

บันทึก

เรื่อง การขยายเขตเทศบาลให้ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล
(กรณีเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา ขยายเขตเทศบาลครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลสะเตงนอก)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๑๔/๒๒๘๓ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา พ.ศ. ไปเพื่อดำเนินการ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังมีปัญหาข้อกฎหมายว่าจะสามารถกระทำได้อหรือไม่ โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

๑. ปัจจุบันตำบลทุกแห่งซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่มีสถานะเป็นสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี และมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยผลของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๖ และมาตรา ๔๐

๒. ร่างพระราชกฤษฎีกาตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ได้ขอขยายเขตเทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๑๒โดยครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลสะเตงนอก ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งหมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบลสะเตงนอก ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ทำให้อาณาเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลสะเตงนอกเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีพื้นที่ลดลง และรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจลดลง ซึ่งจะเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนปีงบประมาณที่แล้วมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยแล้วไม่ถึงปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทและอาจมีผลทำให้ต้องยุบองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสภาตำบล

๓. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ได้ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีเจตนารมณ์เพื่อปรับปรุงฐานะและการบริหารงานของสภาตำบลใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเจริญขึ้นก็ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๔๒ ดังนั้น หากมีการขยายเขตเทศบาลให้ครอบคลุมพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่เจริญขึ้นให้เป็นเขตเทศบาลทุกพื้นที่แล้ว จะทำให้ไม่สามารถยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้ และพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้มีบทบัญญัติให้มีการเปลี่ยนแปลงเขตขององค์การ

บริหารส่วนตำบลไว้ การตราพระราชกฤษฎีกาขยายเขตเทศบาลให้ครอบคลุมพื้นที่ส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีปัญหาวouldจะกระทำหรือไม่ เพราะขัดกับพระราชบัญญัติดังกล่าว

๔. นอกจากนี้ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตของตำบลโดยการแยกหมู่บ้านของตำบลหนึ่งไปให้อยู่ในเขตการปกครองของอีกตำบลหนึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือการเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และการจัดตั้งหมู่บ้านหรือตำบลได้ขึ้นเป็นสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งก็จะมีผลทำให้อำเภอเขตและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งก็จะเกิดปัญหาในข้อกฎหมายว่าในกรณีนี้จะกระทำหรือไม่เช่นกัน เพราะพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มิได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งให้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาในข้อกฎหมายดังกล่าวก่อน หากเห็นว่าสามารถดำเนินการได้ ก็ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักงานนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้วมีปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาว่า จะตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครยะลาฯ โดยขยายเขตเทศบาลให้ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลสะเตงนอกได้หรือไม่ ในปัญหานี้ เห็นว่า เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งดำเนินการตามเขตพื้นที่ โดยเทศบาลมีเขตดำเนินการตามแนวเขตเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนั้น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙^๑ มาตรา ๑๐^๒ หรือมาตรา ๑๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แล้วแต่กรณี และองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตดำเนินการตามเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

^๑ มาตรา ๙ เทศบาลตำบลได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

^๒ มาตรา ๑๐ เทศบาลเมืองได้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมืองพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

^๓ มาตรา ๑๑ เทศบาลนครได้แก่ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

^๔ มาตรา ๔๐ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน

๒๕๓๗ และถึงแม้ว่าตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ นั้น แนวเขตเทศบาลอาจมีการเปลี่ยนแปลงในทางขยายพื้นที่ได้โดยตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องไม่ใช่เป็นการขยายพื้นที่เข้าไปในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเมื่อได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะกระทำไม่ได้ เนื่องจากจะทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลลดลง และจะเป็นการตัดตอนประชากรและทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่ง ๆ จนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่อาจพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตามเงื่อนไขและภาระหน้าที่ของตนรวมทั้งการยกฐานะให้เป็นการปกครองในรูปแบบเทศบาลต่อไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้ ทั้งนี้ ในแนวทางทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในบันทึก เรื่อง การจัดตั้งตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กับฐานะของตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^๖ แล้ว ฉะนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครยะลา ฯ ให้ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลสะเตงนอกจึงกระทำไม่ได้ และโดยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงขอส่งเรื่องคืนมาโดยไม่ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๕ มาตรา ๑๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคก่อน หมตอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป

^๖ ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๗๘๗ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ (เรื่องเสร็จที่ ๖๔๕/๒๕๓๘) ซึ่งได้วินิจฉัยว่า เมื่อตำบลใดได้รับการจัดตั้งและมีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ แล้ว กระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจแยกหมู่บ้านของตำบลหนึ่งเพื่อไปจัดตั้งเป็นตำบลใหม่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๙