

บันทึก

เรื่อง แนวเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาคร

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๓๒๕๙ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดสมุทรสาครได้หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาคร (ปัจจุบันเป็นเทศบาลนครสมุทรสาคร) ไปยังกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้บัญญัติว่า “ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันนั้นหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน” แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ปรากฏว่ามีได้บัญญัติข้อความในทำนองเดียวกันกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๗๘ ดังกล่าว และภายหลังเมื่อได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดให้เขตของตำบลหมายความว่าความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการก่อสร้างหรือระงับการก่อสร้างอาคาร และการจัดเก็บภาษีระหว่างเทศบาลนครสมุทรสาครกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกับเทศบาลว่าจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๕ ได้กำหนดว่า ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเขตเทศบาล แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันนั้นหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วนแต่เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔ ได้กำหนดคำนิยามว่า “ตำบล” หมายความว่า ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและในกรณีที่ตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้หมายความว่าเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นแล้วจึงเห็นว่า เขตตำบลไปทับซ้อนกับเขตของเทศบาลเมืองสมุทรสาคร และก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการจัดเก็บภาษี และการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีหลายพื้นที่ที่มีปัญหาในกรณีเช่นเดียวกันนี้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน จึงขอหารือดังนี้

๑. ที่ดินแปลงที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวอยู่ในเขตเทศบาลและอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยนั้น เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวบัญญัติขัดแย้งกัน ที่ดินแปลงดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด

๒. การจัดเก็บภาษีในที่ดินแปลงที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวอยู่ในเขตเทศบาลและอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี

๓. การขออนุญาต ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคาร หรือใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในกรณีที่มีการก่อสร้างในที่ดินแปลงที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวอยู่ในเขตเทศบาลและอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าพนักงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๔. กรณีที่มีการวินิจฉัยตามข้อ ๑ ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว ต่อมาเจ้าของที่ดินได้ยื่นคำขอแบ่งแยกโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกอยู่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกองค์กรหนึ่ง การดำเนินการตามข้อ ๒ และข้อ ๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้มีอำนาจ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๗๘ แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาครไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๔^๑ และได้กำหนดไว้ในมาตรา ๕^๒ (๒) ด้วยว่า “ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันนั้นหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน” ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งก็ได้กำหนดเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาครไว้

^๑ มาตรา ๔ ให้กำหนดเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาครไว้ดังนี้ คือ

ด้านตะวันออก ตั้งแต่เขตวัดกำพร้าด้านใต้ แล้วเลียบเขตหลังวัด เลียบเขตหลังหมู่บ้านราษฎรจีนเสียและโกรกกรากถึงวัดตึก เลียบหลังวัดตึกไปทางหลังหมู่บ้านราษฎรลำคลองมหาไชย ฝั่งใต้จดลำคลองกระเจ็ดใหญ่ แล้วข้ามคลองมหาไชยไปฝั่งเหนือ ไปจดคลองกระเจ็ดน้อย เลียบตามคันคลองกระเจ็ดน้อย ไปจนถนนรถไฟสายหินหมายเลขที่ ๓๑

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕ ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันนั้นหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน

อย่างชัดเจนในมาตรา ๓^๓ และได้กำหนดบทบัญญัติในทำนองเดียวกันกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๗๘ ดังกล่าวไว้ในมาตรา ๔^๔ ด้วย แต่ภายหลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาครตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลเมืองสมุทรสาครเป็นเทศบาลนครสมุทรสาครตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏว่า มิได้มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๗๘ แต่อย่างใด ดังนั้น จึงจะต้องถือว่าเทศบาลนครสมุทรสาครมีเขตตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีที่ดินบางแปลงที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกันระหว่างเทศบาลนครสมุทรสาครกับองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม ฉะนั้น หากพื้นที่ส่วนใดของที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครสมุทรสาครตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ก็ไม่อาจถือได้ว่าพื้นที่ส่วนนั้นเป็นพื้นที่ของเทศบาลนครสมุทรสาครได้ และเมื่อพื้นที่ส่วนดังกล่าวอยู่ในเขตตำบลโคกขามในส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล

^๓ มาตรา ๓ ให้เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งได้กำหนดไว้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๗๘ ดังต่อไปนี้

ด้านเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ ๑ ซึ่งตั้งอยู่ห่างระยะ ๒๐ เมตร จากศูนย์กลางทางรถไฟสายมหาชัย-ปากคลองสานไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ตรง กม. ๓๐.๔๗๐ เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านคลองมหาชัย จดหลักเขตที่ ๒ ซึ่งอยู่ห่างจากริมคลองมหาชัยฝั่งตะวันออก ระยะ ๑๑๕ เมตร และห่างจากคลองกระเจ็ดใหญ่ฝั่งเหนือ ระยะ ๑๐๖ เมตร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๔ ที่ดินแปลงใดหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินแปลงนั้นหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างนั้นอยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน

^๕ มาตรา ๕ ให้กำหนดเขตเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ไว้ดังนี้
หลักเขตที่ ๑ ตั้งอยู่ริมคลองเจ๊กจุ่น ฝั่งเหนือ ที่จุดซึ่งคลองเจ๊กจุ่น ฝั่งเหนือ บรรจบกับคลองใหญ่ ฝั่งตะวันออก

ด้านเหนือ

จากหลักเขตที่ ๑ เป็นเส้นเลียบริมคลองเจ๊กจุ่น ฝั่งเหนือ ไปทางทิศตะวันออก ผ่านทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๙๑ (สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ (อ้อมน้อย) - ต่อกทางของเทศบาลนครสมุทรสาครควบคุม) ถึงหลักเขตที่ ๒ ซึ่งตั้งอยู่ริมทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๕ (สายธนบุรี - ปากท่อ) ฟากตะวันตก ที่จุดซึ่งทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๕ (สายธนบุรี - ปากท่อ) ฟากตะวันตกตัดกับคลองเจ๊กจุ่นฝั่งเหนือ

ฯลฯ

ฯลฯ

จึงมีผลให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลโคกขาม โดยผลของมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

ประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า เทศบาลนครสมุทรสาครมีเขตพื้นที่ของเทศบาลนครสมุทรสาครตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้นแล้ว จึงมีผลให้เทศบาลนครสมุทรสาครมีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่นั้นในทุกเรื่องที่ถูกกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ ซึ่งรวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามที่หารือมานี้ด้วย

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นที่สอง และประเด็นที่สาม ถึงแนวเขตและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครสมุทรสาครข้างต้นแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีกต่อไป

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๓

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

ตำบล หมายความว่า ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๑ล๑

๑ล๑