



สำนักงาน กกต.

รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รวบรวมโดย  
กลุ่มงานกฎหมาย  
สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี



สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๘๐ ๓๓๘๓ - ๕ โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๐๖๙๔

www.dloc.go.th E-mail : dloc@opm.mail.go.th

พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖

จำนวน ๙,๐๐๐ เล่ม

## คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น และกำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่างๆ ได้ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒) เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องบริหารงานให้สอดคล้องกับกรอบของการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมอีกด้วย ซึ่งภารกิจต่างๆ ที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายหรือได้รับการถ่ายโอนเป็นภารกิจที่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีบทบัญญัติที่แตกต่างกันในแต่ละภารกิจ ดังนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ในกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง ไม่ก่อให้เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับการวินิจฉัย การตีความ ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง จึงได้รวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการอนุมัติ อนุญาต ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งปี พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๕๕ โดยจัดทำหนังสือรวมคำสั่งของศาลปกครองและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
กันยายน ๒๕๕๖

## สารบัญ

๑. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ  
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และ  
แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนด  
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## สารบัญ (ต่อ)

๒. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๓. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

๔. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล

## สารบัญ (ต่อ)

๕. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานคร

๖. คำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีเกี่ยวกับการบังคับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	๙๘
ภาคผนวก	
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙	๑๒๐
- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดระบบบริการสาธารณะ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖	๑๔๒
- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดระบบบริการสาธารณะ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒	๑๔๖
- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการให้บริการสาธารณะ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒	๑๔๗



# รวมคำวินิจฉัยศาลปกครอง



## คำวินิจฉัยของศาลปกครอง

### เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำภารกิจด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันเป็นการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยรวม แต่ในบางกรณีมีการดำเนินการที่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพหรือกรรมสิทธิ์ของบุคคล หรือการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อกำหนดของกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือแบบแผนของทางราชการ หรือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจนเกิดเป็นข้อพิพาทนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณี ซึ่งในส่วนนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะคดีที่นำไปฟ้องต่อศาลปกครองเท่านั้น โดยคดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครองจะมีอยู่ ๒ ประเภท คือ

ประเภทแรก เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการอนุมัติ อนุญาต ออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือ โดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ โดยเอกชนหรืออีกฝ่ายหนึ่งไม่ต้องแสดงความยินยอม เป็นการสั่งการฝ่ายเดียว อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง

ประเภทที่สอง เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีที่จะเข้าไปทำสัญญาด้วย ซึ่งจะต้องดำเนินการพิจารณาควบคู่ไปกับหลักกฎหมายในเรื่องนิติกรรมสัญญาที่คู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง และเอกชนมีสิทธิเท่าเทียมกัน และจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุด มีสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำข้อผูกพันกับเอกชนที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง คือ

- (ก) สัญญาสัมปทาน
- (ข) สัญญาจัดให้มีหรือจัดบริการสาธารณะ
- (ค) สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
- (ง) สัญญาที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สัญญาทางปกครองทั้ง ๔ ประเภทดังกล่าว สามารถแบ่งทรัพย์สินสาธารณูปโภคได้ ๒ ลักษณะ คือ

- (๑) ทรัพย์สินที่ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์โดยตรง เช่น ถนน สะพาน สะพานคนเดิน สะพานลอย ทางเดิน ทางเท้า สวนสาธารณะ ท่อระบายน้ำ ที่פקผู้โดยสารรถประจำทาง ท่าเทียบเรือสาธารณะ ฯลฯ
- (๒) ทรัพย์สินที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือหรือสิ่งสำคัญโดยตรงเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น โรงกำจัดขยะ สถานีดับเพลิง ท่อประปา ฯลฯ



นอกจากสัญญาทางปกครองทั้ง ๔ ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีสัญญาทางปกครองที่เกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีอีกประเภทหนึ่ง คือ

**สัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไว้กับเอกชน และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่าเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเป็นสัญญาทางปกครอง** ตัวอย่างเช่น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑/๒๕๔๕** สัญญาจ้างทำงานโครงการก่อสร้างฝายน้ำล้นคอนกรีตเสริมเหล็กระหว่างเทศบาลตำบลกับเอกชนผู้รับจ้างเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครองและมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๙/๒๕๔๖** สัญญาจ้างก่อสร้างกำแพงคอนกรีตเสริมเหล็กป้องกันตลิ่งพังระหว่างเทศบาลตำบลกับเอกชนผู้รับจ้าง มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๘/๒๕๔๘** สัญญาก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กและถนนเชื่อมสะพานข้ามคลองระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับเอกชนผู้รับจ้าง เป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๗/๒๕๔๙** สัญญาจ้างก่อสร้างถนนหินคลุกพร้อมท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กบริเวณเทศบาลตำบลและสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในโรงเรียนระหว่างเทศบาลตำบลกับผู้ฟ้องคดี เป็นสัญญาซึ่งมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครองและสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๗/๒๕๔๕** สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตระหว่างกรุงเทพมหานครกับเอกชนผู้รับจ้างเพื่อใช้อาคารตามสัญญาจ้างเป็นสถานที่สำหรับปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ด้านต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนอันเป็นบริการสาธารณะตามมาตรา ๘๙ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ และเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล เป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง กรณีจึงเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงเป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (โดยสรุป คือ เป็นสัญญาทางปกครอง)

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๔/๒๕๔๖** การที่เอกชนอนุญาตให้กรุงเทพมหานครเข้าไปก่อสร้างถนนในเขตที่ดินของตนตามคำร้องขอของกรุงเทพมหานครภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ สิ้นผลบังคับใช้แล้ว เป็นการตกลงยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนอันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อการบริการสาธารณะโดยตรง โดยจะคิดค่าตอบแทนกันภายหลัง ถือได้ว่าเกิดสัญญาทางปกครองระหว่างเอกชนกับกรุงเทพมหานครนับแต่มีการตกลงกัน

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๙/๒๕๔๘** สัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เอกชนเข้าจัดการบริหารและดำเนินกิจการท่าเทียบเรือเป็นการชั่วคราว เป็นสัญญาที่ให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานทางปกครองส่วนท้องถิ่น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนเข้าผูกพันกันในรูปแบบของการทำสัญญานั้น จะมีขั้นตอนปฏิบัติ ๒ ระยะ คือ ขั้นตอนก่อนทำสัญญา และขั้นตอนที่ทำสัญญาแล้ว แยกออกได้ดังนี้

**ขั้นตอนก่อนทำสัญญา** ส่วนมากสัญญาจะเป็นข้อพิพาทโต้แย้งเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ หรือข้อบัญญัติเมืองพัทยาเรื่องการพัสดุ ซึ่งเป็นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาทำสัญญาด้วย เริ่มตั้งแต่การจัดทำประกาศ การประชาสัมพันธ์ประกาศ การเปิดซอง การตัดสินการตกลงราคา สอบราคาหรือประกวดราคา จะเห็นได้ว่าขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการของหน่วยทาง



ปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นลักษณะของการออกคำสั่งหรือการกระทำทางการปกครองโดยทั่วไป แต่จะเป็นข้อพิพาทกับเอกชนได้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ หรือข้อบัญญัติ เรื่องการพัสดุ เช่น ออกประกาศโดยมีลักษณะเป็นการกีดกัน, หรือยกเลิกการประกวดราคา หรือการคัดเลือก ผู้ประกวดราคา เป็นต้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เช่น

#### **สัญญาจากการสอบราคาจ้างก่อสร้างถนน**

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๐/๒๕๔๘** กรณีเทศบาลนครนครราชสีมาจัดให้มีการสอบราคาจ้างก่อสร้างถนน คสล. พร้อมวางระบายน้ำ แต่เอกชนผู้เสนอราคาซึ่งชนะการสอบราคาไม่เข้าทำสัญญาจ้างกับเทศบาลฯ ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาจ้างแนบท้ายประกาศสอบราคาฯ เทศบาลฯ จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้เสนอราคา แต่เนื่องจากประกาศสอบราคาจ้างเป็นการเชื้อเชิญให้ทำคำเสนอ และเอกสารสอบราคาแนบท้ายประกาศสอบราคาได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคาโดยใช้แบบใบเสนอราคาตามที่ทางเทศบาลฯ จัดไว้ให้เท่านั้น โดยในแบบเสนอราคาดังกล่าวมีข้อความระบุว่า ผู้เสนอราคายอมรับว่าเทศบาลฯ ไม่มีความผูกพันที่จะรับคำเสนอของผู้เสนอราคาหรือใบเสนอราคา ดังนั้น เมื่อผู้เสนอราคาได้เสนอราคาตามใบเสนอราคาดังกล่าว จึงเป็นการทำคำเสนอ โดยเทศบาลฯ อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าผู้เสนอราคา การที่เทศบาลฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้เสนอราคาซึ่งชนะการสอบราคาไปทำสัญญาจ้างภายในเวลาที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคานั้นเป็นคำสนองอันก่อให้เกิดสัญญาแต่ยังไม่ใช่สัญญาจ้างก่อสร้างถนนตามประกาศสอบราคา โดยถือได้ว่าสัญญาที่เกิดขึ้นก่อนสัญญาจ้างดังกล่าว เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองอันได้แก่ การบริการสาธารณะบรรลุ จึงเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

**ขั้นตอนที่ทำสัญญาแล้ว** เป็นกรณีที่ฝ่ายเอกชนยินยอมเข้าผูกพันตนทำสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลซึ่งกระทำแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สัญญาที่ผูกพันกันเมื่อนำคดีพิพาทมาสู่ศาล อาจจะมีใช้คดีทางปกครองก็ได้ เช่น สัญญาอนุญาตโตตุลาการ หรือไม่ใช่สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะและไม่ใช่สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ตัวอย่างคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด มีดังนี้

#### **สัญญาอุทิศที่ดินให้แก่เทศบาลเพื่อสร้างตลาดสด**

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙/๒๕๔๗** สัญญาที่เอกชนอุทิศที่ดินให้แก่เทศบาล เพื่อสร้างตลาดสด แม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การดำเนินกิจการตลาดสดไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคโดยตรง แต่เป็นการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ โดยมีการเรียกเก็บค่าเช่าจากผู้ประกอบการในลักษณะเอกชนต่อเอกชน และไม่ใช่การใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

#### **สัญญาเช่าอาคารพาณิชย์ของเทศบาลเมือง**

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๒/๒๕๔๗** สัญญาเช่าอาคารพาณิชย์ระหว่างเทศบาลเมืองกับเอกชนผู้เช่า เนื่องจากอาคารพาณิชย์ดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของเทศบาลเมืองซึ่งเป็นทรัพย์สินประเภทที่เอกชนยอมที่จะมีกรรมสิทธิ์ได้ ไม่ใช่ทรัพย์สินประเภททรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งประชาชนไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ได้ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้มีสัญญาเช่าของเทศบาลเมือง จึงเป็นการกระทำในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ดูแลผลประโยชน์แทนเจ้าของกรรมสิทธิ์ดูแลผลประโยชน์ของตนเอง สัญญาเช่าอาคารพาณิชย์ระหว่างผู้เช่ากับเทศบาลเมือง จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

## สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมสำหรับนักเรียนในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๙ สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยง

โคนมกับองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะมีองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ซื้อ กลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเป็นผู้ขาย จะต้องส่งมอบผลิตภัณฑ์นมให้แก่โรงเรียนในสังกัดขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็กขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมดังกล่าวเป็นอุปกรณ์สำคัญสำหรับใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมพิพาทจึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุที่สนับสนุนการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะ เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

### สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๓/๒๕๔๖ สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะระหว่างเทศบาลตำบลกับ

เอกชนผู้ขาย แม้ว่าการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของเทศบาลตำบลผู้ซื้อ อันถือได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ แต่เตาเผาขยะเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ซื้อเท่านั้น ไม่ได้เป็นสิ่งสาธารณูปโภค ดังนั้น สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาที่ให้ผู้ขายจัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ไม่เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนั้น สัญญาดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของผู้ซื้อซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

### สัญญาเช่าแผงค้าเพื่อจำหน่ายสินค้าในตลาดนัดจตุจักร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๔/๒๕๔๗ สัญญาให้สิทธิ์นำสินค้าเข้ามาจำหน่ายในบริเวณตลาด

นัดจตุจักรระหว่างกรุงเทพมหานคร โดยผู้อำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานคร ผู้ให้เช่ากับเอกชนผู้เช่า เป็นกรณีที่ผู้ให้เช่าจัดให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในการเช่าแผงค้าเพื่อจำหน่ายสินค้าชั่วคราว ระยะเวลาอันจำกัด โดยเอกชนผู้เช่าตกลงให้เช่าเช่าเพื่อการนั้นในเชิงพาณิชย์ นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาจึงเป็นนิติสัมพันธ์ในฐานะเอกชนกับเอกชนที่เท่าเทียมกัน สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาเช่าอันเป็นสัญญาทางแพ่ง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ส่วนข้อกำหนดในสัญญาที่เรียกผู้ให้เช่าว่า “ผู้อนุญาต” และเรียกผู้เช่าว่า “ผู้รับอนุญาต” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคู่สัญญามีฐานะไม่เท่าเทียมกันดังเช่นสัญญาทั่วไป ไม่ทำให้ความหมายของคำว่า “ผู้ให้เช่า” และคำว่า “ผู้เช่า” ตามนัยมาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เปลี่ยนแปลงไป แม้ผู้ให้เช่าจะเป็นผู้กำหนดต่างๆ ในสัญญาขึ้นฝ่ายเดียว แต่สัญญาดังกล่าวเกิดจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันด้วยใจสมัครโดยมีข้อกำหนดที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ทั่วไปของคู่สัญญาว่า หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่าฝืน คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ อันเป็นหลักพื้นฐานของสัญญาแพ่งทั่วไป ไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงถึงอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนอันเป็นสิทธิของรัฐ แม้วัตถุประสงค์ของระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจัดตลาดนัด คือ การจัดให้มีตลาดนัดเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประชาชนได้มาซื้อขายสินค้า อันเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อจำหน่ายสินค้า และผู้เช่าตกลงให้เช่าเช่าเพื่อการนั้นในเชิงพาณิชย์ มิใช่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้เช่าเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีตลาดนัดอันเป็นบริการสาธารณะ

สำนักงาน ก.ก.ถ

รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับกรณการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕



**ข้อสังเกต :** คำวินิจฉัยฉบับนี้ศาลวินิจฉัยว่า สัญญาเช่าแผงค้าเพื่อจำหน่ายสินค้าในตลาดนัด จตุจักรไม่ใช่สัญญาทางปกครอง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของสัญญาคือ การให้เอกชนผู้เช่าเช่าแผงค้าในตลาดนัด เพื่อจำหน่ายสินค้า และผู้เช่าตกลงให้เช่าเช่าเพื่อการซึ่งมีลักษณะในเชิงพาณิชย์ ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกชนผู้เช่าเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีตลาดนัดอันเป็นบริการสาธารณะ ซึ่งแตกต่างไปจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๒๕๔๙ (หน้าที่ ๔) ที่วินิจฉัยว่า สัญญาให้จัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสดของเทศบาลเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษที่เทศบาลตำบลตกลงให้เอกชนเป็นผู้จัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสดโดยการรักษาความสะอาด ดูแลความสงบเรียบร้อย ในบริเวณอาคารสถานที่ตลาดสด จัดให้มีน้ำ ไฟฟ้า เเวรยามและดูแลทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดี ข้อตกลงมีลักษณะเป็นการมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

### **สัญญาเช่าพื้นที่ขายสินค้าในตลาดสดเทศบาล**

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๗/๒๕๔๘** สัญญาเช่าพื้นที่ขายสินค้าในตลาดสดระหว่างเทศบาลตำบลผู้ให้เช่ากับเอกชนผู้เช่า แม้เทศบาลตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญา แต่สัญญาดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์โดยการเรียกเก็บ ค่าเช่าจากผู้ประกอบการในลักษณะเอกชนกับเอกชน มิได้มีวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มีเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง มิใช่สัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลายรูปแบบ ซึ่งมีทั้งกรณีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อน การบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การลงโทษทางวินัย แต่ข้อพิพาทเหล่านี้มิได้เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมิได้นำมาเสนอ และการรวบรวมคำสั่ง คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่นำมาเสนอในครั้งนี้จะเป็นข้อพิพาทที่แบ่งเป็นกลุ่มซึ่งกำหนดไว้ในด้านต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องศึกษาได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น





โดยแบ่งออกเป็น ๖ ด้าน ดังนี้

**๑.๑** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองเนื่องจากมีคำสั่ง อนุญาต หรือไม่อนุญาต ในด้านโครงสร้างพื้นฐานเท่าที่ปรากฏส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใด หรือประเภทใดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือนายกเมืองพัทยา ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รวมตลอดถึงการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในเขตปกครองเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ปรากฏว่ากฎกระทรวงที่ประกาศบังคับใช้แล้ว มี ๓ ลักษณะ คือ

**ลักษณะที่หนึ่ง** กฎกระทรวงที่บังคับใช้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป กฎกระทรวงประเภทนี้ จะเรียกเป็น ฉบับที่ .. (พ.ศ. ....) โดยฉบับล่าสุดที่ประกาศใช้บังคับคือ ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ สำหรับคดีพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุดได้มี คำสั่งหรือคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง มีดังนี้

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๑๕/๒๕๕๒** ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้สร้างอาคารพาณิชย์ – พักอาศัย เป็นอาคาร ค.ส.ล. ๒ ชั้น หลังคาอาคารเป็นพื้นคอนกรีตปราศจากสิ่งปกคลุม (ว่างเปล่า) แต่ก่อสร้างอาคาร ผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างอาคารด้านหน้า เลยแนวเขตที่ดินและรูก้ำ เข้าไปในเขตถนนเทศบาลโดยไม่ได้รับอนุญาต และได้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนเทศบาล น้อยกว่า ๖.๐๐ เมตร ด้านหลังอาคาร ก่อสร้างชิดติดเขตแนวเขตที่ดิน และก่อสร้างด้านข้างอาคารฝั่งซ้าย ห่างจากแนวเขตที่ดินน้อยกว่า ตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ข้างเคียง จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๕๐ ของ **กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)**ฯ ตลอดจนได้ทำการก่อสร้าง ถังกักเก็บน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กความกว้าง ๔.๓๕ เมตร ยาว ๓.๒๕ เมตร สูง ๐.๙๖ เมตร มีความจุน้ำ ๑๑ ลูกบาศก์เมตร หรือหนัก ๑๑ ตัน) บนหลังคาอาคารซึ่งเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่โครงสร้างของอาคารเกิน ร้อยละสิบ และเป็นการขยายพื้นที่ของหลังคาอาคารมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นเกินห้าตารางเมตร ถือว่าเป็นการดัดแปลง อาคารจึงไม่เป็นไปตามข้อ ๑ (๓) และ (๕) ของ**กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘)**



ไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร และการที่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ (กจ. พิจารณาอุทธรณ์) ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ผูกคืดในส่วนดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ผูกคืดก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายผู้ผูกคืด จึงไม่มีสิทธิหรือความชอบธรรมอย่างใดๆ ที่จะเรียกร้องให้ผู้ผูกคืดที่ ๑ งดเว้นมีคำสั่งให้ผู้ผูกคืดแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยอ้างว่า ได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้

ผู้ผูกคืดที่ ๑ ให้ผู้ผูกคืดดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารพิพาท โดยรื้อถังเก็บน้ำคอนกรีตที่สร้างไว้บนหลังอาคาร และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ผูกคืดที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ในส่วนดังกล่าวนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การก่อสร้างถังเก็บน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กบนหลังคาของอาคาร น้ำหนักของน้ำเมื่อน้ำเต็มถึง ๑๑ ตัน เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่โครงสร้างของอาคารเกินร้อยละสิบ และเป็นการขยายพื้นที่ของหลังคาอาคารเพิ่มขึ้นเกินห้าตารางเมตร เป็นการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ และมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่งแห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ ซึ่งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การก่อสร้างหรือดัดแปลงดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ก็มีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ เพียงประการเดียวก็ได้ โดยมีต้องให้รื้อถอนเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด การที่พิจารณาแต่เพียงว่า การก่อสร้างถังเก็บน้ำคอนกรีตของผู้ผูกคืดเป็นการดัดแปลงอาคารโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเป็นการก่อสร้างอาคารโดยผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต และผู้ผูกคืดที่ ๓ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ผูกคืดโดยไม่ได้พิจารณาว่าถังเก็บน้ำคอนกรีตที่ได้ทำการก่อสร้างไว้บนหลังคาของอาคารได้มีการก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร แต่กลับพิจารณามีคำสั่งให้ผู้ผูกคืดรื้อถังเก็บน้ำคอนกรีตและมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ คำสั่งของผู้ผูกคืดที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ผูกคืดที่ ๓ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ผูกคืดรื้อถอนถังเก็บน้ำคอนกรีตที่ได้ก่อสร้างไว้บนหลังคาของอาคารจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ผูกคืดต้องยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ต่อผู้ผูกคืดที่ ๑ เพื่อให้ผู้ผูกคืดที่ ๑ ตรวจสอบถังเก็บน้ำคอนกรีตที่ได้ก่อสร้างไว้บนหลังคาของอาคารว่า ฝ่าฝืนต่อกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ หรือไม่ และพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

**ข้อสังเกต :** คำวินิจฉัยฉบับนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง การก่อสร้างด้านข้างของตัวอาคารทั้ง ๔ ด้านที่ผิดไปจากแบบแปลน โดยในส่วนนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบด้วยกฎหมาย และกรณีที่สอง การก่อสร้างถังเก็บน้ำบนหลังคาอาคาร ซึ่งในส่วนนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๐๖/๒๕๕๒** ผู้ผูกคืดขออนุญาตก่อสร้างอาคารชนิดคอนกรีตเสริมเหล็ก ๓ ชั้น ๑ คูหา ต่อผู้ผูกคืด (นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น) เพื่อประกอบการค้าและเป็นที่พักอาศัยซึ่งเป็นการยื่นคำขอภายหลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ผูกคืดในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาคำขอของผู้ผูกคืดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เมื่อบริเวณเนื้อที่ที่ผู้ผูกคืดจะก่อสร้างอาคารพิพาทนั้นทางด้านข้าง ของที่ดินทั้งสองด้าน มีตึกแถวซึ่งได้ก่อสร้างมาก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) จะมีผลใช้บังคับ ขนาบอยู่ทั้งสองด้าน ซึ่งถ้าผู้ผูกคืดจะก่อสร้างอาคารพิพาทจะต้องเว้นระยะห่างจากผนังด้านข้างของตึกแถวเดิมในแต่ละด้านไม่น้อยกว่า ๒ เมตร เมื่อที่ดินที่ผู้ผูกคืดจะก่อสร้างอาคารพิพาทนั้นมีหน้ากว้างเพียง ๔ เมตร และลึก ๖๐ เมตร ผู้ผูกคืดจึงไม่สามารถสร้างอาคารดังกล่าวได้ตามข้อกำหนดของกฎกระทรวง ดังนั้น การที่ผู้ผูกคืดได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ผูกคืดก่อสร้างอาคารพิพาท เนื่องจากขัดกับข้อ ๔๙ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลแต่อย่างใด



โดยที่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๕ (๓) และมาตรา ๘ (๑) (๗) และ (๘) แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติ บางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกอบกับตามบทบัญญัติของกฎกระทรวง แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ก็มีผลเป็นการทั่วไปมิได้ มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการเจาะจง เหตุผลในการประกาศใช้ ก็เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร และข้อ ๔๙ ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว กำหนดให้การก่อสร้างอาคารในบริเวณด้านข้างตึกแถว ต้องมีระยะห่างระหว่างอาคารกับอาคารไว้ ซึ่งเป็นการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการก่อสร้างอาคารแต่ก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในการ ป้องกันอัคคีภัยและมีได้มีผลกระทบต่อสาธารณะสำคัญในทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารทุกรายจะต้องปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ตามหลักความเสมอภาคของบุคคลต่อการรับภาระสาธารณะ เหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตาม กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้เป็นเพราะข้อจำกัดในเนื้อที่ของที่ดินที่ไม่เพียงพอต่อการก่อสร้างอาคาร มิได้ เกิดจากกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามบทบัญญัติข้างต้น ไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด ทั้งนี้ คำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าลักษณะเป็นการรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้ หน่วยงานที่รับผิดชอบเยียวยาความเดือดร้อนของตนได้ภายใต้เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๘/๒๕๔๗** สิ่งก่อสร้างที่เป็นอาคารตามนิยามในมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ ไม่ว่าจะอาคารนั้นจะอยู่ในพื้นที่สาธารณะ พื้นที่ที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรือ พื้นที่อื่นใดการก่อสร้างกระถางคอนกรีตปลูกต้นไม้บนที่ว่างหน้าอาคารมีขนาดไม่กว้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับ พื้นที่ว่างหน้าอาคารที่เหลืออยู่ ประกอบกับอาคารดังกล่าวเป็นอาคารหลังสุดท้ายติดคลองสาธารณะมีแนว กำแพงอิฐขวางกั้นอยู่ ทั้งกระถางคอนกรีตดังกล่าวมีลักษณะขนานและติดกับกำแพงไม่ขวางที่ว่างที่เหลืออยู่ จนเป็นเหตุให้เกิดความไม่สะดวกในด้านต่างๆ ไม่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่า ด้วยการควบคุมอาคารที่ให้มีที่ว่างด้านหน้าอาคารเพื่อประโยชน์ต่างๆ และไม่เป็นการก่อสร้างสิ่งปกคลุมลงบน ที่ว่างตามข้อ ๗๖ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ ที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดี เดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการรื้อถอนกระถางดังกล่าว จึงไม่เป็นการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ปัญหาที่เจ้าของอาคารไม่ได้จัดทำท่อระบายน้ำฝนให้ถูกต้อง ตามข้อ ๗๐ ของ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้ต้องระบายน้ำจากหลังคา โดยมีรางระบายน้ำหรือท่อระบายน้ำจากกันสาดหรือหลังคาให้เพียงพอไปถึงพื้นดินแล้วระบายลงสู่ท่อ สาธารณะหรือบ่อพัก เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อเจ้าของอาคารไม่จัดทำท่อ ระบายน้ำฝนให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯดังกล่าว ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ และคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ ๒๓๒๒/๒๕๔๒ เรื่อง มอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฯ ที่จะบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา ๔๐ (๓) และมาตรา ๔๑ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ โดยสั่งให้เจ้าของอาคารแก้ไขให้ถูกต้อง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการใดๆ กับเจ้าของอาคาร จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สำนักงาน ก.ก.ถ

รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวงตาม (๑) , (๒) และ (๓) โดยกฎกระทรวงตาม (๑) เป็นบทบัญญัติในเรื่องทั่วไป ใช้บังคับกับบุคคลโดยเท่าเทียมกัน และเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและยังต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง และหลักการปฏิบัติราชการทั่วไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

..... / ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีเมืองปราจีนบุรี) ..... ห



ปฏิเสธไม่ออกไปรับแจ้งการก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีและการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในเขตจังหวัดปราจีนบุรี) วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๒๒/๒๕๕๓** ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพรับจ้าง (อยู่ซ่อมรถยนต์) ในเขตบางซื่อ ได้สร้างโครงเหล็กชั้นเดียวมุงด้วยผ้าใบและแนวเหล็ก โดยไม่ได้ขออนุญาตก่อสร้างจากผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการเขตบางซื่อ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างและให้รื้อถอน อาคารโครงเหล็กในส่วนที่แก้ไขได้ และยื่นขอใบอนุญาตหรือดำเนินการตามแจ้งให้ถูกต้องต่อไป ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร บางชนิดหรือบางประเภท ริมนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟาก ในท้องที่แขวงบางซื่อ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๐ ข้อ ๓ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยที่ข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมาตรา ๙๗ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือรัฐธรรมนูญ เหตุผล ในการประกาศใช้ข้อบัญญัติฉบับนี้คือ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ริมนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟาก ในท้องที่แขวง บางซื่อ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจ ตามมาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เป็นการ ชั่วคราวได้ไม่เกิน ๑ ปี เพื่อออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป และหากไม่ออกกฎกระทรวงหรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไป การที่ข้อ ๓ ของข้อบัญญัติท้องถิ่นฯ มิได้กำหนดให้มีสภาพบังคับเป็นการชั่วคราว จึงไม่เป็นการขัดกับมาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สอดคล้องกับ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่เป็นการ จำกัศสิทธิเสรีตามรัฐธรรมนูญ

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารพิพาท และให้รื้อถอนอาคารนั้น กับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขอาคารและยื่นคำขอรับใบอนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะประเด็นข้ออุทธรณ์ว่า ข้อ ๓ ของข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครดังกล่าวข้างต้นขัดหรือแย้งกับมาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เมื่อคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ แห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ประกอบ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๑) และ มาตรา ๔๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนมาตรา ๑๓ เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ฯลฯ เป็นการชั่วคราว และให้ดำเนินการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศ มีผลใช้บังคับ มาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่เป็นกรณีที่ศาลจะต้องใช้บทบัญญัติ ของกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๑/๒๕๕๓** ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่ เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ซำรุคใช้แล้วหรือเหลือใช้ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการเขตบางแค) โดยสถานประกอบการตั้งอยู่ในเขตพื้นที่สี่เหล็อง ประเภท ย. ๓ และอยู่ติดถนน สาธารณะที่มีความกว้างเพียง ๘.๕๐ เมตร ดังนั้น แม้ว่า ผู้ฟ้องคดีจะได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ กำหนดไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ ทุกประการก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ในฐานะ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็ไม่อาจออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๔ วรรคสอง (๒๑) กำหนดว่า ที่ดินประเภท ย.๓ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดิน



เพื่อกิจการซื้อขายหรือเก็บเศษวัสดุ เว้นแต่ที่ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร คำสั่ง ใหม่อนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการสะสมวัตถุหรือสิ่งของที่ซารุดแล้วหรือ เหลือใช้นั้นชอบแล้ว

การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว ทั้งที่สถานประกอบการอื่นๆ ก็กระทำผิดต่อข้อกำหนดของกฎกระทรวงดังกล่าวเหมือนกัน เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี ไม่มีสิทธิหรือความชอบธรรมอย่างใดๆ ที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี โดยชัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๒๔/๒๕๕๒** ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการเขตบึงกุ่ม) ปลอมให้มีการก่อสร้างอาคาร ๕ ชั้น โดยขัดต่อกฎหมายและ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญจากการปล่อยทิ้งสิ่งปฏิกูลเข้าไปในบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่เมื่อเริ่ม ก่อสร้างจนกระทั่งก่อสร้างแล้วเสร็จ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จากการตรวจสอบอาคารพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดี พบว่า มีการก่อสร้างผิดไปจากแผนผังและแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกคำสั่งให้ระงับการ ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน ตามคำสั่งลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไข และให้ยื่น คำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ตามคำสั่งลงวันเดียวกัน และออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามคำสั่งลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๙ (กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่น) ออกคำสั่งให้ระงับการใช้อาคารตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามคำสั่ง ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๐ (กรณีที่ยังไม่ได้รับใบรับรอง) ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีต่อ นาย พ. เจ้าของอาคาร ในกรณีที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติข้างต้น ต่อมา เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อนุมัติให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว ซึ่งต่อมานาย พ. ได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์ ดัดแปลงอาคารที่พิพาท แต่ปรากฏว่า เมื่อสิ้นระยะเวลาตามที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว นาย พ. มิได้ขอต่ออายุ หรือแจ้งความประสงค์จะดัดแปลงอาคารดังกล่าวอีก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงดำเนินการหาตัวผู้รับจ้างรื้อถอนอาคาร ดังกล่าวต่อไปโดยได้ดำเนินการรวมสามครั้ง แต่เนื่องจากไม่มีผู้ยื่นขอเสนอราคาหรือยื่นเสนอราคาสูงกว่าราคา กลาง จึงยังไม่มีกรรื้อถอนอาคารพิพาท เห็นว่า ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการ กรณีที่ไม่สามารถหาตัว ผู้รับจ้างมาดำเนินการได้ ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถพิจารณาปรับราคากลางค่ารื้อถอนเสียใหม่ให้เหมาะสมหรือเข้า ดำเนินการรื้อถอนอาคารได้เองตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามแนวทางปฏิบัติของกรุงเทพมหานครตามบันทึก ข้อความของกรุงเทพมหานคร ที่ กท ๘๐๐๔/๒๒๔๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการ ดำเนินการตามอำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๓ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๙ ประกอบกับ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และในการรื้อ ถอนอาคารพิพาท หากผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนผู้ถูกฟ้องคดี ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย และได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้วย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเห็นได้ว่ากรรื้อถอนอาคารพิพาทดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครได้อนุมัติให้รื้อถอนอาคารราย นาย พ. เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีและ หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องพิจารณาเสนอให้รื้อถอนโดยมีมูลเหตุจากอาคารดังกล่าวก่อสร้างโดยผิดจากแบบที่ได้รับ อนุญาต ซึ่งนับแต่วันดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการให้บรรลุผล ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่ จะใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมาย หรือปรับราคากลางค่ารื้อถอนอาคารดังกล่าวเสียใหม่เพื่อให้ได้ตัวผู้รับจ้างเหมารื้อถอน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผล ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนกรณีที่อาคารพิพาทดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องกลิ่นน้ำ

ปีสภาวะอุจจาระที่ไหลเข้าบ้านของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๕ แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ก็เป็นผลต่อเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้บรรลุผลตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว และจาก ข้อเท็จจริงปัจจุบันความเดือดร้อนรำคาญของผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ระงับสิ้นไปแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้อง ดำเนินการแก้ปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ให้ระงับสิ้นไปโดยเร็วต่อไป ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่จึงไม่อาจรับฟังได้ พิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นกำหนดค่าบังคับเพิ่มโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด นอกจากนี้ให้คงให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาล ปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ และกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด)

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๔/๒๕๔๗** แม้โดยผลของกฎหมายจะถือว่าพื้นที่อกเป็นส่วนหนึ่งของโฉนดที่ดินและเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินโดยหลักส่วนควบก็ตาม แต่ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดว่าต้องยื่นคำขอพร้อมหลักฐานสำเนา หรือภาพถ่ายโฉนดที่ดิน ฯลฯ ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะปลูกสร้างด้วย และโดยที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ ไม่มีหน้าที่ในการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้ขอ เนื่องจากการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิ ของบุคคลอื่นเกี่ยวกับที่ดินต้องปฏิบัติตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๒๙๘ และประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกัน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพื่อออก หนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างบ้านและศาลาทำน้ำโดยไม่มี เอกสารสิทธิในที่ดินที่เป็นที่ออกมาแสดงต่อผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคาร ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยชอบตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๗/๒๕๕๒** คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการเขตบางแค) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ระงับการก่อสร้างป้ายพิพาทตามมาตรา ๔๐ (๑) (แบบ ค.๓) มีคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปใน ส่วนใดๆ ของป้ายโครงเหล็กทั้งหมดตามมาตรา ๔๐ (๒) (แบบ ค.๔) เนื่องจากขัดต่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๖ และมีคำสั่งให้ดำเนินการรื้อถอนป้ายโครงเหล็กออกทั้งหมดตาม มาตรา ๔๒ (แบบ ค.๗) แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากขัดต่อประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างตัดแปลงอาคารประเภทป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้ายในพื้นที่ บางส่วนในท้องที่กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ข้อ ๒ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ มีนายสุเทพลงชื่อรับแทนโดย ระบุว่าเป็นบิดาเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ปิดประกาศคำสั่งทั้ง ๓ ฉบับ ดังกล่าว ณ อาคารมูลนิธิเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งสิทธิการอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทราบหรือควรทราบคำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ หรืออย่างช้าที่สุดในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๙ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ให้ทราบถึงกำหนดการรื้อถอนโครงเหล็กติดตั้งป้าย โฆษณาที่พิพาทในวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จนกว่าจะแล้วเสร็จและจะเรียกเก็บเงินค่ารื้อถอนจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์การดำเนินการตามหนังสือดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในเขตกรุงเทพมหานคร) กรณีถือว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๕๒ แห่ง พระราชบัญญัติข้างต้น เนื่องจากหนังสือดังกล่าว เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนให้ทราบถึงกำหนดระยะเวลาการ



รื้อถอนและจำนวนงบประมาณที่ต้องใช้ในการรื้อถอนป้ายพิพาทที่ฝ่าฝืนกฎหมาย รวมทั้งการเรียกเก็บค่ารื้อถอนจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการยืนยันการดำเนินการตามคำสั่งทั้งสามคำสั่งก่อนหน้านี้ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๗/๒๕๕๒** ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ของ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการเขตราชเทวี) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการรื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างตัดแปลงโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยให้รื้อถอนให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เห็นว่า คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวแล้วมิได้อุทธรณ์จนกระทั่งล่วงเลยมาสี่ปีและไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคาร สำนักงานเขตราชเทวี ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งจะเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้อง ฉบับลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เพื่ออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนที่ขัดกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ โดยมีได้พิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยที่มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไว้โดยเฉพาะ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๗๗/๒๕๔๘** ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้นางสาว ก. ซึ่งเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามกระทำการแทนผู้ฟ้องคดี ให้ดำเนินการแก้ไขอาคารพิพาท จึงถือว่าเป็นการแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว และเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดว่าให้ผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น และถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการพิจารณาเกินกำหนดระยะเวลา นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรค ๑

คดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๗/๒๕๔๘** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งคำสั่งรื้อถอนอาคารลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ สองวิธี คือ ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อเป็นผู้รับในใบตอบรับด้วยตนเองในวันดังกล่าว และได้ปิดประกาศคำสั่งดังกล่าว ณ อาคารที่มีคำสั่งให้รื้อถอนเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งนั้นแล้ว เมื่อพ้นกำหนดสามวันนับแต่วันที่ได้มีการปิดประกาศคือ ในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ อีกทั้ง คำสั่งรื้อถอนอาคารที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมีข้อความเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาอุทธรณ์สมบูรณ์ครบถ้วน คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะจึงชอบแล้ว สำหรับการที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองเข้าทำการรื้อถอนอาคารของราษฎรเป็นการละเมิดหรือไม่ จำต้องพิจารณาก่อนว่าคำสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ศาลจึงไม่อาจพิจารณาในประเด็นว่าหน่วยงานทางปกครองได้เข้ารื้อถอนอาคารของผู้ฟ้องคดีโดยละเมิดหรือไม่ด้วยเช่นกัน

**คดีหมายเลขแดงที่ พ.๑๓/๒๕๔๗** ในการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตาม พ.ร.บ. การผังเมืองฯ มาตรา ๒๖ จะต้องดำเนินการตามที่เป็นบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าว กล่าวคือ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องนำผังเมืองรวมที่จัดทำเสร็จแล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองจะต้องจัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงแนวเขตผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบแผนผังและข้อกำหนดผังเมืองรวมนั้น เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หากผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจะต้องเสนอคำร้องขอต่อคณะกรรมการฯ พร้อมด้วยความเห็น หากคณะกรรมการฯ เห็นชอบตามคำร้องขอ คณะกรรมการฯ ต้องสั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็จะสั่งยกเลิกคำร้องขอ นั้น ในกรณีที่ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมหรือมีแต่ คณะกรรมการฯ สั่งยกเลิกคำร้องขอ หรือคณะกรรมการฯ ได้สั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว และกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีได้จัดการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องเสนอ ผังเมืองรวมต่อรัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป ดังนั้น กรณีที่คณะกรรมการฯ มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในผังเมืองรวมโดยไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขปรับปรุง และไม่มีกรรมการฯ นำมติดังกล่าวของคณะกรรมการฯ ไปปิดประกาศเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสตรวจดูจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยที่ยังไม่ได้นำมติคณะกรรมการฯ ไปดำเนินการจัดให้มีการปิดประกาศเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสตรวจดูตามนัยมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. การผังเมืองฯ จึงไม่ชอบด้วยขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๑๒/๒๕๔๗** การควบคุมอาคารและการผังเมือง (การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโดยไม่เว้นระยะห่างจากแนวเขตที่ดินข้างเคียงและทางสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด) ข้อ ๗๒ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ กำหนดว่า อาคารปลูกสร้างริมทางสาธารณะที่มีความกว้างไม่ถึง ๖ เมตร ให้รั้นแนวอาคารจากศูนย์กลางทางสาธารณะอย่างน้อย ๓ เมตร ดังนั้น



การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารขีดเขตที่ดินที่เป็นทางสาธารณะกว้าง ๒ เมตร โดยไม่ร่นแนวอาคารห่างจากศูนย์กลางทางสาธารณะอย่างน้อย ๓ เมตร ตามข้อบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๔/๒๕๕๗** แม้โดยผลของกฎหมายจะถือว่าพื้นที่อกเป็นส่วนหนึ่งของโฉนดที่ดินและเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินโดยหลักส่วนควบก็ตาม แต่ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดว่าต้องยื่นคำขอพร้อมหลักฐานสำเนาหรือภาพถ่ายโฉนดที่ดิน ฯลฯ ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะปลูกสร้างด้วย และโดยที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ ไม่มีหน้าที่ในการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้ขอ เนื่องจากการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลอันเกี่ยวกับที่ดินต้องปฏิบัติตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๒๙๘ และประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกันซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างบ้านและศาลาทำน้ำโดยไม่นำเอกสารสิทธิในที่ดินที่เป็นที่ออกมาแสดงต่อผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยชอบตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๗/๒๕๕๖** ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ให้นิยาม

“ก่อสร้าง หมายถึง ความว่า สร้างอาคาร

“ซ หมายถึง ความว่า ซ่อมแซม

หรือส่วนใด เป็นโครงสร้าง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏ

ตั้งให้ตรง ถอดโครงสร้าง

กฎหมาย แม้จะใช้วัสดุเดิม บางท

๑.๒ ในเรื่องการจัดให้มี

บผิดชอบหลาย



พื้นที่ใช้ประโยชน์ลดลง ไม่อาจใช้การได้ตามปกติ จึงเสนอให้รื้อถอนทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้อำนวยการสำนักทางหลวงที่ ๘ (นครราชสีมา) พิจารณาแล้วยกคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี เห็นว่าสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนยังสามารถใช้อาศัยเช่นเดิมได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) วินิจฉัยยืนตามมติคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ให้ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี กรณีเห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงและความเห็นตามรายงานของนายช่างโยธา ๖ และผู้อำนวยการแขวงทางหลวงนครราชสีมา ๑ ซึ่งเป็นช่างหรือผู้เชี่ยวชาญที่ได้ดำเนินการสำรวจและตรวจสอบสภาพของอาคารพิพาทด้วยตนเองตามสภาพที่เป็นอยู่จริง โดยพิจารณาและคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยของโครงสร้างอาคารภายหลังการรื้อถอน หรือการตัดแปลงอาคารหลังการรื้อถอนให้พื้นที่ทาง ประกอบกับการพิจารณาถึงประโยชน์ใช้สอยของตัวบ้านส่วนที่เหลือจากการรื้อถอน จึงเป็นข้อเท็จจริงที่น่าจะถูกต้องตามความเป็นจริง และเป็นความเห็นที่น่าเชื่อถือมากกว่าความเห็นของผู้อำนวยการสำนักทางหลวงที่ ๘ (นครราชสีมา) ในฐานะ ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีได้ให้เหตุผลในทางวิชาการทางด้านวิศวกรรมโยธาหรือด้านการก่อสร้างอาคารที่จะหักล้างความเห็นของนายช่างโยธาและผู้อำนวยการแขวงทางหลวงนครราชสีมา ๑ รวมทั้งยังมีได้นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อมของบ้านที่เหลืออยู่ซึ่งจะต้องอยู่ติดกับเขตทางหลวง หรือประโยชน์ใช้สอยของอาคารที่เหลืออยู่ที่ไม่อาจใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ตามปกติอันเป็นความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนมาประกอบการพิจารณาตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้แต่อย่างใด การพิจารณาของผู้อำนวยการสำนักทางหลวงที่ ๘ (นครราชสีมา) จึงไม่ชอบและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจไว้ในหนังสือมอบหมายของกรมทางหลวง ที่ คค ๐๖๑๔/๙๒๒๓ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ และนายกเทศมนตรีตำบลหนองบัววง ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังได้รับรองว่า จากการตรวจสอบสภาพบ้านพิพาท บ้านของผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องรื้อถอนทั้งหลังจะรื้อถอนเพียงบางส่วนไม่ได้ กรณีจึงฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า สิ่งปลูกสร้างหรือบ้านของผู้ฟ้องคดีที่เหลือจากการถูกเวนคืนไม่อาจใช้การเป็นบ้านที่ใช้อาศัยได้ตามปกติอีกต่อไป และเป็นสิ่งปลูกสร้างซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องเวนคืนตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งไม่เวนคืนตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

## (๒) การก่อสร้างถนนโดยขยายผิวจราจร และมีการสำรวจความเห็นของประชาชน

เนื่องจากกระทบกับผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับผู้ดำเนินการต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนในทุกด้านและการก่อสร้าง บำรุงทางจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงแต่ละประเภท เมื่อมีการดำเนินงานตามโครงการหากมีการลดหรือตัดทอนการบริการสาธารณะที่จัดบริการให้แก่ประชาชนที่มีอยู่แล้วออกไป การกระทำดังกล่าวจะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๒-๕๔/๒๕๕๓** ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลนครอุบลราชธานี) เป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีหลายประการ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งรวมถึงมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางเท้าที่เป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณะด้วย ข้อเท็จจริงปรากฏว่าถนนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรที่พิพาททั้ง ๒๔ โครงการ มีทางเท้าอยู่ทั้งสองข้างทางทั้งสิ้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรที่พิพาทโดยการรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดย่อมทำให้ประชาชนต้องลงมาเดินบนผิวจราจรแทน ซึ่งไม่มีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และหากผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าขยายผิวจราจรเพื่อทำเป็นช่องทางจอดรถสองข้างทาง ก็เป็นที่เห็นได้ว่าประชาชนจะต้องลงมาเดินบนผิวจราจรในช่องทางถัดไปแทน จึงเป็นการกีดขวางการจราจรซึ่งทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดหรือไม่คล่องตัวตามมาอีกด้วย



เมื่อถนนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำทั้ง ๒๔ โครงการ เป็นทางหลวงในเขตเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงตามประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้ และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๓ มาประกอบการพิจารณาโดยอนุโลม ดังนั้น ถนนตามโครงการมีความกว้างผิวจราจรไม่น้อยกว่า ๖.๐๐ เมตร และมีทางเท้าอยู่ทั้งสองข้างทางทั้งสิ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดหรือคงไว้เพียงบางส่วนทั้งสองข้างหรือข้างใดข้างหนึ่งของถนนที่มีความกว้างข้างละน้อยกว่า ๑.๕๐ เมตร จึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศ กรมโยธาธิการดังกล่าว และเป็นการคำนึงถึงแต่ความสะดวกของผู้ใช้รถเท่านั้น โครงการดังกล่าวไม่ได้ทำให้การจราจรคล่องตัวขึ้นกว่าเดิม และไม่ได้ทำให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนที่จะต้องใช้ทางเท้า รวมทั้งไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะ ของทางหลวงเทศบาลแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผล อย่างชัดเจนอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และยังเป็นภาระต่อหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางเท้าซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอีกด้วย

สำหรับผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่ตอบแบบสอบถามเห็นว่าการปรับปรุงผิวจราจรสามารถแก้ปัญหาการจราจรได้ แสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนมากคำนึงถึงปัญหาการจราจรโดยใช้ยานพาหนะมากกว่าการเดินเท้า เมื่อพิจารณาคำถามตามแบบสอบถามดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่าเป็นเพียงแบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาการจราจร การขยายผิวจราจรและการเพิ่มพื้นที่จอดรถเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ให้ข้อมูลหรือมีคำถามใดในแบบสอบถามที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการขยายผิวจราจรด้วยการรื้อทางเท้า ที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดหรือจะคงไว้แต่เพียงบางส่วน อันเป็นข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญของโครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายผิวจราจรที่พิพาททั้ง ๒๔ โครงการ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าแบบสอบถามดังกล่าวเป็นแบบสอบถามความคิดเห็นของ ประชาชนตามโครงการดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการ จัดให้มีทางเท้าตามเดิมในถนนที่มีการขยายผิวจราจรทุกสายที่เคยมีทางเท้าอยู่เดิม โดยพิจารณาความกว้างของทางเดินเท้ารวมทั้งการปลูกต้นไม้บนทางเท้าดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพการใช้ประโยชน์ของชุมชนและขนาดของถนนแต่ละโครงการซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๑.๕๐ เมตร นั้น ชอบแล้ว

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งมาในคำให้การเพิ่มเติมว่าคดีพิพาทเป็นการโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยมีได้จัดทำเป็นคำร้องต่อศาลเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากคำให้การเพิ่มเติม ตามที่กำหนดในข้อ ๑๒ ของข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงเป็นการโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่ไม่ชอบด้วย มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ใช่เรื่องที่ถือได้ว่ามีปัญหาขัดแย้งกันเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำต้องยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและย้อนสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นส่งประเด็น ในข้อหานี้ให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาต่อไป

เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เคยแสดงเจตนาอุทธรณ์คดีใน ส่วนที่เป็นแนวถอยร่นของอาคารตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ก่อสร้างหรือขยายถนน กรณีจึงถือไม่ได้ว่าที่ดินในส่วนดังกล่าวตกเป็นที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้รับจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีขยายผิวจราจรรุกเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะผู้ว่าจ้างเป็นผู้ผิดในส่วนงานที่สั่งให้ทำ จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิด

ขึ้นตามมาตรา ๔๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ โดยให้ ผู้ถูกฟ้องคดีถอยร่นผิวจราจรของถนนนคร บาลและถนนสุริยาตรีในส่วนที่รูกกล้าเข้าไปในที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ออกไป และปรับสภาพ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในส่วนที่ถูกรูกกล้าให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนมีการขุดเจาะขยายผิว จราจรในบริเวณนี้ หากไม่สามารถดำเนินการด้วยวิธีการดังกล่าวได้ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ราคาที่ดินในส่วนที่ถูกรูกกล้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดอุทธรณ์คัดค้านการกำหนด ค่าสินไหมทดแทน ดังกล่าว ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีพึงชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ จึงเป็นอันยุติตามคำ พิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(๓) **อปท. ต้องรับผิดชอบจากผลที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้าง** นอกจากนี้ในการดำเนินการตาม โครงการจัดให้มีการก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการเองโดยส่วนราชการ อปท. หรือมีการว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการแทน ซึ่งการดำเนินการทั้งสองลักษณะดังกล่าวหากมีการกระทำที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นแล้ว โดยผลของกฎหมายส่วนราชการนั้นต้องรับผิดชอบและเป็นคดีทาง ปกครองศาลปกครองเห็นว่าส่วนราชการ หรือ อปท. มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเอกชน ผู้รับจ้าง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๗/๒๕๔๖** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการว่าจ้าง บริษัทเอกชนให้ถมดินบริเวณหนองน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาอาชีพและรายได้ ถือเป็น การดำเนินการจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของ ราษฎร ซึ่งเป็นการกระทำการตามอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กร ปกครองท้องถิ่นเพื่อพัฒนาตำบลทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๘ (๗) แห่ง พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบลฯ จึงเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครองตามอำนาจ หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม เมื่อการถมดินดังกล่าวก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี แม้จะเป็นการกระทำของเอกชน แต่การดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาล ปกครองฯ

**๑.๓ การดำเนินการจัดให้มีการบริการสาธารณะในกรณีที่มีการว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการ และปรากฏว่าสัญญาจ้างที่ อปท. ทำไว้กับเอกชนกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการชัดเจนแล้ว แต่การ ดำเนินการเพื่อให้โครงการดังกล่าวสำเร็จตามวัตถุประสงค์ จะต้องทำงานเกินกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา เพราะ หากไม่ทำงานดังกล่าวแล้ว ไม่สามารถดำเนินงานตามโครงการต่อไปได้ อปท. จะสั่งให้คู่สัญญาจัดทำงาน เพิ่มเติมดังกล่าว ซึ่งอาจจะเป็นการสั่งด้วยวาจาก็ได้แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปของงานตาม สัญญาและสาเหตุที่ต้องดำเนินการต้องไม่เกิดจากการกระทำหรือความรับผิดชอบของเอกชนคู่สัญญาจ้าง ใน กรณีนี้ อปท. ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น**

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๖/๒๕๔๗** สัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเหล็กเคลือบคลอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการก่อสร้างเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาล ปกครองฯ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และมีข้อตกลงในสัญญาที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็น หน่วยงานทางปกครองมีสิทธิพิเศษเหนือ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนคู่สัญญา เช่น ให้มีสิทธิสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำงาน พิเศษซึ่งไม่ได้แสดงไว้ในเอกสารสัญญา หากเป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา จากข้อตกลงดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าดินข้างถนนด้านเลียบลำคลองทรุดตัวและเลื่อนไหลลงคลองทำให้ไม่

สามารถก่อสร้างถนนตามสัญญาได้ ประธานกรรมการ บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมายของ ผู้ถูกฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จึงมีอำนาจ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเชื่อมกันดินพัง โดยถือว่าเป็นงานพิเศษซึ่งอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของ สัญญาได้เนื่องจากการก่อสร้างเพื่อให้สามารถดำเนินการก่อสร้างถนนตามข้อตกลงในสัญญาต่อไปได้ และ ถือว่าการสร้างเชื่อมดังกล่าวเป็นข้อตกลงส่วนหนึ่งของสัญญาแม้ว่าจะเป็นการตกลงด้วยวาจาก็ตาม ทั้งนี้ ด้วย เหตุที่เป็นการตกลงอันมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของซึ่งมาตรา ๕๘๗ แห่ง ป.พ.พ. ไม่ได้กำหนดให้ต้องทำเป็น หนังสือ ฉะนั้นข้อตกลงดังกล่าว จึงย่อมมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากเป็นกรณีซึ่งถือว่าประธาน กรรมการบริหารฯ ได้สั่งการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชอบ ไม่ใช่กรณีตัวแทนกระทำการเกิน ขอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ว่าจะเป็นการผิดที่มิได้ผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ แต่เพราะเหตุที่การ ดำเนินการตามระเบียบพัสดุดังกล่าวเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำมา เป็นเหตุผลปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญากับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ ประกอบกับการหลุดตัวของดิน เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการก่อสร้างถนนไปแล้วโดยไม่ใช้ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นกรณีที่มีการเสนอ โครงการก่อสร้างโดยที่ไม่ได้คาดการณ์มาก่อนว่าเมื่อสร้างถนนแล้วดินจะหลุดทำให้ต้องสร้างเชื่อมกันดินพัง การสั่งการให้ก่อสร้างเชื่อมฯ ของประธานกรรมการบริหารฯ อันเป็นการสั่งการเพื่อให้สามารถดำเนินการ ก่อสร้างถนนต่อไปได้ จึงฟังไม่ได้ว่ามี การสมยอมกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีมาก่อน และไม่ใช้ กรณีผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างเชื่อมฯ โดยใช้สิทธิไม่สุจริตเพื่อหลีกเลี่ยงการประกวดราคา

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเชื่อมข้างต้นแล้วเสร็จย่อมมีสิทธิได้รับชำระค่าจ้างเป็นการตอบแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนที่ตกลงกันไว้นับแต่วันส่งมอบงาน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดได้

**๑.๔ การจัดบริการสาธารณะของ อปท. ในบางกรณีได้ดำเนินการไปแล้ว แต่ อปท. ปฏิบัติ ไม่แล้วเสร็จ หรืออาจจะเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ** จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม ซึ่งบางกรณีเป็นความรับผิดทางแพ่ง แต่เนื่องจากการเป็นสัญญาทางปกครอง จึงต้องฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง หรือบางกรณีเป็นการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะให้จับกุม เปรียบเทียบปรับ หรือนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาลงโทษทางอาญาตามกฎหมายเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง คดีประเภท นี้ต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๔/๒๕๕๒** สัญญาเช่าอาคารหรือสิ่งก่อสร้างระหว่างผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบลโนนสูงเปลือย) กับผู้ถูกฟ้องคดี มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมี ข้อตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนเช่าอาคารสถานีนชนสงฆ์ในการใช้เป็นสถานที่จอดรถยนต์และที่พักผู้โดยสาร โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิจัดเก็บค่าจอดรถโดยสารไม่ประจำทางและรถโดยสารประจำทาง ที่จอดในสถานที่เช่าใน อัตราที่เทศบาลกำหนด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการจัดเก็บ ค่าจอดรถตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อตกลงดังกล่าว จึงเป็น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมอบให้ ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐ (๙) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบมาตรา ๑๖ (๓) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ การที่ ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่ารวมทั้งเบี้ยปรับ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๗/๒๕๕๖** การที่กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแจ้งความดำเนินคดีกับเทศบาลซึ่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ระงับการก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งไว้จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ถือเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๙๗ แห่ง พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มุ่งผลให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการดำเนินการจับกุม สอบสวน เปรียบเทียบปรับ ทำให้ความเห็นเกี่ยวกับคดี รวมทั้งสิ่งฟ้องหรือสิ่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาลงโทษทางอาญาตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว การกระทำของกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมิใช่การกระทำทางปกครองที่อยู่ใต้นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครอง

#### **๑.๕ การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง**

การจัดบริการสาธารณะของ อปท. ซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. มีอิสระในการพิจารณาดำเนินการในลำดับก่อนหลังได้ตามความจำเป็นเร่งด่วนและฐานะทางการเงิน แต่ในกรณีที่ประชาชนใน อปท. ได้รับความเดือดร้อนและแจ้งให้ อปท. จัดทำหรือปรับปรุงแก้ไข แต่ อปท. มิได้ดำเนินการ การไม่ปฏิบัติอาจเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ จะนำเหตุเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบาย หรือวิธีการจัดทำงานประมาธมาหักล้างเพื่อให้ไม่ต้องจัดทำบริการตามที่ประชาชนร้องขอมิได้

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔/๒๕๕๗** ตามที่ พ.ร.บ. เทศบาลฯ และ พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ กำหนดให้ เทศบาลนครโดยนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ และสถานที่ต่างๆ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ ตลอดจนจมน้ำมิให้ผู้ใดก่อเหตุรำคาญ หรือระงับหรือควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ นั้น เป็นการกำหนดหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการทั่วไป ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการได้ครบถ้วนเพียงใดหรือไม่ ต้องอาศัยปัจจัยอื่นอีกหลายประการ โดยเฉพาะปัจจัยด้านงบประมาณที่จะเป็นตัวกำหนดความจำเป็นก่อนหลังของบทบาทหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ขอที่จะแจ้งเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ได้รับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อหาทางแก้ไขเยียวยา เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเยียวยาเสียก่อน จึงยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น และไม่อาจถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๙/๒๕๕๙** บทบัญญัติมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการ ในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ จึงถือว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติ แม้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสม งบประมาณความจำเป็นเร่งด่วน และผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นและต้องดำเนินการจัดทำงานประมาธรายจ่ายเพื่อเสนอสภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบก็เป็นเรื่องขั้นตอนตามปกติในการจัดทำบริการสาธารณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอยู่แล้ว การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นเพียงขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครองเอง มิใช่เรื่องงานนโยบายแต่อย่างใด ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงถนนภายในซอยบุรีธาร อันอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดร้องขอ ก็อาจเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ





**๑.๖ การก่อสร้างอาคารสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การก่อสร้างอาคารสำนักงานของ อปท. เพื่อใช้เป็นสถานที่บริการประชาชนซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดตัวอาคารสำนักงานจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะ หากมีการว่าจ้างให้ก่อสร้างอาคารในลักษณะดังกล่าวเป็นการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ตามความหมายของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๗/๒๕๕๕** ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเรื่องต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘๙ ประกอบกับมาตรา ๖๐ (๖) แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อาคารสำนักงานเขตเป็นสถานที่สำหรับปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ด้านต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนอันเป็นบริการสาธารณะตามมาตรา ๘๙ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ และเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล เป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง กรณีจึงเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงเป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

\*\*\*\*\*





### ๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ในการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำหนดแล้ว เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้มาตรการบังคับโดยเร็ว แบ่งออกเป็น ๓ กรณี ดังนี้

#### ๑. กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๔/๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กติดกับอาคาร ๗ ชั้น ของผู้ฟ้องคดีต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๓ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร) เร่งรัดให้มีการแก้ไขอาคารด้านทิศตะวันตกที่ดินของผู้ฟ้องคดี ให้ถูกต้องตามแบบที่ได้รับอนุญาตและแก้ไขผนังอาคารให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต่อไป โดยให้ดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าของอาคาร แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยดังกล่าวตามคำสั่งของนายกรัชมุนตรี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลปกครอง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารจตุรถยนต์ที่พิพาทมีผนังอาคารไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง อาคารจตุรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่กำหนดให้ผนังอาคารของอาคารจตุรถยนต์ที่อยู่ห่างเขตที่ดินของผู้อื่นหรืออาคารอื่นน้อยกว่า ๓ เมตร ต้องเป็นผนังกันไฟหนาไม่น้อยกว่า ๒๐ เซนติเมตร หรือคอนกรีตเสริมเหล็กหนาไม่น้อยกว่า ๑๕ เซนติเมตร และห้ามทำเป็นช่องใดๆ ในผนังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งให้นิติบุคคลอาคารชุดดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ก็ไม่มีการปฏิบัติตาม นอกจากนั้นยังปรากฏว่า ริมระเบียงด้านหลังอาคารมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการก่อสร้างที่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานเขตวัฒนา (สำนักงานเขตคลองเตย เดิม) ได้ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารห้องชุดดังกล่าวดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ก็ไม่มีการปฏิบัติตามเช่นเดียวกัน ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขสิ่งที่ไม่ถูกต้องให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

ส่วนกรณีเหตุรำคาญที่เกิดจากเสียงดังของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานของอธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญที่ได้ทำการตรวจวัดระดับเสียงจากการทำงานของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดังกล่าวที่วัดได้ที่อาคารของผู้ฟ้องคดีบริเวณข้างสระว่ายน้ำมีค่า ๑๔.๓ เดซิเบล เอ และบริเวณห้องนอนชั้นที่ ๑ มีค่า ๑๖.๕ เดซิเบล เอ ซึ่งมีค่าเกิน ๑๐ เดซิเบล เอ จึงถือได้ว่าเสียงดังของเครื่องกำเนิดไฟฟ้างกล่าวเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่ของเอกชน รวมทั้งมีอำนาจระงับเหตุรำคาญดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อุทธรณ์ว่า ได้ออกคำสั่งให้นิติบุคคลอาคารชุดดังกล่าวระมัดระวังมิให้เกิดเสียงรบกวนผู้ฟ้องคดีแล้วนั้น การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่เพียงพอที่จะระงับเหตุรำคาญอันเกิดจากเสียงได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิ่มมากขึ้นในการระงับเหตุรำคาญ หรืออาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญขึ้นอีกได้

สำนักงาน ก.ก.ถ

รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒๕

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๒/๒๕๕๓** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลนครปากเกร็ด)

ดำเนินการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ หมู่ที่ ๕ ตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ซื้อบ้านและที่ดินดังกล่าว จากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรี แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่โต้แย้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครปากเกร็ด) กระทำไปโดยไม่มีสิทธิและไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เนื่องจากยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงมีมูล เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีคำขอให้ศาลอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งสี่ย้ายชื่อเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านดังกล่าวเป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวฯ โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ไปมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านดังกล่าวข้างต้นเป็นการชั่วคราว ถือได้ว่าศาลยกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในขณะที่ยื่นคำฟ้องและมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวฯ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ กำลังศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ โรงเรียนสารสาสน์วิเทศรังสิต จังหวัดปทุมธานี ประสงค์จะเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๑ โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย นนทบุรี แต่ยังไม่ได้ยื่นใบสมัครแก่ทางโรงเรียนดังกล่าวจึงยังไม่มีการนัดที่จะต้องใช้ทะเบียนบ้านในการสมัครเข้าเรียน อีกทั้งยังไม่มี การตัดสิทธิหรือมีคำสั่งไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีที่ ๔ จากทางโรงเรียนดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ก็ทำให้เป็นข้อจำกัดในการสมัครเข้าเรียนที่โรงเรียนดังกล่าว เพราะทะเบียน บ้านกลาง ก็ถือเป็นทะเบียนบ้านประเภทหนึ่ง แม้จะไม่สามารถนำทะเบียนบ้านกลางไปแสดงแก่โรงเรียนได้ โดยตรง แต่นายทะเบียนท้องถิ่น ก็สามารถออกหนังสือรับรองรายการทะเบียนราษฎร เพื่อใช้เป็นหลักฐานการ สมัครสอบของผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้ และหากผู้ฟ้องคดีที่ ๔ จะสมัครเป็นนักเรียนประเภทนักเรียนในเขตพื้นที่ บริการของโรงเรียนที่จะต้องมีทะเบียนบ้านอยู่ในเขตพื้นที่ ก็สามารถแสดงสำเนาทะเบียนบ้านเดิมเพื่อใช้เป็น หลักฐานแสดงการมีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียนในการสมัครได้ และหากมีปัญหาเกี่ยวกับ คุณสมบัติข้อนี้ ก็อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการรับนักเรียนของโรงเรียนที่จะพิจารณาได้ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงยังไม่เห็นเหตุเพียงพอที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๐/๒๕๕๗** การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับอนุญาตให้มีสิทธิ

จำหน่ายสินค้าบนที่หรือทางสาธารณะที่พิพาทตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๐ แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ และตามมาตรา ๔ และมาตรา ๔๑ แห่ง พ.ร.บ. การ สาธารณสุขฯ จึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิกระทำการดังกล่าวมาตั้งแต่ต้นและไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อให้เพิกถอนประกาศของสำนักงานเขตซึ่งห้ามตั้งวางจำหน่ายสินค้าในบริเวณข้างต้น

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๘/๒๕๕๖** เมื่อนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้แทนของเทศบาลเป็น

เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่สอดส่องและกวดขันไม่ให้ผู้ใดขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถาน สาธารณะ รวมทั้งสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนนหรือบนทางเท้า ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗ (๒) มาตรา ๒๐ (๓) และมาตรา ๔๔ (๒) (๓) และ (๔) แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ หน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ตามมาตรา ดังกล่าวข้างต้น ประกอบมาตรา ๕๐ (๒) และ (๓) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาลฯ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้ ตราเทศบัญญัติเรื่องการจัดระเบียบการจอดรถยนต์ ในเขตเทศบาลตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบการจอดยาน ยนต์ ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ก็ตาม ดังนั้น เมื่อมีการจอดรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และวางขายสินค้าบนถนนบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและบริเวณถนนสาธารณะ นอกอาคารตลาดนัด แต่ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการสอดส่องกวดขันมิให้มีการจอดรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน และการ

จำหน่ายสินค้าบนถนนหรือทางเท้าบริเวณรอบตลาดนัดตามฟอง สร้างความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟองคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๖/๒๕๔๖** เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ และ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว ในการดูแลรักษาที่หรือทางสาธารณะ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ป้องกันและห้ามไม่ให้ผู้ใดบุกรุกครอบครองที่หรือทางสาธารณะ ระงับเหตุแห่งความไม่สงบเรียบร้อยและสั่งห้ามผู้ฟองคดีและผู้ร้องสอดวางสินค้าและจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะในบริเวณที่ยังไม่ได้อนุญาตหรือผ่อนผันให้ค้าขายได้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย สามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้นได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นภายในกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้กล่าวอ้างอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ และ พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ ในการพิจารณาเพิกถอนบัญชีรายชื่อผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย และมีคำสั่งห้ามผู้ร้องสอดและผู้ฟองคดีค้าขายในที่พิพาท ก็หาเป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีอยู่ตามกฎหมายหมดสิ้นไปและเป็นเหตุให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ สำหรับกรณีที่มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติในเรื่องเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ เสรีภาพดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบและการประกอบอาชีพ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการและออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่มีมูลละเมิดที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นค่าเสียหาย

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๙/๒๕๔๕** การฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ปฏิบัติหน้าที่ในการขจัด สิ่งกีดขวางออกจากหน้าบ้านของผู้ฟองคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ว่าคดีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีมติไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาแล้ว แต่โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ได้ส่งคำวินิจฉัย ไปยังผู้ฟองคดี จึงถือไม่ได้ว่าเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำสั่งแล้ว คำฟ้องคดีนี้จึงเป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาได้

สำหรับประเด็นเรื่องระยะเวลาการร้องทุกข์และการฟ้องคดีนั้น กฎหมายมิได้กำหนด เป็นข้อห้ามเด็ดขาดมิให้รับไว้พิจารณา แต่ให้เป็นดุลพินิจที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาได้หากเห็นว่ากรณีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจาก ผู้ฟองคดีได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ก็มีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไปติดต่อและรับว่าจะดำเนินการให้มาตลอด ทำให้ผู้ฟองคดีเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดี จะดำเนินการให้ และเป็นผลโดยตรงให้ผู้ฟองคดียื่นเรื่องร้องทุกข์เลย กำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากกรณีเป็นจริงดังที่ผู้ฟองคดีกล่าวอ้าง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางไม่สมควร และการที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเหตุว่าความล่าช้า เป็นผลมาจากกระบบราชการย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและจะเป็นผลให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีกับการบริหารราชการ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียกับการดำเนินงานของรัฐต่อไปในอนาคต สมควรที่ศาลจะเข้าไปตรวจสอบว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่ ดังนั้น คำฟ้องคดีนี้แม้จะยื่นเกิน กำหนดเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ถือได้ว่าเป็นกรณีมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

สำนักงาน ก.ก.ถ

รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒๓





**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑/๒๕๕๕** คำสั่งศาลสูง องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงาน โดยคณะกรรมการฯ ซึ่งประกอบด้วยประธานและกรรมการบริหาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกข้อบังคับตำบลน้ำแพร่ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำแพร่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการฯ เสนอต่อประธานฯ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อส่งการได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการเพราะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอันเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีต้องการโต้แย้งก็ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ หรือภายใน ๑ ปี ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๑๗/๒๕๕๓** เทศบัญญัติเทศบาลตำบลปลับพลานารายณ์ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๗ กำหนดว่า “การต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมแล้วตามแบบ อภ. ๓ ภายในสามสิบวันก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ” เมื่อได้ยื่นคำขอพร้อมกับชำระให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต หากมิได้ชำระค่าธรรมเนียมก่อนใบอนุญาตสิ้นสุดจะต้องชำระค่าปรับเพิ่มขึ้นอีกร้อยละยี่สิบของจำนวนค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระ คำว่าใบอนุญาตสิ้นสุด หมายถึง ใบอนุญาตฉบับที่มีผลใช้บังคับกำลังจะสิ้นสุดลง ไม่ใช่หมายถึงใบอนุญาตฉบับที่กำลังจะขอต่ออายุใบอนุญาตเพื่อให้มีผลใช้บังคับในปีต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการฯ ประเภทเลี้ยงไม้ ไซ้ไม้ ใช้ได้จนถึงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ และใบอนุญาตประกอบกิจการฯ ประเภทบ้านเช่า ใช้ได้จนถึงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ตัวแทนไปดำเนินการขอต่อใบอนุญาตทั้งสองฉบับ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการขอต่ออายุใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมหลังจากใบอนุญาตทั้งสองฉบับสิ้นอายุแล้ว เมื่อวันที่ ๑๖ และวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าปรับเพิ่มขึ้นอีกร้อยละยี่สิบของจำนวนค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระตามข้อ ๑๗ ของเทศบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลปลับพลานารายณ์) เรียกเก็บค่าปรับในการขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนข้อ ๑๔ ของเทศบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าซึ่งกำหนดให้ควบคุมตามอัตราท้ายเทศบัญญัติเทศบาลตำบลปลับพลานารายณ์นี้ ดังนั้น คำว่า เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามเทศบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า ในการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ผู้ขอต่อใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตโดยยื่นชำระเอง แต่หากผู้ขอไม่ทราบว่าจะต้องชำระเป็นเงินเท่าใด เจ้าหน้าที่ก็มีหน้าที่อธิบายหรือแจ้งให้ผู้ขอทราบ แต่ทั้งสองกรณีเจ้าหน้าที่จะเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเกินกว่าที่กำหนดตามอัตราท้ายเทศบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ ซึ่งรวมถึงกรณีการชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตด้วย มิใช่หมายความว่าหากผู้ฟ้องคดีผู้ขอต่อใบอนุญาตยื่นชำระค่าธรรมเนียมด้วยตนเอง แต่เกินกำหนดเวลาแล้วจะถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ค้างชำระค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้แจ้งเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมให้ผู้ฟ้องคดีทราบและผู้ฟ้องคดีจะนำเงินค่าธรรมเนียมไปชำระด้วยตนเองก็ตาม แต่เมื่อเกินระยะเวลาที่ เทศบัญญัติดังกล่าวกำหนด ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องชำระค่าปรับเพิ่มอีกร้อยละยี่สิบของจำนวนค่าธรรมเนียมที่ยังไม่ได้ชำระตามข้อ ๑๗ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบลปลับพลานารายณ์ฯ



## ๒. กรณีความเสียหายอันอาจจะเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ในการจัดบริการสาธารณะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในบางกรณีจะต้องเปรียบเทียบความเสียหายที่เกิดจากการสั่งให้ระงับ โครงการหรือการสั่งให้ดำเนินการต่อไปว่าด้านใดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมมากกว่ากัน

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗๙/๒๕๔๗** แม้การฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ กฎกระทรวงเกี่ยวกับผังเมืองรวมสมุทรปราการจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายของ กฎกระทรวงดังกล่าวในคำอุทธรณ์ และขอถือคำอุทธรณ์เป็นคำร้องให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษา เพิกถอนเสีย ก็ถือไม่ได้ว่าคำขอในคำอุทธรณ์เป็นคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๕ และ มาตรา ๔๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน

ปัญหาว่าหลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตฉบับเดิมที่ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๓ ได้ออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจออก ใบอนุญาตฉบับใหม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ โดยให้มีผลในวันเดียวกับที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีผล บังคับหรือไม่ เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้อุทธรณ์ยกขึ้นกล่าว ในชั้นอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ทั้งศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบข้างต้น จึงมีอำนาจวินิจฉัยปัญหานี้ได้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอย โดยการฝังกลบโดยมิได้ทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ขอรับ ใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกใบอนุญาตให้เป็นการขอรับและออกใบอนุญาต ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยที่ยังไม่พ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ใบอนุญาตฉบับเดิมถูกเพิกถอนโดยคำ พิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ การออก ใบอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะที่เป็น ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครอันเป็นราชการส่วนท้องถิ่นทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้กำจัดขยะมูลฝอย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะผู้ว่า  พะ ดห ' ที่ ตร . ค  ผู้ถูกฟ้องค

๓. กรณีการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยกรณีที่มีความเกี่ยวเนื่องกันตามกฎหมายหลายฉบับ

การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีคำสั่งทางปกครองโดยใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนด แต่ในขณะที่มีคำสั่งไม่ได้อ้างอำนาจดังกล่าว ผู้สั่งก็ยังมีอำนาจหน้าที่และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๖/๒๕๕๖ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ และ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่นฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว ในการดูแลรักษาที่หรือทางสาธารณะ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ป้องกันและห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกครอบครองที่หรือทางสาธารณะ ระวังเหตุแห่งความไม่สงบเรียบร้อยและสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดวางสินค้าและจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะในบริเวณที่ยังไม่ได้อนุญาตหรือผ่อนผันให้ค้าขายได้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย สามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่เกิดขึ้นได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นภายในกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้กล่าวอ้างอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ และ พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ ในการพิจารณาเพิกถอนบัญชีรายชื่อผู้ค้า หาบเร่-แผงลอยและมีคำสั่งห้ามผู้ร้องสอดและผู้ฟ้องคดีค้าขายในที่พิพาท ก็หาเป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีอยู่ตามกฎหมายหมดสิ้นไปและเป็นเหตุให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ สำหรับกรณีที่มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติในเรื่องเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ เสรีภาพดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบและการประกอบอาชีพ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการและออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่มีมูลละเมิดที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นค่าเสียหาย

\*\*\*\*\*





การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นหลักการทั่วไป และหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดหลักการทั่วไปในการปกครองบริหารประเทศ ส่วนรายละเอียด ขอบเขต เงื่อนไขการบังคับใช้จะอยู่ในรูปของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ตราขึ้นบังคับใช้ ดังนั้น การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐหรือเอกชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนมีการดำเนินการโครงการตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว ประกอบกับขณะเกิดข้อพิพาทในคดีนี้ยังไม่มี การตรากฎหมายตามที่มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดไว้ มีเพียง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับเดียวที่กำหนดเรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ใน มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ต้องรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๒ ศาลปกครองจึงมีอำนาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมา วินิจฉัยคดีนี้ได้ เมื่อโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (อบต.คำม่วง ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ เทศบาลตำบลน้ำพอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเทศบาลตำบลเขาสวนกวาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มิได้เป็น โครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จำนวน ๓ ฉบับ และสถานที่ตั้งของ โครงการดังกล่าวก็ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้โครงการทุกประเภทและทุกขนาดต้อง จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบกับโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุง ระบบกำจัดขยะร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้ใช้วิธีการที่ถูกหลักสุขาภิบาล แม้การดำเนินโครงการดังกล่าว อาจจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีบ้างก็ตาม แต่หากไม่มีการดำเนินโครงการนี้ จะมีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่อาจจะได้รับจากการดำเนินโครงการนี้จึงมีส่วน น้อยกว่าประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการดำเนินโครงการดังกล่าว โครงการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะร่วมของ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม และต้องให้องค์กรอิสระให้ความเห็นก่อนมีการดำเนินโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้อง คดีทั้งสาม ไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการดังกล่าวจึงไม่ฝ่าฝืน ต่อมาตรา ๕๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ศาลปกครองชั้นต้นนำมาตรา ๔๖ แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมฯ มาประกอบการวินิจฉัยคดีเป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับ ข้อเท็จจริงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเท่านั้น มิใช่การยกบทบัญญัติของกฎหมายมายกเว้นสาระสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์



ส่วนกรณีศาลปกครองชั้นต้นนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้กับคดีนี้ นั้น โดยที่บทบัญญัติตามมาตรา ๕๙ ของ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมิใช่บังคับเด็ดขาดที่ทำให้การ ดำเนินการของรัฐทุกโครงการจะต้องจัดให้มีประชาพิจารณ์ เมื่อยังไม่มีกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา ดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นย่อมนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดย วิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่พิพาทเพื่อวินิจฉัยคดีได้ หาใช่เป็นการทำให้บทบัญญัติ ตามมาตรา ๕๙ ถูกยกเว้นการบังคับตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ไม่ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาความเหมาะสมว่าการดำเนินโครงการของราชการส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีการทำ ประชาพิจารณ์หรือไม่ ตามข้อ ๗ ข้อ ๘ และข้อ ๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความ คิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงไม่อาจ ก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณาทบทวนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าแม้ว่าจะ จัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ ก็ได้ทำให้การดำเนินโครงการระบบกำจัดมูลฝอยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ร่วมกับคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จัดทำโครงการวิจัยมูลฝอยโดยจัดรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และจัดให้มีการประชุมชี้แจงการดำเนินโครงการ สอบถามและรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในพื้นที่ด้วยแล้ว กรณีถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการให้บุคคลในชุมชนท้องถิ่น มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลก่อน การดำเนินโครงการดังกล่าว และให้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่สมควรแก่กรณีแล้ว การก่อสร้างโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่เป็นการ กระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๐

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๑๗/๒๕๕๓** เทศบัญญัติเทศบาลตำบลพลับพลานารายณ์ เรื่อง การ ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๗ กำหนดว่า การต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามแบบ อภ. ๓ ภายในสามสิบวันก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอพร้อมกับ ชำระค่าธรรมเนียมแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่ง ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หาก มิได้ชำระค่าธรรมเนียมก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุจะต้องชำระค่าปรับเพิ่มขึ้นอีกร้อยละยี่สิบของจำนวน ค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระ คำว่าใบอนุญาตสิ้นอายุ หมายถึง ใบอนุญาตฉบับที่มีผลใช้บังคับกำลังจะสิ้นสุดลง ไม่ใช่ หมายถึงใบอนุญาตฉบับที่กำลังจะขอต่ออายุใบอนุญาตเพื่อให้มีผลใช้บังคับในปีต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการฯ ประเภทเลื่อยไม้ ไซไม้ ใช้ได้จนถึงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ และใบอนุญาต ประกอบกิจการฯ ประเภทบ้านเช่า ใช้ได้จนถึงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ตัวแทน ไปดำเนินการขอต่อใบอนุญาตทั้งสองฉบับ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการขอต่ออายุใบอนุญาตและ ชำระค่าธรรมเนียมหลังจากใบอนุญาตทั้งสองฉบับสิ้นอายุแล้ว เมื่อวันที่ ๑๖ และวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าปรับเพิ่มขึ้นอีกร้อยละยี่สิบของจำนวนค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระตามข้อ ๑๗ ของ เทศบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลพลับพลานารายณ์) เรียกเก็บค่าปรับในการขอต่อ ใบอนุญาตประกอบกิจการฯ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนข้อ ๑๔ ของเทศบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต ให้ประกอบกิจการฯ ซึ่งกำหนดให้ควบคุมตามอัตราท้ายเทศบัญญัติเทศบาลตำบลพลับพลานารายณ์นี้ ดังนั้น คำว่า เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามเทศบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า ในการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการฯ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ผู้ขอต่อใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตโดยยื่นชำระเอง แต่หากผู้ ขอไม่ทราบว่าต้องชำระเป็นเงินเท่าใด เจ้าหน้าที่ก็มีหน้าที่อธิบายหรือแจ้งให้ผู้ขอทราบ แต่ทั้งสองกรณี เจ้าหน้าที่จะเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเกินกว่าที่กำหนดตามอัตราท้ายเทศบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ ซึ่งรวมถึง กรณีการชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตด้วย มิใช่หมายความว่าหากผู้ฟ้องคดีผู้ขอต่อใบอนุญาตยื่น

ชำระค่าธรรมเนียมด้วยตนเอง แต่เกินกำหนดเวลาแล้วจะถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ค้างชำระค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด  
ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้แจ้งเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมให้ผู้ฟ้องคดีทราบและผู้ฟ้องคดีจะนำเงิน  
ค่าธรรมเนียมไปชำระด้วยตนเองก็ตาม แต่เมื่อเกินระยะเวลาที่เทศบัญญัติดังกล่าวกำหนด ผู้ฟ้องคดีย่อมต้อง  
ชำระค่าปรับเพิ่มอีกร้อยละสิบของจำนวนค่าธรรมเนียมที่ยังไม่ได้ชำระตามข้อ ๑๗ ของเทศบัญญัติเทศบาล  
ตำบลพลับพลาณารายณ์ฯ

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๑๘/๒๕๕๒** แม้ตามคำขอท้ายคำฟ้องผู้ฟ้องคดีจะขอให้ศาลปกครอง  
ชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และผู้ถูก  
ฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ปฏิบัติหน้าที่โดยให้มี  
คำสั่งอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารของผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามกฎหมายแล้วเป็นอำนาจของ  
เจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูก  
ฟ้องคดีที่ ๒ แต่เมื่อพิจารณาตามคำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ และคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีแล้วจะเห็นได้ว่า  
ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผลการพิจารณาที่  
กฎหมายกำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงาน การวิเคราะห์  
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการที่พักอาศัย บริการชุมชนและสถานที่พักตากอากาศ) ให้ความเห็นชอบ  
รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตตามคำขอ  
เปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในประเด็นนี้แต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ ๒ ไม่มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดกิจการโรงแรมได้ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูก  
ฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร  
ซึ่งเป็นข้อที่โต้แย้งกันมาแล้วโดยชอบ ในศาลปกครองชั้นต้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาความเห็นเบื้องต้นและเสนอรายงานฯ  
ของผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๕  
แล้วเห็นว่า จากข้อมูลในรายงานและการตรวจสอบพื้นที่โครงการพบว่าปัจจุบันได้ดำเนินกิจการโรงแรมไป  
แล้ว โดยยังไม่ได้รับความเห็นชอบในรายงานฯ การนำเสนอรายงานจึงไม่เป็นไปตาม ประกาศ  
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทาง  
ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ที่กำหนดให้เสนอรายงาน  
ในชั้นขออนุญาตเปลี่ยนแปลง การใช้อาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีมติให้ฝ่ายเลขานุการสอบถามไปยังหน่วยงาน  
ที่เกี่ยวข้องและเจ้าของโครงการเกี่ยวกับสถานภาพปัจจุบันของการดำเนินการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารและ  
การเปิดดำเนินกิจการโรงแรม โดยมีได้พิจารณาว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีข้อบกพร่อง  
ประการใดที่จะไม่ให้ความเห็นชอบ และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำมาใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติม อีกทั้งไม่ได้มีมติ  
เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในรายงานดังกล่าว จึงไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณารายงานฯ ของผู้ฟ้องคดี  
แล้วเสร็จ ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และถือไม่ได้ว่าเป็นการไม่ให้ความเห็นชอบ  
และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นการขยายระยะเวลาพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีอีกสามสิบวันนับแต่วันที่  
ได้รับการเสนอรายงานที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา ๔๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีจึงเป็นไปตาม  
มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวข้างต้น ที่กำหนดว่า ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้พิจารณาให้แล้ว  
เสร็จภายในกำหนดเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ถือว่าผู้ถูก  
ฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบแล้ว ส่วนที่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้ส่งรายงานฯ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
ภายหลังจากที่ได้เปิดทำการเป็นโรงแรมไปบางส่วนแล้ว จึงเป็นการเสนอรายงานที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอน  
ที่กำหนดไว้ในประกาศฯ นั้น โดยที่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้ต้องมีการเสนอรายงานฯ  
เพื่อต้องการให้เป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาตรวจสอบ

กิจการหรือโครงการที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้แน่ใจว่าการอนุมัติ โครงการ หรือ กิจการได้กระทำอยู่บนพื้นฐานของการได้รับรู้เรื่องผลกระทบของสิ่งแวดล้อม จากการอนุมัติโครงการหรือ กิจการนั้นแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิเสธไม่พิจารณารายงานฯ นอกจากจะไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการที่ถูกจำกัดสิทธิมิให้ประกอบกิจการ โรงแรมของตน ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีได้ฝ่าฝืนเปิดดำเนินกิจการโรงแรมไปก่อนขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้ อาคารนั้น ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะพิจารณากล่าวโทษดำเนินคดีตามบทบัญญัติของ กฎหมายต่อไป ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงฟังไม่ขึ้น

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้พิจารณารายงานฯ ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบ รายงานฯ ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติใน การประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ไม่เห็นชอบรายงานฯ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นมติภายหลังจาก ระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นมติที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ มติที่ประชุมดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มีคำขอให้เพิกถอนมติ ดังกล่าว แต่มีข้อกล่าวอ้างว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ศาลจะพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลต้องมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าวด้วย เพราะหากให้ มติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลคงอยู่ต่อไป ศาลก็ไม่อาจพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ และเมื่อมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานฯ ไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแจ้งผลการพิจารณา ที่ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบรายงานของผู้ฟ้องคดีต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจอนุญาตตาม คำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร

### **กรณีการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์จากการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒**

การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๗) ต้องมีแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจาย อำนาจฯ ในกรณีที่ยังไม่มีแผนปฏิบัติการฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๕๖** องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการ ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ทุกประเภทภายในท้องที่ของตนตามมาตรา ๑๖ (๒๗) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ แม้ว่าคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว ยังจัดทำแผนกระจายอำนาจและดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ เสร็จสิ้น ก็ไม่เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของ แผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่ง พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบลฯ ประกอบข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ต้องสะดุดหยุดลง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ประชาชนใช้ ร่วมกันในท้องที่ของตน เมื่อปรากฏว่ามีกรออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ทับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ร่วมกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลรักษา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง



แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเนื่องจากเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๔๔/๒๕๕๓** ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ และข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ในการดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้น เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อไม่ปรากฏว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างใดๆ ออกจากทางสาธารณะไว้อย่างชัดแจ้ง ดังเช่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นต้น อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจึงเป็นเพียงอำนาจทั่วไป ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินดำเนินการขจัดความไม่เรียบร้อยโดยการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนหรือย้ายสิ่งที่ไม่มีการติดตั้งหรือวางหรือทอดทิ้งไปให้พ้นทางสัญจรของประชาชน หรือในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตเทศบาลเท่านั้น ดังนั้น แม้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้วางท่อลำเลียงน้ำเสียจากกระบวนการผลิตของโรงงานแป่งมันสำปะหลังของผู้ฟ้องคดีผ่านทางสาธารณประโยชน์และลำห้วยแพ่งในเขตตำบลส้มป่อย ซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน และมีการรั่วซึมของน้ำเสียออกมาทำให้เกิดความเสียหายแก่ไร่นาของเกษตรกรและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และประชาคมตำบลส้มป่อยและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส้มป่อยมีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีใช้ที่สาธารณะดังกล่าวจริงดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าวโดยอาศัยเพียงอำนาจทั่วไปตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ ได้ เมื่อฟังว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์เห็นชอบด้วยกับคำสั่ง

สำนักงาน ก.ก.ถ

รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓๕



ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ ชย ๘๐๒๐๑/๑๗๘ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือที่ มท ๐๘๒๔.๓/๒๑๐๘๔ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ชอบแล้ว

\*\*\*\*\*





## ๕. คดีปกครองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

กรณีพิพาทซึ่งมีการนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีเป็นจำนวนมาก แต่มีได้นำมาเสนอในครั้งนี้นี้เนื่องจากเป็นเรื่องของการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น การเป็นผู้มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีส่วนได้เสีย การดำเนินการทางวินัยซึ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา คดีเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจในการจัดบริการสาธารณะ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แต่มีคดีที่น่าสนใจขอนำเสนอโดยแยกออกเป็น ๗ กรณี ดังนี้

### ๑. คดีทุจริตเงินของเจ้าหน้าที่และเป็นความรับผิดชอบทางละเมิด

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๐๓/๒๕๕๓ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมุหบัญชีสุขาภิบาล กับ นาย ว. ปลัดสุขาภิบาลได้ร่วมกันลงลายมือชื่อ ในใบถอนเงินฝากจากบัญชีเงินฝากของสุขาภิบาล จำนวนเงิน ๑๐๙,๘๗๕ บาท แล้วมอบหมายให้นาย พ. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีไปเบิกเงินแทน แต่นาย พ. ได้แก้ไขตัวเลขจำนวนเงินในใบถอนเงินเป็น ๙๐๙,๘๗๕ บาท แล้วเปียดึงเอาเงินส่วนที่เกินจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ บาท หลบหนีไป ทำให้สุขาภิบาลได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ต่อมาประธานกรรมการสุขาภิบาลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว วินิจฉัยสั่งการให้นาย ศ. ประธานกรรมการสุขาภิบาลในขณะนั้น นาย ว. และผู้ฟ้องคดีร่วมกันชดใช้เงินคนละ ๒๖๖,๖๖๖.๖๗ บาท และได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลัง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) เห็นว่ากระทรวงการคลังยังมิได้แจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาที่กำหนดไว้ จึงได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกมาทำสัญญาปรับสภาพหนี้ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาทำหนังสือรับสภาพหนี้ จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อพิจารณาคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แล้ว แม้ในตอนท้ายจะระบุว่าให้บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบมาทำรับสภาพหนี้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาในคำสั่งดังกล่าวโดยตลอดแล้วย่อมเข้าใจได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงิน ตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนการให้ผู้ฟ้องคดีมาทำสัญญาปรับสภาพหนี้เป็นเพียงกรณีผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีผ่อนชำระเงิน โดยทำสัญญาปรับสภาพหนี้ไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลได้วินิจฉัยสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อันถือได้ว่าเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าสินไหมทดแทนมาชำระภายในเวลาที่กำหนด เป็นขั้นตอนก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปตามนัยมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น หนังสือฉบับดังกล่าวจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือฉบับดังกล่าว

## ๒. การหารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๕/๒๕๕๒ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจบริหารกิจการในเขตจังหวัด ดังนั้น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงครอบคลุมทับซ้อนกับเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัด ซึ่งมาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ รวมทั้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม และภาษียาสูบจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินมวนละสิบสตางค์ ซึ่งมาตรา ๔๕ (๑) มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติเก็บภาษีน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน หรือ ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ โดยจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม ส่วนยาสูบจัดเก็บเพิ่มขึ้นไม่เกินมวนละสิบสตางค์

ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔๕ (๑) มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓ กำหนดให้ เรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันอัตราลิตรละ ๔.๕๔ สตางค์ และยาสูบชนิดซิการ์แรตและบุหรี่ยี่ห้อ อัตรามวนละ ๔.๕๔ สตางค์ จากสถานค้าปลีก ซึ่งไม่รวมสถานีน้ำมันที่ใช้เครื่องตวงน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดสูบ (เครื่องตวงหลอดแก้ว) โดยให้ผู้ค้าปลีกเสียภาษีในเวลาที่ได้รับมอบสินค้าเข้ามาไว้ในสถานค้าปลีกและให้ผู้ค้าปลิกรุ่นแบบรายการภาษีพร้อมชำระภาษีต่อเจ้าหน้าที่สรรพสามิต ณ สำนักงานสรรพสามิตแห่งท้องที่ที่สถานค้าปลีกตั้งอยู่ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ค้าปลีกทราบ รวมทั้งมีหนังสือที่ ลบ ๕๑๐๐๑/ว ๑๐๖๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ค้าปลีกน้ำมันตั้งอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย ซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีทราบซึ่งไม่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วยได้โต้แย้งคัดค้านการจัดเก็บภาษีของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้ว และไม่แย้งหรือขัดหรือเก็บภาษีซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วยอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี

ส่วนข้ออุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตราข้อบัญญัติไม่ชัดเจนและไม่ถูกต้องโดยเก็บภาษีตั้งแต่นำสินค้าเข้ามาในสถานประกอบการทั้งที่สินค้าดังกล่าวยังไม่ก่อให้เกิดรายได้เพราะสินค้าน้ำมันอาจมีการระเหยนั้น เห็นว่า การจัดเก็บภาษีน้ำมันเมื่อมีการจำหน่ายให้ผู้บริโภคนั้น เป็นการยากที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าควบคุม



ตรวจสอบว่าผู้ค้าได้จำหน่ายจ่ายแจกน้ำมันไปอย่างไร การจำหน่ายน้ำมันอาจมีการระเหยบ้างเป็นเรื่องปกติในการค้าสินค้าชนิดนี้ ทั้งตามปกติทั่วไปผู้ค้าได้รวมค่าเสื่อมราคาค่าใช้จ่ายในการจัดการและผลกำไรจากราคาสินค้าที่จำหน่ายให้ผู้บริโภคยังมีอาจถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อบัญญัติของผู้ฟ้องคดี การออกข้อบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องชอบแล้ว

**๓. การตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ผู้ที่ถูกสอบสวนตามคำสั่งดังกล่าวยังไม่สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้**

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.๕๓/๒๕๔๘ หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนเรื่องร้องเรียนการถมดินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลลำไทร จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๓ จังหวัดนครปฐมแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผู้เกี่ยวข้องดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทั้งทางแพ่งทางอาญาและทางวินัย และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีร้องเรียนการถมดินฯ ซึ่งเป็นการสอบสวนพิจารณาความผิดของนายกเทศมนตรีตำบลลำไทร ตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๓ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และคำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพียงแต่ผลการสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงพาดพิงถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือมีหน้าที่ควบคุมดูแลจะต้องไปดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีร้องเรียนการถมดินฯ ตามคำสั่งจังหวัดปทุมธานี ที่ ๕๕๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๖ และการเสนอความเห็นของคณะกรรมการชุดดังกล่าว จึงไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

**๔. การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาตำบล สามารถกระทำได้ตลอดเวลาทั้งกลางวัน กลางคืน การร้องเรียนให้หน่วยงานกำกับดูแลเข้าตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเรื่องที่ไม่ทำให้ อบต. เสียหาย**

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๐๘/๒๕๔๗ การประชุมวิสามัญของสภา อบต. เมื่อเป็นการประชุมโดยได้รับอนุญาต จากนายอำเภอตามมาตรา ๕๕ แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ และดำเนินการถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๔ ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ย่อมเป็นการดำเนินการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่สภา อบต. มีมติให้สมาชิกสภาฯ พ้นจากตำแหน่ง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลโดยเปลี่ยนแปลงฐานะของสมาชิกสภาฯ ให้พ้นจากสมาชิกภาพ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง ทั้งนี้ โดยไม่ถือเป็นการก้าวล่วงความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากสภา อบต. เป็นส่วนหนึ่งของ อบต. ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ การใช้อำนาจของ อบต. ไม่ว่าจะใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารฯ หรือการใช้อำนาจของสภาฯ จึงย่อมเป็นการใช้อำนาจทางบริหารของฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง



การกระทำของสมาชิกสภา อบต. ในกรณีต่อไปนี้ไม่ถือว่าทำให้ อบต. ได้รับความเสียหายอันจะเป็นเหตุให้สภาฯ ต้องมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ การออกตรวจโครงการของ อบต. ในยามวิกาล ทั้งนี้ เนื่องจากถือเป็นการเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารของ อบต. ตามมาตรา ๔๖ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้เฉพาะในเวลา พระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก การร้องเรียนให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการดำเนินโครงการของ อบต. ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นการแจ้งให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตามหน้าที่ซึ่งมีอำนาจดำเนินการอยู่แล้ว แม้ไม่มีการร้องเรียน และการโต้เถียงกับประธานกรรมการบริหาร อบต. ในที่ประชุมสภาฯ โดยใช้ถ้อยคำไม่เหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม และประธานสภาฯ มีอำนาจใช้มาตรการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมได้อยู่แล้ว

#### ๕. การมีคำสั่งทางปกครองตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๐๑/๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลนครหาดใหญ่) ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาโรงเรียนหรือหน่วยงานที่ดำเนินการสอนคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษาและวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง จำนวนสองโครงการ โดยกำหนดยื่นซองประกวดราคาในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ และกำหนดเปิดซองใบเสนอราคาในวันเดียวกัน มีผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาจำนวน ๓ ราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รองนายกเทศมนตรี) เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) ให้ชะลอโครงการเพื่อปรับลดเนื้อหาโครงการใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบ และให้เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคามาหารือเพื่อหาแนวทางในการประมูลใหม่ และได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กับผู้ซื้อเอกสารประกวดราคา แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าร่วมประชุมด้วย หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองเสนอราคาตามวันเวลาที่กำหนดเพียงรายเดียว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้พิจารณาเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีหนังสือแจ้งยกเลิกการประกวดราคาต่อผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาตามข้อ ๔๐ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีเหตุอันสมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องยกเลิกการประกวดราคา จึงเสนอต่อผู้มีอำนาจสั่งจ้างตามระเบียบเพื่ออนุมัติจัดจ้างผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคามาประชุมเพื่อชี้แจงถึงการยกเลิกประกวดราคาโดยไม่ได้จัดทำประกาศยกเลิกการประกวดราคาและมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาทราบ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตาม ระเบียบดังกล่าว ถือไม่ได้ว่ามีการยกเลิกการประกวดราคาแล้ว การยื่นซองเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีจึงถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว แต่เมื่อต่อมาปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศยกเลิกประกวดราคาครั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว และเพื่อให้การจัดสอนตามหลักสูตรเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลง อีกทั้งการให้หน่วยงานภายนอกจัดสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้นทุกครั้ง จึงเห็นควรยกเลิกการประกวดราคาตามโครงการดังกล่าว นั้น เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศยกเลิกประกวด ราคา โดยอ้างว่าเป็นไปตามข้อ ๔๔ ของระเบียบดังกล่าวก็จริงเนื่องจากมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว แต่เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นสมควรดำเนินการต่อไป จึงเป็นการล่วงพ้นเหตุที่จะยกเรื่องผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวเพื่อยกเลิกการประกวดราคาแล้ว แต่เหตุเพื่อให้การจัดสอนตามหลักสูตรเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลง อีกทั้งการให้หน่วยงานภายนอกจัดสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้นทุกครั่งนั้น เป็นเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจประกาศยกเลิกประกวดราคารายพิพาทได้ตามข้อ ๔๖ ของระเบียบดังกล่าว แต่ทั้งนี้การที่จะยกเลิกการประกวดราคาโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดด้วย จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม ซึ่งการให้คู่กรณีได้



กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมมีนัยต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินที่ลงทุนไปในการเข้าเสนอราคาคืนทั้งหมด ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไปอันสืบเนื่องจากการเข้าเสนอราคารายพิพาท ได้แก่ ค่าซื้อเอกสารการประกวดราคา รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเตรียมการเพื่อเข้าเสนอราคา ดังนั้น จึงเห็นสมควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ขอมา คือ ค่าซื้อเอกสารประกวดราคา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของกรรมการผู้จัดการและพนักงานในการติดต่องาน ค่าจัดเตรียมหลักฐานเพื่อนำเสนอในการประกวดราคา ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ถือเป็นค่าอำนวยความสะดวก โดยกำหนดให้ร้อยละ ๑.๕ ของราคาจำนำที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ คิดเป็นเงิน ๘๗,๐๐๐ บาท สำหรับค่าเสียหายอื่น ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีขอมา เช่น กำไรร้อยละ ๑๕ ของมูลค่างานที่ประกวดราคาได้ และค่าภาษีมูลค่าเพิ่มของกำไรนั้น เมื่อยังไม่มีการดำเนินงานจึงยังไม่มีค่าเสียหายเกิดขึ้น ส่วนค่าเสียหายทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชนที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมนั้น เป็นค่าเสียหายทางจิตใจไม่อาจที่จะคำนวณราคาให้ได้ สำหรับค่าธรรมเนียมศาล นั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลจะมีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป

#### คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓๕/๒๕๕๒

คดีนี้ศาลรวมการพิจารณาคดีหมายเลขดำที่ ๕/๒๕๔๖ (คดีหลัก) และคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๐/๒๕๔๖ เข้าด้วยกัน โดยเรียกคู่กรณีแต่ละฝ่ายตามคดีหลักและให้เรียกบริษัท ธนาकारไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในสำนวนคดีหลัง

สัญญาจ้างวางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพักฝาดตะแกรงเหล็ก ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบลนาปรือ) เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้บอกเลิกสัญญาจ้างรับเงินประกันและเรียกค่าปรับในวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๖ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคดีในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ สัญญาจ้างดังกล่าวมีวงเงินจำนวน ๑๗๐,๐๐๐ บาท และกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ภายหลังจากการทำสัญญา ผู้ควบคุมงานของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบข้อบกพร่องของงานก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือ แจ้งความเห็นของคณะกรรมการตรวจการจ้างให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานก่อสร้าง ที่ผิดพลาดให้เรียบร้อยถูกต้อง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดียืนยันไม่ดำเนินการแก้ไขงานก่อสร้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงตกเป็นฝ่ายผิดสัญญา และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดี จึงต้องชำระค่าปรับวันละ ๔๒๕ บาท นับแต่วันถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริงตามข้อ ๑๗ ของสัญญาฉบับเดียวกัน ผู้ฟ้องคดี เป็นฝ่ายผิดสัญญาจึงต้องรับผิดชำระค่าปรับในอัตราร้อยละสิบของค่าจ้าง นับถัดจากวันครบกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันบอกเลิกสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอบที่จะต้องบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีก่อนวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๖ ตามข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดค่าปรับไว้เพียงไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินตามสัญญาเท่านั้น เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมเสียค่าปรับเกินกว่าเงินจำนวนดังกล่าว โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ดังนั้น เมื่อจำนวนเงินค่าปรับตามสัญญาเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่บอกเลิกสัญญาหรือดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดียินยอมชำระค่าปรับต่อไปโดยไม่มีเงื่อนไขไว้เป็นหลักฐาน จึงเป็นความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เอง เมื่อค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกนั้นเป็นเบี้ยปรับ ที่สูงเกินส่วน จึงเห็นควรกำหนดค่าปรับให้เป็นเงินจำนวน ๑๗,๐๐๐ บาท อันเป็นจำนวนร้อยละสิบของวงเงินตามสัญญา นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าเสียหายในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขงานก่อสร้างอีกจำนวน ๑,๒๖๓ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

สำนักงาน ก.ก.ถ

รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับกรการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔๑

กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมมีนัยต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินที่ลงทุนไปในการเข้าเสนอราคาคืนทั้งหมด ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไปอันสืบเนื่องจากการเข้าเสนอราคาขายพิพาท ได้แก่ ค่าซื้อเอกสารการประกวดราคา รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเตรียมการเพื่อเข้าเสนอราคา ดังนั้น จึงเห็นสมควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามที่ขอมา คือ ค่าซื้อเอกสารประกวดราคา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของกรรมการผู้จัดการและพนักงาน ในการติดต่องาน ค่าจัดเตรียมหลักฐานเพื่อนำเสนอในการประกวดราคา ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ถือเป็นค่า อำนวยความสะดวก โดยกำหนดให้ร้อยละ ๑.๕ ของราคาค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ คิดเป็นเงิน ๘๗,๐๐๐ บาท สำหรับ ค่าเสียหายอื่น ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีขอมา เช่น กำไรร้อยละ ๑๕ ของมูลค่างานที่ประกวดราคาได้ และค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม ของกำไรนั้น เมื่อยังไม่มีการดำเนินงานจึงยังไม่มีค่าเสียหายเกิดขึ้น ส่วนค่าเสียหายทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชนที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมนั้น เป็นค่าเสียหายทางจิตใจไม่อาจที่จะ คำนวณราคาให้ได้ สำหรับค่าธรรมเนียมศาล นั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้อง คดีแล้ว ศาลจะมีคำสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป

#### คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๓๕/๒๕๕๒

คดีนี้ศาลรวมการพิจารณาคดีหมายเลขดำที่ ๕/๒๕๕๖ (คดีหลัก) และคดีหมายเลขดำ ที่ ๑๔๐/๒๕๕๖ เข้าด้วยกัน โดยเรียกคู่กรณีแต่ละฝ่ายตามคดีหลักและให้เรียกบริษัท ธนาकारไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในสำนวนคดีหลัง

สัญญาจ้างวางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพักผาตะแกรงเหล็ก ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบลนาปรือ) เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีจึงเป็นคดี พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้บอกเลิกสัญญาจ้างรับเงินประกันและเรียกค่าปรับในวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๖ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือ ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคดีในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงเป็นการ ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ สัญญาจ้างดังกล่าวมีวงเงินจำนวน ๑๗๐,๐๐๐ บาท และกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ภายหลังจากการทำสัญญา ผู้ควบคุมงาน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจพบข้อบกพร่องของงานก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือ แจ้งความเห็นของ คณะกรรมการตรวจการจ้างให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขงานก่อสร้างที่ผิดพลาดให้เรียบร้อยถูกต้อง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดียืนยันไม่ดำเนินการแก้ไขงานก่อสร้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงตกเป็นฝ่ายผิดสัญญา และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าปรับ วันละ ๔๒๕ บาท นับแต่วันถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริงตาม ข้อ ๑๗ ของสัญญาฉบับเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญาจึงต้องรับผิดชำระค่าปรับในอัตราร้อยละสิบของ ค่าจ้าง นับถัดจากวันครบกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันบอกเลิกสัญญา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอบที่ จะต้องบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีก่อนวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๖ ตามข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวง มหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดค่าปรับไว้เพียงไม่ เกินร้อยละสิบของวงเงินตามสัญญาเท่านั้น เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมเสียค่าปรับเกินกว่าเงินจำนวนดังกล่าว โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ดังนั้น เมื่อจำนวนเงินค่าปรับตามสัญญาเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินตามสัญญาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่บอกเลิกสัญญาหรือดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดียินยอมชำระค่าปรับต่อไปโดยไม่มีเงื่อนไข ไว้เป็นหลักฐาน จึงเป็นความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เอง เมื่อค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกนั้นเป็นเบี้ย ปรับที่สูงเกินส่วน จึงเห็นควรกำหนดค่าปรับให้เป็นเงินจำนวน ๑๗,๐๐๐ บาท อันเป็นจำนวนร้อยละสิบของ วงเงินตามสัญญา นอกจากนั้นผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าเสียหายในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขงาน ก่อสร้างอีกจำนวน ๑,๒๖๓ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑





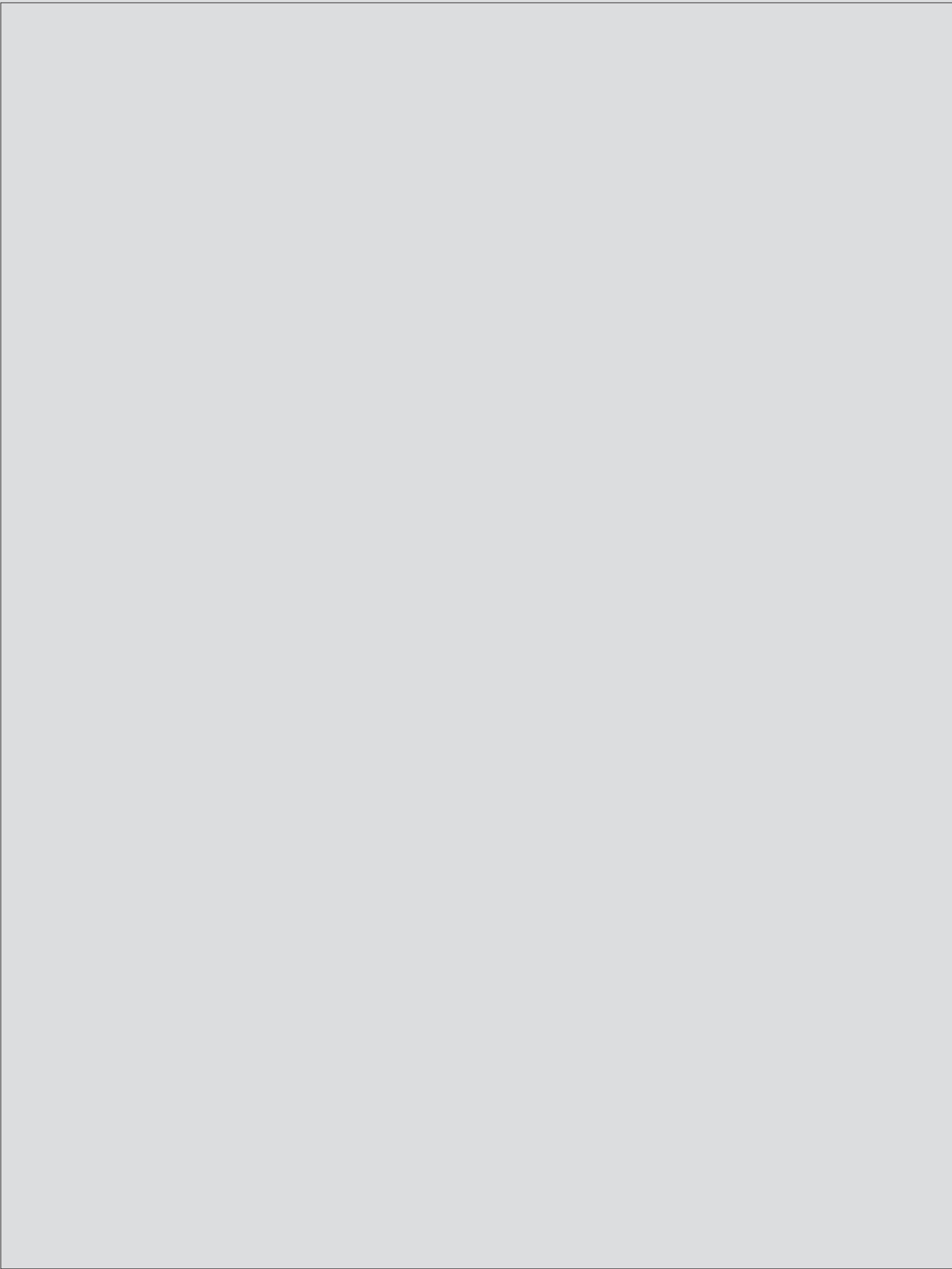
เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ประโยชน์จากงานก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องใช้เงินตามควรแห่งค่างานส่วนนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นค่าจ้างจำนวน ๑๗๐,๐๐๐ บาท ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อหักค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาเกี่ยวกับค่าเสียหายแล้ว คงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระจำนวน ๑๕๑,๗๓๗ บาท โดยต้องชำระนับแต่วันมอบงานที่ทำตามมาตรา ๖๐๒ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และดอกเบี้ยอริยละเอียดครึ่งต่อปีของเงินจำนวน ๑๕๑,๗๓๗ บาท ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๖๙,๕๗๑ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินจำนวน ๑๕๑,๗๓๗ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องคดี และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายในการแก้ไขงานก่อสร้างเป็นเงินจำนวน ๑,๒๖๓ บาท โดยหักค่าเสียหายจำนวนดังกล่าวออกจากค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในสำนวนคดีหลัง (บริษัท ธนาकारไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)) จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบชำระเงินประกันตามสัญญาจำนวน ๘,๕๐๐ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อีก

**๖. การสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถปฏิบัติราชการได้ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง**

**คดีหมายเลขแดงที่ อ.๙๐/๒๕๔๗**

ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ประกอบมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการ ซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการฯ ในการบริหารงานบุคคล นายกองคกรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ข้าราชการ ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งมีใช้ส่วนราชการได้ แต่การออกคำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ ต้องสามารถดำเนินการให้เจตนาธรรมหรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น คำสั่งไม่สามารถทำให้เจตนาธรรมหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้เลย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบและไม่อาจมีผลใช้บังคับได้นอกจากนี้ ในการออกคำสั่งนั้นจะต้องมีความจำเป็นในการออกคำสั่งด้วย กล่าวคือ จะใช้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการในสังกัดได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนาธรรมหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการในสังกัดเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนาธรรมหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบเช่นกันและคำสั่งดังกล่าวมหาชนจะต้องได้รับประโยชน์มากกว่าความเสียหายที่ผู้ได้รับคำสั่งได้รับ ดังนั้นแม้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือรัชฎา จะเป็นไปตามเจตนาธรรมหรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่จะทำให้การกำกับดูแลการดำเนินงานท่าเทียบเรือสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตาม แต่การกำกับดูแลดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการในสังกัดออกไปปฏิบัติงานเป็นการประจำที่ท่าเทียบเรือก็ได้ เนื่องจากเอกชนเช่าท่าเทียบเรือไปดำเนินการแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่เพียงตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญาของเอกชนเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น ประกอบกับปัจจุบันการติดต่อสื่อสารสามารถกระทำได้โดยสะดวก อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติหลายด้านไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ อันทำให้การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานประจำ ณ ท่าเทียบเรือรัชฎา จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย





สำนักงาน ก.ก.ถ





---

# รวมคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา

---





## เรื่อง การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- เรื่องเสร็จที่ ๕๓๔/๒๕๕๓ คณะกรรมการการบัญชี (คณะที่ ๑)
- ผู้หารือ กระทรวงการคลัง (หนังสือ ที่ กค ๐๘๑๑/๑๔๙๒๔ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓)
- ข้อหารือที่ ๑. บทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เดิม) จะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่
- ความเห็น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เสริมกันและกัน ส่วนการ หามาหรือได้รับมาซึ่งรายได้ดังกล่าวด้วยวิธีใดต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ ต้องดู กฎหมายจัดตั้งว่าได้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นประการใด หากกฎหมาย ไม่ให้อำนาจที่จะดำเนินการจัดเก็บ ก็ไม่อาจไปเรียกเก็บได้ สำหรับพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีรายได้จากกรณีใดบ้างเป็นเพียงการกำหนดที่มาของรายได้ อาจจะได้รับตามแผนและ ขั้นตอนแห่งการกระจายอำนาจ โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการจัดสรรเมื่อ คณะกรรมการได้ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์หรืออัตราจัดสรรแล้ว หากอัตราที่อนุญาตให้ เรียกเก็บได้สูงกว่าที่มีอำนาจเรียกเก็บได้ก็ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ให้สอดคล้องกัน ส่วนในกรณีที่เป็นการจัดสรรจากภาษีอากรที่รัฐเรียกเก็บอยู่แล้วย่อม สามารถดำเนินการไปได้ทันทีด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นกฎหมายทั้งสองฉบับจึงมิได้ขัดหรือ แแย้งกัน หากมีลักษณะส่งเสริมซึ่งกันและกัน
- ข้อหารือที่ ๒ การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ที่ได้ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ สามสิบนั้น จะเป็นผลให้การจัดเก็บภาษีตามประมวลรัษฎากร เช่น กรณีการขาย อสังหาริมทรัพย์ จะจัดเก็บในอัตราใดระหว่างร้อยละ ๓.๐ (เพราะถือเป็นการจัดสรรจากส่วน ที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร) หรือร้อยละ ๓.๓ (จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรรวมกับรายได้ ท้องถิ่นที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนี้เช่นเดิม) หรือร้อยละ ๓.๙ (จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรรวม กับข้อบัญญัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ)
- ความเห็น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มิได้เป็นกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีธุรกิจเฉพาะ หากแต่เป็นเพียงกำหนดที่มาแห่งรายได้ ว่าอาจมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งส่วนรัฐจะจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บได้ ให้อีกเท่าใด เป็นเรื่องที่คณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นการเพิ่มขึ้น ส่วนในกรณีของภาษี

สำนักงาน ก.ก.ถ

รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการการบัญชี  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕๓



**ข้อหารีอที่ ๓**

ธุรกิจเฉพาะซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตราข้อบัญญัติจัดเก็บเองนั้น จะมีอำนาจจัดเก็บได้ในอัตราเท่าใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ  
กรณีการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่กำหนดว่าเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรในการจัดเก็บนั้น กรมสรรพากรจะคิดค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงได้อีกหรือไม่

**ความเห็น**

เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อเป็นรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรแล้ว กรณีจึงมิใช่เป็นการทำหน้าที่แทนหน่วยงานอื่นอันจะทำให้กรมสรรพากรมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายได้

**ข้อหารีอที่ ๔**

กรณีการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามข้อบัญญัติซึ่งมิได้มีการกำหนดไว้ให้ถือว่าเป็น ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร การจัดเก็บของกรมสรรพากรจะใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรได้หรือไม่

**ความเห็น**

เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายรวมถึงการเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะด้วย ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้เป็นการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ จึงไม่พิจารณาประเด็นนี้

\*\*\*\*\*



สำนักงาน ก.ก.ถ  
รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ  
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒  
(การกู้เงินของเทศบาลตำบลบ้านบึง)

- เรื่องเสร็จที่ ๗๑/๒๕๔๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)
- ผู้หารือ กระทรวงการคลัง (หนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๒๐๖/๗๙๘ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๔)
- ข้อหารือที่ ๑ กระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินโครงการลงทุน เพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงิน โดยจัดให้มีกองทุน ๒ กองทุน คือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม และกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค โดยมีธนาคารออมสินเป็นผู้บริหารจัดการ ต่อมาเทศบาลตำบลบ้านบึงเสนอโครงการเพื่อขอกู้เงิน จึ่งหาหรือว่าการกู้เงินจากกองทุนดังกล่าวต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒หรืออาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
- ความเห็น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นกลไกในการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดเป็นประการใดแล้ว หากมีกฎหมายใดเป็นอุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดต้องดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ดังกล่าวเสียก่อนหากยังมิได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ การดำเนินการของเทศบาลก็ต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖
- ข้อหารือที่ ๒ รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือ นิติบุคคลต่างๆ ตามมาตรา ๒๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะถือว่าเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่อยู่ในบังคับตามมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยหรือไม่
- ความเห็น รายรับที่กำหนดไว้มีทั้งรายได้ต่าง ๆ ภาษีอากร ค่าบริการ เงินอุดหนุน เงินกู้และเงินช่วยเหลือเป็นการกำหนดเพื่อการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการพิจารณากำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ โดยมีได้เป็นการลบล้างอำนาจหรือหน้าที่เดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ตามกฎหมายที่จัดตั้ง

\*\*\*\*\*



เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ

เรื่องเสร็จที่ / ( )

ผู้หารือ . /

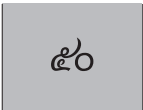
ข้อหารือที่ ๑

ความเห็น

ข้อหารือที่ ๒

ความเห็น

\*\*\*\*\*





**เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ**  
**กรมควบคุมมลพิษ**

**เรื่องเสร็จที่** ๘๓๒/๒๕๕๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

**ผู้หารือ** กรมควบคุมมลพิษ (หนังสือที่ ทส ๐๓๐๒/๓๒๗๓ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖)

**ข้อหารือ** การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะขัดกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่

**ความเห็น** พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติความสัมพันธ์ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ โดยให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการต่างๆ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้น การที่จะแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง จะทำให้ผู้ดำเนินการกับผู้ตรวจสอบและผู้ให้คำปรึกษาเป็นบุคคลเดียวกัน ซึ่งเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและกรณีที่จะแต่งตั้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้น แม้ตามมาตรา ๑๑ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งบุคคลใดดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ แต่โดยที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การแต่งตั้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชามาทำหน้าที่ดังกล่าวจึงย่อมเป็นไปได้ สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ส่วนกรณีที่จะแต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามนั้น อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยทั่วๆ มิได้มีลักษณะเดียวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ดังนั้น จึงสามารถที่จะแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

\*\*\*\*\*



เรื่อง การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริม  
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

- เรื่องเสร็จที่ ๘๘/๒๕๔๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)
- ผู้หารือ องค์การจัดการน้ำเสียได้มีหนังสือ ที่ วว ๕๔๐๑/๕๙๔ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๔
- ข้อหารือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงาน  
ขององค์การจัดการน้ำเสียซึ่งมิใช่ข้าราชการเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม  
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่
- ความเห็น มาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.  
๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้ง  
เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งคำว่า “ผู้ซึ่ง” นี้ ย่อมหมายความถึง  
บุคคลธรรมดา ทั่วไป และข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ด้วย เพราะ  
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ มิได้มีการกำหนดเรื่อง  
คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไว้เป็นการเฉพาะ  
ดังนั้น รัฐมนตรีฯ จะใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการเป็นเจ้าพนักงานควบคุม  
มลพิษได้ สำหรับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๖) นั้น การกำหนดถึงบัตรประจำตัว  
พนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการเท่านั้น ไม่รวมถึง  
บุคคลภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

\*\*\*\*\*



๔๒๕/๒๕๔๗ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (หนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๑๐๖/๕๙๙๑ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๗)

ค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากกิจการใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนส่วนราชการ รายได้นั้นควรตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังได้หรือไม่

๑. กรณีที่ส่วนราชการได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ โดยภารกิจนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับถ่ายโอนดังกล่าวย่อมตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต้องนำส่งคลัง

๒. กรณีส่วนราชการกำหนดหรือแต่งตั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภารกิจให้แก่ส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การปฏิบัติภารกิจดังกล่าวเป็นการดำเนินการแทนส่วนราชการมิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตที่ได้รับมาจึงเป็นการรับมาในฐานะผู้กระทำการแทนส่วนราชการ ไม่ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งคลัง

๓. กรณีที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ภารกิจที่จะถ่ายโอนนั้นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะสามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้ จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใบอนุญาตไม่ได้

\*\*\*\*\*



เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (กรณีการจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และหอจดหมายเหตุ ในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา)

เรื่องเสร็จที่ ๒๕/๒๕๔๙ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

ผู้หารือ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา (หนังสือที่ อย ๕๒๐๐๘/๒๘๑๖ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘)

ข้อหารือ ตามมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ การดำเนินการด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยการจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ และการจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ ในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจะเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาหรือกรมศิลปากร

ความเห็น มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐดำเนินการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่จัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ดังกล่าวมิได้มีผลให้ภารกิจของรัฐถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทันที แต่ต้องมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดว่าจะถ่ายโอนภารกิจใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป และเมื่อได้กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจแล้ว หากอำนาจใดสามารถถ่ายโอนได้โดยคำสั่งทางฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติหรือสั่งการได้ในทันที แต่ถ้าอำนาจใดเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย การจะถ่ายโอนต้องเป็นไปตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนด และถ้าเป็นอำนาจของหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ การจะดำเนินการถ่ายโอนอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามแผนและขั้นตอนดังกล่าวก็จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน

การที่แผนปฏิบัติการฯ ได้กำหนดระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจ ให้แล้วเสร็จภายใน ๔ ปี กำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงข้อกำหนดเร่งรัดให้รัฐดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้เสร็จสิ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่อไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาได้มีผลว่าหากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว การถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ หรือมีผลให้ภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนนั้นโอนไปเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทันทีที่ระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลง โดยเฉพาะในกรณีที่มีการถ่ายโอนภารกิจนั้นต้องมีการแก้ไขกฎหมายด้วยแล้ว หากยังมีได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว





ถ่ายโอนนั้นได้ ดังนั้น เมื่อยังไม่มี การแก้ไขพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถปฏิบัติภารกิจที่จะรับโอนภายในปี ๒๕๔๔ เมื่อยังมีได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าได้มีการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น มาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ภารกิจในการจัดการ โบราณสถานโบราณวัตถุ และการจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอจดหมายเหตุ ในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาจึงยังคงอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของกรมศิลปากร

\*\*\*\*\*



เรื่อง ความรับผิดชอบตามคำพิพากษา กรณีละเมิดที่เกิดจากการก่อสร้างถนนรुक้าที่ดินของเอกชน

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗/๒๕๕๐ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

ผู้หารือ กรมทางหลวงชนบท (หนังสือที่ คค ๐๗๒๘/๗๑๐๘ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๙)

ข้อหารือ จังหวัดนครปฐมถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งกรณีสร้างถนนรูก้าที่ดินของเอกชน ซึ่งต่อมาถนนดังกล่าวได้โอนความรับผิดชอบให้แก่กรมทางหลวงชนบท และถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจฯ แล้ว หากจังหวัดนครปฐมแพ้คดี ค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ให้กับโจทก์หรือการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดนครปฐม หรือกรมทางหลวงชนบท หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเห็น จังหวัดนครปฐมในฐานะจำเลยต้องผูกพันอยู่ในคดีต่อไป การปฏิบัติตามคำพิพากษาและค่าเสียหายตกอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดนครปฐม แต่เมื่อได้มีการโอนภารกิจไปเป็นของกรมทางหลวงชนบท และถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จังหวัดนครปฐมจะแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนถนนสายดังกล่าวทราบ โดยจังหวัดนครปฐมเป็นผู้ดำเนินการจัดทำงบประมาณให้ หรือจะให้กรมทางหลวงชนบทจัดทำงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ หรือจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณเอง ย่อมสุดแต่ความตกลงระหว่างกัน ทั้งนี้ ตามนัยแห่งประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการและการดำเนินคดีตามภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มแรก ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๓ และข้อ ๔

\*\*\*\*\*



**เรื่อง การใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม  
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕**

- เรื่องเสร็จที่** ๖๘๓/๒๕๕๑ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)
- ผู้หารือ** คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (หนังสือ ที่ ทส (กกท) ๑๐๐๗/๔๘ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑)
- ข้อหารือ** ตามมาตรา ๒๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมจะสามารถให้การสนับสนุนเงินกู้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อลงทุนหรือดำเนินการในระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมได้หรือไม่
- ความเห็น** กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกรอบการใช้จ่ายเงินกองทุนสำหรับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ดังนี้  
 (๑) การลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม หรือดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบดังกล่าวที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป กำหนดการใช้จ่ายเงินกองทุนไว้ในลักษณะของการให้เปล่าตามมาตรา ๒๓ (๑)  
 (๒) กู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจมิได้จัดทำขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนทั่วไปตามมาตรา ๒๓ (๒) ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมจึงไม่สามารถให้การสนับสนุนเงินกู้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมตามมาตรา ๒๓ (๒) ได้

\*\*\*\*\*





**เรื่อง การส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา  
ขั้นพื้นฐานที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

**เรื่องเสร็จที่** ๗๓๓/๒๕๕๑ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

**ผู้หารือ** กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (หนังสือที่ มท ๐๘๙๓.๓/๒๗๙๙ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑)

**ข้อหารือ** การส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจ้างครู การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็นให้แก่โรงเรียนอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดได้หรือไม่

**ความเห็น** ตามมาตรา ๒๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๔๑ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาโดยการสนับสนุนหรือดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาในท้องถิ่นได้ ฉะนั้น การที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดจะส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจ้างครู การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็นสามารถกระทำได้

\*\*\*\*\*





**เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสมัครเป็นผู้ประกอบการรับจ้าง  
แปรรูปหัตถ์น้ำมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๑/๒๕๕๒**

- เรื่องเสร็จที่** ๑๙๘-๑๙๙/๒๕๕๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)
- ผู้หารือ** กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๒๖๑๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๒)
- ข้อหารือที่ ๑** องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสมัครเป็นผู้ประกอบการเพื่อรับจ้างแปรรูปหัตถ์น้ำมันสำปะหลังสดของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังซึ่งนำมาฝากกับองค์การคลังสินค้าตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี ๒๕๕๑/๕๒ ได้หรือไม่
- ความเห็น** การดำเนินการใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง หรือตามที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ ดังนั้น แม้ว่าตามกฎหมายจัดตั้งจะได้บัญญัติให้สามารถดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ได้ กิจการดังกล่าวก็ต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่เมื่อไม่มีบทบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ประกอบการรับจ้างแปรรูปหัตถ์น้ำมันสำปะหลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่อาจเป็นผู้รับจ้างแปรรูปหัตถ์น้ำมันสำปะหลังได้ และเห็นว่ากรรับจ้างแปรรูปหัตถ์น้ำมันสำปะหลังมีลักษณะเป็นการรับจ้างตามสัญญาจ้างมิใช่เป็นการประกอบกิจการพาณิชย์
- ข้อหารือที่ ๒** องค์การคลังสินค้าจะมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปดำเนินการใด ๆ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องนี้โดยตรง เช่น เป็นผู้รับจำนำหัตถ์น้ำมันสำปะหลังแทนองค์การคลังสินค้า จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด
- ความเห็น** การดำเนินการใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือตามที่มีกฎหมายอื่น ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นตัวแทนองค์การคลังสินค้าเพื่อรับจำนำหัตถ์น้ำมันสำปะหลังสดแทนองค์การคลังสินค้าหรือมีอำนาจหน้าที่ในการรับจำนำเองได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจรับจำนำหัตถ์น้ำมันสำปะหลังแทนองค์การคลังสินค้า รวมถึงไม่อาจรับจำนำหัตถ์น้ำมันสำปะหลังได้เอง

\*\*\*\*\*



เรื่อง สถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ  
น้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล  
(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖

- เรื่องเสร็จที่ ๖๓๘/๒๕๕๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)
- ผู้หารือ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล (หนังสือ ที่ ทส ๐๗๐๔/๘๔๕ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒)
- ข้อหารือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์การของรัฐซึ่งอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่
- ความเห็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการรูปแบบหนึ่งที่รัฐกระจายอำนาจการบริหารราชการให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีลักษณะเป็น 5 องค์การของรัฐประเภทหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด สำหรับหน้าที่ในการจัดหาหน้าเพื่ออุปโภคบริโภค แม้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดให้จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคและการเกษตร แต่หน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียงหน้าที่หนึ่งในหลายหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่องค์การของรัฐที่มีหน้าที่หลักในการจัดหาหน้าเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรม ประกอบเจตนารมณ์ของการยกเว้นมาตรานี้ ปรากฏว่าไม่ประสงค์ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่องค์การของรัฐซึ่งอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐

\*\*\*\*\*





**เรื่อง การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์**

- เรื่องเสร็จที่** ๒๙๕/๒๕๕๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)
- ผู้หารือ** กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (หนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๑๙๒๔ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓)
- ข้อหารือ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตั้งงบประมาณเพื่อค่าใช้จ่ายในการที่ประชาชนจะไปแสวงบุญ (ประกอบพิธีฮัจญ์) และการไปสักการะสิ่งเวชนียสถาน รวมทั้งประกอบพิธีการอื่นในลักษณะเดียวกัน จะถือว่าเป็นการส่งเสริมศาสนา หรือบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี หรืออำนาจหน้าที่อื่น อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่
- ความเห็น** มาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และแม้จะมีกฎหมายบางฉบับบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนา แต่การส่งเสริมและสนับสนุนนั้นต้องเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนศาสนาหรือกิจการของศาสนาที่ให้ประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นการมิใช่การส่งเสริมและสนับสนุนศาสนิกชนในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาตามความเชื่อของตน ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อไปประกอบพิธีฮัจญ์อันเป็นการประกอบพิธีกรรมเฉพาะตัวสำหรับผู้นับถือศาสนาอิสลาม จึงไม่ถือว่าเป็นการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนาเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรณีที่ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนเพื่อไปสักการะสิ่งเวชนียสถานหรือประกอบพิธีการอื่นในลักษณะเดียวกันก็ย่อมไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

\*\*\*\*\*



เรื่องเสร็จที่	๕๖๕/๒๕๕๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)
ผู้หารือ	กรมธุรกิจพลังงาน (หนังสือ ที่ พน ๐๔๐๖/๓๔๐๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓)
ข้อหารือ	นายกเทศมนตรีสามารถมอบอำนาจให้รองนายกเทศมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการลงนามเป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในกรณีที่ไม่ได้มีการรักษาการแทนนายกเทศมนตรีได้หรือไม่
ความเห็น	ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติบทนิยามคำว่า "ผู้อนุญาต" หมายความว่า อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบหมาย ผู้อนุญาตจึงได้แก่ พ.ล. ม. ๑



เรื่องเสร็จที่	๖๔๘/๒๕๕๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)
ผู้หารือ	กรมธุรกิจพลังงาน (หนังสือ ที่ พน ๐๔๐๖/๐๕๑๔ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๓)
ข้อหารือที่ ๑	การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นภารกิจที่ถูกกำหนดให้ถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกรมธุรกิจพลังงานได้มีประกาศกรมธุรกิจพลังงานฯ ถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มอบอำนาจการอนุญาตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการแทนอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานตามกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ซึ่งกรมธุรกิจพลังงานเห็นว่าเข้าข่ายตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๗) ข้อ ๒ ใช่หรือไม่
ความเห็น	ภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นภารกิจที่กรมธุรกิจพลังงานมีอำนาจหน้าที่อยู่ตามกฎหมาย และได้ถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้และค่าธรรมเนียมการอนุญาต รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตรวจตราและการอนุญาตสถานประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิงในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานได้ออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานได้ออกประกาศกรมธุรกิจพลังงานเพื่อถ่ายโอนภารกิจและวิธีปฏิบัติงาน ตลอดจนมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อนุญาตตามบทนิยามคำว่า “ผู้อนุญาต” และภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินตามมาตรา ๑๖ (๓๐) และมาตรา ๑๘ แห่งพระราช

ล ำ ก ษ ม  
ง ำ ก ษ ม  
ว ำ ก ษ ม  
ง ำ ก ษ ม  
เน ำ ก ษ ม  
ล ำ ก ษ ม





**ข้อหาข้อที่ ๒** กรณีนี้สำนักงานเทศบาลเมืองชัยภูมิสามารถส่งคืนงานถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้กรมธุรกิจพลังงานได้หรือไม่ และในกรณีที่ไม่สามารถส่งคืนได้ แต่สำนักงานเทศบาลเมืองชัยภูมิไม่รับเรื่องดำเนินการหรือไม่ ประสงค์จะรับภารกิจดังกล่าวไปดำเนินการ กรมธุรกิจพลังงานจะต้องดำเนินการอย่างไร

**ความเห็น** เมื่อแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒) ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาย่อมมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น โดยส่วนราชการในฐานะเจ้าของภารกิจที่จะถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้รับถ่ายโอนภารกิจ ถือเป็นหน่วยงานของรับที่ต้องผูกพันตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว เมื่อเทศบาลไม่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการโดยเห็นว่าต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อนและขอคืนภารกิจเป็นกรณี ที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย นอกจากนี้ ตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒) ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจไว้แล้ว จึงควรที่กรมพลังงานจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนโดยเสนอปัญหาต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว ในชั้นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงไม่รับข้อหาข้อประเด็นนี้ไว้พิจารณา

**ข้อหาข้อที่ ๓** ตามที่สำนักงานเทศบาลเมืองชัยภูมิกว่าอ้างข้อ ๓ ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๗) นั้น ถูกต้องหรือไม่

**ความเห็น** การที่เทศบาลอ้างว่าภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นภารกิจที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อนนั้นไม่ถูกต้อง และจะปฏิเสธไม่รับถ่ายโอนภารกิจโดยขอให้มีการแก้ไขกฎหมายเสียก่อนตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒) ไม่ได้

\*\*\*\*\*





---

## ๒. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด







**เรื่อง การออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่**

**เรื่องเสร็จที่** ๕๒๗/๒๕๔๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

**ผู้หารือ** องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ (หนังสือ ที่ พร ๕๑๐๐๑/๘๗๗  
ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔)

**ข้อหารือ** องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกันน้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และสำหรับยาสูบ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๔๕ (๑) มาตรา ๕๑ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้หรือไม่

**ความเห็น** พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดที่มาของรายได้ที่อาจจะได้รับและกำหนดอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษี แต่ละชนิดที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บได้ แต่ไม่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดภาษีอากรในอัตราที่เพิ่มขึ้นเองได้ เว้นแต่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นไม่ได้

\*\*\*\*\*



## เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

- เรื่องเสร็จที่ ๐๙๙/๒๕๔๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)
- ผู้หารือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี (หนังสือที่ ขบ ๕๑๐๑/๔๘๘๐ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔)
- ข้อหารือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีตามข้อบัญญัติจังหวัดที่ไม่มีข้อกำหนดยกเว้นกิจการที่เป็นสวัสดิการภายในส่วนราชการจากสำนักงานสวัสดิการสันทนาการ ซึ่งเป็นกิจการสถานีบริการยานยนต์เพื่อให้บริการน้ำมันแก่ข้าราชการและลูกจ้าง โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการค้ากำไร ได้หรือไม่
- ความเห็น เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เรื่อง การเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดชลบุรีที่จำหน่ายน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม และได้ให้ความหมายของคำว่า "สถานค้าปลีก" ว่าสถานีบริการน้ำมันซึ่งจำหน่ายปลีกน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน โดยมีได้กำหนดยกเว้นให้แก่สถานค้าปลีกใด และมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐
- ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องนี้ก็ได้กำหนดความหมายหรือข้อยกเว้นของสถานค้าปลีกไว้ ดังนั้น สถานที่ซึ่งประกอบกิจการให้บริการและจำหน่ายปลีกน้ำมันเบนซินหรือน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลหรือน้ำมันที่คล้ายกัน ในเขตจังหวัดชลบุรี มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ที่แม้ว่าสถานีบริการยานยนต์จะจัดตั้งขึ้นตามระเบียบของกองทัพเรือว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในกองทัพเรือและเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ สถานีบริการยานยนต์สวัสดิการสันทนาการกองทัพเรือ จึงต้องเสียภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

\*\*\*\*\*

เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการลงทุนจัดตั้ง  
และบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV)

- เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)
- ผู้หารือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (หนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๒๓๕๗๙ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒)
- ข้อหารือที่ ๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ ในเชิงพาณิชย์ได้ตามมาตรา ๔๕ (๙) และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๑๗ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่
- ความเห็น การดำเนินการใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และ อำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎหมาย อื่น เมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และกฎหมายอื่นไม่มีบทบัญญัติที่ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการ สถานีบริการก๊าซธรรมชาติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่สามารถลงทุนจัดตั้งและบริหาร จัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติได้ และมาตรา ๑๗ (๒๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดกิจการ อื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและ หน้าที่ในการจัดทำได้ ก็ไม่มีประกาศกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดทำ กิจการได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่สามารถลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานี
- ข้อหารือที่ ๒ การลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีก๊าซธรรมชาติดังกล่าว ถือว่าเป็นการดำเนินการ กิจการสาธารณูปโภคหรือไม่
- ความเห็น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ไม่มีบทบัญญัติ ใดที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำสาธารณูปโภคได้ดังเช่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น ไม่ว่าจะการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการ สถานีบริการก๊าซธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่ ก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้

\*\*\*\*\*



### ๓. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

สำนักงาน ก.ก.ถ  
รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖๕



เรื่อง กระทรวงมหาดไทยขอหารือกรณีเทศบาลเมืองสระบุรีไม่ส่งมอบพื้นที่  
เพื่อก่อสร้างระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสีย

เรื่องเสร็จที่ ๗๒๑/๒๕๔๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

ผู้หารือ กระทรวงมหาดไทย (หนังสือ ที่ มท ๐๘๐๗/๓๘๕๘ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๕)

ข้อหารือที่ ๑ การที่เทศบาลเมืองสระบุรีได้มีหนังสือแจ้งให้กรมโยธาธิการทราบว่ายินยอมมอบพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียได้ กรมโยธาธิการ จึงแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้างและผู้รับจ้างได้เริ่มงานก่อสร้างไปแล้วบางส่วน แต่ต่อมาเทศบาลเมืองสระบุรีกลับได้มีหนังสือแจ้งว่าไม่ยอมมอบพื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้าง และขอให้กรมโยธาธิการยกเลิกโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียในเทศบาลเมืองสระบุรีนั้น เทศบาลเมืองสระบุรีมีสิทธิและอำนาจที่จะกระทำหรือไม่

ความเห็น การบริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการโดยผ่านหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหลักการอยู่ว่า ต้องมีความมั่นคง แน่นนอน และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของหน่วยงานนั้น ๆ มิใช่ขึ้นอยู่กับความตัดสินใจของผู้บริหารซึ่งเป็นเพียงตัวแทนของหน่วยงาน เมื่อหน่วยงานของรัฐแสดงเจตนาเช่นใดแล้วก็จะเปลี่ยนแปลงไปมาไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ หากการเปลี่ยนแปลงเจตนาดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดซึ่งกระทำการโดยสุจริต หน่วยงานนั้นก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายด้วย เทศบาลก็เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอยู่ในบังคับแห่งหลักการดังกล่าวด้วย เมื่อเทศบาลเมืองสระบุรีแจ้งว่ายินยอมมอบพื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียก็ผูกพันเทศบาลเมืองสระบุรีที่จะต้องปฏิบัติไม่อาจเปลี่ยนแปลงความยินยอมที่ให้ไว้แล้ว โดยการไม่ยอมมอบพื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้าง และขอให้กรมโยธาธิการยกเลิกโครงการก่อสร้างดังกล่าวได้

ข้อหารือที่ ๒ กรมโยธาธิการในฐานะผู้ว่าจ้างจะยังสามารถแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินการตามสัญญาจ้างก่อสร้างได้หรือไม่

ความเห็น เมื่อเทศบาลเมืองสระบุรีไม่อาจปฏิเสธความยินยอมที่ได้ให้ไว้แล้วและไม่อาจขอให้กรมโยธาธิการยกเลิกโครงการก่อสร้างได้ และไม่มีกรยกเลิกสัญญา กรมโยธาธิการย่อมแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินการตามสัญญาจ้างก่อสร้างต่อไปได้

ข้อหารือที่ ๓ หากการกระทำของเทศบาลเมืองสระบุรีมีผลให้ผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้หรือทำให้กรมโยธาธิการต้องยกเลิกสัญญาจ้างและเกิดความเสียหายขึ้นและมีการเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหาย เทศบาลเมืองสระบุรีจะมีความผิดและต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือไม่

ความเห็น สัญญาผูกพันกันระหว่างกรมโยธาธิการ ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง และบริษัทผู้รับจ้าง หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา กรมโยธาธิการย่อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น แต่การที่กรมโยธาธิการต้องรับผิดชอบในความเสียหาย เป็นผลจากการกระทำที่ไม่ชอบของเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลเมืองสระบุรีต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ในฐานะที่เป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหาย



## เรื่อง อำนาจการปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาของเทศบาลนครสมุทรสาคร

- เรื่องเสร็จที่ ๕๓๒/๒๕๔๖ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ประชุมใหญ่
- ผู้หารือ เทศบาลนครสมุทรสาคร (หนังสือ ด่วนมาก ที่ สค. ๕๒๐๐๕/๑๒๘๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖)
- ข้อหารือ เทศบาลจะมีอำนาจในการกำหนดอัตราราคาค่าน้ำประปาและค่ารักษามาตรวัดน้ำได้เอง โดยตราเทศบัญญัติบังคับใช้ได้หรือไม่
- ความเห็น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ บัญญัติให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีการประปาในเขตเทศบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้อำนาจเทศบาลที่จะจัดบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และแม้ว่ามาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จะบัญญัติโดยมีเงื่อนไขว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ซึ่งมีความหมายว่า แม้จะมีหน้าที่ที่ต้องกระทำการกิจการประปา แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานก็จะต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อน แต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มาตรา ๑๖ ได้บัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเทศบาลขึ้นใหม่ เป็นให้มีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการสาธารณูปโภคด้วย กรณีจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบกิจการประปาตามข้อยกเว้นของข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีในการประกอบกิจการแต่อย่างใด จึงมีผลให้สัมปทานที่เทศบาลนครสมุทรสาครทำไว้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัจจุบันได้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วนั้นไม่อาจใช้บังคับได้ เทศบาลนครสมุทรสาครจะดำเนินการปรับปรุงอัตราค่าบริการประปา จึงเป็นอำนาจที่จะกระทำได้เองโดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัมปทาน

\*\*\*\*\*



**เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี  
กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนำน้ำในลำคลองท่าดีไปผลิตเป็นน้ำประปา**

**เรื่องเสร็จที่** ๗๙๐ /๒๕๕๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

**ผู้หารือ** องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี (หนังสือที่ นศ ๗๖๖๐๑/๒๐๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖)

**ข้อหารือ** องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีมีสิทธิเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราชกรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้นำน้ำจากลำคลองท่าดี ซึ่งเป็นลำคลองที่มีต้นกำเนิดในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี ไปผลิตเป็นน้ำประปาจำหน่ายให้ประชาชนได้หรือไม่ เพียงใด

**ความเห็น** ลำคลองท่าดีเป็นลำคลองธรรมชาติอันมีลักษณะเป็นทางน้ำ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีไว้เพื่อสาธารณะประโยชน์ น้ำที่ไหลมาตามลำคลองนั้นย่อมเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งผู้ใดจะอ้างเอาเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียวมิได้ ความเป็นสาธารณะโดยธรรมชาติของน้ำ แม้แต่เจ้าของที่ดินยังต้องยอมรับน้ำที่ไหลมาสู่ที่ดินของตนโดยธรรมชาติ ทั้งเจ้าของที่ดินที่อยู่สูงกว่าจะกั้นเอาน้ำนั้นไว้ใช้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตนเท่านั้น ไม่อาจกักไว้จนผู้ที่อยู่ต่ำลงไปไม่อาจใช้ได้และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาทางน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ การดูแลบำรุงรักษาดังกล่าวจะต้องไม่ทำในลักษณะที่ทำให้ผู้ที่อยู่ท้ายน้ำไม่สามารถใช้น้ำนั้นได้ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีจึงไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราช

\*\*\*\*\*



เรื่อง การให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ในทางหลวง  
หรือที่สาธารณะแทนเทศบาล

- เรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๕๕๐ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)
- ผู้หารือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (หนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๖๓๗๑๙ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙)
- ข้อหารือที่๑ เทศบาลอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลฯ ตราเทศบาลบัญญัติเพื่อให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์แทนเทศบาลได้หรือไม่
- ความเห็น พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล กำหนดบุคคลผู้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นกรณีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าผู้ที่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมมีผู้ใดบ้าง ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นอำนาจของรัฐ เทศบาลจึงไม่อาจมอบให้เอกชนใช้อำนาจของรัฐในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแทนเทศบาลได้
- ข้อหารือที่๒ เทศบาลจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๙ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มอบให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์แทนเทศบาลได้หรือไม่
- ความเห็น พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ภายในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลฯ เป็นกฎหมายเฉพาะ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเทศบาลที่จะแต่งตั้งเอกชนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เทศบาลจึงมอบอำนาจและหน้าที่ในการเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ให้แก่เอกชนไม่ได้

\*\*\*\*\*



**เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัย  
ให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เรื่องเสร็จที่ / ( )

ผู้หารือ ( . / )

ข้อหารือ

ความเห็น

\*\*\*\*\*





เรื่อง อำนาจของเทศบาลในการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่สาธารณะ

เรื่องเสร็จที่

ผู้หรือ

/

ข้อหรือ

ความเห็น

\*\*\*\*\*







---

#### ๔. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับ องค์การบริหารส่วนตำบล



เรื่องเสร็จที่ ๔๔๗/๒๕๔๒ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕)

ผู้หารือ กรรมการปกครอง (หนังสือกรรมการปกครอง ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๘/๔๔๓ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๒)

ข้อหารือที่ ๑. องค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณสมบัติหรือมีอำนาจในการเป็นผู้รับจ้างปลูกป่าโดยใช้เงินงบประมาณประจำปีของกรมป่าไม้ภายใต้เงื่อนไขว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นคู่สัญญาในฐานะเป็นผู้รับจ้างปลูกป่ากับกรมป่าไม้ได้หรือไม่

ความเห็น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๓ บัญญัติให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา ๖๖ ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มาตรา ๖๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ๘ ประการ และมาตรา ๖๘ บัญญัติกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำไว้ ๑๑ ประการ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหน้าที่ต้องกระทำการพัฒนาตำบลตามที่กฎหมาย กำหนด

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ๘ ประการ และมาตรา ๖๘ บัญญัติกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำไว้ ๑๑ ประการ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหน้าที่ต้องกระทำการพัฒนาตำบลตามที่กฎหมาย กำหนด

กรมป่าไม้



เรื่อง การจัดการมูลฝอยในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งตั้งอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่น

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๑/๒๕๔๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐)

ผู้หารือ กรมอนามัย (หนังสือที่ สธ ๐๗๑๖/๘๘๙๔ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕)

ข้อหารือ กรณีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจัดให้มีระบบกำจัดมูลฝอยทั่วไปบริการให้แก่โรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยมีการคิดค่าใช้จ่ายในการกำจัดด้วยนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ความเห็น มาตรา ๖ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้น โดยนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดซึ่งในกฎกระทรวงกำหนดให้มีระบบจัดการจากอุตสาหกรรม มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ไว้ด้วย มิได้หมายความว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะกระทำตัวเองโดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำจัดมูลฝอยในเขตนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการกำจัดมูลฝอยได้คิดค่าบริการเป็นการดำเนินกิจการที่ได้รับประโยชน์ตอบแทน จึงเป็นการดำเนินกิจการที่ต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพราะในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีข้อยกเว้นให้หน่วยงานหรือบุคคลใดมีอำนาจดำเนินกิจการในเรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นโดยมีการคิดค่าบริการ นอกจากเป็นการดำเนินงานโดยราชการส่วนท้องถิ่นนั้นหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

\*\*\*\*\*

เรื่อง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล  
เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยว

- เรื่องเสร็จที่** ๘๑๗/๒๕๔๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)
- ผู้หารือ** สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (หนังสือ ที่ นร ๐๑๐๖/๑๙๐๔๖  
ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๖)
- ข้อหารือ** การออกข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องการจัดหารายได้เพื่อกำหนด  
ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยว เป็นค่าบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมในด้านการกำจัดขยะ  
มูลฝอยการบำรุงรักษาป่าไม้ ทะเล ชายหาด และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ โดยอาศัยอำนาจตาม  
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน  
ตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งยังไม่มีแนวทางปฏิบัติไว้กระทำได้หรือไม่
- ความเห็น** มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับในเขต  
องค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ โดยจะกำหนด  
ค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บได้ แต่หลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต้องเป็นกรณีที่ได้จัดบริการ  
อย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้เสียค่าธรรมเนียม และผู้เสียค่าธรรมเนียมได้รับประโยชน์จากบริการ  
นั้นโดยตรง และหลักการนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ (๑๙) บัญญัติว่าการจะเรียกเก็บ  
ค่าธรรมเนียมใด ๆ จะต้องเป็นกรณีที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการ  
สาธารณะที่จัดให้มีขึ้น ฉะนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะอาศัยอำนาจหน้าที่ในการ  
บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว ให้อำนาจไว้เพื่อกำหนด  
ข้อบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมเป็นการขัดต่อหลักการการจัดเก็บค่าธรรมเนียม นอกจากนี้  
การจัดเก็บรายได้ในลักษณะดังกล่าว เป็นการเรียกเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยว ซึ่งองค์การ  
บริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ  
องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่อาจดำเนินการออกข้อบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมเพื่อเรียก  
เก็บจากนักท่องเที่ยวได้

\*\*\*\*\*

เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดินที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๔๙ (คณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๑)

ผู้หารือ องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง อำเภอเมืองชุมพร  
(หนังสือ ที่ ขพ ๗๕๗๐๑/๑๑๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๘)

ข้อหารือ การที่อำเภอดำเนินการวางวัดที่ดินสาธารณะในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลถูก  
ผู้ครอบครองที่ดินฟ้องเป็นจำเลยนั้น การที่จังหวัดชุมพรแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบล  
นาชะอังส่งเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อ  
ป้องกันการบุกรุกหรือเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้แก่สำนักงาน  
อัยการจังหวัดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ระเบียบที่กำหนดว่าการดำเนินคดีเกี่ยวกับการออก  
หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่

ความเห็น กรณีโต้แย้งว่าหน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นจากการดำเนินคดี  
เกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษา  
และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดินฯ ดังกล่าว กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายอัน  
เกิดจากการดำเนินคดีเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่เมื่อคดีพิพาท  
เกี่ยวกับที่ดินในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังมิได้เป็นคู่ความหรือเป็นต้นเหตุ  
แห่งการดำเนินคดีที่เป็นปัญหาแต่ต้น องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังจึงไม่มีหน้าที่  
ต้องรับภาระสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีดังกล่าว

\*\*\*\*\*

เรื่อง การออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค

เรื่องเสร็จที่ / ( )

ผู้หารือ การประปาส่วนภูมิภาค ( )  
( - / )

ข้อหารือ การประปาส่วนภูมิภาค ( )

ความเห็น

( )

( ) ( )

การที่ อบต.ทุ่งกระเต็น จะออกข้อบัญญัติ

เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียม

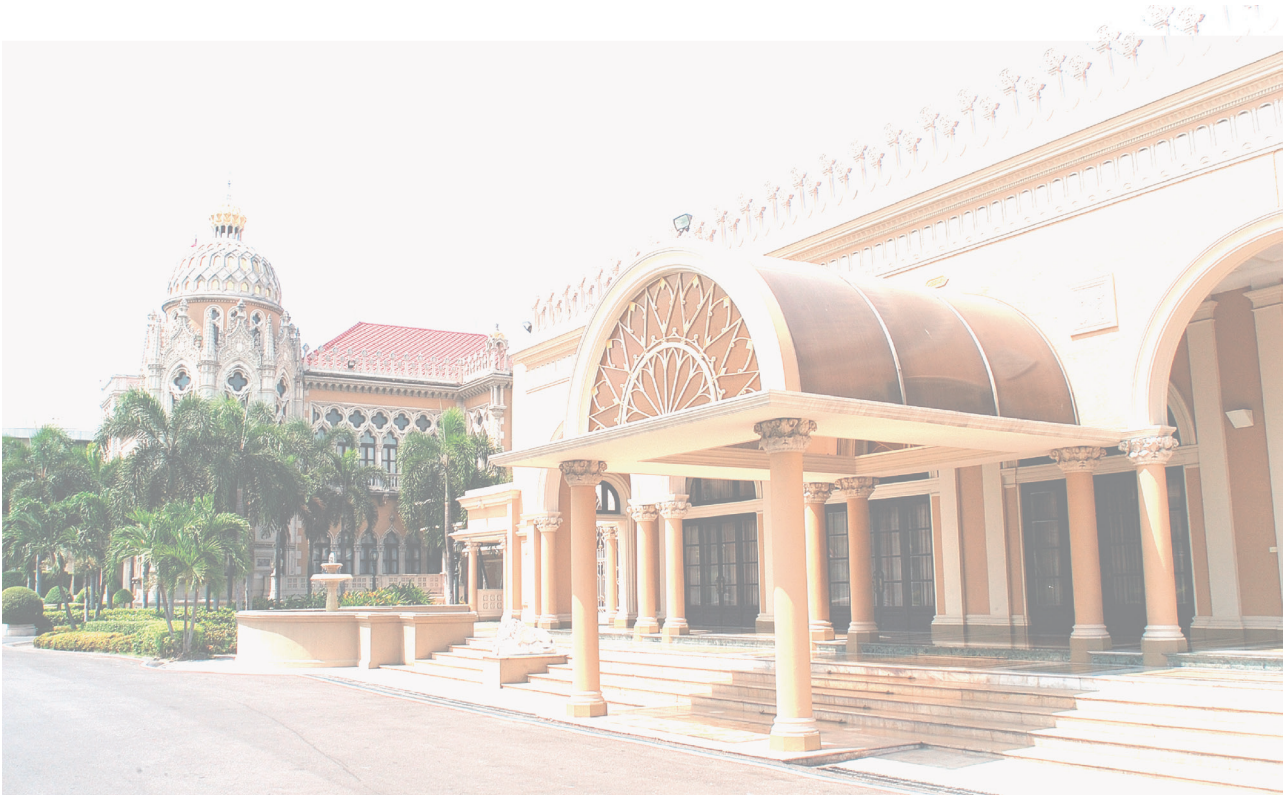
ต้องเป็นกรณีที่ได้จัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้เสียค่าธรรมเนียม และผู้เสียค่าธรรมเนียมได้รับประโยชน์จากบริการนั้นโดยตรง

การนี้ได้จัดจำหน่าย

น้ำประปาโดยพิจารณาเพียงความคุ้มทุน แต่มิได้คำนึงถึงสุขภาพอนามัยและประโยชน์ที่ประชาชนในเขตพื้นที่ อบต.ทุ่งกระเต็น จะได้รับ จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง กปภ.

\*\*\*\*\*





---

๕. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับ  
กรุงเทพมหานคร



เรื่อง การดำเนินการของกรุงเทพมหานครในกรณีที่ประชาชนสร้างอาคาร  
บุกรุกที่สาธารณประโยชน์

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๖/๒๕๕๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)

ผู้หารือ กรุงเทพมหานคร (หนังสือ ที่ กท ๘๐๐๔/๖๕๓๕ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓)

ข้อหารือที่ ๑ ประชาชนก่อสร้างอาคารบุกรุกที่สาธารณะซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกคำสั่งกับเจ้าของอาคารและแจ้งคำสั่ง โดยปิดคำสั่งดังกล่าว ณ อาคารที่มีการฝ่าฝืน และส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ กรณีทราบชื่อเจ้าของอาคารแต่มีชื่อบุคคลหลายรายซ้ำกับชื่อเจ้าของอาคาร กรุงเทพมหานครจะต้องส่งคำสั่งให้แก่บุคคลซึ่งมีชื่อซ้ำกันกับเจ้าของอาคาร ณ ภูมิลำเนาของบุคคลนั้นทุกรายหรือไม่ และหากภายหลังปรากฏว่าบุคคลรายใดไม่ใช่ผู้กระทำผิด จะมีผลทางกฎหมายให้กรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบอย่างไร หรือไม่

ข้อหารือที่ ๒ กรณีทราบชื่อเจ้าของอาคารที่ฝ่าฝืนแต่ไม่ปรากฏชื่อและภูมิลำเนาของบุคคลจะออกคำสั่งโดยไม่ระบุชื่อ และใช้คำว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร” แทนได้หรือไม่

ข้อหารือที่ ๓ กรณีที่เป็นบ้านว่างและไม่ทราบชื่อผู้เป็นเจ้าของอาคาร จะออกคำสั่งโดยไม่ระบุชื่อบุคคลนั้น และใช้คำว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร” แทนได้หรือไม่

ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือของกรุงเทพมหานคร ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การที่ประชาชนบุกรุกเข้าไปก่อสร้างอาคารในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรุงเทพมหานครดำเนินการขับไล่โดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔ ไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการดำเนินการขับไล่ผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว กรุงเทพมหานครสามารถออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร รื้อถอนอาคารออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ ในกรณีที่ทราบชื่อของบุคคลที่บุกรุกที่สาธารณประโยชน์แต่ไม่อาจหาภูมิลำเนาของบุคคลดังกล่าวได้ หรือไม่ทราบชื่อของบุคคลดังกล่าวกรุงเทพมหานครสามารถแจ้งคำสั่งโดยการปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หากยังไม่มีกรรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันออกคำสั่ง กรุงเทพมหานครในฐานะผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ก็สามารถรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นได้

\*\*\*\*\*

เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒  
(กรณีการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารหลายหลังโดยมีใบอนุญาต  
ก่อสร้างอาคารฉบับเดียว)

- เรื่องเสร็จที่ ๓๖/๒๕๔๗ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)
- ผู้หารือ กระทรวงมหาดไทย หนังสือ ที่ มท ๐๗๑๐/๗๔๙๗ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖  
การอนุญาตของกรุงเทพมหานคร
- ข้อหารือ การก่อสร้างหรือดัดแปลงโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับ  
อนุญาต ตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ซึ่งแก้ไข  
เพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม  
อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำหรับกรณีการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหลายหลังโดยมี  
ใบอนุญาตฉบับเดียวกันนั้น จะคิดคำนวณร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตแต่ละ  
หลัง หรือร้อยละสิบของพื้นที่อาคารรวมกันทุกหลังตามใบอนุญาต
- ความเห็น การก่อสร้างหรือดัดแปลงโครงสร้างของอาคารเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต  
สำหรับกรณีการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหลายหลังโดยมีใบอนุญาตฉบับเดียวกัน  
เกณฑ์ร้อยละสิบต้องคิดคำนวณจากพื้นที่อาคารแต่ละหลังที่ได้รับอนุญาต

\*\*\*\*\*



เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับตู้โทรศัพท์สาธารณะ

เรื่องเสร็จที่ / ( )

ผู้หารือ ( . / )

ข้อหารือที่ ๑

ความเห็น

" "

ข้อหารือที่ ๒

ความเห็น

" "

( )

\*\*\*\*\*



เรื่องเสร็จที่ ๒๕๒/๒๕๕๐ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)

ผู้หารือ กรุงเทพมหานคร (หนังสือ ที่ กท ๐๔๐๕/๕๕๑๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙)

ข้อหารือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้าง โดยมิได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่น และอาคารที่ต่อเติมไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ และศาลพิพากษาให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว กรุงเทพมหานครพิจารณาในภายหลังเห็นว่า อาคารดังกล่าวอยู่ในข่ายที่สามารถอนุญาตให้ตัดแปลงอาคารได้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครจะไม่บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล และดำเนินการตามแนวทางที่อนุญาตให้แก้ไขตัดแปลงอาคารได้หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ว่าการต่อเติมอาคารทำไปโดยไม่ได้รับอนุญาต ฝ่าฝืนต่อ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามนั้น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๕๒ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕





**เรื่อง การนำพื้นที่เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติ  
มาจัดทำเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑสถานกลางแจ้งที่มีชีวิต”**

**เรื่องเสร็จที่** ๔๙๙/๒๕๕๐ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)

**ผู้หารือ** กรุงเทพมหานคร (หนังสือ ที่ กท ๐๔๐๕/๖๒๓๔ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙)

**ข้อหารือ** กรุงเทพมหานครได้เสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานแต่ได้รับการต่อต้านจากผู้อยู่อาศัยอยู่ในชุมชน จึงปรับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่ในแนวทางการให้คงสภาพประวัติศาสตร์ชุมชนบ้านไม้โบราณชานกำแพงพระนครไว้ควบคู่กับการเป็นสวนสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑสถานกลางแจ้งที่มีชีวิต” การดำเนินการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานตามรูปแบบดังกล่าวขัดแย้งกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

**ความเห็น** การที่กรุงเทพมหานครได้ที่ดินบริเวณดังกล่าวมา โดยอาศัยอำนาจบังคับของกฎหมายและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานแห่งชาติ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินที่เวนคืนไปให้สิทธิอยู่อาศัย กรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาชุมชนบ้านไม้โบราณในรูปแบบ “พิพิธภัณฑสถานกลางแจ้งที่มีชีวิต” ได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

\*\*\*\*\*





เรื่อง การสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และทางเดินยกระดับ (Sky Walk)  
ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

- เรื่องเสร็จที่** ๖๑๙/๒๕๕๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)
- ผู้หารือ** กรมทางหลวงชนบท (หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๗๐๒/๐๕๗๘๓ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒)
- ข้อหารือ** กรมทางหลวงชนบทสามารถอนุญาตให้กรุงเทพมหานครใช้พื้นที่บริเวณใต้สะพานตากสิน – เพชรเกษมซึ่งได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อก่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) พร้อมทางเดินยกระดับ (Sky walk) ได้หรือไม่
- ความเห็น** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติหลักการของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคฯ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยต้องระบுவัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน เมื่อกรมทางหลวงชนบทสร้างถนนเสร็จตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว ยังมีหน้าที่ที่จะต้องให้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนต่อไป หากมีการขอใช้ที่ดินก็ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการใช้ว่าขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ เมื่อกรุงเทพมหานครขอใช้พื้นที่ดังกล่าว เพื่อก่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) พร้อมทางเดินยกระดับ (Sky walk) เชื่อมสถานี S8 ตามโครงการระบบขนส่งมวลชน เป็นการก่อสร้างที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์และอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้ทางในการจราจรบนทางหลวงอันเป็นประโยชน์สาธารณะและไม่มีลักษณะการจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ถือได้ว่าเป็นการใช้ที่ดินที่เวนคืนภายในวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน กรมทางหลวงชนบทจึงอนุญาตให้กรุงเทพมหานครใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวได้

\*\*\*\*\*



## ๖. คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงาน ก.ก.ถ  
รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘๕



## เรื่อง ภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ)

เรื่องเสร็จที่ ๑/๒๕๕๕ (คณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๑)

ผู้หารือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
(หนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๙๖๐๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔)

ข้อหารือ จังหวัดนครพนมได้หารือแนวทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำในขณะนั้น ซึ่งได้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อปีงบประมาณ ๒๕๔๘ จำนวนต้นเงินกู้ ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ ผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงได้ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำและผู้ค้ำประกันต่อศาลจังหวัดนครพนม แต่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความและศาลจังหวัดนครพนมได้พิพากษาตามยอมในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ทั้งนี้ ตามบันทึกข้อตกลงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ กรณีหนี้ที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว จึงได้หารือเรื่องดังกล่าวว่าองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำจะตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้หนี้เงินกู้ยืมธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้หรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางปฏิบัติเช่นใด

ความเห็น การที่มาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการกู้เงินดังกล่าวต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย นั้น หากยังไม่มีกรอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยขององค์การบริหารส่วนตำบลจะกู้เงินได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การดำเนินการใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลย่อมต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ บัญญัติให้อำนาจไว้ แม้มาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จะบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินได้ก็ตาม แต่การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการตามเงื่อนไขดังกล่าวอย่างครบถ้วนแล้วย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวได้ ดังนั้น ตรีบใดที่ยังไม่มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดเรื่องการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่อาจกู้เงินได้ ทั้งนี้ จะเห็นว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวล้วนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยกำหนดเงื่อนไขให้มีการกำกับดูแลในการกู้เงินไว้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทย กรณีจึงเป็นไปไม่ได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีอำนาจกู้เงินได้โดยลำพังโดยไม่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นใด การที่กฎหมายกำหนดให้การกู้เงินต้อง



เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะวาง  
กฎเกณฑ์การกำกับดูแลการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนั้น เมื่อยังไม่มีระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทยกำหนดเรื่องการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหาร  
ส่วนตำบลจึงยังไม่มีอำนาจกู้เงินตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ  
บริหารส่วนตำบลฯ

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้เงินได้  
การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำในการทำสัญญากู้เงินจึงเป็นการกระทำ  
เกินอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลและไม่ผูกพันนิติบุคคลตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๘๒๓  
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญากู้เงินดังกล่าวจึงไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วน  
ตำบลน้ำก่ำ แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทนและผู้ค้ำประกันสัญญากู้เงิน  
ดังกล่าวเป็นการส่วนตัว

\*\*\*\*\*





**เรื่อง การเสียหายรถยนต์และที่ดินของโรงงานแบตเตอรี่ทหาร**

เรื่องเสร็จที่ / ( )

ผู้หารือ ( / )

ข้อหารือ ( )

( ) . . .

ความเห็น ( )  
( )

( )

( )

\*\*\*\*\*



สำนักงาน ก.ก.ธ  
รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





เรื่อง การนับจำนวนราษฎรตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

เรื่องเสร็จที่ ๙๒๓/๒๕๕๕ (คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๑)

ผู้หารือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
(หนังสือ ที่ มท ๐๘๙๐.๒/๔๑๕๗ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕)

ข้อหารือ เทศบาลเมืองแม่สอดได้ยื่นเรื่องขอเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอดโดยระบุว่า มีราษฎรจากฐานข้อมูลการลงทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง จำนวน ๕๒,๓๕๐ คน และกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอด เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓ ต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกล่าวโทษนายเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอดว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการยกฐานะเทศบาลเมืองแม่สอดเป็นเทศบาลนครแม่สอดโดยการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานว่ามีราษฎรเกินกว่าห้าหมื่นคน ทั้งที่มีราษฎรจริงเพียงสองหมื่นคนเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการยกฐานะ

ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า หลักในการปกครองท้องถิ่น คือ การจัดให้มีองค์กรทางปกครองขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตท้องถิ่นนั้น การที่กฎหมายกำหนดฐานะของท้องถิ่นให้แตกต่างกัน ก็โดยคำนึงถึงจำนวนพลเมืองหรือราษฎรที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นมีมากหรือน้อยเพียงใด เพื่อจักได้ให้บริการได้ถูกต้องทั้งในแง่ของการให้บริการและในแง่ของรายได้ที่จะได้รับ เพื่อนำมาจัดบริการสาธารณะ การนับจำนวนพลเมืองหรือราษฎรเพื่อประโยชน์ในการจัดฐานะของท้องถิ่น จึงต้องคำนึงถึงบุคคลที่มีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรต่าง ๆ บุคคลที่จะถือได้ว่ามีสิทธิใช้บริการและมีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรย่อมได้แก่บุคคลที่มีสิทธิอยู่อาศัยในท้องถิ่นโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ เพราะแม้แต่ผู้มีสัญชาติไทยก็ได้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ดังนั้นคำว่า “ราษฎร” ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงหมายถึง บุคคลที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการตรวจสอบหลักฐานว่าบุคคลโดยอยู่อาศัยในเขตเทศบาลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งอาจเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนประวัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้ก็ได้

\*\*\*\*\*



เรื่อง การรักษาราชการแทนกรณีผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้  
ตามมาตรา ๒๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖๙/๒๕๕๕ (คณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๑)

ผู้หารือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
(หนังสือ ที่ ลต ๐๖๐๙/๘๘๔๕ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕)

ข้อหารือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า การที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่  
ตามมาตรา ๒๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น มีผลทำให้อำนาจหน้าที่  
ที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้มอบอำนาจหรือมอบหมายให้รองนายกฯ รักษาการแทนหรือปฏิบัติ  
หน้าที่แทนต้องสิ้นสุดไปด้วย ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๒๓๙ ของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการ  
การเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือ  
เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงขอหารือว่าความเห็นของ  
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ ประการใด

ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่าการที่มาตรา ๒๓๙ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “เมื่อศาลอุทธรณ์ได้รับคำร้องของคณะกรรมการ  
การเลือกตั้งในคดีเลือกตั้งของผู้บริหารท้องถิ่นไว้พิจารณาแล้วผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจะปฏิบัติ  
หน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าศาลอุทธรณ์จะมีคำสั่งยกคำร้อง” นั้นมิได้หมายความว่า การปฏิบัติ  
หน้าที่ต่อไปไม่ได้หรือการหยุดปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของผู้บริหารท้องถิ่นจะมีผลทำให้คำสั่ง  
ที่ขอบด้วยกฎหมายที่ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นั้นได้เคยออกคำสั่งไว้ต้องเสียหรือถูกยกเลิกไปด้วย

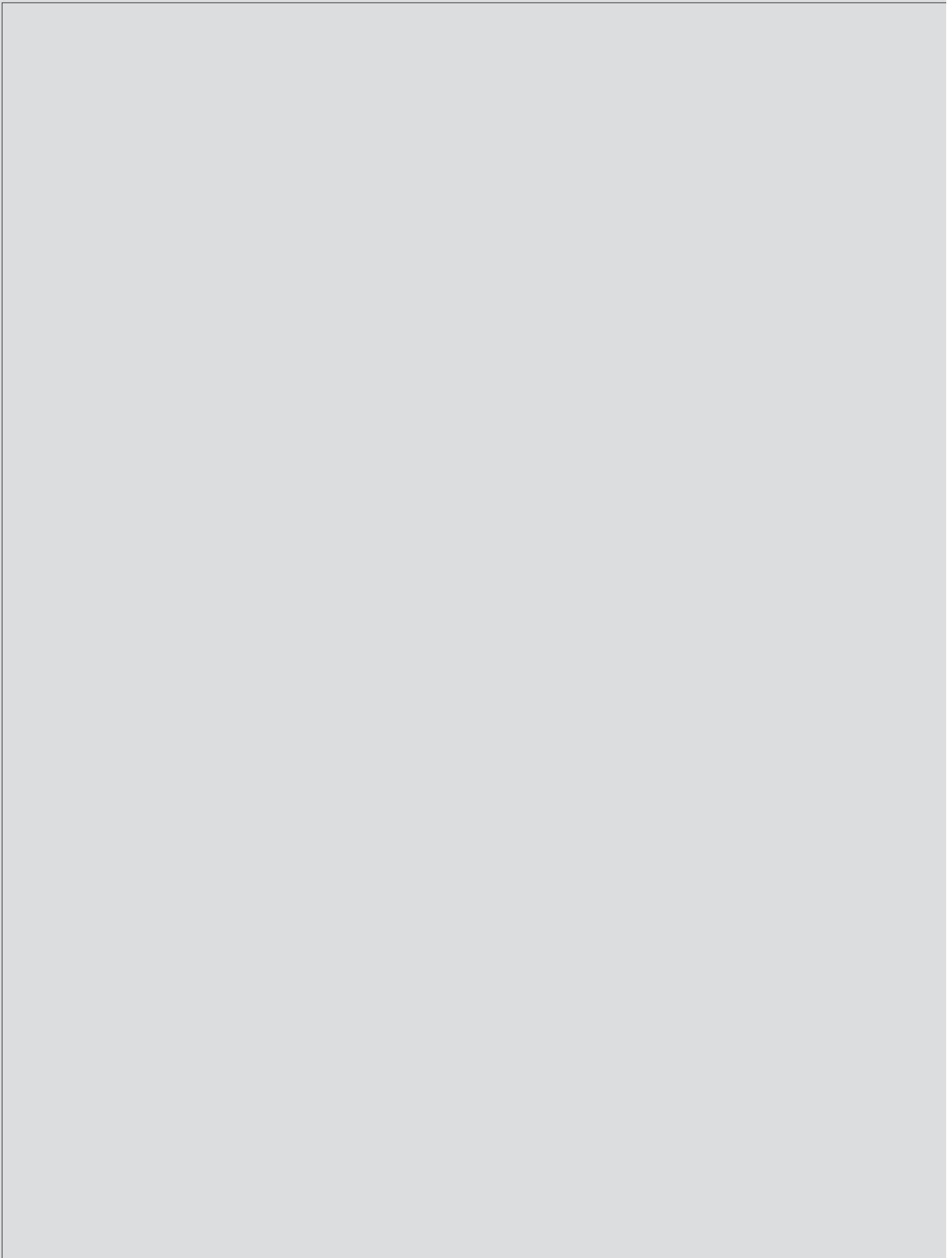
เมื่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นอาจแต่งตั้ง  
รองผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่ผู้บริหารท้องถิ่น  
มอบหมายได้ เช่น มาตรา ๕๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ. ๒๕๓๗ และเมื่อใด ที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ กฎหมายได้บัญญัติให้  
รองผู้บริหารท้องถิ่นตามลำดับที่ผู้บริหารท้องถิ่นจัดหรือแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน  
เช่น มาตรา ๖๐ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือมาตรา ๓๙/๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งคำว่า “ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้” หมายถึง กรณีใดๆ ที่ทำให้ไม่อาจปฏิบัติ  
หน้าที่ได้ เช่น เจ็บป่วย หรือเดินทางไปต่างประเทศและย่อมนำความรวมถึงกรณี  
ที่กฎหมายห้ามมิให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การที่  
รองผู้บริหารท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้รักษาราชการแทนนั้น มิได้เกิดจากการแต่งตั้งของ  
ผู้บริหารท้องถิ่น หากแต่เป็นไปโดยผลของกฎหมาย ส่วนความในกฎหมายที่ว่า “ที่ผู้บริหาร  
ท้องถิ่นจัด (หรือแต่งตั้ง) ไว้” นั้น มีความหมายถึง การจัดลำดับที่ได้ทำไว้ก่อนหน้าหรือที่ได้  
แต่งตั้งไว้ก่อนหน้านั้น มิใช่เป็นการแต่งตั้งให้รักษาราชการแทน หากแต่เป็นการแต่งตั้งให้  
ดำรงตำแหน่ง หรือจัดลำดับในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เพราะตามหลักแห่งการรักษาร  
าชการแทนผู้ใดนั้น ผู้นั้นไม่มีอำนาจแต่งตั้งตัวเอง ผู้มีอำนาจเหนือผู้ดำรงตำแหน่งเท่านั้น



จึงจะมีอำนาจแต่งตั้งให้บุคคลมารักษาราชการแทนได้ ซึ่งต่างจากการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการแทน อันเป็นกรณีที่เจ้าของอำนาจเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งให้บุคคลใดมาช่วยปฏิบัติราชการแทนตนได้ ดังนั้น เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้โดยผลของมาตรา ๒๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมมีผลให้ผู้นั้น ต้องหยุดดำเนินการใดๆ ในตำแหน่งนับแต่นั้นเป็นต้นไป โดยมีได้กระทบถึงการใดที่ได้กระทำไปก่อนหน้านั้น นอกจากนี้ การที่มาตรา ๒๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า ผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้นั้นก็เป็นการห้ามเฉพาะตัว มิได้มีผลไปถึงบุคคลอื่น ซึ่งยังอยู่ในตำแหน่งต่อไป แม้ว่าบุคคลอื่นดังกล่าวจะอยู่ในฐานะผู้ช่วยเหลือปฏิบัติงานของผู้ที่ถูกห้ามปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม

\*\*\*\*\*





สำนักงาน กก.ต





---

คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กรณีเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ  
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
พ.ศ. ๒๕๔๒

---



คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กรณีเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

เรื่องที่	ข้อหารือ	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑.	หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวนที่ นร ๑๓๑๓/๔๑๙๔ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ (หรือคณะกรรมการดำเนินการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนากฎหมาย) การจัดสรรรายได้เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จึงมีปัญหาว่า จำเป็นต้องมีประกาศของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ และออกกฎกระทรวงตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในเรื่องเดียวกันไปพร้อมกันหรือไม่	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๔๒๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาตรา ๒๙ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่า การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามกฎหมายนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการรับรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการฯ กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ และเป็นข้อกำหนดกำหนดรายได้ในเรื่องเดียวกัน ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดบังคับบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ฉะนั้นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินรายได้ จึงทำเป็นประกาศได้โดยไม่ต้องออกกฎกระทรวงตามกฎหมายเฉพาะนี้อีก
๒.	กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๘๑๑/๑๔๙๒๔ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓ กระทรวงการคลัง จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้ ๑. บทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เดิม) จะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่	เรื่องเสรีจิติ ๕๓๔/๒๕๔๓ (เรื่อง การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือแล้วมีความเห็นดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใดนั้น ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เสริมกันและกัน ส่วนการที่จะหาที่มาหรือได้รับมาซึ่งรายได้ดังกล่าวด้วยวิธีใดย่อมสุดแต่การหาหรือการได้รับมาซึ่งรายได้นั้นว่าจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ รายได้จำเป็นต้องมีอำนาจตามกฎหมายจึงจะหามาได้ เช่น การหาซึ่งรายได้จากภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหารายได้นั้นมาได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บด้วย เช่น การเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น ในกรณีดังกล่าว จึงต้องดูตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครอง

	<p>ส่วนท้องถิ่นนั้นว่าให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไว้เป็นประการใด เนื่องจากในการจะจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดนั้น ย่อมจะต้องมีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งหากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการจัดเก็บ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็อาจไปเรียกเก็บจากประชาชนได้</p> <p>สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งได้กำหนดไว้ด้วยว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากกรณีได้บ้าง เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และเทศบาลในมาตรา ๒๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา ๒๔ และกรุงเทพมหานครในมาตรา ๒๕ นั้น ก็เป็นเพียงการกำหนดที่มาของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะได้รับตามแผนและขั้นตอนแห่งการกระจายอำนาจ โดยมีคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว (คณะกรรมการการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการจัดสรร ใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่จัดสรรให้หรือยอมใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บได้ ซึ่งกำหนดไว้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแห่งนั้น ก็เป็นเพียงแผนการที่บัญญัติไว้เป็นการอุปหรือนำเท่านั้น เมื่อใดที่คณะกรรมการได้ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์หรืออัตราจัดสรรเป็นประการใดแล้ว หากอัตราที่อนุญาตให้เรียกเก็บได้สูงกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจเรียกเก็บได้ คณะกรรมการย่อมต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกัน ส่วนในกรณีที่เป็นการจัดสรรจากภาษีอากรที่รัฐเรียกเก็บอยู่แล้วย่อมสามารถดำเนินการไปได้ทันทีด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมิได้ขัดหรือแย้งกัน หากมีลักษณะส่งเสริมซึ่งกันและกัน</p> <p><b>ประเด็นที่สอง</b> ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มิได้เป็นกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีธุรกิจเฉพาะ หากแต่เป็นเพียงกำหนดที่มาแห่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าอาจมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนรัฐจะจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บได้อีกเท่าใด ย่อมเป็นเรื่องที่คณะกรรมการจะได้ไปกำหนดให้เป็นการเพิ่มขึ้นส่วนในกรณีของภาษีธุรกิจเฉพาะซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปตราข้อบัญญัติจัดเก็บเองนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจจัดเก็บได้ในอัตราเท่าใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ</p>
	<p>๒. การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ที่ได้ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบนั้น จะเป็นผลใหการจัดเก็บภาษีตามประมวลรัษฎากร เช่น กรณีการขายอสังหาริมทรัพย์ จะจัดเก็บในอัตราใดระหว่างร้อยละ ๓.๐ (เพราะถือเป็นการจัดสรรจากส่วนที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร) หรือร้อยละ ๓.๓ (จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรรวมกับรายได้ท้องถิ่นที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน เช่น เดิม) หรือร้อยละ ๓.๙ (จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรรวมกับข้อบัญญัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ)</p>



<p><b>ประเด็นที่สาม</b> เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะเป็นรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรแล้ว กรณีจึงมิใช่เป็นการทำหน้าที่แทนหน่วยงานอื่นอันจะทำให้กรมสรรพากรมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายได้ สำหรับกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นบทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้บางประเภทไว้โดยตรงเพิ่มซึ่งจากที่กระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่จัดเก็บอยู่แล้ว เช่น รายได้ตามมาตรา ๒๓ (๑๖) เป็นต้น แต่เพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บ จึงได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บรายได้ดังกล่าวแล้ว ดำเนินการจัดเก็บแทนได้ ซึ่งการมอบหมายดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระแก่กระทรวง ทบวง กรม ที่ได้รับมอบหมายนั้น จึงได้บัญญัติให้สามารถหักค่าใช้จ่ายได้ ฉะนั้น ในกรณีเมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้กำหนดให้กรมสรรพากรมีหน้าที่โดยตรงในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรมสรรพากรจึงไม่อาจขอหักค่าใช้จ่ายที่กำหนดโดยกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๙ ดังกล่าวได้</p> <p><b>ประเด็นที่สี่</b> เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายรวมถึงการเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะด้วยนั้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น มิได้เป็นการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ตามที่กรมสรรพากรเข้าใจแต่อย่างใดจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเด็นปัญหา</p>	<p>๓. กรณีการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่กำหนดว่าเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรในการจัดเก็บนั้น กรมสรรพากรจะคิดค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงได้อีกหรือไม่</p> <p>๔. กรณีการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามข้อบัญญัติซึ่งมีได้มีการกำหนดไว้ให้ถือว่า เป็นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร การจัดเก็บของกรมสรรพากรจะใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรได้หรือไม่</p>	<p>๓.</p>
<p><b>หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๑๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ เรื่องเสร็จที่ ๖๒๙/๒๕๔๓</b> (เรื่อง ขอให้ทบวงปัญหาเกี่ยวกับกรมการคลังใช้กฎหมายของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และมีมติเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ตามข้อ ๑.๑ ๒ ๔.๑) โดยเห็นว่า การกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมและรายได้ก่อนให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนต้องอาศัยอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายให้มีการจัดเก็บได้เท่านั้น เมื่อ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มีบัญญัติให้อำนาจในการ</p>	<p><b>หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๑/๒๕๔๒๕</b> <b>ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓</b> คณะอนุกรรมการด้านการเงินการคลังฯ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๓ มีมติให้กระทรวงการคลังส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาบททวนคำวินิจฉัยข้อกฎหมาย กรณีการมีผลใช้บังคับทางกฎหมายของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ตามข้อ ๑ และข้อ ๒ เนื่องจากทำให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษาปรับปรุงรายได้และสัดส่วนภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น และการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมการปกครอง ฯลฯ ในประเด็นดังต่อไปนี้</p>	<p>๓.</p>

<p>(๓.๑) การมีผลบังคับใช้กฎหมายระหว่างกฎหมายว่าด้วยองค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น และพ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ (ตรา ๓ และมาตรา ๒๙)ว่าจะใช้กฎหมายฉบับใดในการปรับปรุงรายได้และสัดส่วนภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น</p> <p>(๓.๒) หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรหรือได้รับการจัดสรรรายได้ โดยท้องถิ่นไม่ต้องไปดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น กระทรวงการคลังขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังนี้</p> <p>(๓.๒.๑) หากบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยองค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นนั้น ขัดหรือแย้งกับพ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะนำบทบัญญัติใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาใช้แทนได้หรือไม่</p> <p>(๓.๒.๒) หากปรากฏว่าตามกฎหมายว่าด้วยองค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป</p> <p>(๓.๓) หาก พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรหรือได้รับการจัดสรรรายได้แล้ว ควรให้มีการออกกฎหมายเพื่อยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องของท้องถิ่นหรือไม่</p> <p>หมายว่าด้วยองค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่น และยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นหรือไม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายต่อไป</p> <p>(๓.๔) การที่ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ และให้เป็น</p>	<p>จัดเก็บภาษีอากรฯ ไว้ด้วยแล้ว จึงต้องจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยองค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นใดที่ให้อำนาจจัดเก็บไว้</p> <p>(๓.๑) มาตรา ๒๙ ไม่มีผลเป็นการให้คณะกรรมการฯ ที่จะกำหนดอัตราภาษีอากรที่จะเรียกเก็บจากประชาชน คงมีผลเป็นเท่านั้น จึงมีมติเพียงให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการจัดเก็บรายได้ให้แก่องค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว ตามข้อ ๑.๑ - ๑.๓ และไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นปัญหาอื่น ตามที่กระทรวงการคลังหารือ (ข้อ ๓.๑ , ๓.๒ และ ๓.๓) อีก</p> <p>(๓.๒) ไม่มีวินิจฉัยด้วยเหตุผลตามข้อ ๓.๑</p> <p>(๓.๒.๑) ไม่มีวินิจฉัยด้วยเหตุผลตามข้อ ๓.๑</p> <p>(๓.๒.๒) ไม่มีวินิจฉัยด้วยเหตุผลตามข้อ ๓.๑</p> <p>(๓.๓) ไม่มีวินิจฉัยด้วยเหตุผลตามข้อ ๓.๑</p> <p>(๓.๔) เป็นกรณีเดียวกันกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ได้วินิจฉัยกรณีของกรมสรรพากรไว้แล้วกล่าวคือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้เป็น</p>
---	---

๔.	<p>หน้าที่ของกรมสรรพสามิตเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแถมยาสูบ กรมสรรพสามิตจะคิดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บได้หรือไม่</p> <p>(๓.๕) เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการจัดสรรส่วนภาษีและออกค่าใช้จ่ายเรียบร้อยแล้ว จะต้องนำเรื่องดังกล่าวบรรจุในแผนปฏิบัติการ ตามมาตรา ๓๒ แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และจะต้องนำแผนปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้บังคับต่อไป ตามมาตรา ๓๓ หรือไม่ หรือคณะกรรมการฯ มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรรฯ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๒๙ วรรคแรกเท่านั้น และประกาศของคณะกรรมการฯ ก็มีผลบังคับได้ทันทีตามมาตรา ๑๒ (๓) และ (๕) โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ อีกต่อไป</p>	<p>หน้าที่ของกรมสรรพสามิตในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแถมยาสูบแล้ว กรมสรรพสามิตจะดำเนินการอย่างไรจะทำให้กรมสรรพสามิตมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๙ ได้</p> <p>(๓.๕) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรส่วนภาษีและออกค่าใช้จ่ายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการฯ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรา ๒๙ กล่าวคือ จะต้องดำเนินการจัดทำเพื่อบรรจุในแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ เป็นการกำหนดการจัดสรรคนและกรณีกับการให้คณะกรรมการฯ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรา ๓๒ เป็นการดำเนินการพิจารณาปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องบรรจุในแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ เป็นการดำเนินการพิจารณาจัดทำรายละเอียดและวิธีปฏิบัติที่จะดำเนินการกระจายบรรเทาภาษีและออกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องใด สักส่วนเท่าใด และภายในระยะเวลาใด และในการดำเนินการจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายฉบับใดหรือไม่ รวมทั้งระบุขอบเขตความรับผิดชอบและแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา ๓๐ โดยเสนอแผนปฏิบัติการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบเสียก่อนที่จะมีผลผูกพันหน่วยงานต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการ และรายงานต่อรัฐสภาเพื่อให้รับทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่ เพื่อบรรจุไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ แล้วจึงนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไปตามมาตรา ๓๓</p> <p>ข) การให้คณะกรรมการฯ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรรฯ ตามมาตรา ๒๙ เป็นกรณีการให้อำนาจในการจัดสรรรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับตามหมวด ๓ มิใช่การจัดสรรการกระจายอำนาจหรือรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจฯ มาตรา ๓๐ และแผนปฏิบัติการฯ มาตรา ๓๒</p> <p>ค) เมื่อคณะกรรมการฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรส่วนภาษีและออกของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ตามมาตรา ๓๒ (๒) จึงต้องนำเรื่องดังกล่าวบรรจุในแผนปฏิบัติการ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้ต่อไป</p>
๕.	<p>หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๑๓๑๓/๑๐๖๔๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ (หรือคณะกรรมการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา</p> <p>กฎหมาย)</p> <p>(๑) เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่สาธารณะในขอบเขตเพียงใด</p>	<p>หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๗๙๕ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓</p> <p>ปัจจุบันมีส่วนราชการต่างๆ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภท ซึ่งเมื่อ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้เป็นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นด้วยแล้วย่อมเป็นปัญหาของการใช้อำนาจหน้าที่เป็นการซ้ำซ้อน แต่เนื่องจากเห็นว่าประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับองค์กรที่จะมี</p>

	<p>(๒) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗</p>	<p>อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะ ซึ่งในการวินิจฉัยของคณะกรรมการ แม้จะมีความเห็นไปในทางใดก็เป็นเพียงความเห็นที่ยังไม่อาจเป็นบรรทัดฐานได้ จึงเห็นควรที่ สบป. โปรดแจ้งต่อกรมการปกครองให้มีหนังสือหารือไปยังคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งจะได้นำความเห็นทางเป็นบรรทัดฐานให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป</p>
--	---	---

๕. หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๑๓๑๓/๑๐๗๕๗ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๓

เรื่อง หารือคณะกรรมการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนากฎหมาย

๑. เมื่อการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ อบจ. จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ต่อเมื่อไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ หรือไม่

๑. แม้มาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะบัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บทบัญญัตินั้นแทน” ก็ตาม ก็ได้หมายความว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จะต้องถูกยกเลิกไปเสียทั้งหมด แต่ อบจ. จะมีอำนาจหน้าที่เพียงใดต่อพิจารณาจากกฎหมายทั้งสองฉบับ ฉะนั้น อบจ. จะมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพียงใดย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ แต่หากยังไม่มีความเห็น หรือไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบจ. เป็นการเพิ่มเติมแล้ว อบจ. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

๒. ในขณะนี้ไม่มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ อบจ. จะจัดกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขต อบจ. และกิจการที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการหรือให้ อบจ. จัดทำ ฉะนั้น อบจ. ยังไม่สามรถจัดทำกิจการต่างๆ ตามมาตราดังกล่าวใช้หรือไม่

๒. การที่จะให้ อบจ. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขต คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จะต้องมีการประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๗ (๒๔) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เสียก่อน และหากยังไม่มีการกำหนดดังกล่าวไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ รวมทั้งไม่มีประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา ๑๗ (๒๔) แล้ว อบจ. ก็ยังไม่อาจจัดทำกิจการใดๆ ตามมาตราดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตาม **เมื่อยังมีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ อบจ. ก็ยังคงมีอำนาจและหน้าที่ตาม มาตรา ๔๕ (๘) แห่ง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความใน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐** ที่จะทำให้กิจการต่างๆ ที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ (๑๘ กิจการ) ที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ อบจ. ร่วมดำเนินการหรือให้ อบจ. จัดทำ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา ๑๗ (๒๔) แห่ง พ.ร.บ.กม

๕



	<p>๓. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่ไม่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่อำนาจของ อบจ. ตามมาตรา ๑๗ (๑๖) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ แต่ อบจ. สามารถจะดำเนินการร่วมกันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการร่วมกันดำเนินการ หรือเมื่อได้รับการร้องขอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตาม มาตรา ๒๑ วรรคสอง ดังนั้นการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก การสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กที่ไม่เชื่อมต่อกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบจ. จะเข้าดำเนินการได้จะต้องได้รับการร้องขอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้หรือไม่</p>	<p>๓. อบจ. จะดำเนินการสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ เมื่อได้ให้ความเห็นใน ข้อ ๒ แล้วว่า เมื่อยังไม่มีการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา ๑๗ (๑๔) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ แล้ว อบจ. ก็ยังไม่อาจจัดทำกิจการอันใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ เว้นแต่ จะได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้</p>
<p>๖. กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๒๐๖/๗๙๔</p>	<p>เนื่องจากเทศบาลตำบลบ้านบึงได้เสนอโครงการเพื่อขอกู้เงินจากกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค โดยผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีหนังสือหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่า การกู้เงินจากกองทุนดังกล่าวต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วยหรือไม่ และรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือ นิติบุคคลต่างๆ ตามมาตรา ๒๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะถือว่า เป็นรายได้ของท้องถิ่นที่อยู่บังคับตามกฎหมายมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ด้วยหรือไม่ คณะกรรมการบริหารกองทุน เห็นว่า ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของกองทุนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยยักยอก จึงได้หารือไปยังกระทรวงการคลังเพื่อให้ช้อยติเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ชัดเจนกระทรวงการคลังจึงหารืออย่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และเนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีการแก้ไข ในเรื่องการกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในเรื่องการกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือ นิติบุคคลต่างๆ ของเทศบาลไว้ ดังนั้น จึงหารือว่าการกู้เงินของ</p>	<p>เรื่องเสร็จที่ ๗๑/๒๕๔๔ (เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (การกู้เงินของเทศบาลตำบลบ้านบึง))</p> <p>คณะกรรมาธิการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวเห็นว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมตลอดทั้งการจัดสรรส่วนภูมิภาคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการกระจายอำนาจเป็นกลไกในการกำหนดแผนและขั้นตอนและสัดส่วนภาษีอากรที่มอบสรรคที่ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนดไว้ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ก็ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคดังกล่าวเสียก่อน</p> <p>สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ที่กระทรวงการคลังหรือมาทราธิบดีบัญญัติดังกล่าวบัญญัติอยู่ในหมวดว่าด้วยการจัดสรรส่วนภูมิภาคและอากร (มาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๒๙) โดยแยกบัญญัติออกเป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะหนึ่งเป็นการกำหนด “รายได้” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ แต่ละองค์กร ส่วนอีกลักษณะหนึ่งเป็นการกำหนด “รายรับ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทั่วไป ซึ่งในรายรับที่กำหนดไว้ดังกล่าวได้แยกออกเป็นประเภทๆ โดยมีทั้งรายได้ต่างๆ ภาษีอากร ค่าบริการ เงินอุดหนุน เงินกู้และเงินช่วยเหลือ แต่การกำหนดรายได้และรายรับดังกล่าวเป็นการกำหนดเพื่อการจัดสรรส่วนภูมิภาค เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการพิจารณาที่กำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ โดยมีได้เป็นการลบอำนาจหน้าที่</p>

	<p>เทศบาลจากกองทุนจะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมที่ใช้อายุได้หรือไม่</p>	<p>เดิมเพื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นการเฉพาะ แม้มตรา ๓ ได้บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวควมมีความหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับบรรดาบทกฎหมายในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่มีผลใช้บังคับได้เท่านั้น ที่กฎหมายอื่นจะมาขัดหรือแย้งไม่ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ยังมิได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการกำหนดแผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังมิได้มีการจัดระบบเกี่ยวกับรายได้และรายรับเสียใหม่ การกู้เงินของเทศบาลก็ยังคงต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของมาตรา ๖๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖</p>
<p>๗. กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๑๗๓๓ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๔</p> <p>กรมการปกครองได้เคยหารือคณะกรรมการการศึกษา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าข้าช้ช้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้แต่เดิมหรือไม่ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะมีขอบเขตเพียงใด</li> <li>อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น เป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามมาตรา ๑๑๓และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ รวมทั้งส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามกฎหมายหรือไม่</li> </ol>	<p><b>เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๔๔ เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ</b></p> <p><b>คณะกรรมการการศึกษา (คณะที่ ๑)</b> ได้พิจารณาปัญหาที่กล่าวแล้วมีความเห็นว่า อำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกตินั้นย่อมมีอยู่ทั่วไปในกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใดที่จะบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การที่มาตรา ๑๖๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ และหน้าที่จัดระบบบริการสาธารณะต่างๆ วัตถุประสงค์การดังกล่าวเป็นผลทำให้มีการขยาย ขอบอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลออกไป และสร้างควมสมบูรณ์ของอำนาจและหน้าที่ขึ้นทันที แต่เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะบางประการในขณะนี้ ดำเนินการอยู่ทั้งโดยรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนการ จัดบริการสาธารณะไปยังท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในปัญหาของความซ้ำซ้อนนี้จึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา ๑๒ ที่จะพิจารณาว่าอะไรคือความซ้ำซ้อน และภารกิจใดที่สมควรจะให้มีการถ่ายโอน โดยกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจตามตรา ๓๐๓ ส่วนความ ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นนั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ก็ย่อมต้อง พิจารณาด้วยเช่นกันว่าจะคงความซ้ำซ้อนไว้หรือไม่ หรือถ้าจะไม่ให้ซ้ำซ้อนหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือ ประสงค์ที่จะให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาดแล้ว ก็จะต้อง</p>	



		<p>ดำเนินการให้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายอื่นๆ ในแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒๔ ต่อไป ดังนี้ แม่ มาตรา ๑๖ (๒๗) จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่เข้าชื่อระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) เสียก่อน</p>
<p>๔.</p>	<p>สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๑๑๔๑/๔๕๑๗ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๓</p> <p>คณะอนุกรรมการแผนงานส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ขอหารือในประเด็นต่างๆ ดังนี้ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการจัดใหม่หรือรับการถ่ายโอนจากหน่วยงานเดิมไปจัดเอง จะต้องผ่านการประเมินความพร้อมตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาที่กระทรวงการคลังและวิธีวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาที่กระทรวงการคลังหรือไม่</li> <li>๒. ถ้าจะต้องผ่านการประเมินความพร้อม จะเป็น การประเมินความพร้อมในทุกๆ ด้านรวมทั้งการประเมินเพื่อดูแลมาตรฐานและคุณภาพ ใช่หรือไม่</li> <li>๓. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะจัดการศึกษา โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอประมาณจากรัฐ จะต้องผ่านการประเมินความพร้อมหรือไม่</li> </ol>	<p><b>เรื่องเสร็จที่ ๔๐๔/๒๕๔๔ เรื่อง การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒</b></p> <p><b>คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหรือข้อถกเถียงแล้ว มีความเห็นดังนี้</b></p> <p><b>ประเด็นที่หนึ่ง</b> ในขณะนี้อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีสิทธิจัดการศึกษาที่จะจัดขึ้นตามอำนาจหน้าที่และรับภาระจัดการศึกษาตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยไม่ต้องผ่านกรมประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ จนกว่าจะได้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ครบถ้วนแล้ว</p> <p><b>ประเด็นที่สอง</b> หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะประกอบด้วยเรื่องใดบ้างนั้น ย่อมเป็นอำนาจของกระทรวงการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรมที่จะพิจารณา กำหนดขึ้นตามหลักการจัดการศึกษาและนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะสามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะมีสิทธิจัดการศึกษาได้ จึงต้องผ่านการประเมินพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมจะกำหนดขึ้นดังกล่าว</p> <p><b>ประเด็นที่สาม</b> แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในด้านงบประมาณของตนเองที่จะจัดการศึกษาโดยไม่ใช้งบประมาณจากรัฐก็จะต้องผ่านการประเมินความพร้อมตามหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาตามที่กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจะกำหนดขึ้นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว</p>

<p>๙.</p>	<p>หนังสือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ที่ พร ๕๐๐๑/๘๗๗ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔</p> <p>องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ขอหารือว่า</p> <p>๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่จะออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับบ้านและน้มน้ำที่คล้ายกันน้ำมนต์ไหลและน้ำมนต์ที่คล้ายกัน และสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ประกอบกับมาตรา ๔๕ (๑) มาตรา ๕๑ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และให้มีผลเป็นการยกเลิกข้อบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้หรือไม่</p> <p>๒. หากเห็นว่าสามารถออกข้อบัญญัติดังกล่าวได้ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาว่าข้อบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นต่อไปด้วย</p>	<p>เรื่องเสร็จที่ ๕๒๗/๒๕๕๔ เรื่อง การออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> <p><b>คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)</b> ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ประสงค์จะออกข้อบัญญัติฉบับใหม่นี้ เป็นไปเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีจากสถานค้าปลีก ไปเป็นจัดเก็บภาษีจากการค้าในเขตจังหวัด โดยมุ่งหมายจะจัดเก็บจากโรงกลั่นน้ำมัน คลังน้ำมัน หรือสถานที่เก็บน้ำมัน และผู้ค้าส่งยาสูบ เป็นสำคัญ จึงมีข้อหารือว่าจะออกข้อบัญญัติใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้หรือไม่</p> <p><b>คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)</b> พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกฎหมายที่กำหนดที่มาของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับตามแผนและขั้นตอนแห่งการกระจายอำนาจ และกำหนดอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่ยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บได้ แต่การที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดภาษีอากรในอัตราที่เพิ่มขึ้นเองได้ เว้นแต่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นได้สำหรับสิ่งใดและในอัตราใดนั้น จึงต้องพิจารณาจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกรณีการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจาก "สถานค้าปลีก" สำหรับน้ำมัน เบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมได้ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ และจัดเก็บภาษีจากยาสูบได้ไม่เกินจำนวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ เป็นเพียงการกำหนดถึงที่มาแห่งรายได้เท่านั้น ไม่ใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงจังหวัดแต่อย่างใด การออกข้อบัญญัติตามที่หารือมาจึงไม่อาจกระทำได้</p>
-----------	---	--

๑๐.	<p>กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๘/๑๐๓๐๐ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕</p> <p>การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกยื่นคัดค้านการพิจารณาเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างอาคารด้วยเหตุอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางนั้น ผู้ที่จะรับทราบและพิจารณาสิ่งการคือใคร</p> <p>กรณีนี้เป็นเรื่องคาบเกี่ยวระหว่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีปัญหาว่าผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจกำกับดูแลและตรวจสอบประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล</p>	<p>เรื่องสร้อยจี ๖๓๗/๒๕๔๕ เรื่อง คณะกรรมการควบคุมอาคารหรือกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกคัดค้านตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙</p> <p>คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวมีความเห็น ดังนี้</p> <p>๑. การคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ผู้ถูกคัดค้านหยุดการพิจารณาแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ</p> <p>๒. ประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรงผู้บังคับบัญชา เทียบชั้นขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมดูแล</p> <p>๓. แม้ว่ามาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะบัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งการกำกับดูแลของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีนี้เป็นกรณีคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งตามมาตรา ๑๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ</p> <p>ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจกำกับดูแลประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีนี้หมายถึงคณะกรรมการควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒</p>
๑๑.	<p>หนังสือสำนักงานเทศบาลนครสมุทรสาคร ด่วนมาก ที่ สค ๕๒๐๐๕/๑๒๕๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖</p> <p>เทศบาลนครสมุทรสาครได้ประกอบกิจการประกอบบริการประชาชนในท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๕ และได้ได้รับสัมปทานประกอบกิจการประกอบบริการในเขตเทศบาลจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๒ มาจนถึงปัจจุบัน แต่ปรากฏว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา การดำเนินการประชาสัมพันธ์สภาพแวดล้อมและไม่มีงบประมาณคงเหลือเพื่อการลงทุน</p>	<p>หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ บัญญัติให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีน้ำประปาในเขตเทศบาลประกอบด้วย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ บัญญัติให้อำนาจเทศบาลจัดบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบกิจการประกาศตามข้อบังคับ ข้อ ๖ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีในการ</p>

<p>ประกอบกิจการแต่อย่างใด เมื่อในการประกอบกิจการประเภทของเทศบาลไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ซึ่งยอมมีผลให้สัมปทานที่เทศบาลนครสมุทรสาครทำไว้กับรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทยไม่อาจใช้บังคับได้ ฉะนั้นการที่เทศบาลนครสมุทรสาครจะดำเนินการปรับปรุงอัตราค่าบริการประเภทอื่นใด ซึ่งเป็นการที่เทศบาลนครสมุทรสาครที่คณะกรรมการเองไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานดังกล่าวอีกแต่อย่างใด</p>	<p>ปรับปรุงขยายกิจการประเภทอื่นใด เนื่องจกยังเรียกเก็บค่าบริการประเภทอื่นใดเพิ่มเติม เป็นผลให้รายได้ไม่เพียงพอแก่การดำเนินการ เทศบาลนครสมุทรสาครจึงประสงค์ จะปรับปรุงอัตราค่าบริการ ได้แก่ ค่าน้ำประปาและค่ารักษาอนามัยประปาให้มี อัตราสูงขึ้นกว่าที่เรียกเก็บในปัจจุบันได้หรือไม่</p>
<p><b>เรื่องเสรีจที่ ๗๙๐/๒๕๕๖ เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี กรณีเทศบาลนครนครราชสีมาในลำดับรองทำที่ไปผลิตเป็นน้ำประปา</b></p> <p>คณะกรรมการการศึกษา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือข้อกล่าวหาเห็นว่า ลำคลองท่าดีเป็นลำคลองธรรมชาติอันมีลักษณะเป็นทางน้ำ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างหนึ่งซึ่งมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับน้ำที่ไหลมาตามลำคลองนั้นย่อมเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้ใดจะอ้างเอาเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียวมิได้ เมื่อนำไหลไปถึงที่ใดประชาชนย่อมสามารถใช้ใช้น้ำนั้นได้ ความเป็นสาธารณสมบัติของน้ำนั้น จะเห็นได้ว่า แม้แต่เจ้าของที่ดินยังต้องยอมรับน้ำที่ไหลมาสู่ที่ดินของตนโดยธรรมชาติ ดังที่ปรากฏในมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน ทั้งเจ้าของที่ดินที่อยู่สูงกว่าจะกันเอาน้ำนั้นไว้ใช้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตนเท่านั้น ไม่อาจกักไว้จนผู้ที่อยู่ต่ำลงไป ไม่อาจใช้ได้และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสภาพาบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๑) และ (๓) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๔) และ (๒๕) และได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาทางน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็ได้หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบลจะใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจนกระทั่งต่อสิทธิพื้นฐานของบุคคลจนทำให้บุคคลอื่นไม่สามารถได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านเข้าไปในพื้นที่ของตนได้ สำหรับอำนาจหน้าที่การดูแลบำรุงรักษาน้ำนั้นเมื่อจากมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลำนน้ำไหลผ่านก็ตาม แต่ย่อมจะต้องถือว่าเมื่อลำนน้ำไหลผ่านเขตพื้นที่ของตนเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมมีหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาและเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และในการดูแลบำรุงรักษาจะต้องไม่ทำในลักษณะที่ทำให้ผู้ที่อยู่ท้ายน้ำไม่สามารถใช้น้ำนั้นได้ ซึ่งในการนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกำลังเงินเข้มแข็งกว่าจะช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกำลังเงินอ่อนแอกว่าก็ย่อมสามารถทำได้ในลักษณะของการร่วมมือหรือให้ความอนุเคราะห์ต่อกัน แต่จะอ้างสิทธิใดๆ เพื่อเรียกเก็บเป็นลักษณะเป็นประโยชน์ตอบแทนแทนการใช้มาจากอีกฝ่ายหนึ่ง</p>	<p><b>องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี ได้มีหนังสือที่ นศ ๗๖๖๐๑/๒๐๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖</b></p> <p>องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีมีสิทธิเรียกหรือผลประโยชน์ตอบแทนแทนจาก เทศบาลนครนครราชสีมาได้หรือไม่ เพียงใด และมีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการเรียกหรือสิทธิดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษา ผลประโยชน์ให้ราษฎรและท้องถิ่น และยึดถือเป็นแนวทางการบริหารราชการต่อไป</p>



๑๓.	<p><b>หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๔๐๔/๕๐๖๖ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖</b></p> <p>กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือเรื่อง การดำเนินงานกำจัดมูลฝอยของ อบต.เกาะช้าง และ อบต.เกาะช้างใต้ จ.ตราด ในเรื่องการจัดหารายได้ของ อบต. โดยการออกข้อบังคับตำบลเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยว คนละ ๒๐ บาท เป็นค่าบำรุงรักษาสสิ่งแวดล้อมในด้านกิจการกำจัดมูลฝอย โดยเห็นว่า อบต. สามารถออกข้อบังคับตำบลได้ โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาตรา ๑๖ (๒๔) มาตรา ๒๓ (๑๙) ประกอบกับ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๒ (๔) ความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ถูกต้องหรือไม่อย่างไร</p>	<p>มีได้ ด้วยเหตุนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตี่จึงไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครราชสีมา</p>
๑๓.	<p><b>หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๒๓๗๔ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖</b></p> <p>คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ให้ อบต. ออกข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับในเขต อบต. เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ โดยกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บได้ก็ตาม แต่ในการที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ อบต. บริกราย่างใดอย่างหนึ่งแก่ผู้เสียค่าธรรมเนียม และผู้เสียค่าธรรมเนียมได้ประโยชน์จากบริการนั้นโดยตรงอันเป็นหลักในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และกำหนดหลักการนี้ไว้ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาตรา ๒๓ (๑๙) ด้วย ฉะนั้น การที่ อบต.เกาะช้างได้ กำหนดค่าธรรมเนียมและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาตรา ๖๗ (๗) พ.ร.บ.สภาตำบลฯ หรือมาตรา ๑๖ (๒๔) พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ให้อำนาจไว้เพื่อออกข้อบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยว ย่อมจะเป็นการจัดต่อหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมข้างต้น เพราะนักท่องเที่ยวยังมิได้รับบริการหรือประโยชน์จากการบำรุงรักษาสสิ่งแวดล้อมของ อบต. ทั้งสองแห่ง หากแต่เป็นประชาชนและผู้ประกอบการให้บริการท่องเที่ยวที่อยู่ใน อบต. ทั้งสองแห่งที่ผู้ได้ประโยชน์จากการบำรุงรักษาสสิ่งแวดล้อมดังกล่าว อันจะมีผลเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ อบต. และประชาชนใน อบต. มากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้การจัดเก็บรายได้ในลักษณะที่ อบต. จะดำเนินการนั้นมีลักษณะเป็นการเรียกเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยว ซึ่ง อบต. ไม่มีอำนาจกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น</p> <p>ด้วยเหตุผลดังกล่าวที่ อบต. ทั้งสองแห่งจะดำเนินการออกข้อบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมเพื่อเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยวในลักษณะนี้ไม่อาจกระทำได้</p>	<p><b>หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๑๑ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๖</b></p> <p>คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ของ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ได้บัญญัติความสัมพันธของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ โดยให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้คำแนะนำช่วยเหลือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการต่างๆ ตาม พ.ร.บ. นี้ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น การที่จะแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอีกตำแหน่งหนึ่ง จะส่งผลให้ผู้ดำเนินการ</p>
๑๔.	<p><b>หนังสือกรมควบคุมมลพิษ ที่ พส ๐๓๐๒/๓๒๗๓ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖</b></p> <p>ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ว่าประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๕๓) ที่แต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้น ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ซึ่งบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการจัดการและรักษา</p>	

<p>และผู้ให้คำปรึกษาเป็นบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งเป็นภาระชักรัดกับเจตนาของ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ</p> <p>ในกรณีที่จะแต่งตั้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แม้ตามมาตรา ๑๑ แห่ง ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ จะให้อำนาจ รมต. ทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานสามารถแต่งตั้งบุคคลใดดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ก็ตาม แต่โดยที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การแต่งตั้งให้ผู้บังคับบัญชาอื่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ได้</p> <p>ในกรณีที่จะแต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ นั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. นี้แล้ว เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายที่กระทำไปเท่านั้น มิได้มีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ดังนั้น จึงสามารถที่จะแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. นี้ได้ เพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>คุณภาพสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นภายในเขตของตน โดยมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้คำแนะนำ ช่วยเหลือและควบคุมตรวจสอบอีกระดับหนึ่ง มิได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแต่อย่างใด แสดงว่า พ.ร.บ. ฉบับนี้ไม่ประสงค์ที่จะให้บุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งทั้งสองตำแหน่งในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้บุคคลซึ่งจะได้รับความช่วยเหลือตามมาตรการจัดการและสมควรที่จะเป็นบุคคลซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญตามมาตรฐานการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจไม่ใช่ว่าบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในระดัดังกล่าว</p>
<p>เรื่อง คำธรรมเนียมที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วเห็นว่าบรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจจะตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๓๑ หรือไม่นั้น สมควรแยกพิจารณาออกเป็น ๓ กรณี ดังนี้</p> <p>๑. กรณีที่ส่วนราชการได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ โดยภารกิจนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากภารกิจปฏิบัติหน้าที่ที่รับการถ่ายโอนดังกล่าวย่อมตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๓ (๑๗) มาตรา ๒๔ (๑๑) และมาตรา ๒๕ (๑๙) ซึ่งกำหนดเป็นหลักทั่วไปให้บรรดาค่าธรรมเนียมในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วน</p>	<p>สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ค่วนมาก ที่ นร ๐๑๐๖/๕๙๙๑ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๗</p> <p>คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติเห็นชอบให้บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ส่วนราชการต่างๆ ที่กำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมายดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว</p> <p>เนื่องจากดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการดังกล่าว เป็นปัญหาข้อกฎหมายในการปฏิบัติของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงการคลัง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากกิจการใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนส่วนราชการแล้ว รายได้นั้นควรตกเป็น</p>



<p>ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ กรุงเทพมหานคร เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นของตน ตกเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้น บรรดาค่าธรรมเนียมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมา จึงตกเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่ต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ แต่อย่างใด</p> <p>๒. กรณีที่ส่วนราชการได้กำหนดหรือแต่งตั้งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการให้แก่ส่วนราชการ ไม่ว่าจะดำเนินการดังกล่าวจะเป็นกรณีของการถ่ายโอนภารกิจตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด หรือเป็นกรณีที่ส่วนราชการนั้นดำเนินการเองตามที่กฎหมายกำหนดให้ทำได้ อันเป็นไปเพื่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การปฏิบัติการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการแทนส่วนราชการนั้น อันมิใช่เป็นกรณี “ที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ (๑๗) มาตรา ๒๔ (๑๑) และมาตรา ๒๕ (๑๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังนั้น บรรดาค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตที่ได้รับมา จึงเป็นการรับมา ในฐานะผู้กระทำการแทนส่วนราชการ และย่อมไม่ตกเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ต้องส่งคลังตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ</p> <p>๓. กรณีที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจใดให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ภารกิจที่จะถ่ายโอนนั้นจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะสามารถปฏิบัติการดังกล่าวได้ รัฐบาลได้ยังมีได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมยังไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจนั้นได้ และยังไม่อาจเรียกค่าธรรมเนียมหรือค่าใบอนุญาตได้ จึงไม่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยหากต่อไปมีการแก้ไขกฎหมายมอบหมายให้เป็นการกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรณีย่อมเป็นไปตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในกรณีนี้หนึ่ง</p>	<p>ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ จึงได้เสนอความเห็นต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) และได้รับความเห็นชอบให้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา</p>	<p>๑๖.</p>
<p><b>เรื่อง</b> สร.ที่ ๙๐/๒๕๕๐ เรื่อง การให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอด ยานยนต์ในทางหลวงหรือที่สาธารณะแทนเทศบาล</p> <p><b>คณะกรรมาธิการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)</b> พิจารณาข้อหรือตั้งกล่าวแล้วเห็นว่า การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ในกรณีนี้เป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดให้เทศบาลสามารถแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ในแทนเทศบาลได้ เทศบาลจึงไม่อาจมอบให้เอกชนใช้อำนาจของรัฐดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแทนเทศบาลได้</p>	<p><b>กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๖๓๓๑๙ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙</b></p> <p>จังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดขอนแก่นได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับกรณีที่เทศบาลนครพิษณุโลกและเทศบาลนครขอนแก่นจะให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดรถยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ แทนเทศบาลได้หรือไม่ อย่างไร</p>	<p>๑๗.</p>

		<p>ส่วนการที่เทศบาลจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๙ พรรษาขบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มอบให้เอกอัครราชทูต เก็บ ค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์แทนเทศบาลนั้น เห็นว่า แม้มาตรา ๒๒ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๒ การ กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ โดยมาตรา ๒๒ บัญญัติให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ก็ตาม แต่เมื่อ พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ภายในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลฯ ซึ่งเป็นกฎหมาย เฉพาะเกี่ยวกับการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเทศบาลที่จะแต่งตั้งเอกชนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติได้ ดังนั้น เทศบาลจึงไม่อาจมอบอำนาจและหน้าที่ในการเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ให้แก่เอกชน นอกจากนี้ มาตรา ๒๙ พรรษาข ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๓ การจัดสรรสวัสดิภาพและอาคาร ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ ซึ่ง บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีการบัญญัติถึงเอกชนไว้ ดังนั้น จึงเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่า เทศบาลไม่อาจ มอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลแทน เทศบาลได้</p>
๑๗.	<p><b>กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือที่ คค ๐๓๒๘/๗๑๐๘ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๙</b></p> <p>กรมทางหลวงชนบทได้ถ่ายโอนถนนสายดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตาม ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการและการดำเนินงานที่ส่วนราชการ ภายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มแรก ฉบับลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ในข้อ ๓ ได้กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงาน ของรัฐตกเป็นจำเลยในคดีแพ่งตามภารกิจหรือกิจการที่ถ่ายโอนก่อนวันที่มีการถ่าย โอน ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นคู่ความในคดีนั้นต่อไปจนกว่าคดี จะแล้วเสร็จ”</p>	<p><b>เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗/๒๕๕๐ เรื่อง ความรับผิดชอบค่าพิพาทฯ กรณีและมติที่เกิดจากากการก่อสร้าง ถนนรูกกล้าที่ดินของเอกชน</b></p> <p><b>คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)</b> ได้พิจารณาข้อหรือแล้วเห็นว่า เมื่อศาลจังหวัดนครปฐมได้มี คำพิพาทให้จังหวัดนครปฐมในฐานะจำเลยในคดีที่การรื้อถอนถนนส่วนที่รูกกล้าที่ดินของโจทก์พร้อม ปรับสภาพที่ดินให้คืนดั้งเดิมเสมอบคืนให้โจทก์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำพิพาทของศาล ชั้นต้น และคดียังไม่ถึงที่สุดจึงจังหวัดนครปฐมจึงต้องผูกพันอยู่ในคดีต่อไปตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การปฏิบัติตามคำพิพาทฯและค่าเสียหายที่จำเลยจะต้องดำเนินการ ให้กับโจทก์เมื่อคดีถึงที่สุดย่อมจะต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของจำเลย (จังหวัดนครปฐม) ในฐานะ เป็นคู่ความแต่โดยเหตุที่การดำเนินการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่จำเลยนั้นสืบเนื่องจากการ ดำเนินการของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจึงหวัดนครปฐม กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งต่อมาได้มี การโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน และงบประมาณ ไปเป็นของกรมทางหลวงชนบท ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนอำนาจให้</p>

๑๘.	<p>กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๙๓.๓/๒๗๙๙ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑</p> <p>การส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยครู การจัดทำวัสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็นให้แก่โรงเรียนอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้หรือไม่</p>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ดังนั้น จังหวัดนครปฐมจึงขอที่จะแจ้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับถ่ายโอนหนี้สงสัยว่าทราบ โดยจังหวัดนครปฐมจะเป็นผู้ดำเนินการจัดหางบประมาณให้ หรือจะให้กรมทางหลวงชนบทดำเนินการจัดหางบประมาณให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ หรือจะให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดหางบประมาณเอง ยอมสุดแต่ความตกลงระหว่างกัน ทั้งนี้ ตามนัยแห่งประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการและกระทำได้เป็นคดีตามภารกิจที่ส่วนราชการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาแรกที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๓ และ ข้อ ๔</p>
๑๘.	<p>กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๙๓.๓/๒๗๙๙ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑</p> <p>การส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยครู การจัดทำวัสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็นให้แก่โรงเรียนอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้หรือไม่</p>	<p>เรื่องเสรีจที่ ๗๓๓/๒๕๕๑ เรื่อง การส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>คณะกรรมการการศึกษา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาโดยการสนับสนุนหรือดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาในท้องถิ่นได้ สำหรับการจัดการศึกษานั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ฉะนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยครู การจัดทำวัสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็น จึงสามารถกระทำได้</p> <p>มีข้อสังเกตว่า ตามร่างบันทึกข้อตกลงความร่วมมือการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะจัดทำขึ้นระหว่าง สพฐ. กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น การดำเนินการส่วนที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษาสามารถกระทำได้ แต่สำหรับการดำเนินการตามร่างบันทึกข้อตกลงฯ ข้อ ๒ นั้น สามารถกระทำได้เช่นกันหากมีความมุ่งหมายที่จะดำเนินการในลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการดำเนินการจะต่อให้มีผลเป็นการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการศึกษาของ สพฐ. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒</p>

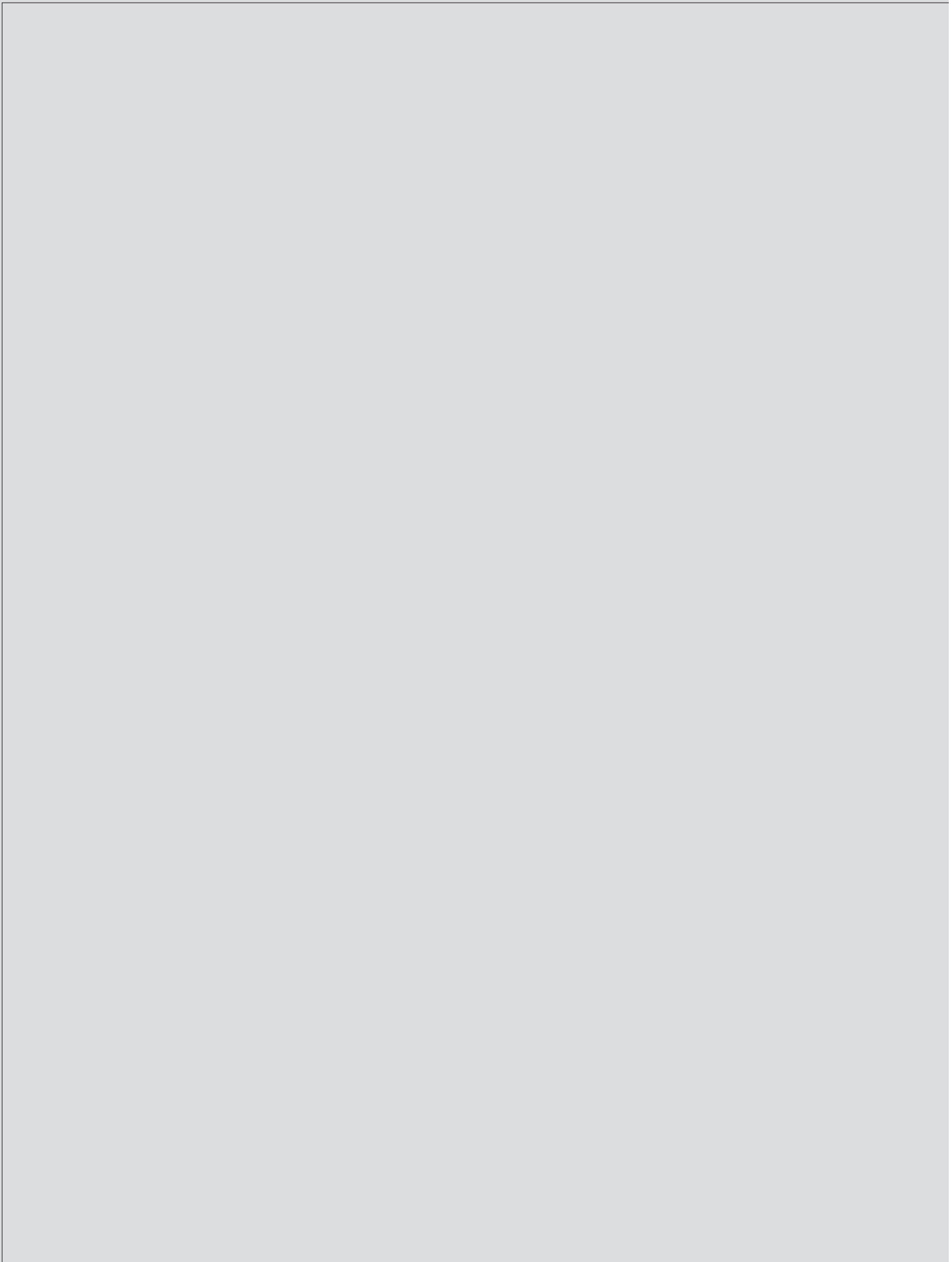
๑๙	<p>กรมธุรกิจพลังงานได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๔๐๖/๓๔๐๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓</p>	<p>เรื่องเสร็จที่ ๕๖๕ เรื่อง การมอบอำนาจการเป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒</p> <p>คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)</p> <p>“ ”</p> <p>“ ”</p> <p>“ ”</p> <p>“ ”</p> <p>“ ”</p> <p>“ ”</p> <p>( ( ( ) ) )</p>
----	---	---

<p>๒๐.</p>	<p>กรมธุรกิจพลังงานได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๔๐๖/๐๕๑๔ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๓</p> <p>กรมธุรกิจพลังงาน ขอหารือดังต่อไปนี้</p> <p>๑. การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นภารกิจที่ถูกต้องกำหนดให้ถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกรมธุรกิจพลังงานได้มีประกาศกรมธุรกิจพลังงานฯ ถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มอบอำนาจการอนุญาตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานตาม กิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ซึ่งกรมธุรกิจพลังงานเห็นว่าเข้าข่ายตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการปฏิบัติตาม ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสรีที่ ๔๒๕/๒๕๕๓) ข้อ ๒ ใช่หรือไม่</p> <p>๒. กรณีสำนักงานเทศบาลเมืองชัยภูมิสามารถส่งคืนงานถ่ายโอนภารกิจตาม พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้กรมธุรกิจพลังงานได้ หรือไม่ และในกรณีที่ไม่สามารถส่งคืนได้ แต่สำนักงานเทศบาลเมืองชัยภูมิไม่รับ เรื่องดำเนินการหรือไม่ประสงค์จะรับภารกิจดังกล่าวไปดำเนินการ กรมธุรกิจ พลังงานจะต้องดำเนินการอย่างไร</p> <p>๓. ตามที่สำนักงานเทศบาลเมืองชัยภูมิกล่าวอ้างข้อ ๓ ตามบันทึกสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจที่ถ่าย โอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสรีที่ ๔๒๕/๒๕๕๓) นั้น ถูกต้อง หรือไม่</p>
<p>เรื่องเสรีที่ ๖๔๘/๒๕๕๓ เรื่อง เทศบาลเมืองชัยภูมิต่างกันถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมัน เชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒</p> <p>คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วเห็นว่า ข้อหารือที่ ๑ และ ข้อหารือที่ ๓ มีความเกี่ยวเนื่อง จึงสมควรพิจารณาเป็นประเด็นตามข้อหารือที่ ๑ และข้อ หารือที่ ๒ ดังต่อไปนี้</p> <p>๑. ข้อหารือที่ ๑ เห็นว่า การที่กรมธุรกิจพลังงานดำเนินการถ่ายโอนภารกิจงานควบคุม น้ำมัน เชื้อเพลิงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ ปฏิบัติ และมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อนุญาตในฐานะที่เป็น เจ้าของอำนาจนั้นเอง ประกอบกับภารกิจดังกล่าวอยู่ในอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ตามกฎหมาย บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับ การถ่ายโอนย่อมตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ (๑๓) และ มาตรา ๒๕ (๑๙) จึงเป็นไปตามข้อ ๑ ของบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ค่าธรรมเนียม ที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสรีที่ ๔๒๕/ ๒๕๕๓) ประกอบกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติให้บรรดาค่า ไขของเทศบาลนั้น ดังนั้น รายได้ในกรณีดังกล่าวจึงตกเป็นของเทศบาลเมืองชัยภูมิ</p> <p>๒. ข้อหารือที่ ๓ เห็นว่า การที่เทศบาลเมืองชัยภูมิกล่าวอ้างว่าภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นภารกิจที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่ เกี่ยวข้องเสียก่อน จึงไม่ถูกต้องตามข้อ ๓ ของบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีที่ ๔๒๕/๒๕๕๓) และจะปฏิเสธไม่รับถ่ายโอนภารกิจโดยขอให้กฎหมายเสียก่อนตามที่กำหนด ไว้ในแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒) ไม่ได้</p> <p>๓. ข้อหารือที่ ๒ เห็นว่า เมื่อแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒) ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมี ผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้นตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยส่วนราชการในฐานะเจ้าของภารกิจที่จะถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในฐานะผู้รับถ่ายโอนภารกิจ ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องผูกพันตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว กล่าวคือ ส่วนราชการต้องถ่ายโอนภารกิจที่กำหนดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับถ่ายโอน ภารกิจนั้น เมื่อเทศบาลเมืองชัยภูมิไม่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการโดยเห็นว่าต้องแก้ไขกฎหมายที่</p>	



		<p>เกี่ยวข้องเสียก่อน และขอคืนภารกิจที่ถ่ายโอนให้กรมธุรกิจพลังงาน อันเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ ซึ่งมาตรา ๓๓๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจจากรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย ในชั้นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงไม่รับข้อหารือประเด็นนี้ไว้พิจารณา ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒</p>
<p>๒๑.</p>	<p>หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๓๐๙/๘๘๕๒ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔</p> <p>สำนักงานงบประมาณขอหารือว่า การตั้งงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ โครงการสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดทราคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมติคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) นั้น ชัดต่อทบบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และหากดำเนินการได้จะสนับสนุนงบประมาณนั้นอยู่ในสัดส่วนเงินที่รัฐบาลจัดสรรเป็นรายได้ของท้องถิ่นตามนัยมาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่</p>	<p>หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๕๓๐ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔</p> <p>เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มีกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดงบประมาณเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยงานใด ดังนั้น การพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการงบประมาณในกรณีดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์และปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ดังนั้น การตั้งงบประมาณสำหรับโครงการสนับสนุนแผนปฏิบัติการนี้ให้สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมติของ กกถ. จึงสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ ในการตั้งงบประมาณดังกล่าวสมควรกำหนดไว้ด้วยว่าเป็นงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับบริการถ่ายโอน และกรณีเช่นนี้ย่อมนับได้ว่าทำการกำหนดงบประมาณนั้นเป็นสัดส่วนของรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒</p>





๑๑๘

สำนักงาน ก.ก.ถ





---

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒  
และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

---





### พระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๕๒

### ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้  
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา  
ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้  
หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “กรรมการ” หมายความว่า กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตนและมีอำนาจออกกฎกระทรวง และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด ๑

## คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

- (๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
- (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง
- (๓) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น  
เลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ  
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษา  
ของรัฐ

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ภักดีหรือบุตรภรรยาของ

ผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

มาตรา ๖ (๓) พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยยื่นหนังสือลาออก  
เป็นผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๖ (๔) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับ  
วาระติดต่อกัน

ว่างลง ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ใน  
องผู้ซึ่งตนแทน

กรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่  
ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

จากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ  
ลาออกต่อประธานกรรมการ

หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๑๑ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ  
กรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

(๕) เมื่อนั้น

(๖) ไม่เป็น

มาตรา ๘ ๑

ต่อประธานกรรมการที่

มาตรา ๘ ๑

สรรหาเป็นกรรมการอีก

ถ้ากรรมการ

ตำแหน่งเท่ากับระยะเวลา

ในระหว่างที่ยัง

เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการ

มาตรา ๑๐ ๑

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคล

(๔) เป็นคน

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

๒. ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

๓. ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

๔. ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

๕. ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

๖. ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

๗. ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

๘. ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

(๑) ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

(๒) ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

(๓) ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

(๔) ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

(๕) ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

(๖) ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

(๗) ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

(๘) ศึกษารายงานต่อรัฐสภา

(๙) ศึกษารายงานต่อรัฐสภา



(๕) เรงัดให้มีกรตราพระรชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๐) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(๑๑) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(๑๒) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(๑๓) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๔) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๕) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ประกาศของคณะกรรมการตาม (๑๕) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้  
มาตรา ๑๓ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

มาตรา ๑๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ
- (๓) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

## หมวด ๒

## การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (๔) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (๕) การสาธารณูปการ
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดหาและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และ  
สาธารณสถานอื่นๆ

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม

(๒๕) การผังเมือง

(๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๒๘) การควบคุมอาคาร

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย (มาตรา ๑๖) การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย

ในชีวิตและ

คที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ

กำหนด

ได้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการ

อุปโภคบริโภคของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

งพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม

นค

นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย

(๕) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) การจัดการศึกษา

(๗) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๘) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๙) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(๑๐) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(๑๑) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

(๑๓) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ  
 (๑๔) การส่งเสริมการท่องเที่ยว  
 (๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๑๖) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น  
 (๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง  
 (๑๘) การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น  
 (๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ  
 (๒๐) การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ  
 (๒๑) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร  
 (๒๒) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
 (๒๓) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด  
 (๒๔) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒๕) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒๖) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒๗) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(๒๘) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒๙) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

มาตรา ๑๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

มาตรา ๒๑ บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้

ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแทนได้

มาตรา ๒๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

### หมวด ๓

#### การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๔) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา ๒๔ (๓) และมาตรา ๒๕ (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๕) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๔ (๔) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตรากำหนดที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๖) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(๗) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๘) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๑๐) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๑) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(๑๒) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(๑๓) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต



(๑๔) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๑๕) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๖) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๗) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๘) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๙) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ซื้อหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(๒๐) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๒๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๒) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(๓) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตาม

..... มาตรา ๒๓, (๔) และมาตรา ๒๕, (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสิบของฐานเงินแล้วเพิ่มที่จัดเก็บได้นั้นส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๔) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๕) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถ

ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นที่ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

(๖) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๗) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

(๘) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราอัตรภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๙) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ได้รับการจัดสรรในอัตรภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๑๐) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๑๑) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายให้บริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๑๒) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ซื้อหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(๑๓) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๒๕ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงิน

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๔) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินอัตราส่วนต่อล้านลิตรสำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมสำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๕) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินมวณละสิบสตางค์

(๖) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตาม มาตรา ๒๓ (๔) และมาตรา ๒๔ (๓) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หัก ส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๗) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกิน ร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๘) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออก ข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็น ภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๑๐) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถ

ทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตรา

ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

ครเสียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเสียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร

หลวงปิโตรเสียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

คว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการ

ยเนื้อสัตว์

บำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรม

นามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตรา

เนด

ารจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตาม

หมายว่าด้วยอาคารชุด

ตามกฎหมายว่า

(๑๑) ก

(๑๒) ก

ร้อยละสี่สิบของค

(๑๓) ก

ในอัตราร้อยละสี่

(๑๔) อ

ควบคุมการฆ่าสัตว์

(๑๕) ก

ตามกฎหมายว่าด้

(๑๖) ก

และวิธีการที่คณะ

(๑๗) ก

ประมวลกฎหมาย

(๑๘) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๙) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

(๒๐) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

(๒๑) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

มาตรา ๒๖ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา ๒๓

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔

มาตรา ๒๗ ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามวรรคหนึ่งในแต่ละปี ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนด  
องส่วนท้องถิ่น " " " โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่าง  
ด้วยกันเองเป็นสำคัญ

มาตรา ๒๘ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

(๑) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) รายได้จากสาธารณูปโภค

ร่วมกับบุคคลอื่น

(๓) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการ  
หรือจากสหการ

(๔) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มิ  
กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ค่าบริการ

(๖) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๗) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๘) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร

(๙) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ

(๑๐) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๑๑) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๑๒) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

(๑๓) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการ  
เพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๔) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม (๘) การกู้เงินจากองค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (๙) การกู้เงิน  
ตาม (๑๐) และรายได้ตาม (๑๓) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี  
มาตรา ๒๕ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตาม  
หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กร

บัญญัติไว้

บทบัญญัติที่วิเสแสบบทบัญญัติ

บัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทน

มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์

นรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้

ารรวมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้า

เขาได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้

กิจ หรือองค์กรปกครองส่วน

หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามทศณะกรมการกำหนดเคยประกาศในราชกิจจานุเบ

ในกรณีที่การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่อง

และเป็นการล้มเลิกและใช้หลักการที่ควรจะต้องยังกไว้หรือสิ่ง

เกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด

บทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดตรา

วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้

บังคับตามกฎหมายเช่นว่านั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประ

การกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้น ใน

มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคห

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราช

ท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนด  
ในกฎกระทรวง

## หมวด ๔

## แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการข้ามชั้นระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้

พิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประชากร ภูมิเขต  
ดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลา

(๓) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือ  
ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(๔) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กร  
ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน  
แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้องค์กรปกครองส่วน  
ที่มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และในช่วงระยะเวลา  
พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล  
ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้



ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(๕) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๓๑ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายโดยบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการขัดข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่



มาตรา ๓๓ เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ แล้ว ให้เสนอ  
คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป  
แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง  
ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจ  
ดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรี  
ทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงาน  
ให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการพิจารณาบททวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาบททวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนด  
อำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนด  
อำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๕ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา ๓๐ และแผนปฏิบัติการ  
ตามมาตรา ๓๒ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๖ ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
และสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๖ ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๗ ในวาระเริ่มแรก เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ  
การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น คณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อช่วยเหลือ  
การปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี





หน้า ๖๖

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๕ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๒๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรร สัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้





( )

..



..

..

“

( ) .. ”

( )

..

สำนักงาน ก.ก.ถ  
รวมคำสังคาลปกรณ์ และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





“(๔) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท อย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่า ร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่ง ให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ บริหารสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรร ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกรัฐมนตรี





หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงนั้น และยังคงเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าไว้เช่นเดิม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้





ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะ  
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ในเขตจังหวัด เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ  
ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จึงสมควรกำหนด  
ลักษณะของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ (๑๕) และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ  
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จึงประกาศกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้  
ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้  
บริการสาธารณะในเขตจังหวัด

(๑) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(๒) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม  
และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการ  
ได้เอง

(๓) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยว ต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่งขึ้นไป

ข้อ ๒ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามข้อ ๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปในลักษณะ ดังนี้ คือ

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนจังหวัด โดยการสร้างและพัฒนาระบบการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดเพื่อนำไปสู่ การใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมดุลย์ และคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

(๒) การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือมีการเกี่ยวเนื่องกันหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะที่เป็น เครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงกับแผนงานโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(๓) การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพ ชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุขการสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(๔) การส่งเสริมจารีต ประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริม การลงทุน และพาณิชย์กรรมของจังหวัด

(๕) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลรวม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(๖) ให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(๗) ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมถ่ายโอนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด “มีหน้าที่ที่ต้องทำ”

ข้อ ๓ การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะกระทำได้แต่เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะกระทำได้ในกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็นหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน

การให้การสนับสนุนแก่ประชาคม องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเอง ในการบริหารจัดการในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ให้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไปดำเนินการแทน

หน้า ๒๕

เล่ม ๑๒๐ ตอนพิเศษ ๕๐ ง ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๖

ข้อ ๔ หากมีปัญหา ข้อขัดข้อง ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่  
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓  
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและดำเนินการตามประกาศนี้  
ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

จาตุรนต์ ฉายแสง

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



( )



..

( )

..

..



## ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด  
เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ

เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับบริการสาธารณะ และเพื่อให้เกิดความร่วมมือ และช่วยเหลือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ สมควรกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจสนับสนุนงบประมาณและการดำเนินการอื่น ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความสามารถของตน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ (๑๕) มาตรา ๑๖ (๓๑) และมาตรา ๑๗ (๒๕) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในจังหวัด ในภารกิจด้านการศึกษาหรือด้านสาธารณสุขได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

ภารกิจอื่นนอกจากภารกิจด้านการศึกษาหรือด้านสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะสนับสนุนได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นรายกรณีไป

ข้อ ๒ การสนับสนุนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๑ จะกระทำได้อต่อเมื่อ

(๑) ภารกิจที่จะสนับสนุนจะต้องเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุน



(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุน ต้องกำหนดโครงการอันเป็นภารกิจหลักของตนเองตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสียก่อน แล้วจึงสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๓) การให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องคำนึงถึงสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุนด้วย

ข้อ ๓ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ขอรับการสนับสนุนเสนอโครงการที่จะขอรับการสนับสนุนต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะให้การสนับสนุนแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งเหตุผลและรายละเอียดว่าโครงการมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการและมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน

การเสนอขอรับการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ขอรับการสนับสนุนต้องแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมในโครงการที่เสนอโดยแบ่งส่วนที่ผู้รับการสนับสนุนมีงบประมาณของตนเองและส่วนที่จะขอรับการสนับสนุนให้ชัดเจน

ข้อ ๔ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุนเห็นสมควรสนับสนุนโครงการตามข้อ ๓ให้นำโครงการนั้นบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินและมีความจำเป็นต้องดำเนินการตามโครงการโดยด่วน จะไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ได้ แต่ให้รายงานการสนับสนุนดังกล่าวต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดทราบด้วย

ข้อ ๕ การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สนับสนุนเป็นเงิน บุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ และปรับปรุง ซ่อมแซม หรือก่อสร้างอาคาร ตลอดจนสิ่งก่อสร้างอื่น ได้ไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

การคำนวณวงเงินงบประมาณตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงงบประมาณที่สนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในเขตจังหวัดด้วย

การสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง จะสนับสนุนโดยใช้งบประมาณของตนและดำเนินการแทนก็ได้

ข้อ ๖ การสนับสนุนของเทศบาล

(๑) เทศบาลขนาดใหญ่อาจสนับสนุนเป็นเงินเพื่อให้ใช้จ่ายในด้านบุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ และการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่น ได้ไม่เกินร้อยละสองของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

(๒) เทศบาลขนาดกลางและเทศบาลขนาดเล็กอาจสนับสนุนเป็นเงินเพื่อให้ใช้จ่ายในด้านบุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ และการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่น ได้ไม่เกินร้อยละสามของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

ขนาดของเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

ข้อ ๗ การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สนับสนุนเป็นเงินเพื่อให้ใช้จ่ายในด้านบุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ และการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่นได้ไม่เกินร้อยละห้าของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

ข้อ ๘ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีความจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณในโครงการใดเกินอัตราหรือไม่อาจดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ให้เสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเป็นรายกรณีไป

ข้อ ๙ หน่วยงานที่รับการสนับสนุนมีหน้าที่ต้องรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับ การสนับสนุนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุน ในการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุนต้องติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับการสนับสนุนและเปิดเผยผลการดำเนินงานดังกล่าวต่อสาธารณชน

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

คณะผู้จัดทำ



สำนักงาน ก.ก.ถ  
รวมคำสั่งศาลปกครอง และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





