที่และความเป็นอยู่ของประชาชนเพื่อพิจารณาว่าสมควรนำวิธีการใดมาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น

(๔) เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นแล้วเห็นว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในเขตเทศบาลนครรังสิตมีบริเวณที่มีบ้านเรือน อาคารร้านค้าอยู่หนาแน่น และในช่วงเทศกาลลอยกระทงมีประชาชนจำนวนมากทั้งในเขตเทศบาลนครรังสิตและนอกเขตเทศบาลจุดไฟปล่อยโคมลอยแทนการลอยกระทง ซึ่งในการปล่อยโคมลอยดังกล่าวได้สร้างหรืออาจสร้างปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชน กล่าวคือ โคมลอยได้ลอยไปติดหรือลอยไปตกพาดสายไฟฟ้าส่งผลกระทบให้ไฟฟ้าดับ ไฟไหม้เสาส่งวิทยุสื่อสาร ลอยไปติดอาคารบ้านเรือนของประชาชนจนเกิดอัคคีภัย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน ตามที่เทศบาลนครรังสิตชี้แจงมา อันถือเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่แล้ว และการปล่อยโคมลอยก็มิใช่ศิลปะ จารีตประเพณี หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นนี้ที่ปฏิบัติกันมาก่อน และการควบคุมการปล่อยโคมลอยมิได้กระทบต่อสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ ดังนั้น เมื่อเทศบาลนครรังสิตได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นเพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของประชาชนในเขตของตนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยอันเนื่องจากเหตุดังกล่าวแล้ว เทศบาลนครรังสิตก็สามารถตราเทศบัญญัติของเทศบาลนครรังสิตเพื่อควบคุมการปล่อยโคมลอยเพื่อมิให้บุคคลใดทำการปล่อยโคมลอยในอันที่จะทำหรืออาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเขตเทศบาลนครรังสิต เช่น เกิดเพลิงไหม้หรือความเสียหายอื่นใด เพื่อรักษาภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมโดยมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุขได้ โดยต้องกำหนดวิธีการให้เหมาะสม ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็นหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น เช่น การกำหนดบริเวณห้ามปล่อยโคมลอย หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนเวลาหรือเงื่อนไขในการปล่อยโคมลอยที่ปลอดภัย ขึ้นใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๕๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒

๒. คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เทศบาลนครรังสิตจะออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอยได้หรือไม่ เนื่องจากในบริเวณเขตเทศบาลนครรังสิต มีบ้านเรือน อาคารร้านค้าอยู่หนาแน่น และในช่วงเทศกาล

/ลอย ...

ลอยกระทงมีประชาชนจำนวนมากทั้งในเขตเทศบาลนครรังสิตและนอกเขตเทศบาลจุดไฟปล่อยโคมลอยแทนการลอยกระทง ซึ่งในการปล่อยโคมลอยดังกล่าวได้สร้างหรืออาจสร้างปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชน นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๖๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดว่า เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ ซึ่งตามมาตรา ๕๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมาตรา ๑๖ (๒๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เทศบาลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประชาชน ดังนั้น เทศบาลนครรังสิตจึงมีอำนาจออกเทศบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในเขตของตนเพื่อป้องกันการเกิดอัคคีภัยจากการปล่อยโคมลอยได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ตามมาตรา ๖๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า กรณีการควบคุมการจำหน่ายโคมลอยนั้น เห็นว่า กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะควบคุมการจำหน่ายโคมลอยจะมีผลกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพได้ อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจในการจำกัดสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้ไว้ นอกจากนั้นการที่ประชาชนซื้อโคมลอยไปก็ไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีการปล่อยโคมลอยในเขตเทศบาลนครรังสิตเสมอไป ดังนั้น การควบคุมการจำหน่ายโคมลอยจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในการประกอบอาชีพด้วย

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้จังหวัดปทุมธานีนำความเห็นดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายจรินทร์ จักกะพาก)
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๕
โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

รายงานการประชุม
คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑
ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘
วันพุธที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘
ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย สป. ชั้น ๖ อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

---

ผู้มาประชุม

| | | | |
|---|---|---|---|
| ๑. | นายแก่นเพชร | ช่วงรังษี | ประธานกรรมการ |
| | รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ด้านบริหาร | | |
| ๒. | นายอัครเดช | เจิมศิริ | กรรมการ |
| | ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย | | |
| ๓. | ศ. พิเศษ กมลชัย | รัตนสกาววงศ์ | กรรมการ |
| ๔. | นายสุพล | ยุติธาดา | กรรมการ |
| ๕. | นายชูเกียรติ | รัตนชัยชาญ | กรรมการ |
| ๖. | นายปริญญา | อุดมทรัพย์ | กรรมการ |
| ๗. | นายพินัย | อนันตพงศ์ | กรรมการ |
| ๘. | นายธวัชชัย | ฟักอังกูร | กรรมการ |
| ๙. | นายเอกศักดิ์ | ตรีกรุณาสวัสดิ์ | กรรมการ |
| ๑๐. | นายกฤติธาดา | จารุสกุล | กรรมการ |
| | รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป. | | |
| ๑๑. | นายคณิต | คงช่วย | กรรมการและเลขานุการ |
| | นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป. | | |
| ๑๒. | นายยงยุทธ | ชื้นประเสริฐ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| | นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป. | | |

ผู้ไม่มาประชุม

| | | | |
|---|---|---|---|
| ๑. | นายสวัสดิ์ | ส่งสัมพันธ์ | ลาการประชุม |
| ๒. | ศ พิเศษ ยุวัฒน์ | วุฒิเมธี | ลาการประชุม |
| ๓. | นางสาววัณณนา | บุนนาค | ลาการประชุม |

ผู้เข้าร่วมประชุม

| | | | |
|---|---|---|---|
| ๑. | นางสาวจิตรลดา | เหลืองภิรมย์ | นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป. |
| ๒. | นางสาวชัชฎาภรณ์ | กอผจญ | นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สป. |
| ๓. | นายมงคลชัย | คลังทอง | นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สป. |

ผู้แทนกรมการปกครอง (สำนักการสอบสวนและนิติการ)

| | | | |
|---|---|---|---|
| ๑. | นายกฤชัย | ฉายรัศมีกุล | ผู้อำนวยการส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย ๒ |
| ๒. | นายประเวศน์ | ประคองวงษ์ | หัวหน้ากลุ่มสมาคมมูลนิธิ |
| ๓. | นายสมชัย | เลิศประสิทธิพันธ์ | หัวหน้ากลุ่มมาตรฐานและระเบียบกฎหมาย |

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น(สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น)

| | | | |
|---|---|---|---|
| ๑. | นายสัญจิต | พวงนาค | ผู้อำนวยการส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล |

| | | |
|---|---|---|
| ๒. นางสาวสุขวสา | ศรีสุเทพ | นิติกรชำนาญการ |

ผู้แทนจังหวัดปทุมธานี

| | | |
|---|---|---|
| ๑. นายฉัตรชฎา | สมสะอาด | หัวหน้ากลุ่มกฎหมาย สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด |
| ๒. นายมนตรี | มากเพชร | หัวหน้างานท้องถิ่น |
| ๓. นายสมยศ | พงศ์ธิรการ | รองปลัดเทศบาลนครรังสิต |
| ๔. นายจาตุวัฒน์ | วงษ์จีน | หัวหน้าฝ่ายนิติการ เทศบาลนครรังสิต |

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๐๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งที่ประชุมทราบ

- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุม

รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯได้ตรวจพิจารณารายงานการประชุมดังกล่าวแล้วไม่มีการแก้ไข

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณา

๓.๑ กรมการปกครองได้ขอหารือกรณีการจัดตั้งมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ไม่เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้แทนการปกครองชี้แจงว่า

๑. เรื่องเดิม

กรุงเทพมหานครได้ส่งคำขออนุญาตจดทะเบียนจัดตั้ง “มูลนิธิวังไชยา” มาเพื่อให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะนายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานครพิจารณาอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งและกรมการปกครอง (สำนักการสอบสวนและนิติการ) ได้ตรวจสอบคำขอและเอกสารประกอบการขออนุญาตจดทะเบียนจัดตั้งแล้วเห็นว่าครบถ้วนถูกต้อง จึงได้เสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะนายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานครให้พิจารณาอนุญาตจดทะเบียนต่อไป

๒. ข้อเท็จจริง

๒.๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นว่า สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง จัดตั้งขึ้นตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๔๕ มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๓ (๗) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมาย งานนิติกรรมสัญญา งานเกี่ยวกับความผิดทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม รวมทั้งการให้คำปรึกษาวินิจฉัย และตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบกลั่นกรองในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ การที่มูลนิธิดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ตามข้อ ๖ เกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากการกุศล หรือ สลากประเภทต่างๆ ที่ออกโดยสำนักงานสลากกินแบ่งหรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาต หรือมอบหมายให้จำหน่าย หรือจ่ายรางวัล เพื่อช่วยเหลือส่งเสริม สนับสนุน ให้การสงเคราะห์แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักการสอบสวนและนิติการเท่านั้น รวมทั้งสนับสนุนกิจการและการดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลด้านสาธารณประโยชน์ และสาธารณกุศล อาจเกิดปัญหาการมีส่วนได้เสีย เนื่องจากกรรมการและเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิ ฯ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้

อำนาจทางปกครอง และเป็นผู้ยื่นคำขอเกี่ยวกับการควบคุมและการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต การออกสลากการกุศลชนิดต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ ในขณะเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเป็นไปด้วยความรอบคอบ ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นควรเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาในประเด็นดังกล่าวว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร ก่อนนำเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะนายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานครพิจารณาอนุญาตต่อไป

๒.๒ สำนักการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยแจ้งว่า ได้ตรวจสอบพบว่า ส่วนราชการหลายแห่งจัดตั้งมูลนิธิเพื่อรับดำเนินการภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือของส่วนราชการอื่น โดยอ้างเหตุผลว่า ไม่มีเอกชนมารับงาน และเพื่อความคล่องตัวในการทำงานตามภารกิจให้สำเร็จตามแผนงานประจำปีที่กำหนดไว้ จึงเสมือนเป็นการจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมาเป็นนิติบุคคลเพื่อรับงานของทางราชการ โดยไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ทำได้ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๐ "มูลนิธิได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมิได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน" ซึ่งสำนักการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิของส่วนราชการนายทะเบียนเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการพิจารณาวัตถุประสงค์ตามข้อบังคับของมูลนิธิที่ขอจัดตั้ง จึงเห็นควรที่กระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาอนุญาตการจัดตั้งมูลนิธิให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้มีการจัดตั้งมูลนิธิของส่วนราชการเพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการรับดำเนินการภารกิจของหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นได้

๒.๓ ปัจจุบันมีการยื่นคำขออนุญาตจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิเป็นจำนวนมาก ซึ่งปรากฏว่ามีมูลนิธิที่ขออนุญาตจัดตั้งบางแห่งมีวัตถุประสงค์ไม่เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ โดยมักจะมีการกล่าวอ้างว่าไม่มีกฎหมายใดห้ามจัดตั้งมูลนิธิเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เนื่องจากในบทบัญญัติมาตรา ๑๑๐ วรรคแรกมีข้อความว่า "เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น" ซึ่งมีความหมายค่อนข้างกว้าง หรือมีการกล่าวอ้างถึงกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ของหน่วยงานอื่นที่กำหนดให้มูลนิธิต้องมีวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศที่หน่วยงานนั้น ๆ กำหนดขึ้น ดังเช่น

(๑) ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ให้สมาคม มูลนิธิ องค์กร ที่ได้แจ้งความประสงค์ขอรับสลากมาแสดงตัว ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาคม มูลนิธิ องค์กร ที่มีความประสงค์ขอรับสลากกินแบ่งของรัฐบาลไปจำหน่าย จะต้องมีข้อกำหนดวัตถุประสงค์ในหนังสือจดทะเบียนนิติบุคคลว่าประกอบการจำหน่ายสลาก

(๒) ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนที่ปรึกษาไทย พ.ศ.๒๕๕๔ ซึ่งออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๔๑ ข้อ ๗ วรรคแรก ได้กำหนดคุณสมบัติของที่ปรึกษานิติบุคคลว่า "(๑) จะต้องจดทะเบียนในประเทศไทย และต้องมีวัตถุประสงค์ในการเป็นที่ปรึกษา"

๓. กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริง ๒.๑-๒.๓ เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตีความบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ ที่บัญญัติว่า "มูลนิธิได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น" ซึ่งยังไม่มีแนวคำวินิจฉัยที่ชัดเจนให้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ทำให้มีการอนุญาตจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิโดยมีวัตถุประสงค์ที่อาจคลาดเคลื่อนไปจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ ยังทำให้หน่วยงานอื่นนั้นสามารถไปกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ หรือเงื่อนไขในการขอ

อนุญาตหรืออนุมัติตามกฎหมายระเบียบ หรือประกาศของหน่วยงานนั้น โดยมิได้พิจารณาวินิจฉัยถึงตัวบทในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนมิได้มีการหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการจดทะเบียนเกี่ยวกับมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ จึงเห็นควรหารือคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ในประเด็นดังต่อไปนี้

๓.๑ นายทะเบียนมูลนิธิจะสามารถอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ ได้หรือไม่ หากว่านายทะเบียนมูลนิธิสามารถอนุญาตได้แล้ว จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธิอย่างไร

๓.๒ กรณีที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดคุณสมบัติของสมาคม มูลนิธิ องค์กร ที่มีความประสงค์ขอรับสลากกินแบ่งของรัฐบาลไปจำหน่าย จะต้องมีข้อกำหนดวัตถุประสงค์ในหนังสือจดทะเบียนนิติบุคคลว่า"ประกอบการจำหน่ายสลาก" หรือกรณีกระทรวงการคลังได้กำหนดคุณสมบัติของที่ปรึกษานิติบุคคลว่า"จะต้องจดทะเบียนในประเทศไทย และต้องมีวัตถุประสงค์ในการเป็นที่ปรึกษา" ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ หรือไม่

๓.๓ กรณีที่สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่ากรณีที่สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบกลั่นกรองในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้ขอจัดตั้ง "มูลนิธิวังไชยา" โดยมีวัตถุประสงค์ตามข้อ ๖ ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากการกุศล หรือสลากประเภทต่างๆ ที่ออกโดยสำนักงานสลากกินแบ่ง หรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาต หรือมอบหมายให้จำหน่าย หรือจ่ายรางวัล ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากกรรมการและเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิ ฯ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครอง และเป็นผู้ยื่นคำขอเกี่ยวกับการควบคุมและการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต การออกสลากการกุศลชนิดต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ในขณะเดียวกัน นั้น นายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานครจะสามารถอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งได้หรือไม่ และเห็นควรแจ้งให้สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะฝ่ายเลขานุการนำประเด็นหารือข้างต้นเข้าพิจารณาในคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยต่อไป ทั้งนี้ นายอภินันท์ ซื่อธานุวงศ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย สั่งและปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยช่วยพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมการปกครองแล้วมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่ากรณีที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดคุณสมบัติของมูลนิธิที่มีความประสงค์ขอรับสลากกินแบ่งของรัฐบาลไปจำหน่าย จะต้องมีข้อกำหนดวัตถุประสงค์ในหนังสือจดทะเบียนนิติบุคคลว่า "ประกอบการจำหน่ายสลาก" ได้หรือไม่ ซึ่งถือว่ามีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ นั้น มีความเห็นว่ามาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ว่า มูลนิธิได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษาหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น โดยมิได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และการจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นเอง การดำเนินการของมูลนิธิจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำกิจการใดและวัตถุประสงค์นั้นต้องอยู่ในขอบเขตตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนกรณีที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดเกี่ยวกับการประกอบการจำหน่ายสลาก ไว้ในวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ นั้น เห็นว่าการดำเนิน

กิจกรรมของมูลนิธิเป็นเรื่องการดำเนินการใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในข้อบังคับ และการที่มูลนิธิมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงย่อมสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่นเดียวกับนิติบุคคลทั่วไปได้ทั้งสิ้นภายใต้ขอบเขตข้อบังคับของมูลนิธินั้น และเท่าที่มิได้ถูกจำกัดห้ามมิให้กระทำตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยชัดแจ้ง เมื่อปรากฏว่ามาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้บัญญัติห้ามมูลนิธิดำเนินกิจกรรมในการหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมูลนิธินั้น เพียงแต่การหารายได้ของมูลนิธิมีข้อจำกัดตามมาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะดำเนินการมุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกันหรือมีการจัดการทรัพย์สินมูลนิธิอันเป็นการหาประโยชน์เพื่อบุคคลใดมิได้นอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้น มูลนิธิจึงสามารถประกอบกิจการจำหน่ายสลากเพื่อหารายได้เป็นของมูลนิธิได้ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่รายได้จากการประกอบกิจการจำหน่ายสลากต้องนำมาเป็นทรัพย์สินเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิต่อไป

**คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า**ตามที่ผู้แทนกรมการปกครองชี้แจงว่ากรณีใช้ชื่อ “วังไชยา” เป็นชื่อมูลนิธิ เนื่องจากที่ตั้งมูลนิธิเคยเป็นที่ประทับพระบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าสุริยงประยูรพันธ์ กรมหมื่นไชยาศรีสุริโยภาส ซึ่งตามข้อ ๔ (๒) กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิการดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดว่าในกรณีที่ใช้ชื่อบุคคลเป็นชื่อมูลนิธิหรือประกอบกับชื่อมูลนิธิ ผู้ขอจัดตั้งมูลนิธิต้องยื่นหลักฐานดังต่อไปนี้ (ก) หนังสืออนุญาตให้ใช้ชื่อจากเจ้าของพระนาม เจ้าของชื่อ หรือทายาท หรือ(ข) หนังสืออนุญาตจากสำนักราชเลขาธิการในกรณีที่ใช้พระนามพระมหากษัตริย์หรือพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นพระเจ้าวรวงศ์เธอขึ้นไป มาพร้อมกับคำขอจดทะเบียนด้วย ดังนั้น กรมการปกครองควรไปพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ชื่อมูลนิธิเพื่อให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย

**มติที่ประชุม** ให้กรมการปกครองรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

**๓.๒ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หารือเกี่ยวกับแนวทางการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอย และการจุดบั้งไฟ**

**ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงว่า**

๑. ความเป็นมา

๑.๑ จังหวัดปทุมธานีได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเกี่ยวกับแนวทางการตราเทศบัญญัติควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอย ซึ่งมีข้อเท็จจริง ดังนี้

(๑) เทศบาลนครรังสิตได้รายงานจังหวัดปทุมธานีว่า ในช่วงเทศกาลลอยกระทงประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีประชาชนจำนวนมากทั้งในเขตเทศบาลนครรังสิตและนอกเขตเทศบาลจุดไฟปล่อยโคมลอยแทนการลอยกระทง ซึ่งในการปล่อยโคมลอยดังกล่าวได้สร้างปัญหาคือโคมลอยได้ลอยไปติดหรือลอยไปตกพาดสายไฟฟ้าส่งผลกระทบให้ไฟฟ้าดับ ไฟไหม้เสาส่งวิทยุสื่อสาร ลอยไปติดอาคารบ้านเรือนของประชาชนจนเกิดอัคคีภัย ทั้งยังเป็นอันตรายต่ออากาศยานที่บินขึ้นหรือลงจอดที่สนามบินดอนเมือง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไป เทศบาลนครรังสิตจึงขอความอนุเคราะห์จังหวัดปทุมธานีพิจารณาว่า เทศบาลนครรังสิตจะตราเทศบัญญัติกำหนดมาตรการควบคุมการจำหน่ายและจุดปล่อยโคมลอยได้หรือไม่ ซึ่งเทศบาลนครรังสิตเห็นว่าตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้บัญญัติให้อำนาจเทศบาลสามารถตราเทศบัญญัติได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในสองกรณีได้แก่ กรณีที่หนึ่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ตามมาตรา

๖๐ (๑) และกรณีที่สอง เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ ตามมาตรา ๖๐ (๒) สำหรับการควบคุมการจำหน่ายหรือการปล่อยโคมลอยปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้ตราเทศบัญญัติหรือมีอำนาจตราเทศบัญญัติ ตามมาตรา ๖๐(๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ เทศบาลจะสามารถตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ๒๕๕๒ ได้หรือไม่ ซึ่งเทศบาลนครรังสิตเห็นว่า การควบคุมการจำหน่ายหรือการปล่อยโคมลอยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้โคมลอยนั้นไปตกยังที่ใดๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดเหตุอัคคีภัยสร้างความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไป และเพื่อป้องกันอันตรายเนื่องจากโคมลอยลอยไปเป็นอุปสรรคต่อเส้นทางการบินของอากาศยานที่จะมาลงจอดหรือขึ้นที่สนามบินดอนเมือง อันเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นหน้าที่ตามมาตรา ๕๐(๑) ประกอบมาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖(๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามมาตรา ๑๖(๒๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๕๐(๙) มาตรา ๕๓(๑) และมาตรา ๕๖(๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังนั้น เมื่อการควบคุมการจำหน่ายและปล่อยโคมลอยเป็นหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมาย เทศบาลนครรังสิตจึงมีอำนาจที่จะตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๖๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แต่ทั้งนี้ เนื้อหาของเทศบัญญัติจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมาย จึงขอหารือว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

(๒) จังหวัดปทุมธานีเห็นว่า กรณีการออกเทศบัญญัติในเรื่องการควบคุมการจำหน่ายหรือการปล่อยโคมลอยเพื่อป้องกันการเกิดเหตุอัคคีภัยที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปล่อยโคมลอยนั้น เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อนำไปปฏิบัติการให้เป็นตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลหรือกฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจไว้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของหน่วยงานอื่นเป็นการเฉพาะ รวมถึงอำนาจในการบังคับใช้เทศบัญญัติจะต้องใช้ภายในเทศบาลเท่านั้น ไม่อาจนำไปบังคับใช้แก่หน่วยงานอื่นที่อยู่นอกเขตเทศบาล ดังนั้น เพื่อให้เกิดความถูกต้องในทางปฏิบัติ จึงขอหารือว่าความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่

๑.๒ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอให้พิจารณาให้ความเห็น กรณีที่จังหวัดชลบุรีได้มีหนังสือหารือต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยว่า ในช่วงเทศกาลวันลอยกระทงระหว่างวันที่ ๑๖-๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ มีนักท่องเที่ยวมาลอยกระทงจำนวนมาก การปล่อยโคมลอยก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญกับสังคม ชุมชนส่วนรวมหลายประการ เช่น การเกิดอัคคีภัย การทำให้ระบบไฟฟ้าขัดข้อง อุบัติเหตุการจราจร มลภาวะทางทะเล และยังเข้าไปรบกวนเส้นทางการบิน อันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเครื่องบิน จังหวัดชลบุรีจึงขอหารือถึงแนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการปล่อยโคมลอย

๑.๓ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า นอกจากกรณีปัญหาการปล่อยโคมลอย ยังมีปัญหาการจุดบั้งไฟซึ่งส่งผลกระทบต่อเส้นทางการบิน อากาศยาน ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในลักษณะเดียวกัน ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการผลิต การค้า การปล่อยโคมลอยและบั้งไฟที่ชัดเจนโดยตรง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ปล่อยโคมลอยหรือจุดบั้งไฟแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่ออากาศยาน รบกวนเส้นทางการบิน หรือชีวิตและหรือทรัพย์สินของประชาชน กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า อาจใช้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการควบคุมเกี่ยวกับโคมลอยหรือการจุดบั้งไฟในแต่ละพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการค้าและการปล่อยโคมลอยและการจุดบั้งไฟในแต่ละพื้นที่ที่เห็นสมควรตามความเหมาะสม จึงให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นว่า กรณีเช่นนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

๒. ข้อกฎหมาย

๒.๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง

๒.๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๗๑

๒.๓ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖

๒.๔ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๔๓

๒.๕ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” หมายถึง ภัยที่เกิดแก่คนหมู่มากอย่างไฟไหม้ น้ำท่วมฯ ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากภัยธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

๒.๖ พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” หมายถึง ภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมโดยมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข และคำว่า “ข้อบัญญัติ” หมายถึง กฎหมายที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยาและคำว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายถึง ข้อบังคับซึ่งออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

๓. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็น ดังนี้

๓.๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ (๑)(๙) มาตรา ๕๓(๑) และมาตรา ๕๖ (๑) กำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลด้วย ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และ(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้

องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ กำหนดว่า ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ กล่าวคือ (๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ (๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๓.๒ ในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย และพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” หมายถึง ภัยที่เกิดแก่คนหมู่มากอย่างไฟไหม้ น้ำท่วมฯ ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากภัยธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังได้กำหนดแนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ กล่าวคือ มาตรา ๒๐ กำหนดว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๒๑ ได้กำหนดว่า เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) สั่งข้าราชการพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงาน อาสาสมัคร และบุคคลใดๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๒) ใช้อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยเท่าที่จำเป็นเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๓) ใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนทุกระบบที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยหรือท้องที่ที่เกี่ยวเนื่อง (๔) ขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๕) สั่งห้ามเข้าหรือให้ออกจากพื้นที่ อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด และ (๖) จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยโดยทั่วถึงและรวดเร็ว โดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติเพื่อที่จะป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และความในมาตรา ๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณ

ภัยดังกล่าว กำหนดให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งบุคคลใดๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ เมื่อคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นเท่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อควบคุมการปล่อยโคมลอยหรือบั้งไฟเพื่อป้องกันมิให้เกิดสาธารณภัยได้

๓.๓ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐ (๑) คือ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ และองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๔) คือ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น เทศบาลจึงสามารถตราเทศบัญญัติเพื่อกำหนดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยขึ้นใช้บังคับในเขตของตนได้ ซึ่งการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น คือ การรักษาภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมโดยมีความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิต โดยปกติสุขได้ และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชนไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ขึ้นใช้บังคับในเขตของตนได้

พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน ยังได้ให้ความหมายของคำว่า “ข้อบัญญัติ” หมายถึง กฎหมายที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยาและให้ความหมายของคำว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายถึง ข้อบังคับซึ่งออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เทศบัญญัติและข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นกฎหมายที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตของตน และตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า “กฎ” ไว้หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ก็ได้ให้ความหมายของคำว่า “กฎ” ไว้เช่นเดียวกันว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะ

เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ การตราเทศบัญญัติ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องกระทำให้ถูกต้องโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ต้องไม่ตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

การที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องใดขึ้นใช้บังคับในเขตของตนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับสภาพของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ว่ามีข้อเท็จจริงใดเกิดขึ้นอันเป็นปัญหาอุปสรรคหรือความเดือดร้อนของประชาชนที่สมควรต้องตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือความเดือดร้อนดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ของตน เช่น มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความไม่ปลอดภัยอันเกี่ยวกับสาธารณภัยในเขตของตนอย่างไร เพียงใด เกิดจากสาเหตุใด การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมของพื้นที่และความเป็นอยู่ของประชาชนเพื่อพิจารณาว่าสมควรนำวิธีการใดมาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น

๓.๔ จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น สามารถนำมาพิจารณาเพื่อวินิจฉัยในประเด็นที่จังหวัดปทุมธานีหารือมาและประเด็นที่กระทรวงมหาดไทยได้ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นข้างต้นได้ ดังนี้

(๑) ประเด็นที่จังหวัดปทุมธานีหารือมา หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในเขตเทศบาลนครรังสิตมีบริเวณที่มีบ้านเรือน อาคารร้านค้าอยู่หนาแน่น และในช่วงเทศกาลลอยกระทงมีประชาชนจำนวนมากทั้งในเขตเทศบาลนครรังสิตและนอกเขตเทศบาลจุดไฟปล่อยโคมลอยแทนการลอยกระทง ซึ่งในการปล่อยโคมลอยดังกล่าวได้สร้างหรืออาจสร้างปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชน กล่าวคือ โคมลอยได้ลอยไปติดหรือลอยไปตกพาดสายไฟฟ้าส่งผลกระทบให้ไฟฟ้าดับ ไฟไหม้เสาส่งวิทยุสื่อสาร ลอยไปติดอาคารบ้านเรือนของประชาชนจนเกิดอัคคีภัย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน ตามที่เทศบาลนครรังสิตชี้แจงมา อันถือเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่แล้ว และการปล่อยโคมลอยก็มิใช่ศิลปะ จารีตประเพณี หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นนี้ที่ปฏิบัติกันมาก่อน และการควบคุมการปล่อยโคมลอยมิได้กระทบต่อสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ ดังนั้น เมื่อเทศบาลนครรังสิตได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของประชาชนในเขตของตนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยอันเนื่องจากเหตุดังกล่าวแล้ว เทศบาลนครรังสิตก็สามารถตราเทศบัญญัติของเทศบาลนครรังสิตเพื่อควบคุมการปล่อยโคมลอยเพื่อมิให้บุคคลใดทำการปล่อยโคมลอยในอันที่จะทำหรืออาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเขตเทศบาลนครรังสิต เช่น เกิดเพลิงไหม้หรือความเสียหายอื่นใด เพื่อรักษาภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ร่วมกันในสังคม โดยมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุขได้ โดยต้องกำหนดวิธีการให้เหมาะสม ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น หรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น เช่น การกำหนดบริเวณห้ามปล่อยโคมลอย หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนเวลาหรือเงื่อนไขในการปล่อยโคมลอยที่ปลอดภัย ขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๕๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) สำหรับประเด็นที่กระทรวงมหาดไทยขอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็น กรณีที่จังหวัดชลบุรีได้มีหนังสือหารือต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ว่าในช่วงเทศกาลวันลอยกระทง ระหว่างวันที่ ๑๖-๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ มีนักท่องเที่ยวมาลอยกระทงจำนวนมาก การปล่อยโคมลอยก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญกับสังคม ชุมชนส่วนรวมหลายประการ เช่น การเกิดอัคคีภัย การทำให้ระบบไฟฟ้าขัดข้อง อุบัติเหตุการจราจร มลภาวะทางทะเล และยังเข้าไปรบกวนเส้นทางการบิน อันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเครื่องบิน จังหวัดชลบุรีจึงขอหารือถึงแนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการปล่อยโคมลอย รวมทั้งบั้งไฟด้วย นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่ากรณีของเทศบาลสามารถนำแนวทางที่กล่าวไว้ข้างต้นมาใช้พิจารณาได้ โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากปัญหาอุปสรรคและความเดือดร้อนของประชาชน ประกอบกับข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นกรณีไป ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็อาจดำเนินการในลักษณะเดียวกันนี้ได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องดังกล่าวได้

๓.๕ เนื่องจากการพิจารณาในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ อันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประชาชน แต่อาจกระทบถึงสิทธิของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับประเพณีได้ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบ ถูกต้อง นำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรขอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง หรือมีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมในการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร

สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณากรณีการออกข้อบัญญัติในเรื่องการควบคุมการจำหน่ายหรือการปล่อยโคมลอยเพื่อป้องกันการเกิดเหตุอัคคีภัยที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปล่อยโคมลอยของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วมีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับเทศบาลตามมาตรา ๕๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเขตเทศบาล และตามมาตรา ๑๖ (๒๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อเทศบาลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตเทศบาล ดังนั้น เทศบาลจึงมีอำนาจออกเทศบัญญัติเพื่อใช้บังคับในเขตเทศบาลได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๖๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

๒. ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗(๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๑๖(๒๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำเกี่ยวกับป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล อาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไป ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ

แต่เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอ [illegible]
กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็น จึงเห็นควรส่งเรื่องดังกล่าวหารือคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอ ทั้งนี้ นายจรินทร์ จักกะพาก รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นชอบให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยช่วยพิจารณาให้ความเห็น

**คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑** ได้พิจารณาข้อหารือการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอย รวมถึงการจุดบั้งไฟ โดยรับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้แทนจังหวัดปทุมธานีแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอยและการจุดบั้งไฟ ก็เพื่อป้องกันการเกิดอัคคีภัยจากการปล่อยโคมลอยและการจุดบั้งไฟ **คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ** พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. กรณีประเด็นที่จังหวัดปทุมธานีหารือว่าเทศบาลนครรังสิตจะออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอยได้หรือไม่ เนื่องจากในบริเวณเขตเทศบาลนครรังสิต มีบ้านเรือน อาคารร้านค้าอยู่หนาแน่น และในช่วงเทศกาลลอยกระทงมีประชาชนจำนวนมากทั้งในเขตเทศบาลนครรังสิตและนอกเขตเทศบาลจุดไฟปล่อยโคมลอยแทนการลอยกระทง ซึ่งในการปล่อยโคมลอยดังกล่าวได้สร้างหรืออาจสร้างปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชน นั้น **เห็นว่า** ตามมาตรา ๖๐(๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดว่าเทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ ซึ่งตามมาตรา ๕๐(๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมาตรา ๑๖ (๒๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เทศบาลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประชาชน ดังนั้น เทศบาลนครรังสิตจึงมีอำนาจออกเทศบัญญัติเพื่อใช้บังคับในเขตของตนเพื่อป้องกันการเกิดอัคคีภัยจากการปล่อยโคมลอยได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ตามมาตรา ๖๐(๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

๒. กรณีประเด็นที่กระทรวงมหาดไทยขอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นกรณีที่จังหวัดชลบุรีขอหารือถึงแนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการปล่อยโคมลอยในช่วงเทศกาลวันลอยกระทง รวมทั้งการจุดบั้งไฟของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น เห็นว่ากรณีของเทศบาล นั้น คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯได้ให้ความเห็นไว้แล้วตามข้อ ๑ ส่วนกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น เห็นว่าตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามมาตรา ๖๗(๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และมาตรา ๑๖(๒๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับบั้งไฟเป็นดอกไม้เพลิงตามความหมายของคำว่า "ดอกไม้เพลิง"ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

โดยมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การทำ สั่ง นำเข้าหรือค้าซึ่งดอกไม้เพลิง (ปั้งไฟ)ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ โดยไม่ได้รวมถึงการจุดปั้งไฟด้วย ดังนั้น การจุดปั้งไฟจึงต้องควบคุมตามบทบัญญัติกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประชาชน ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อป้องกันการเกิดอัคคีภัยจากการปล่อยโคมลอย รวมทั้งจุดปั้งไฟได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ มีความเห็นเพิ่มเติมว่ากรณีการควบคุมการจำหน่ายโคมลอยนั้น เห็นว่ากรณีที่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นจะควบคุมการจำหน่ายโคมลอยจะมีผลกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพได้ อีกทั้ง กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจในการจำกัดสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้ไว้ นอกจากนั้นการที่ประชาชนซื้อโคมลอยไปก็ไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีการปล่อยโคมลอยในเขตเทศบาลนครรังสิตเสมอไป ดังนั้น การควบคุมการจำหน่ายโคมลอยจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพด้วย

มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

- ไม่มี

เลิกประชุมเวลา ๑๑.๓๐ น.

(นายยงยุทธ ชื้นประเสริฐ)
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ
ผู้จดรายงานการประชุม

(นายคณิต คงช่วย)
กรรมการและเลขานุการฯ
ผู้ตรวจรายงานการประชุม