

บันทึก

เรื่อง การเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงจากสุขาภิบาล
ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๕/๗๒๕๗ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมการปกครองได้รับข้อหารือจาก จังหวัดสระบุรีและจังหวัดเลย เกี่ยวกับการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล และการรวมหมู่บ้านของจังหวัดเลย ตามความเห็นของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา^๑ รวม ๒ ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง จังหวัดสระบุรี ได้ข้อหารือว่า เนื่องจากตำแหน่งกำนันตำบลบ้านหม้อว่างลง และอำเภอบ้านหม้อจะเลือกผู้ใหญ่บ้าน และกำนันทดแทน แต่หมู่บ้านที่ทำการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นหมู่บ้านที่มีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านหม้อ เนื่องจากสุขาภิบาลบ้านหม้อได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลบ้านหม้อ จังหวัดสระบุรี ดังนั้นผู้ใหญ่บ้านที่มีบ้านอยู่ในเขตเทศบาลจะมีสิทธิสมัครเลือกเป็นกำนันได้หรือไม่

กรมการปกครอง มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนันในเขตเทศบาล ดังนั้น พื้นที่ของหมู่บ้านเฉพาะส่วนที่อยู่ในเขตเทศบาล จึงถูกห้ามมิให้มีการแต่งตั้งกำนัน ส่วนพื้นที่ของหมู่บ้านที่อยู่นอกเขตเทศบาลสามารถแต่งตั้งกำนันต่อไปได้ และบุคคลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านดังกล่าวย่อมมีสิทธิสมัครเลือกกำนันได้ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าบ้านที่เป็นที่อยู่อาศัยของผู้ใหญ่บ้านนั้น จะอยู่ในเขตเทศบาลหรือนอกเขตเทศบาล แต่เมื่อได้รับเลือกเป็นกำนันแล้ว จะใช้อำนาจหน้าที่กำนันในเขตเทศบาลไม่ได้จะใช้ได้เพียงอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เพียงระยะเวลาที่ตนยังดำรงตำแหน่งผู้ใหญบ้านเท่านั้น

ประเด็นที่สอง จังหวัดเลย ได้หารือประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้านว่า กรณีที่หมู่บ้านมีพื้นที่ทั้งในและนอกเขตเทศบาลแต่พื้นที่ที่เหลืออยู่ไม่เข้าองค์ประกอบที่จะเป็นหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้วินิจฉัยไว้ว่า “....กรณีนี้อาจจะต้องพิจารณารวมกับหมู่บ้านอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว”^๒ นั้น หมายความว่า ต้องให้รวมพื้นที่ของหมู่บ้านที่เหลืออยู่

^๑ บันทึก เรื่อง การเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๙๖๙ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๒

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

นอกเขตเทศบาลกับหมู่บ้านอื่นได้เพียงประการเดียวหรืออาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาก็ได้ ในกรณีที่ไม่วางพื้นที่กับหมู่บ้านอื่น พื้นที่ของหมู่บ้านที่เหลือนอกเขตเทศบาลจะอยู่ในความปกครองดูแลของผู้ใด โดยเฉพาะเมื่อพนักกำหนดระยะเวลาให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลฯ และถ้าพิจารณารวมกับหมู่บ้านอื่นจะต้องรวมประชากร ครุเรือน ตลอดจนพื้นที่เฉพาะในส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลไปรวมกับหมู่บ้านที่มีพื้นที่ติดต่อกันในตำบลเดียวกัน ใช่หรือไม่ อย่างไร หรือต้องนำพื้นที่ทั้งหมดตามแนวแบ่งเขตการปกครองไปรวม โดยยุบกำหนดแนวเขตและเรียงลำดับหมู่บ้านในตำบลนั้นใหม่ด้วยหรืออย่างไร และผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่มีพื้นที่เหลือนอกเขตเทศบาลจะยังคงมีอยู่หรือไม่ และจะมีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับระยะเวลาการมีภูมิลำเนาของราษฎรของหมู่บ้านที่มีพื้นที่เหลือนอกเขตเทศบาลที่จะไปรวมกับหมู่บ้านอื่นอย่างไร

กรมการปกครอง มีความเห็นว่า การรวมพื้นที่ของหมู่บ้านดังกล่าวเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและสามารถดำเนินการได้ภายใต้ระเบียบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในกรณีนั้น ๆ แต่กรณีที่ไม่มีกรรวมพื้นที่กับหมู่บ้านอื่น และมีได้มีการประกาศยุบหมู่บ้าน หมู่บ้านดังกล่าวก็ยังมีสถานะเป็นหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ อันอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของผู้ใหญ่บ้านและกำนันตามปกติ และในกรณีที่จะมีการรวมกับหมู่บ้านอื่น กรมการปกครองได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๑.๑/ว ๑๕๗๒ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่ โดยแจ้งให้ทุกจังหวัดทราบเพื่อให้มีการยุบเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลแล้วไปรวมกับหมู่บ้านอื่นที่มีเขตติดต่อภายในตำบลเดียวกัน ถ้าไม่สามารถกระทำได้ ให้รวมกับหมู่บ้านอื่นในตำบลข้างเคียงได้ โดยถือตามความสมัครใจของราษฎรเป็นสำคัญ

กรมการปกครอง จึงขอหารือว่า ความเห็นของกรมการปกครองดังกล่าวถูกต้องหรือไม่เพื่อจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ประเด็นที่หารือนี้ เป็นกรณีที่กำนันของตำบลบ้านหมอซึ่งมีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านหมอที่เปลี่ยนแปลงจากสุขาภิบาลตำบลบ้านหมอตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งตามมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลยังคงใช้อำนาจหน้าที่ได้จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระแต่ไม่เกินห้าปี และไม่ให้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตเทศบาลนั้น

^๓ มาตรา ๑๓ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงมีอำนาจหน้าที่อยู่ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระแต่ไม่เกินห้าปี และมีให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตเทศบาลนั้น

ปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนันในเขตเทศบาลก็ตาม แต่เมื่อตำบลบ้านหมอมิพื้นที่บางส่วนที่ไม่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านหมอ พื้นที่ดังกล่าวจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่ตามปกติ ที่จะต้องมีกำนันเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการดูแลโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๓๐^๔ ได้กำหนดให้ในกรณีที่ตั้งแห่งกำนันของตำบลว่างลงให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกำนัน โดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น และเมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลฯ จะกำหนดไม่ให้มีการแต่งตั้งกำนันในเขตเทศบาลอีกก็ตาม แต่มิได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านในตำบลบ้านหมอซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านหมอสืบสานสภาพความเป็นผู้ใหญ่บ้านในขณะที่ตำแหน่งกำนันตำบลบ้านหมอนี้ว่างลงแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านดังกล่าวจึงยังคงมีสิทธิสมัครเลือกกำนันตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯ ได้ สำหรับกรณีของผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านในตำบลบ้านหมอมิพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านหมอนั้น เมื่อผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านหมอมิสิทธิสมัครเลือกกำนันตำบลบ้านหมอได้ จึงไม่มีเหตุผลประการใดที่จะทำให้ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่มีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตเทศบาลตำบลบ้านหมอมิสิทธิสมัครเลือกกำนัน อย่างไรก็ตาม ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ของเขตเทศบาลตำบลบ้านหมอมิอาจใช้สิทธิเลือกกำนันตำบลบ้านหมอได้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึกเรื่อง การเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒^๕

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นเรื่องที่กรมการปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตามความเหมาะสม เนื่องจากตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า “...กรณีนี้อาจจะต้องพิจารณารวมกับหมู่บ้านอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวไป “ นั้น เป็นเพียงการเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิได้กำหนดให้ต้องดำเนินการแต่ประการใด ประกอบกับมีกฎหมายหลายฉบับที่วางหลักเกณฑ์การพิจารณาและการดำเนินการ รวมถึงข้อจำกัดในเรื่องนี้ไว้ เช่น การยุบรวมหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯ หรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๒^๖ หรือการยุบรวมพื้นที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๑ ทวิ มาตรา ๔๑ ตริ หรือมาตรา ๔๑ จัตวา^๗

^๔ มาตรา ๓๐ ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกกำนัน โดยรับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ผู้มีสิทธิเลือกกำนันต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๖ มาตรา ๑๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ การเปลี่ยนแปลงชื่อเทศบาล หรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

^๗ มาตรา ๔๑ ทวิ สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยให้นามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เป็นต้น ฉะนั้น หากกรรมการปกครองประสงค์จะดำเนินการในลักษณะใด จึงเป็นเรื่องที่จะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับ เป็นรายกรณีไป

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๓

มาตรา ๕๑ ตี สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๑ จัตวา องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึงสองพันคน ทั้งเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพในลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวโดยให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เหตุดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ