

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดตั้งอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และหลักเกณฑ์การจัดตั้งอำเภอ

กรรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๐.๑/๑๑๕๑๐ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรรมการปกครองจะจัดตั้งอำเภอกกตูม โดยรวมตำบลกกตูม อำเภอคงหลวง จังหวัดมุกดาหาร เข้ากับหมู่ที่ ๘ หมู่ที่ ๙ และหมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านค้อ อำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยการจัดตั้งอำเภอกกตูมนี้อยู่ภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และหลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ที่กำหนดว่า ในกรณีการจัดตั้งอำเภอไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไป แต่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษทางภูมิประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ให้กระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดตั้งเป็นกรณีไป โดยตำบลกกตูมตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอคงหลวงประมาณ ๘๐ กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดมุกดาหารประมาณ ๑๓๐ กิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูงสลับเทือกเขาที่มีความทุรกันดาร ทำให้มีความยากลำบากในการเดินทางมาติดต่อราชการ อีกทั้งยังตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติภูผายล เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูสีฐานซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงมีปัญหาดินทำกินไม่มีเอกสารสิทธิ การลักลอบตัดไม้ การบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับยังเป็นพื้นที่ตั้งโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำห้วยบางทรายตอนบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งอำเภอกกตูมยังมีประเด็นที่อาจไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ดังนี้

๑. การแยกหมู่ที่ ๘ หมู่ที่ ๙ และหมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านค้อ มารวมกับตำบลกกตูมเป็นหนึ่งตำบล เพื่อจัดตั้งอำเภอกกตูม ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ที่บัญญัติให้ท้องที่หลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นอำเภอหนึ่ง

๒. การแยกหมู่ที่ ๘ หมู่ที่ ๙ และหมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านค้อ จัดตั้งขึ้นเป็น ๑ ตำบล ซึ่งเมื่อนับรวมกับตำบลกกตูมจะรวมเป็นสองตำบล เพื่อจัดตั้งอำเภอกกตูม ไม่สอดคล้องกับความเห็น

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๗๔๙ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ที่ว่า เมื่อตำบลใดได้รับการจัดตั้งและมีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว กระทรวงมหาดไทยไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในอันที่จะประกาศเปลี่ยนแปลงเขตตำบลใด ๆ ได้อีก

กรรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า กรรมการปกครองสามารถดำเนินการตามข้อ ๑ หรือข้อ ๒ เพื่อจัดตั้งอำเภอกกตูม โดยอ้างเหตุผลความจำเป็นพิเศษทางภูมิประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอได้ จึงขอหารือว่า ความเห็นของกรรมการปกครองถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรรมการปกครอง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงจากการชี้แจงของผู้แทนว่า กรรมการปกครองมีข้อสงสัยว่า เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๕/๒๕๓๘^๑ ว่า เมื่อตำบลใดได้รับการจัดตั้งและมีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว กระทรวงมหาดไทยไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในอันที่จะประกาศเปลี่ยนแปลงเขตตำบลใด ๆ ได้อีก ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๑ จัตวา^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยสามารถดำเนินการประกาศยุบสภาตำบลทั้งหมดและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงอาจเปลี่ยนแปลงเขตตำบลได้โดยผลของมาตราดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรรมการปกครองแล้วเห็นว่า เมื่อมาตรา ๖๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติว่า “ท้องที่หลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นอำเภอหนึ่ง” การจัดตั้งอำเภอจึงต้องประกอบด้วยตำบลหลายตำบลรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้น การที่กรรมการปกครองจะจัดตั้งอำเภอ

^๑บันทึก เรื่อง การจัดตั้งตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กับฐานะของตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๗๘๗ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๔๑ จัตวา ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการประกาศยุบสภาตำบลทั้งหมดและองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุดังกล่าว

การรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนแต่มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะหรือโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ไม่สามารถติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะไปรวมได้โดยสะดวก กระทรวงมหาดไทยจะไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ได้

ให้นำมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับการยุบและรวมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

^๓มาตรา ๖๒ ท้องที่หลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นอำเภอหนึ่ง

กกตุม โดยรวมตำบลกกตุม อำเภอคงหลวง จังหวัดมุกดาหาร เข้ากับหมู่ที่ ๘ หมู่ที่ ๙ และหมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านค้อ อำเภอดงหลวง จังหวัดมุกดาหาร จึงเป็นการรวมตำบลหนึ่งตำบลเข้ากับหมู่บ้านสามหมู่บ้าน มีผลให้เขตพื้นที่ที่จะตั้งอำเภอมียังเพียงหนึ่งตำบล การจัดตั้งอำเภอโดยวิธีการดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ โดยยังไม่ต้องพิจารณาว่ากระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการรวมหมู่บ้านของตำบลหนึ่งไปรวมกับอีกตำบลหนึ่งได้หรือไม่

ส่วนการที่กรมการปกครองจะแยกหมู่ที่ ๘ หมู่ที่ ๙ และหมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านค้อจัดตั้งเป็นตำบลขึ้นใหม่หนึ่งตำบล ซึ่งเมื่อนับรวมกับตำบลกกตุมด้วยจะเป็นสองตำบล เพื่อจัดตั้งเป็นอำเภอกกตุม ซึ่งแม้จะเป็นกรณีที่อาจตั้งอำเภอใหม่ได้ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แต่กรณีดังกล่าวย่อมเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตตำบลบ้านค้อซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า เมื่อตำบลใดได้รับการจัดตั้งและมีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว กระทรวงมหาดไทยไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่จะประกาศเปลี่ยนแปลงเขตตำบลใด ๆ ได้อีก คงมีอำนาจเปลี่ยนแปลงได้เฉพาะเขตหมู่บ้านภายในตำบลเท่านั้น การจัดตั้งอำเภอโดยวิธีนี้จึงไม่อาจกระทำได้เช่นกัน กรณีตามมาตรา ๔๑ จัตวา^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ นั้น เป็นกรณีที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนเพื่อให้ไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกัน เพื่อให้การบริหารท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ มาตรา ๔๑ จัตวา จึงมิใช่บทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการเปลี่ยนแปลงเขตตำบลแต่อย่างใด

สำหรับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ นั้น เป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับแนวทางการบริหารในการจัดตั้งอำเภอเท่านั้น ซึ่งไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ใดให้ขัดต่อกฎหมายได้ สำหรับหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรีประการสุดท้ายที่กำหนดไว้ในกรณีที่ไม่นับเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นกรณี ๆ ไป นั้น ก็เป็นข้อยกเว้นเฉพาะสำหรับหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเท่านั้น มิได้หมายความว่าถึงการยกเว้นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายซึ่งคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจกระทำ

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๕

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น