

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
จากที่ได้ยกร่างร่วมกับเทศบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลง
ฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๑.๒/๑๒๖๗๔ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับข้อหารือจากจังหวัดชลบุรี ในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลภายหลังได้ยกร่างร่วมกับเทศบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็นสองแนวทาง คือ

๑. การที่องค์การบริหารส่วนตำบลยกร่างร่วมกับเทศบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเป็นผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลก่อนการรวมเขตกับองค์การบริหารส่วนตำบลคงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลฯ เช่นเดิม กล่าวคือ อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระแต่ไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

๒. เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลยังคงมีอำนาจหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง หรือครบวาระแต่ไม่เกินห้าปี ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลฯ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกร่างร่วมกับเทศบาลตำบลดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลฯ เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลตำบลก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะยุบเข้ามารวม คือ ยังคงมีอำนาจหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระแต่ไม่เกิน ๕ ปี เพราะหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แล้ว จะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทั้งในเรื่องสิทธิที่จะอยู่ในตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ และสิทธิ

ของประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับการปกครองจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เพราะพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม จะไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติ จึงขอหารือว่าการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยุบรวมเข้ากับเทศบาลตำบลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องถือปฏิบัติเช่นไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า การยุบองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น^๑ ตามมาตรา ๔๑ ตรี^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถที่จะเข้าดำเนินการต่าง ๆ ในพื้นที่ที่เคยเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยุบรวมเข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นแล้ว ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวพ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกา และบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องโอนไปเป็นของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วม ทั้งนี้ โดยนำบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง และวรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งต้องรวมถึงกรณีการ

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔๑ ตรี สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ให้นำมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการรวมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

^๓ มาตรา ๔๒

ฯลฯ

ฯลฯ

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล นับแต่วันที่ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวด้วย โดยนำบทบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง หรือขยายเขตของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นมาพิจารณา เนื่องจากการยุบองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเข้าร่วมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับ การเปลี่ยนแปลงหรือขยายเขตของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

สำหรับประเด็นปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหรือมานี้ เป็นการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่เข้ากับเทศบาลตำบลหนองใหญ่ตามพระราชกฤษฎีการวมองค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่กับเทศบาลตำบลหนองใหญ่ และกำหนดเขตเทศบาลตำบลหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๑ ตรี^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ซึ่งมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่ต้องพ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล และพื้นที่นั้นเปลี่ยนแปลงเป็นเขตเทศบาลตำบลหนองใหญ่ ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาลฯ นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับ และโดยผลของมาตรา ๑๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ที่กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในท้องถิ่นที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นเขตเทศบาลหมดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น นับแต่วันที่มิพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตที่เคยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่จึงหมดอำนาจหน้าที่ลงนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีการวมองค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่ กับเทศบาลตำบลหนองใหญ่ และกำหนดเขตเทศบาลตำบลหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ สำหรับการที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเทศบาลตำบลหนองใหญ่เป็นเทศบาลตำบลที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตามมาตรา ๑๓^๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติรองรับไว้ให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ยังคงมีอำนาจหน้าที่อยู่ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระแต่ไม่เกินห้าปีนั้น ก็หาไม่ผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่ ยังคงมีอำนาจหน้าที่ต่อไปไม่ เพราะบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๑๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคก่อน หมดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป

^๖ มาตรา ๑๓ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีอำนาจหน้าที่อยู่ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง หรือครบวาระแต่ไม่เกินห้าปีและมีให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตเทศบาลนั้น

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น มิได้มีผลต่อ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตพื้นที่นอกเหนือจากพื้นที่ของเทศบาลตำบลดังกล่าว และบทบัญญัติมาตรา ๔๑ ตีรี้ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ก็มีได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓ ดังกล่าวไป ใช้กับเขตของเทศบาลตำบลที่ได้เปลี่ยนแปลงมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ได้แต่ประการใด ฉะนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่ที่ไปรวมเข้ากับเทศบาลตำบลหนองใหญ่นี้ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลฯ เพื่อยังคงมีอำนาจหน้าที่ต่อไปอันเป็นการยกเว้นการบังคับใช้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ดังกล่าวได้



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๕