

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลนครเชียงใหม่)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๙๐.๒/๔๓๙ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยจังหวัดเชียงใหม่ได้ทำหรือมายังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรณีเทศบาลนครเชียงใหม่มีแนวเขตติดต่อกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นและมีปัญหาเกี่ยวกับที่ดินบางแปลงซึ่งมีบางส่วนอยู่ในเขตเทศบาลนครและมีบางส่วนอยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ทั้งแปลงหรือไม่ โดยเทศบาลนครเชียงใหม่มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ที่ดินหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันนั้นหรือโรงเรียนนั้นอยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน” ดังนั้น ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ที่อยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เพียงส่วนหนึ่งส่วนใด จึงถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันนั้นหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วนตามความในมาตรา ๕ ดังกล่าว

จังหวัดเชียงใหม่มีความเห็นว่า เทศบาลนครเชียงใหม่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งได้บัญญัติมาตรา ๕ ดังกล่าวไว้ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยมีได้บัญญัติมาตรา ๕ ไว้ ดังนั้น เทศบาลนครเชียงใหม่ จึงน่าจะมีแนวเขตตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ รวมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พุทธศักราช ๒๔๗๘ จะกำหนดเขตของเทศบาลนครเชียงใหม่ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๔ ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ และมีบทบัญญัติในมาตรา ๕ ว่า ที่ดินหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันนั้นหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วนก็ตาม แต่เนื่องจากในภายหลังได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔ ได้กำหนดคำนิยามว่า ตำบล หมายความว่า ตำบลตามกฎหมายว่าด้วย

กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ดินมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวเขตที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตของตนเอง ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวใช้บังคับหลังพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พุทธศักราช ๒๔๗๘ เทศบาลนครเชียงใหม่จึงไม่สามารถนำความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาใช้บังคับในพื้นที่ของเทศบาลตำบลช้างเผือก และองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก อีกต่อไป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงขอหารือว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจังหวัดเชียงใหม่) และผู้แทนเทศบาลนครเชียงใหม่แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นับแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่โดยพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ฯ ซึ่งทำให้ที่ดินและโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างบางแปลงตั้งอยู่ทั้งในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่และสภาพตำบลช้างเผือก จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งสภาพตำบลช้างเผือกเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ นั้น เทศบาลนครเชียงใหม่และสภาพตำบลช้างเผือกต่างมิได้นำบทบัญญัติซึ่งเป็นบทสมมติทางกฎหมายในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ฯ ที่ว่า “ที่ดินหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเลื้อยล้ำเข้ามาในเส้นเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันนั้นหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน” มาใช้บังคับกับที่ดินและโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแต่อย่างใด

ในการพิจารณาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่ามีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาถึงผลใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ ว่าจะเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พุทธศักราช ๒๔๗๘ ทั้งฉบับ หรือเป็นการยกเลิกเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยเขตเทศบาลนครเชียงใหม่โดยบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ฯ ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป ซึ่งการพิจารณาปัญหาดังกล่าวสมควรรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะอื่นด้วย จึงขอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) กับคณะอื่น ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และ คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวแล้วเห็นว่า เมื่อได้มีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ เพื่อกำหนดเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เสียใหม่ โดยพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ฯ มิได้มีบทบัญญัติเพื่อยกเลิกบทสมมติทางกฎหมายในมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ฯ แต่อย่างใด ดังนั้น เขตของเทศบาลนครเชียงใหม่นอกจากจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตฯ แล้ว กรณีที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลข้างฝือกที่อยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่แม้เพียงส่วนหนึ่งส่วนใด ก็ต้องถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันนั้นหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เต็มทุกส่วนตามนัยแห่งมาตรา ๕ ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จากสภาพพื้นที่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ หากนำบทสมมติทางกฎหมายในมาตรา ๕ มาบังคับใช้กับที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลข้างฝือกที่เหลื่อมล้ำเข้ามาในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลข้างฝือกจะมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติอยู่ในความดูแลซึ่งจะมีผลกระทบต่อรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลข้างฝือก และขัดต่อความเป็นจริงเนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่านับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่โดยพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ฯ ทั้งเทศบาลนครเชียงใหม่และองค์การบริหารส่วนตำบลข้างฝือกต่างมิได้นำบทสมมติทางกฎหมายในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ฯ มาใช้บังคับกับที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่เหลื่อมล้ำเข้ามาในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่แต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่าทั้งเทศบาลนครเชียงใหม่และองค์การบริหารส่วนตำบลข้างฝือกต่างยอมรับแนวเขตของเทศบาลนครเชียงใหม่ตามที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและกำหนดพื้นที่ไว้ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ฯ เท่านั้น ดังนั้น จึงสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหารื้อนี้ให้ตรงต่อความเป็นจริงที่ยอมรับกันโดยเร่งออกประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

^๒มาตรา ๕ ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตต์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันนั้นหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน

^๓มาตรา ๑๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

เพื่อกำหนดเขตของเทศบาลนครเชียงใหม่เสียใหม่ให้ชัดเจนตามพื้นที่ทั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกต่างยอมรับ โดยกำหนดมิให้นำทสมมติทางกฎหมายใน มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาใช้บังคับเพื่อ ไม่ให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติอีกต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๐