

บันทึก

เรื่อง อำนาจของกระทรวงมหาดไทยในการประกาศยุบเขตพื้นที่ของตำบล

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๘/ ๑๓๔๖๗ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดหนองคายได้เสนอขอยุบเปลี่ยนแปลงเขตตำบลมีชัย อำเภอเมืองหนองคาย ซึ่งมีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรน้อยไปรวมกับตำบลหนองกอมเกาะ อำเภอเมืองหนองคาย โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

๑. ตำบลมีชัย อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย เป็นสภาตำบลและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘

๒. เทศบาลเมืองหนองคายได้ขยายเขต เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๘ เข้าไปครอบคลุมพื้นที่ของสภาตำบลมีชัยเกือบทั้งหมด คงเหลือพื้นที่สภาตำบลในส่วนที่บ้านโคกแมงเงา หมู่ที่ ๘ เพียง ๓ ตารางกิโลเมตร มีราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่ ๒๔ หลังคาเรือน จำนวน ๑๑๘ คน

๓. คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็น เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ว่าเมื่อตำบลใดได้รับการจัดตั้งและมีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว กระทรวงมหาดไทยไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในอันที่จะเปลี่ยนแปลงเขตตำบลใด ๆ ได้อีก คงมีอำนาจเปลี่ยนแปลงได้เฉพาะเขตหมู่บ้านภายในตำบลเท่านั้นเนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้มีการพัฒนาตำบลให้เจริญขึ้นและเปลี่ยนรูปแบบไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตามลำดับ

๔. คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็น เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๙ ว่าเทศบาลไม่สามารถขยายเขตพื้นที่เข้าไปในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เนื่องจากจะทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลลดลง และจะเป็นการตัดทอนประชากรและทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนตำบลจนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่อาจพัฒนาท้องที่ตามเงื่อนไขและภาระหน้าที่ของตน รวมทั้งการยกฐานะให้เป็นการปกครองในรูปแบบเทศบาลต่อไป

๕. จังหวัดหนองคายได้ขออนุมัติเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองหมู่บ้านตำบล เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๐ โดยขอโอนพื้นที่ของบ้านโคกแมงเงา ตำบลมีชัย ไปขึ้นอยู่กับตำบลหนองกอมเกาะ ซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกอมเกาะ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

จึงทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาว่า

๑. เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า หากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่จะกระทำไม่ได้ ดังนั้น การที่เทศบาลเมืองหนองคายได้ขยายเขตเข้าไปในพื้นที่ของตำบลมีชัย ซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นสภาตำบลมีชัยตาม

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว เป็นการชอบหรือไม่ ในประเด็นนี้ กรมการปกครองเห็นว่าการขยายเขตเทศบาลดังกล่าวชอบแล้ว เนื่องจากได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเมืองหนองคาย และประชาชนในพื้นที่ของสภาตำบลมีชัยแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในอันที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการพัฒนา และสามารถร่วมกันเลือกและตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตนเอง

๒. กระทรวงมหาดไทยสามารถยุบเขตพื้นที่ตำบลมีชัย และโอนสภาตำบลมีชัยไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกอมเกาะได้หรือไม่ ซึ่งกรมการปกครองเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการยุบสภาตำบลที่มีพื้นที่เพียงเล็กน้อยและมีประชากรจำนวนน้อยไปรวมกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะทำให้พื้นที่ประชากร และทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเพิ่มขึ้น อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป และเป็นไปตามหลักเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ประกาศยุบเขตพื้นที่ของตำบลมีชัยไปรวมกับพื้นที่ของตำบลหนองกอมเกาะ ซึ่งจะมีผลให้สภาตำบลมีชัยไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกอมเกาะได้

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวเนื่องกับปัญหาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นไว้แล้ว และมีผลกระทบต่อการบริหารงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครองดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว สำหรับข้อหารือที่ว่า การที่เทศบาลเมืองหนองคายได้ขยายเขตเข้าไปในพื้นที่ของตำบลมีชัย ซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว เป็นการชอบหรือไม่นั้น โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นในประเด็นคล้ายกันไว้แล้ว ประกอบกับเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขยายเขตเทศบาลเมืองหนองคาย จนมีผลบังคับและขยายเขตเทศบาลเข้าไปในพื้นที่ของตำบลมีชัยแล้วจึงไม่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยปัญหานี้อีกต่อไป อนึ่ง หากกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ในส่วนใดยังไม่เหมาะสมกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นก็ควรดำเนินการแก้ไขกฎหมายต่อไป

ส่วนข้อหารือที่ว่า กระทรวงมหาดไทยสามารถยุบเขตพื้นที่ตำบลมีชัยในส่วนที่เหลือ คือ บ้านโคกแมงเงา ไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกอมเกาะได้หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเทศบาลเมืองหนองคายได้ขยายเขตเข้าไปครอบคลุมพื้นที่ของตำบลมีชัยเกือบทั้งหมดเหลือเพียงพื้นที่ของบ้านโคกแมงเงาเพียงหมู่บ้านเดียว หมู่บ้านที่เหลืออยู่ย่อมสิ้น

ลักษณะที่จะเป็นตำบลต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่^๑ ซึ่งบัญญัติลักษณะตำบลไว้ว่าจะต้องมีหลายหมู่บ้านรวมกัน ฉะนั้น เมื่อสภาพแห่งหมู่บ้านโคกแมงเงาเป็นดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงชอบที่จะประกาศยุบตำบลมีชัยในส่วนที่เหลืออยู่ คือ บ้านโคกแมงเงา อันจะเป็นผลให้หมู่บ้านโคกแมงเงา สิ้นสภาพความเป็นตำบลและกลายเป็นหมู่บ้านที่มีได้อยู่ภายใต้ตำบลใด และในกรณีเช่นนั้น กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจที่จะประกาศขยายเขตตำบลหนองกอมเกาะให้คลุมพื้นที่ของหมู่บ้านโคกแมงเงาได้ ซึ่งกระทำได้เพราะไม่เป็นการกระทบกระเทือนเขตปกครองของตำบลอื่นใด

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๑

^๑ มาตรา ๒๙ หลายหมู่บ้านรวมกันรวมยี่สิบหมู่บ้าน ให้จัดเป็นตำบลหนึ่งและเมื่อสมุหเทศาภิบาลเห็นชอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการเมืองกำหนดหมายเขตตำบลนั้นให้ทราบได้โดยชัดว่าเพียงใดทุกด้าน ถ้าที่หมายเขตไม่มีลำห้วย หนอง คลอง บึง บางหรือสิ่งใดเป็นสำคัญ ก็ให้จัดให้มีหลักปักหมายเขตไว้เป็นสำคัญ