

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง การร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๒๑๙๒/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๐๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า ในการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนั้น ได้กำหนดเส้นเขตเทศบาลและตำแหน่งที่ตั้งของหลักเขตโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกา และได้มีแผนที่แสดงให้เห็นเขตและที่ตั้งของหลักเขตต่างๆ ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ซึ่งตามวิธีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า นอกจากจะไม่สับสนแน่นอนแล้ว ยังเป็นการยากต่อการทำความเข้าใจอีกด้วย ฉะนั้น จึงขอให้พิจารณาว่า หากจะดำเนินการตามวิธีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน โดยถือเอาแผนที่แนบท้ายเป็นหลักแต่อย่างเดียว จะเป็นการชอบด้วยหลักการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ การจัดตั้งเทศบาลให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาโดยให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย^๑ และการเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ก็ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาเช่นกัน^๒ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติห้ามมิให้ถือเอาแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นเครื่องแสดงเขตเทศบาลไว้ก็ตาม แต่จากข้อความในบทบัญญัตินั้นๆ เองที่ว่า “..... พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย” ย่อมแสดงให้เห็น

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๒๑๕๓/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๐๓

^๑ มาตรา ๙ เทศบาลตำบลได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา ๑๐ เทศบาลเมืองได้แก่ท้องถิ่น.....และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา ๑๑ เทศบาลนครได้แก่ท้องถิ่น และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

^๒ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ การเปลี่ยนชื่อเทศบาล หรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”

เห็นเจตนารมณ์ว่า การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้กำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังนั้น ก็เพราะต้องการจะให้ความสำคัญในการแสดงเขตอยู่ของการบรรยายให้ชัดเจนลงไปในบทบัญญัตินั่นเอง ส่วนแผนที่นั้นก็คงมีไว้เพื่อเป็นเพียงส่วนประกอบให้การแสดงเขตชัดเจนขึ้นเท่านั้น นอกจากนั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลที่ออกตามความในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เท่าที่ได้เคยปฏิบัติมา ก็ได้ให้ความสะดวกและความคุ้มครองแก่ประชาชนดีอยู่แล้ว ฉะนั้นเพียงแต่เหตุที่ทางกระทรวงมหาดไทยเสนอว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายจะไม่สามารถได้รับความสะดวกในทางปฏิบัติย่อมมีน้ำหนักพอเพียงที่จะยกขึ้นอ้างเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบประเพณีที่เคยปฏิบัติมาด้วยดีได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาขอชี้แจงเพิ่มเติมด้วยว่า การระบุเขตตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลนั้น จะนำมาเปรียบเทียบกับเรื่องการกำหนดเขตตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หาได้ไม่ เพราะนอกจากประชาชนผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับจะมีหน้าที่แตกต่างกันอย่างมากแล้ว กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ยังใช้บังคับแก่บุคคลบางคนเป็นการเฉพาะรายและชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ส่วนกฎหมายว่าด้วยเทศบาลนั้นใช้บังคับแก่สาธารณชนเป็นการทั่วไปและถาวรจนกว่าจะได้มีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง ฉะนั้น การกำหนดเขตตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลจึงควรจะได้ทำให้ชัดเจนและแน่นอน ทั้งนี้เพื่อความคุ้มครองและเป็นธรรมแก่สาธารณชนโดยดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๐๓