

บันทึก

เรื่อง การจัดตั้งตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
กับฐานะของตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๘/๑๖๗๗๔ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยจังหวัดร้อยเอ็ดและสมุทรปราการ รายงานกรณีกระทรวงมหาดไทยมีประกาศจัดตั้งตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ขึ้นใหม่ โดยมีพื้นที่แยกจากพื้นที่ของตำบลที่มีฐานะเป็นสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงหาว่าตำบลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่จะมีฐานะอย่างไร ซึ่งในกรณีนี้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพิ่มเติมจากข้อหารือหลายประเด็น ดังนี้

๑. การตั้งตำบลใหม่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ในพื้นที่ซึ่งมี สภาตำบลเดียวหรือหลายสภาตำบล ตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่จะมีฐานะอย่างไรและเมื่อใดและสมาชิก สภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งของสภาตำบลเดิมจะเป็นสมาชิกสภาตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่หรือไม่ ถ้าเป็น จะเริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอย่างไร

๒. การตั้งตำบลใหม่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ในพื้นที่ซึ่งมี องค์การบริหารส่วนตำบลเดียวหรือหลายองค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่จะมีฐานะ อย่างไร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งจะพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ หรือ มีวาระอย่างไร

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะมีสภาตำบลที่มี ฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ตั้งแต่วันที่ประกาศจัดตั้งตำบลใหม่มีผลใช้บังคับ และให้สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับ เลือกตั้งของตำบลเดิมเฉพาะที่อยู่ในเขตพื้นที่ตำบลใหม่เป็นสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งของ ตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยให้นับระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งตั้งแต่เวลาที่ดำรงตำแหน่งเดิม ต่อเนื่องไป แต่หากตำบลใหม่แยกจากตำบลเดิมซึ่งมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลเดิมซึ่งมี ภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านในตำบลที่ตั้งใหม่พ้นจากตำแหน่ง และให้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบลฯ ในหมู่บ้านในตำบลที่ตั้งใหม่นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยพร้อมกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาเป็นระบบการปกครองตนเองโดยกำหนดให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองส่วนหนึ่ง และผู้แทนของราษฎรในหมู่บ้านซึ่งมาจากการเลือกตั้งอีกส่วนหนึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ปรากฏชัดเจนอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฯ ว่า สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพขาดความคล่องตัวในการบริหารงานสมควรปรับปรุงฐานะและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้นรวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ จากเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ โดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ต่อไปว่า การปกครองในตำบลหนึ่งๆ นั้นมีบุคคลากรและองค์กรซ้อนกันอยู่ กล่าวคือ ในตำบลหนึ่งๆ ยังคงมีบุคคลากรซึ่งเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง โดยบุคคลากรเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งตามขบวนการของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ นอกจากนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหมู่บ้านและตำบลยังคงเป็นไปตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กล่าวคือเมื่อมีการจัดตั้งตำบลขึ้นตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ตำบลที่จัดตั้งขึ้นย่อมมีการบริหารงานตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ และเมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้กำหนดให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล อำนาจการดูแลพื้นที่ในตำบลนั้นในกิจการต่างๆ ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลโดยเฉพาะ เว้นแต่มีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ เมื่อพิจารณามาตรา ๑๕^๒ แห่ง

^๑มาตรา ๓ ให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

^๒มาตรา ๑๕ เมื่อมีการยุบและรวมเขตหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ให้สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งของหมู่บ้านเดิมที่ถูกยุบหรือถูกรวมยังคงเป็นสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งอยู่ต่อไปจนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๒

เมื่อมีการแยกพื้นที่บางส่วนของหมู่บ้านใดขึ้นเป็นหมู่บ้านใหม่ ให้สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งของหมู่บ้านเดิมยังคงเป็นสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งอยู่ต่อไปจนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงตาม

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ แล้วจะเห็นได้ว่าได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงเขตได้เฉพาะเขตหมู่บ้านของตำบลหนึ่ง ๆ เท่านั้นโดยไม่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเขตตำบลด้วย ดังนั้น เมื่อตำบลใดได้รับการจัดตั้งและมีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ แล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในอันที่จะประกาศเปลี่ยนแปลงเขตตำบลใด ๆ ได้อีก คงมีอำนาจเปลี่ยนแปลงได้เฉพาะเขตหมู่บ้านภายในตำบลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ เท่านั้นซึ่งย่อมเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ที่มุ่งประสงค์จะให้มีการพัฒนาตำบลทุกตำบลให้เจริญขึ้นโดยให้ยึดถือเอาความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก และเมื่อใดที่การพัฒนาตำบลเจริญจนมีรายได้สูงขึ้นถึงระดับหนึ่งจึงให้เปลี่ยนรูปแบบเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง และเมื่อพัฒนาตามรูปแบบนี้ไปอีกระดับหนึ่งจึงเปลี่ยนเป็นการปกครองในรูปแบบของเทศบาลตามมาตรา ๔๒^๓ ซึ่งจะยกเลิกองค์การปกครองท้องถิ่นที่โดยสิ้นเชิง โดยเจตนารมณ์ดังกล่าวจึงเห็นได้ชัดเจนว่าหากกระทรวงมหาดไทย ยังคงมีอำนาจที่จะแบ่งแยกตำบลที่มีอยู่เดิมไปจัดตั้งเป็นตำบลขึ้นใหม่ ย่อมทำให้มีการกระจายประชากรและทรัพยากรของตำบลหนึ่ง ๆ ไปเป็นหลายตำบล จนในที่สุดไม่อาจดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจแยกหมู่บ้านของตำบลหนึ่งเพื่อไปจัดตั้งเป็นตำบลใหม่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่และเมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยถามมาทั้งสองข้อจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ส่วนในกรณีที่มีการแยกหมู่บ้านออกเป็นหมู่บ้านใหม่ในตำบลเดียวกันมาตรา ๑๕ ได้กำหนดวิธีการไว้โดยแจ้งชัดแล้ว

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๒ และให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งสำหรับหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อเป็นสมาชิกสภาตำบลที่หมู่บ้านนั้นอยู่ในเขตภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศตั้งหมู่บ้านใหม่ และให้ผู้ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลืออยู่ของสมาชิกอื่นในตำบลนั้นเว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกตั้งก็ได้

^๓มาตรา ๔๒ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดาบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบังคับตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้ว ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๘