

บันทึก

เรื่อง การสอบถามความเห็นประชาชนในท้องถิ่นกรณีการยกฐานะของเทศบาล

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๒๒๕๓ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับ มาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับหลักแห่งการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ และในการยกฐานะหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้มีการขอความเห็นชอบจากสภาเทศบาล ซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและถือเป็นตัวแทนประชาชน แต่เนื่องจากประชาชนในเขตเทศบาลนอกจากจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว ยังมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ประกอบกับเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ซ้อนทับเขตเทศบาลในแต่ละจังหวัด เมื่อข้อเท็จจริงในขณะนี้ปรากฏว่า กรณีเทศบาลตำบลจะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือกรณีเทศบาลเมืองจะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนครนั้นได้กำหนดให้สภาเทศบาลที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ โดยไม่ได้ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบด้วย จึงเป็นประเด็นที่มีปัญหาข้อกฎหมายว่า กรณีดังกล่าวจะต้องขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัญหาที่หารือมานี้กระทรวงมหาดไทยประสงค์หารือเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลจากเทศบาลตำบลไปเป็นเทศบาลเมืองหรือจากเทศบาลเมืองไปเป็นเทศบาลนครโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วจึงมีความเห็นต่อปัญหาข้อหารือนี้ว่า แม้เขตพื้นที่ของเทศบาลจะรวมอยู่ในเขตพื้นที่ของจังหวัดอันเป็นเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม^๑ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่แยกต่างหากไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาลซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองหรือจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร โดยไม่มีการ

^๑ มาตรา ๘ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด

เปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นั้นจะกระทบต่อเฉพาะประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น เช่น ค่าธรรมเนียมการให้บริการด้านสาธารณูปโภคอาจจะเพิ่มมากขึ้น หรือจะกระทบต่อรายจ่ายของเทศบาล เช่น ค่าตอบแทนที่ต้องจ่ายให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น แต่จะไม่กระทบต่อประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลนั้น ทั้งยังไม่กระทบต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ประการใดอีกด้วย กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อยู่นอกเขตเทศบาลเป็นประชาชนในท้องถิ่นของเทศบาล ซึ่งเมื่อประสงค์จะทราบเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นสำหรับกรณีของเทศบาล จึงไม่จำเป็นต้องสอบถามประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลนั้นด้วย ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองหรือจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนครจึงไม่ต้องสอบถามความเห็นจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า ในการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลนั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีแนวทางปฏิบัติว่า กรมการปกครองจะให้จังหวัดเป็นผู้ริเริ่มตรวจสอบว่าเทศบาลใดภายในเขตจังหวัดเข้าหลักเกณฑ์จะได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะแล้วจึงเสนอเรื่องกลับไปยังกรมการปกครองเพื่อดำเนินการต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕) จึงมีข้อสังเกตต่อแนวทางปฏิบัตินี้ว่า เพื่อให้การดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ การดำเนินการดังกล่าวจึงควรริเริ่มจากเทศบาลเองและคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลก็ควรจะมีแนวทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนได้แสดงความเห็นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา แล้วจึงส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนั้น ในกรณีนี้สมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการแก้ไขระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓