



ที่ พร ๐๐๒๓.๔/ว ๑๑๒๖๕

ศาลากลางจังหวัดแพร่
ถนนไชยบูรณ์ พร ๕๕๐๐๐

๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางการตราเทศบัญญัติควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอย

เรียน นายอำเภอทุกอำเภอ และนายกเทศมนตรีเมืองแพร่

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๓๒๙๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘

ด้วยกระทรวงมหาดไทย แจ้งเวียนความเห็นคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับแนวทางการตราเทศบัญญัติควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอยขึ้นใช้บังคับในเขตเทศบาลนครรังสิต สรุปได้ว่า ในประเด็นการควบคุมการปล่อยโคมลอย เนื่องจากการปล่อยโคมลอยได้สร้างหรืออาจสร้างปัญหาความเดือดร้อนแก่ประชาชน เมื่อเทศบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ตามมาตรา ๕๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๙๖ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นของตนเองเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามมาตรา ๑๖(๒๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ดังนั้น เทศบาลจึงมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติเพื่อป้องกันอัตรภัยจากการปล่อยโคมลอยได้ แต่สำหรับในประเด็นการออกเทศบัญญัติควบคุมการจำหน่ายโคมลอยนั้น เนื่องจากการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพ และไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจำกัดสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้ จึงไม่สามารถออกเทศบัญญัติในลักษณะนี้ได้ รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติ สำหรับอำเภอแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายธนากร อัจฉิตโรศา)

รองผู้ว่าราชการจังหวัด รักษาการแทน

ผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
กลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบ และเรื่องร้องทุกข์
โทร. ๐-๕๕๕๓-๔๑๑๙

๑๗
๗/๗๘๗



476/๒๘ ๑๑.๑๙ ๒๕๖๕
กระทรวงมหาดไทย
ถนนรัชฎาภิเศก เขตพระนคร กทม ๑๐๒๐๐

ที่ มท ๐๔๐๔.๓/๑ ๓๕๕๘

๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ทหารี่เกี่ยวกับแนวทางการตราเทศบัญญัติควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอย

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดชลบุรี)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๔.๓/๐๖๗๙๗ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘

๒. สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๘ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ด้วยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้พิจารณาและให้ความเห็นในเรื่องทหารี่ของจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดชลบุรีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการตราเทศบัญญัติเพื่อควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอยขึ้นใช้บังคับในเขตเทศบาล รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาพร้อมนี้

กระทรวงมหาดไทยจึงขอส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อทราบและแจ้งองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายจรินทร์ จักกะพาก)
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
โทร. ๐-๒๒๕๑-๕๐๓๕
โทรสาร ๐-๒๒๕๑-๕๐๓๖



ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๐๖๗)๙๗)

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอักษะรังค์ 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 เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และ (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในกรณีนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่ให้มีกำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๖ กำหนดว่า ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

/มีอำนาจ ...

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

(๒) ในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและ
บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า "สาธารณภัย" หมายความว่า
อัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของ
ศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ
หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของ
ประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย และพจนานุกรม
ฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า "สาธารณภัย" หมายถึง ภัยที่เกิดแก่คนหมู่มากอย่างไฟไหม้
น้ำท่วมฯ ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีมาเป็นสาธารณะ ไม่ว่าจะเกิดจากภัยธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น
ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังได้กำหนด
แนวทางในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไว้ กล่าวคือ มาตรา ๒๐ กำหนดว่า ให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่น
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่
ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของ
ผู้อำนวยการท้องถิ่นดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติ
หน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๒๑ ได้กำหนดว่า เมื่อเกิดหรือ
คาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว
และแจ้งผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที ในการปฏิบัติ
หน้าที่ดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) สั่งข้าราชการพลเรือน
พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงาน อาสาสมัคร และบุคคลใดๆ ในเขตองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการ
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๒) ใช้อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ
ของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยเท่าที่
จำเป็นเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๓) ใช้เครื่องมือสื่อสารของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน
ทุกระบบที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยหรือท้องที่ที่เกี่ยวข้องเนื่อง
(๔) ขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๕) สั่งห้ามเข้าหรือ
ให้ออกจากพื้นที่ อาคารหรือสถานที่ที่กำหนด และ (๖) จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยโดยทั่วถึงและรวดเร็ว
โดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติเพื่อที่จะป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และความในมาตรา ๒๑ (๑)
แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าว กำหนดให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งบุคคลใดๆ
ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามความจำเป็น
ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ เมื่อคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นเท่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้บังคับ
เพื่อควบคุมการปล่อยโคลนลอยหรือบั้งไฟเพื่อป้องกันมิให้เกิดสาธารณภัยได้

(๓) โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐ (๑) คือ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ และองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๗ (๔) คือ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น เทศบาลจึงสามารถตราเทศบัญญัติเพื่อกำหนดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยขึ้นใช้บังคับในเขตของตนได้ ซึ่งการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น คือ การรักษาภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมโดยมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุขได้ และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุขไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ 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. ๒๕๓๔ มาตรา ๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า “กฎ” ไว้หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ 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

และข้อบัญญัติต้องการบริหารส่วนตำบลอันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องกระทำให้ถูกต้องโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ต้องไม่ตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระ ให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

การที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องใดขึ้นใช้บังคับในเขตของตนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้อง พิจารณาจากข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับสภาพของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ว่ามีข้อเท็จจริงใด เกิดขึ้นอันเป็นปัญหาอุปสรรคหรือความเดือดร้อนของประชาชนที่สมควรต้องตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือความเดือดร้อนดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ ของตน เช่น มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความไม่ปลอดภัยอันเกี่ยวกับ สาธารณภัยในเขตของตนอย่างไร เพียงใด เกิดจากสาเหตุใด การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมของพื้นที่และ ความเป็นอยู่ของประชาชนเพื่อพิจารณาว่าสมควรนำวิธีการใดมาใช้ปฏิบัติในการแก้ไขปัญหานั้นในเรื่อง ดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น

(๔) เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นแล้วเห็นว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในเขตเทศบาลนครรังสิตมีบริเวณที่มีบ้านเรือน อาคารร้านค้าอยู่หนาแน่น และในช่วง เทศกาลลอยกระทงมีประชาชนจำนวนมากทั้งในเขตเทศบาลนครรังสิตและนอกเขตเทศบาลจุดไฟปล่อยโคมลอย แหวนการลอยกระทง ซึ่งในการปล่อยโคมลอยดังกล่าวได้สร้างหรืออาจสร้างปัญหาความเดือดร้อนแก่ ประชาชน กล่าวคือ โคมลอยได้ลอยไปติดหรือลอยไปตกพาดสายไฟฟ้าส่งผลกระทบต่อไฟฟ้าดับ ไฟไหม้ เสาส่งวิทยุสื่อสาร ลอยไปติดอาคารบ้านเรือนของประชาชนจนเกิดอัคคีภัย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อ เศรษฐกิจ ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน ตามที่เทศบาลนครรังสิตชี้แจงมา อันถือเป็น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่แล้ว และการปล่อยโคมลอยก็มีใช้ศิลปะ จารีต ประเพณี หรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นนี้ที่ปฏิบัติกันมาก่อน และการควบคุมการปล่อยโคมลอยมิได้ กระทบต่อสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้อยู่ ดังนั้น เมื่อเทศบาลนครรังสิตได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นเพื่อที่จะคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะของประชาชนในเขตของตนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยอันเนื่องจากเหตุดังกล่าวแล้ว เทศบาลนครรังสิตก็สามารถตราเทศบัญญัติของเทศบาลนครรังสิตเพื่อควบคุมการปล่อยโคมลอยเพื่อมิให้บุคคล ใดทำการปล่อยโคมลอยในอันที่จะทำหรืออาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในเขตเทศบาลนครรังสิต เช่น เกิดเพลิงไหม้หรือความเสียหายอื่นใด เพื่อรักษาภาวะความเป็นอยู่ของประชาชน ที่อยู่ร่วมกันในสังคม โดยมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุขได้ โดยต้อง กำหนดวิธีการให้เหมาะสม ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น หรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น เช่น การกำหนดบริเวณห้ามปล่อย โคมลอย หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาหรือเงื่อนไขในการปล่อยโคมลอยที่ปลอดภัย ขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๕๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๖

๖. คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า เทศบาลนครรังสิตจะออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมการปล่อยและจำหน่ายโคมลอยได้หรือไม่ เนื่องจากในบริเวณเขตเทศบาลนครรังสิต มีบ้านเรือน อาคารร้านค้าอยู่หนาแน่น และในช่วงเทศกาล

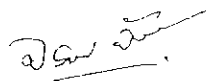
ลวยกระทงมีประชาชนจำนวนมากทั้งในเขตเทศบาลนครรังสิตและนอกเขตเทศบาลจตุโพลอยโคมลอย
แหวนการลวยกระทง ซึ่งในการปลอยโคมลอยดังกล่าวได้สร้างหรืออาจสร้างปัญหาความเดือดร้อนแก่
ประชาชน นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๖๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดว่า เทศบาล
มีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล
ที่กำหนดไว้ ซึ่งตามมาตรา ๕๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำในเขต
เทศบาลเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมาตรา ๑๖ (๒๙) แห่งพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้เทศบาล
มีหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองเกี่ยวกับ
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เทศบาลมีอำนาจ
หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประชาชน ดังนั้น
เทศบาลนครรังสิตจึงมีอำนาจออกเทศบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในเขตของตนเพื่อป้องกันการเกิดอัคคีภัยจาก
การปลอยโคมลอยได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนได้
ตามมาตรา ๖๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ มีความเห็น
เพิ่มเติมว่า กรณีการควบคุมการจำหน่ายโคมลอยนั้น เห็นว่า กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะควบคุม
การจำหน่ายโคมลอยจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพได้ อีกทั้ง
กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจในการจำกัดสิทธิของ
ประชาชนในเรื่องนี้ไว้ นอกจากนั้นการที่ประชาชนซื้อโคมลอยไปก็ไม่ได้หมายความว่าต้องมีการปลอย
โคมลอยในเขตเทศบาลนครรังสิตเสมอไป ดังนั้น การควบคุมการจำหน่ายโคมลอยจะต้องคำนึงถึงสิทธิและ
เสรีภาพของประชาชน ในการประกอบอาชีพด้วย

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้จังหวัดปทุมธานีนำความเห็นดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณา
ต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายจรินทร์ จักกะพาก)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๕

โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

รายงานการประชุม

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ ๑

ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘

วันพุธที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย สป. ชั้น ๖ อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ผู้มาประชุม

- | | | |
|-----|---|----------------------------|
| ๑. | นายแก่นเพชร ช่างรังษี | ประธานกรรมการ |
| | รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ด้านบริหาร | |
| ๒. | นายอัครเดช เจริญศิริ | กรรมการ |
| | ที่ปรึกษาสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย | |
| ๓. | ศ. พิเศษ กมลชัย รัตนสกววงศ์ | กรรมการ |
| ๔. | นายสุพล ยุติธาดา | กรรมการ |
| ๕. | นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ | กรรมการ |
| ๖. | นายปริญญา อุดมทรัพย์ | กรรมการ |
| ๗. | นายพินัย อนันตพงศ์ | กรรมการ |
| ๘. | นายธวัชชัย ฟ้าอังกูร | กรรมการ |
| ๙. | นายเอกศักดิ์ ตริกรุณาสวัสดิ์ | กรรมการ |
| ๑๐. | นายกฤติธาดา จารุสกุล | กรรมการ |
| | รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป. | |
| ๑๑. | นายคณิต คงช่วย | กรรมการและเลขานุการ |
| | นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป. | |
| ๑๒. | นายขจรยุทธ ชื่นประเสริฐ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| | นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป. | |

ผู้ไม่มาประชุม

- | | | |
|----|--------------------------|-------------|
| ๑. | นายสวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์ | ลาการประชุม |
| ๒. | ศ. พิเศษ ยวัฒน์ วุฒิเมธี | ลาการประชุม |
| ๓. | นางสาววันฉวี บุนนาค | ลาการประชุม |

ผู้เข้าร่วมประชุม

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

ผู้แทนกรมการปกครอง (สำนักการสอบสวนและนิติการ)

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

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น)

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

- | | | |
|-----------------------|------------|---|
| ๒. นางสาวสุชวลา | ศรีสุเทพ | นิติกรชำนาญการ |
| ผู้แทนจังหวัดปทุมธานี | | |
| ๑. นายฉัตรชญา | สมสะอาด | หัวหน้ากลุ่มกฎหมาย สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด |
| ๒. นายมนตรี | มากเพชร | หัวหน้างานท้องถิ่น |
| ๓. นายสมยศ | พงศ์ธีรการ | รองปลัดเทศบาลนครรังสิต |
| ๔. นายจตุวัฒน์ | วงษ์จีน | หัวหน้าฝ่ายนิติการ เทศบาลนครรังสิต |

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๐๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งที่ประชุมทราบ
- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุม
รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑

ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ได้ตรวจพิจารณารายงานการประชุมดังกล่าวแล้วไม่มีการแก้ไข
มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของ
กระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณา

๓.๑ กรมการปกครองได้ขอหารือกรณีการจัดตั้งมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ไม่เป็นไปตาม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้แทนการปกครองชี้แจงว่า

๑. เรื่องเดิม

กรุงเทพมหานครได้ส่งคำขออนุญาตจดทะเบียนจัดตั้ง "มูลนิธิวังโชยา" มาเพื่อให้
ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะนายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานครพิจารณาอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้ง
และกรมการปกครอง (สำนักงานสอบสวนและนิติการ) ได้ตรวจสอบคำขอและเอกสารประกอบการขออนุญาต
จดทะเบียนจัดตั้งแล้วเห็นว่าครบถ้วนถูกต้อง จึงได้เสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะ
นายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานครให้พิจารณาอนุญาตจดทะเบียนต่อไป

๒. ข้อเท็จจริง

๒.๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นว่า สำนักงานสอบสวนและ
นิติการ กรมการปกครอง จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
พ.ศ.๒๕๕๕ มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๓ (๗) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมาย งานนิติกรรมสัญญา งานเกี่ยวกับ
ความผิดทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม รวมทั้งการให้คำปรึกษา
วินิจฉัย และตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบกลับกรองในการ
พิจารณาอนุมัติ อนุญาต ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ การที่มูลนิธิดังกล่าวมีวัตถุประสงค์
ตามข้อ ๖ เกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากการกุศล หรือ สลากประเภทต่างๆ ที่ออกโดย
สำนักงานสลากกินแบ่งหรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาต หรือมอบหมายให้จำหน่าย หรือจ่ายรางวัล เพื่อช่วยเหลือ
ส่งเสริม สนับสนุน ให้การสงเคราะห์แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานสอบสวนและนิติการเท่านั้น
รวมทั้งสนับสนุนกิจการและการดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลด้านสาธารณประโยชน์ และ
สาธารณกุศล อาจเกิดปัญหาการมีส่วนได้เสีย เนื่องจากกรมการและเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิ ฯ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้

อำนาจทางปกครอง และเป็นผู้ยื่นคำขอเกี่ยวกับการควบคุมและการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต การออกสลาก การกุศลชนิดต่างๆ 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 โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน” ซึ่งสำนักการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิของส่วนราชการ นายทะเบียนเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการพิจารณาวัตถุประสงค์ตามข้อบังคับของมูลนิธิที่ขอจัดตั้ง 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 จะต้องมิใช่ข้อกำหนดวัตถุประสงค์ในหนังสือจดทะเบียนนิติบุคคลว่าประกอบกิจการจำหน่ายสลาก

(๒) ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนที่ปรึกษาไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓ 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 โดยมีได้พิจารณาวินิจฉัยถึงตัวบทใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนมิได้มีการหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานที่ รับผิดชอบการจดทะเบียนเกี่ยวกับมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการ พิจารณาขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ จึงเห็นควรหารือคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ในประเด็นดังต่อไปนี้

๓.๑ นายทะเบียนมูลนิธิจะสามารถอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิซึ่งมีวัตถุประสงค์ แตกต่างไปจากที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ ได้หรือไม่ หากว่านายทะเบียน มูลนิธิสามารถอนุญาตได้แล้ว จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธิอย่างไร

๓.๒ กรณีที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดคุณสมบัติของสมาคม มูลนิธิ องค์กร ที่มี ความประสงค์ขอรับสลากกินแบ่งของรัฐบาลไปจำหน่าย จะต้องมิใช่ข้อกำหนดวัตถุประสงค์ในหนังสือจดทะเบียน นิติบุคคลว่า "ประกอบกิจการจำหน่ายสลาก" หรือกรณีกระทรวงการคลังได้กำหนดคุณสมบัติของที่ปรึกษา นิติบุคคลว่า "จะต้องจดทะเบียนในประเทศไทย และต้องมีวัตถุประสงค์ในการเป็นที่ปรึกษา" ขัดต่อประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ หรือไม่

๓.๓ กรณีที่สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่ากรณีที่สำนักงาน การสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบกลั่นกรองในการพิจารณา อนุมัติ อนุญาต ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้ขอจัดตั้ง "มูลนิธิวังไชยา" โดยมี วัตถุประสงค์ตามข้อ ๖ ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สลากการกุศล หรือสลากประเภทต่างๆ ที่ออกโดย สำนักงานสลากกินแบ่ง หรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาต หรือมอบหมายให้จำหน่าย หรือจ่ายรางวัล ถือได้ว่าเป็น ผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากกรรมการและเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิ ฯ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครอง และเป็น ผู้ยื่นคำขอเกี่ยวกับการควบคุมและการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต การออกสลากการกุศลชนิดต่างๆ ตาม พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ในขณะเดียวกัน นั้น นายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานครจะ สามารถอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งได้หรือไม่ และเห็นควรแจ้งให้สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย ในฐานะฝ่ายเลขานุการนำประเด็นหารือข้างต้นเข้าพิจารณาในคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทยต่อไป ทั้งนี้ นายอภิรักษ์ ชื่อธานุวงศ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย สั่งและปฏิบัติ ราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของ กระทรวงมหาดไทยช่วยพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟัง ข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมการปกครองแล้วมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่ากรณีที่สำนักงานสลากกิน แบ่งรัฐบาลได้กำหนดคุณสมบัติของมูลนิธิที่มีความประสงค์ขอรับสลากกินแบ่งของรัฐบาลไปจำหน่าย จะต้องมิ ใช่ข้อกำหนดวัตถุประสงค์ในหนังสือจดทะเบียนนิติบุคคลว่า "ประกอบกิจการจำหน่ายสลาก" ได้หรือไม่ ซึ่งถือว่า มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ นั้น มีความเห็น ว่า มาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ว่า มูลนิธิได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้ โดยเอากะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และการจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ ต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง การดำเนินการของมูลนิธิจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการใดและวัตถุประสงค์นั้นต้องอยู่ในขอบเขต ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนกรณีที่สำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาลได้กำหนดเกี่ยวกับการประกอบกิจการจำหน่ายสลาก ไว้ในวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ นั้น เห็นว่าการดำเนิน

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

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ มีความเห็นเพิ่มเติมว่าตามที่ผู้แทนกรมการปกครองชี้แจงว่ากรณีใช้ชื่อ "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 ซึ่งในการปล่อยโคมลอยดังกล่าวได้สร้างปัญหาคือโคมลอยได้ลอยไปติดหรือลอยไปตกพาดสายไฟฟ้าส่งผลกระทบต่อไฟฟ้าดับ ไฟไหม้เสาส่งวิทยุสื่อสาร ลอยไปติดอาคารบ้านเรือนของประชาชนจนเกิดอัคคีภัย ทั้งยังเป็นอันตรายต่ออากาศยานที่บินขึ้นหรือลงจอดที่สนามบินดอนเมือง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไป เทศบาลนครรังสิตจึงขอความอนุเคราะห์จังหวัดปทุมธานีพิจารณาว่า เทศบาลนครรังสิตจะตราเทศบัญญัติกำหนดมาตรการควบคุมการจำหน่ายและจุดปล่อยโคมลอยได้หรือไม่ ซึ่งเทศบาลนครรังสิตเห็นว่าตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้อำนาจเทศบาลสามารถตราเทศบัญญัติได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในสองกรณีได้แก่ กรณีที่หนึ่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามมาตรา

๖๐ (๑) และกรณีที่สอง เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ ตาม มาตรา ๖๐ (๒) สำหรับการควบคุมการจำหน่ายหรือการปล่อยโคมลอยปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้ตราเทศบัญญัติหรือมีอำนาจตราเทศบัญญัติ ตามมาตรา ๖๐(๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ เทศบาลจะสามารถตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๖๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ๒๕๕๒ ได้หรือไม่ ซึ่งเทศบาลนครรังสิตเห็นว่า การควบคุมการจำหน่ายหรือการปล่อยโคมลอยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้โคมลอยนั้นไปตกยังที่ใด ๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดเหตุอัคคีภัยสร้างความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไป และเพื่อป้องกันอันตรายเนื่องจากโคมลอยลอยไปเป็นอุปสรรคต่อเส้นทางการบินของอากาศยานที่จะมาลงจอดหรือขึ้นที่สนามบินดอนเมือง อันเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นหน้าที่ตามมาตรา ๕๐(๑) ประกอบมาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖(๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามมาตรา ๑๖(๒๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ 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 เนื้อหาของเทศบัญญัติจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของกฎหมาย จึงขอหารือว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

(๒) จังหวัดปทุมธานีเห็นว่า กรณีการออกเทศบัญญัติในเรื่องการควบคุมการจำหน่ายหรือการปล่อยโคมลอยเพื่อป้องกันการเกิดเหตุอัคคีภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการปล่อยโคมลอยนั้น เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อนำไปปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลหรือกฎหมายอื่นๆ 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 การปล่อยโคมลอยและบั้งไฟที่ชัดเจนโดยทรง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ปล่อยโคมลอยหรือจุดบั้งไฟแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต่ออากาศยาน รบกวนเส้นทางการบิน หรือชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า อาจใช้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการควบคุมเกี่ยวกับโคมลอยหรือการจุดบั้งไฟในแต่ละพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วน