



# คำถาม-คำตอบ

จากแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

เล่มที่ 3

## การเงินการคลังท้องถิ่น



**Better** Regulation  
for **Better Life**

สแกนเพื่อดูฉบับโหลด



กันยายน 2566

ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน

## คำนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้เป็นหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และนอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีภารกิจตามหน้าที่และอำนาจทั้งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายอื่นซึ่งได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ อันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก และปรากฏว่าในการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างต่อเนื่อง

ในการนี้ ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ประมวลคำถามตามข้อหารือและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นเกี่ยวกับการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนำมาเรียบเรียงโดยสรุปและจำแนกเป็นหัวข้อ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย และผู้ที่สนใจต่อไป อย่างไรก็ตาม เอกสารนี้เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายตามข้อเท็จจริงที่หน่วยงานขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการจัดทำเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ภายหลังจากเอกสารนี้มีการเผยแพร่ ประกอบกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีอาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน อันส่งผลให้การใช้อีกสารนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดดังกล่าวด้วย

ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กันยายน ๒๕๖๖



ท่านสามารถค้นหาแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อ้างอิงในเอกสารฉบับนี้ได้จากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <https://www.ocs.go.th> ในหัวข้อ ➤ ความรู้ ➤ คลังความรู้ ➤ กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน และสำหรับรูปแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์สามารถคลิก Hyper Link ที่เชิงอรรถอ้างอิงท้ายเรื่องเพื่อสืบค้นความเห็นฉบับเต็มได้

# สารบัญ

เรื่อง

หน้า

|    |   |          |
|----|---|----------|
| ๑. | รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ภาษีอากร/<br>ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการ | ๑        |
| ๒. | การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                                   | ๑๘       |
| ๓. | ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                                    | ๒๑       |
| ๔. | งบประมาณ/การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                      | ๒๔       |
| ๕. | กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>คณะผู้จัดทำ     | ๓๗<br>๔๖ |



## ๑. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ภาษีอากร/ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการ



**คำถาม ๑ :** บทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรตามกฎหมายว่าด้วย  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผน  
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่



**คำตอบ ๑ :** อปท. จะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือ  
รายได้อื่นใดนั้น ย่อมเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละแห่ง  
ว่าได้ให้อำนาจจัดเก็บไว้หรือไม่ สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดแผน  
และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่ได้กำหนดไว้ด้วยว่า อปท. อาจมี  
รายได้จากกรณีใดบ้างนั้น ก็เป็นเพียงการกำหนดที่มาของรายได้  
ที่ อปท. อาจจะได้รับตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

สำหรับอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่จะจัดสรรให้  
หรือยอมให้ อปท. เรียกเก็บได้ ซึ่งกำหนดไว้สูงกว่าที่กำหนดในกฎหมาย  
จัดตั้ง อปท. นั้น ก็เป็นเพียงแผนที่บัญญัติไว้เป็นกรอบหรือเจตนา  
เท่านั้น เมื่อใดที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์หรืออัตราจัดสรร  
เป็นประการใดแล้ว หากอัตราที่อนุญาตให้เรียกเก็บได้สูงกว่าที่ อปท.  
มีอำนาจเรียกเก็บได้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ย่อมต้อง  
ดำเนินการเพื่อแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกัน ส่วนในกรณี  
การจัดสรรจากภาษีอากรที่รัฐเรียกเก็บอยู่แล้ว ย่อมสามารถดำเนินการ  
ไปได้ทันที ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมิได้ขัด  
หรือแย้งกัน แต่มีลักษณะส่งเสริมซึ่งกันและกัน<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>บันทึกสำนักงาน เรื่อง การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสรีจที ๕๓๔/๒๕๔๓)



**คำถาม ๒ :** การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะของ อปท. จะจัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือตามประมวลรัษฎากร



**คำตอบ ๒ :** พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มิได้เป็นกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดที่มาแห่งรายได้ของ อปท. โดย อปท. จะมีอำนาจจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะได้ในอัตราเท่าใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. นั้น ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บ<sup>๒</sup>

<sup>๒</sup>บันทึก เรื่อง การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๕๓๔/๒๕๔๓)



**คำถาม ๓ :** ในกรณีที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ กรมสรรพากรจะคิดค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่



**คำตอบ ๓ :** มาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ อปท. ในการจัดเก็บรายได้บางประเภทไว้โดยตรงเพิ่มขึ้นจากที่กระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่จัดเก็บอยู่แล้ว แต่เพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บจึงได้กำหนดให้ อปท. สามารถมอบหมายให้ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บอยู่แล้วนั้น ดำเนินการจัดเก็บแทนได้ และกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ที่ อปท. มอบหมายให้จัดเก็บแทนสามารถหักค่าใช้จ่ายได้อย่างไรก็ดี กรณีภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ **เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้กรมสรรพากรมีหน้าที่โดยตรงในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวให้แก่ อปท.** แล้ว กรมสรรพากรจึงไม่อาจขอหักค่าใช้จ่ายที่กำหนดโดยกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้<sup>๓</sup>

<sup>๓</sup>บันทึก เรื่อง การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๕๓๔/๒๕๔๓)



**คำถาม ๔ :** เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราและค่าแสตมป์ยาสูบ เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรและกรมสรรพสามิตมีผลใช้บังคับแล้ว กรมสรรพากรและกรมสรรพสามิตสามารถหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีในส่วนที่จัดเก็บให้แก่ อปท. โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละแห่งได้หรือไม่



**คำตอบ ๔ :** **ภาษีมูลค่าเพิ่ม** กรมสรรพากรจัดเก็บเพื่อรัฐบาลกลาง ในอัตราร้อยละ ๖.๓ แม้ว่า มาตรา ๒๓ (๔) มาตรา ๒๔ (๓) และ มาตรา ๒๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะกำหนดให้จัดสรรภาษีส่วนนี้ให้เป็นรายได้แก่ อปท. ไม่เกินร้อยละ ๓๐ แต่มาตราดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ ย่อมหักค่าใช้จ่ายไม่ได้ สำหรับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทน อปท. ในอัตราร้อยละ ๐.๗ อันเป็นรายได้ของ อปท. โดยตรง โดยที่ อปท. จะจัดเก็บหรือไม่ก็ได้ เมื่อ อปท. กำหนดให้จัดเก็บโดยมิได้ดำเนินการจัดเก็บเอง แต่มอบให้กรมสรรพากรจัดเก็บ กรมสรรพากรจึงย่อมมีสิทธิหักค่าใช้จ่าย ในการจัดเก็บส่วนนี้ได้

**ภาษีธุรกิจเฉพาะ** พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้ อปท. อาจมีรายได้จากการจัดเก็บ ภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของอัตราที่จัดเก็บ ตามประมวลรัษฎากร โดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น เมื่อ อปท. ออก ข้อบัญญัติให้จัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะแล้ว พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จัดเก็บให้ กรมสรรพากรจึงหักค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการไม่ได้

**ภาษีสรรพสามิตและภาษีสุรา** พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษี สรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗<sup>๔</sup> บัญญัติในทำนองเดียวกัน คือ ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตเสียภาษีเพิ่ม ตามที่กำหนดใน พรฎ. แต่ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของภาษี และให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมี หน้าที่จัดเก็บส่งมอบเงินที่เก็บเพิ่มขึ้น โดยให้หักค่าใช้จ่ายได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บได้จัดทำกรจัดเก็บตามกฎหมาย โดยมีได้ค่านึงถึงว่าเป็น การจัดเก็บภาษีแทนหรือไม่ ฉะนั้น กรมสรรพสามิตจึงสามารถหักค่าใช้จ่าย ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตแทน อปท. ได้<sup>๕</sup>

<sup>๔</sup>พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยยังคงหลักการการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ คำวินิจฉัยนี้จึงยังสามารถนำมาปรับใช้ได้

<sup>๕</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดเก็บภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสิทธิการหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (เรื่องเสร็จที่ ๓๓๐/๒๕๔๕)



**คำถาม ๕ :** บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจจะตกเป็นรายได้ของ อปท. โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่



**คำตอบ ๕ :** ค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจจะต้องนำส่งคลังหรือไม่ แยกพิจารณาเป็น ๓ กรณี

**๑. กรณีที่ส่วนราชการได้ถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ อปท. เป็นผู้ปฏิบัติ** โดยภารกิจนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามกฎหมาย บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับถ่ายโอนดังกล่าวย่อมตกเป็นรายได้ของ อปท. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ (๑๗) มาตรา ๒๔ (๑๑) และมาตรา ๒๕ (๑๙) ซึ่งกำหนดเป็นหลักทั่วไปให้บรรดาค่าธรรมเนียมในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกรุงเทพมหานคร เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นของตน ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประกอบกับในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายที่กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทก็ได้กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกัน โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ

**๒. กรณีที่ส่วนราชการได้กำหนดหรือแต่งตั้งให้ อปท. ปฏิบัติภารกิจให้แก่ส่วนราชการ** ไม่ว่าจะการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นกรณีของการถ่ายโอนภารกิจตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด หรือเป็นกรณีที่ส่วนราชการนั้นดำเนินการเองตามที่มีกฎหมายกำหนดให้ทำได้ การปฏิบัติภารกิจของ อปท. ในกรณีดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการแทนส่วนราชการนั้น ดังนั้น บรรดาค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตที่ได้รับมา จึงเป็นการรับมาในฐานะผู้กระทำการแทนส่วนราชการและย่อมไม่ตกเป็นรายได้ของ อปท. และ อปท. มีหน้าที่ต้องส่งคลังตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ



๓. กรณีที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจใดให้แก่ อปท. แต่ภารกิจที่จะถ่ายโอนนั้นจำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน อปท. จึงจะสามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้ ในขณะนี้จึงยังไม่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัย หากต่อไปมีการแก้ไขกฎหมายมอบหมายให้เป็นภารกิจของ อปท. แล้ว กรณีย่อมเป็นไปตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในกรณีที่หนึ่ง<sup>๖</sup>

---

<sup>๖</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๗)

# รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ส่วนราชการกำหนดหรือแต่งตั้งให้ อปท. ปฏิบัติภารกิจให้ เป็นการดำเนินการแทนส่วนราชการ บรรดาค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตที่ได้รับมาในฐานะผู้กระทำการแทนส่วนราชการ จึงไม่ตกเป็นรายได้ของ อปท. และ อปท. มีหน้าที่ต้องนำส่งคลัง

พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการ กระจายอำนาจฯ กำหนดที่มาของ รายได้ที่ อปท. อาจจะได้รับตาม แผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจ

การเรียกเก็บภาษีของ อปท. เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละแห่ง



เมื่อ กกถ. กำหนดอัตรา จัดสรรแล้ว หากอัตราที่ อนุญาตให้เรียกเก็บได้ สูงกว่าที่กฎหมายจัดตั้ง อปท. กำหนด ต้องแก้ไขกฎหมาย จัดตั้ง อปท. ก่อน

ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. เป็นผู้ปฏิบัติ โดยภารกิจนั้นเป็นอำนาจ หน้าที่ของ อปท. ตามกฎหมาย บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ได้รับการถ่ายโอนย่อมตกเป็นรายได้ของ อปท.

ข้อมูลจากเรื่องเสร็จที่ ๕๓๔/๒๕๔๓ และเรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๗



ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Better Regulation  
for Better Life

[www.ocs.go.th](http://www.ocs.go.th)  
[www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th)  
[saraban@ocs.go.th](mailto:saraban@ocs.go.th)  
Picture from iBatcon.com



**คำถาม ๖ :** กิจการไฟฟ้าและการประปาซึ่งเทศบาลเป็นผู้ประกอบการ เป็นกิจการที่ได้รับยกเว้นอากรแสตมป์ตามความในมาตรา ๑๒๑<sup>๗</sup> แห่งประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๙๔ หรือไม่



**คำตอบ ๖ :** บุคคลที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียอากรแสตมป์ตามมาตรา ๑๒๑ แห่งประมวลรัษฎากร คือ ๑) รัฐบาล ๒) เจ้าพนักงานผู้กระทำการของรัฐบาลโดยหน้าที่ ๓) บุคคลผู้กระทำการในนามของรัฐบาล ๔) สภากาชาดไทย และ ๕) เทศบาล แต่ข้อยกเว้นนี้มีให้ใช้แก่ ๑) องค์กรของรัฐบาลที่ใช้ทุนหมุนเวียนเพื่อประกอบการพาณิชย์ และ ๒) การพาณิชย์ซึ่งเทศบาลเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น เทศบาลจะไม่ต้องเสียอากรแสตมป์ก็เฉพาะในกิจการที่เทศบาลจัดทำอันมิใช่เป็นการพาณิชย์เท่านั้น

เมื่อกิจการไฟฟ้าและประปาที่เทศบาลจัดทำนั้น นอกจากเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีแสงสว่างตามถนนและนอกจากการจัดทำท่อน้ำไว้ตามถนนเพื่อให้ประชาชนใช้บริโภคแล้ว ยังได้ขายกระแสไฟฟ้าและประปาแก่ประชาชนทั่วไป และส่วนใหญ่เป็นการขายประกอบกับมาตรา ๕<sup>๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้บัญญัติว่ากิจการเช่นใดบ้างที่พึงถือว่าเป็นการพาณิชย์ ดังนั้น กิจการไฟฟ้าและประปาที่เทศบาลจัดทำจึงเป็นการพาณิชย์ และไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียอากรแสตมป์ เทศบาลจึงต้องเสียอากรแสตมป์สำหรับกิจการนั้น<sup>๙</sup>

<sup>๗</sup>ปัจจุบันมาตรา ๑๒๑ แห่งประมวลรัษฎากรได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้แก้ไขจาก “เทศบาล” เป็น “องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ความเห็นนี้จึงยังคงสามารถนำมาใช้อ้างอิงได้

<sup>๘</sup>พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๙๙ กำหนดกิจการที่เป็นพาณิชย์กิจในมาตรา ๖ โดยยังคงหลักการเดิมอยู่

<sup>๙</sup>บันทึก เรื่อง อากรแสตมป์ปิดใบรับเงินของเทศบาล (เรื่องเสรีจที่ ๔/๒๕๙๕) (เอกสารไม่เปิดเผย)



**คำถาม ๗ :** ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยต้องเสียภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือไม่



**คำตอบ ๗ :** หน่วยงานเจ้าของป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษีป้ายตามมาตรา ๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้ายฯ มี ๓ ประเภท คือ

**๑. องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล** หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

**๒. องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ** หมายถึง องค์กรของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

**๓. หน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ**

เมื่อธนาคารพัฒนาวิสาหกิจฯ เป็นองค์กรของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ย่อมได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายตามมาตรา ๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้ายฯ<sup>๑๐</sup>

<sup>๑๐</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ภาษีป้ายของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๒)



**คำถาม ๘ :** รายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากการกระทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครจะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรหรือไม่



**คำตอบ ๘ :** มาตรา ๗๗/๒ (๑) แห่งประมวลรัษฎากร บัญญัติให้การขายสินค้าหรือการให้บริการโดยผู้ประกอบการที่กระทำในราชอาณาจักร อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม อย่างไรก็ตาม มาตรา ๘๑ (๑) (ถ) แห่งประมวลรัษฎากร บัญญัติให้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงการให้บริการที่เป็นการพาณิชย์หรือเป็นการหารายได้หรือผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่ก็ตาม

โดยการให้บริการที่เป็นการพาณิชย์หมายถึงการให้บริการที่มีการลงทุนและเรียกเก็บค่าบริการจากการให้บริการเป็นปกติธุระ และเอกชนอื่นสามารถกระทำได้ ส่วนการให้บริการที่เป็นการหารายได้หรือผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่ หมายถึง การให้บริการที่มีการเรียกเก็บเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดจากการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการเรียกเก็บรายได้หรือผลประโยชน์จากการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการเรียกเก็บไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ถือเป็นการหารายได้หรือผลประโยชน์ สามารถพิจารณาเป็นรายกรณีได้ ดังนี้

(๑) รายได้จากการจัดเก็บค่าเช่าที่จอดรถยนต์บริเวณตลาดริมน้ำ โดยเช่าที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่ได้บัญญัติให้เทศบาลนครมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากการจัดให้มีที่จอดรถ อีกทั้งเอกชนก็สามารถจัดให้มีที่จอดรถโดยจัดเก็บค่าที่จอดรถได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น การจัดเก็บรายได้ค่าที่จอดรถของเทศบาลฯ จึงเป็นการหารายได้หรือผลประโยชน์ซึ่งไม่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๑ (๑) (ถ) แห่งประมวลรัษฎากร

(๒) รายได้จาก การรับจ้างล้างท่อระบายน้ำนั้น เป็นการเรียกเก็บค่าบริการตามที่พระราชบัญญัติเทศบาลฯ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจเรียกเก็บได้ รายได้จาก การให้บริการล้างท่อระบายน้ำ จึงได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๑ (๑) (ถ) แห่งประมวลรัษฎากร

(๓) รายได้จากค่าธรรมเนียมจอดรถโดยสารของสถานีขนส่ง และค่าธรรมเนียมจากการให้บริการรับส่งผู้โดยสาร ณ สถานีขนส่ง นั้น เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บค่าบริการสถานีขนส่งจากผู้ได้รับใบอนุญาต ประกอบการขนส่งตามประกาศกรมการขนส่งทางบก จึงเป็นการเรียกเก็บตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ จึงได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๑ (๑) (ก) แห่งประมวลรัษฎากร สำหรับรายได้จากค่าตอบแทนตามสัญญาจัดให้มีบริการห้องสุขา รายได้จากค่าตอบแทนตามสัญญาจัดให้มีบริการจำหน่ายสินค้า และรายได้จากค่าเช่าติดตั้งป้ายโฆษณา ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายให้อำนาจในการเรียกเก็บไว้เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ รายได้ของเทศบาลฯ ดังกล่าวจึงเกิดจากการให้บริการที่เป็นการหารรายได้หรือผลประโยชน์ และไม่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๑ (๑) (ก) แห่งประมวลรัษฎากร

(๔) รายได้จากการใช้สถานที่ตลาดตามฟุตบอลและของเชื่อมท่อระบายน้ำนั้น เป็นรายได้เบ็ดเตล็ดที่จัดเก็บค่าบริการเป็นครั้งคราวตามที่เห็นสมควรหรือตามต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจจึงอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๑ (๑) (ก) แห่งประมวลรัษฎากร

(๕) รายได้จากเงินส่วนต่างของราคากลางตามสัญญาขุดลอกแหล่งน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยานั้น เป็นเงินส่วนต่างของค่าจ้างกับราคากรวด หิน ดิน ทราย ที่ขุดได้ ซึ่งห้างหุ้นส่วนผู้รับจ้างจะต้องจ่ายให้แก่เทศบาลฯ ไม่ใช่รายได้ที่เกิดจากการให้บริการตามมาตรา ๘๑ (๑) (ก) แห่งประมวลรัษฎากร แต่เป็นรายได้ที่เกิดจากการขายกรวด หิน ดิน ทราย ที่ขุดลอกได้ให้แก่ห้างหุ้นส่วนผู้รับจ้าง ดังนั้น เทศบาลฯ จึงต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจากมูลค่าที่แท้จริงของกรวด หิน ดิน ทราย ที่ขุดได้ทั้งหมด ตามมาตรา ๗๗/๒ (๑) แห่งประมวลรัษฎากร

(๖) รายได้จากการจำหน่ายแบบพิมพ์ คำร้อง และแบบแปลนนั้น ถือเป็นรายได้จากการขายซึ่งอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๗๗/๒ (๑) แห่งประมวลรัษฎากร รายได้ดังกล่าวไม่ใช่การให้บริการที่จะได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๑ (๑) (ก) แห่งประมวลรัษฎากร<sup>๑๑</sup>

<sup>๑๑</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาการชำระภาษีมูลค่าเพิ่มของเทศบาล (กรณีเทศบาลนครนครสวรรค์) (เรื่องเสร็จที่ ๖๑๔/๒๕๕๓)



**คำถาม ๙ :** อบจ. จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุง อบจ. ได้หรือไม่



**คำตอบ ๙ :** พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดที่มาของรายได้ที่ อบท. อาจจะได้รับตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และกำหนดอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่จะยอมให้ อบท. เรียกเก็บได้ แต่การที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าว ไม่ได้ทำให้ อบท. มีอำนาจกำหนดภาษีอากรในอัตราที่เพิ่มขึ้นเองได้ เว้นแต่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จะได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีบำรุง อบจ. จากการค้าในเขตจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จึงกระทำไม่ได้ แต่จะต้องกระทำตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ซึ่งบัญญัติให้ออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีจากสถานค้าปลีกเท่านั้น<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๒</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เรื่องเสร็จที่ ๕๒๗/๒๕๔๔)



**คำถาม ๑๐ :** อบต. สามารถออกข้อบังคับตำบลเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยว เป็นค่าบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมในด้านการกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงรักษาป่าไม้ ทะเล ชายหาด และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๒๔) และมาตรา ๒๓ (๑๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๖๗ มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้หรือไม่



**คำตอบ ๑๐ :** แม้ว่ามาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะให้อำนาจ อบต. ออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ แต่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต้องเป็นกรณีที่ อบต. จัดบริการให้แก่ผู้เสียค่าธรรมเนียมและผู้เสียค่าธรรมเนียมได้รับประโยชน์จากบริการนั้นโดยตรง อันเป็นหลักการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา ๒๓ (๑๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉะนั้น การที่ อบต. จะอาศัยหน้าที่และอำนาจในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ หรือมาตรา ๑๖ (๒๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ออกข้อบัญญัติกำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากนักท่องเที่ยว โดยอ้างว่าเพื่อเป็นค่าบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมในด้านการกำจัดขยะมูลฝอย จึงเป็นการขัดต่อหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เพราะนักท่องเที่ยวมิใช่ผู้ได้รับบริการหรือประโยชน์จากการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมของ อบต. โดยตรง หากแต่ตามความเป็นจริง ประชาชนและผู้ประกอบการให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่อยู่ใน อบต. เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเรียกเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยว ซึ่ง อบต. ไม่มีอำนาจกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น อบต. จึงไม่อาจออกข้อบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมเพื่อเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยวในลักษณะนี้<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๓</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยว (เรื่องเสร็จที่ ๘๑๗/๒๕๔๖)





**คำถาม ๑๑ :** เงินเพิ่มที่เจ้าของรถต้องชำระกรณีที่มีได้ชำระภาษีภายในกำหนดเวลาตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จะตกเป็นรายได้ของ อปท. ด้วยหรือไม่



**คำตอบ ๑๑ :** เมื่อมาตรา ๘๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เงินเพิ่มตามมาตรานี้ให้ถือเป็นเงินภาษี และมาตรา ๘๕ วรรคสาม<sup>๑๔</sup> กำหนดให้เงินภาษีรถตามพระราชบัญญัตินี้เป็นรายได้ของ อปท. ดังนั้น เงินเพิ่มดังกล่าวก็ย่อมตกเป็นของ อปท.<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๔</sup>มาตรา ๘๕ วรรคสาม ปัจจุบันแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ยังคงหลักการให้เงินภาษีรถเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น คำวินิจฉัยนี้จึงยังคงสามารถนำมาปรับใช้ได้

<sup>๑๕</sup>บันทึก เรื่อง การจัดการจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๓)



**คำถาม ๑๒ :** เทศบาลนครสามารถเรียกเก็บค่าเช่าช่องจำหน่าย  
ตัวโดยสารภายในอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารได้หรือไม่



**คำตอบ ๑๒ :** เมื่อคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ได้กำหนดเฉพาะอัตราค่าบริการในการใช้สถานีขนส่งเท่านั้น และมีได้มี บทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดอัตราค่าบริการสถานีขนส่งกรณีอื่นไว้ อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการกิจการสถานีขนส่งผู้โดยสารจึงมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารและดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับสถานีขนส่งผู้โดยสาร รวมทั้งสามารถจัดหาประโยชน์ตอบแทนการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินจากอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารนั้น เพื่อนำมาบริหารจัดการและพัฒนาส่งเสริมการดำเนินกิจการสถานีขนส่งผู้โดยสารของ อปท. ต่อไป ดังนั้น เมื่อเทศบาลนครมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารแล้ว หากเทศบาลนครประสงค์จะจัดเก็บค่าเช่าช่องจำหน่ายตัวโดยสารภายในอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารจากผู้ประกอบการขนส่งและให้ตกเป็นรายได้จากทรัพย์สินของเทศบาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว เทศบาลนครย่อมสามารถเรียกเก็บค่าเช่าช่องจำหน่ายตัวโดยสารภายในอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารให้เหมาะสมและถูกต้องตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดได้<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๖</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกเก็บค่าเช่าช่องจำหน่ายตัวโดยสารภายในอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารของเทศบาลนครลำปาง (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๘/๒๕๖๒)



**คำถาม ๑๓ :** เทศบาลนครมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าค่าน้ำประปาและค่ารักษามาตรวัดน้ำโดยตราเทศบัญญัติบังคับใช้ได้เองหรือไม่



**คำตอบ ๑๓ :** เมื่อมาตรา ๕๓ ประกอบกับมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่ในการจัดให้มีการประปาในเขตเทศบาลนคร โดยมีเงื่อนไขว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ซึ่งมีความหมายว่า แม้จะมีหน้าที่ที่ต้องกระทำการกิจการประปา แต่หากกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทาน ก็จะต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อน อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่มีผลใช้บังคับในภายหลังได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเทศบาลชั้นใหม่ เป็นให้มีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการสาธารณสุขปโภคด้วย กรณีจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบกิจการประปาตามข้อยกเว้นของข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ (การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน) ที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีในการประกอบกิจการ กรณีย่อมส่งผลให้สัมปทานที่เทศบาลนครทำไว้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัจจุบันได้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วนั้น ไม่อาจใช้บังคับได้ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของเทศบาลนครที่จะปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาได้เองโดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัมปทานดังกล่าวอีก<sup>๑๗</sup>

<sup>๑๗</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจการปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาของเทศบาลนครสมุทรสาคร (เรื่องเสร็จที่ ๕๓๒/๒๕๔๖)



**คำถาม ๑๔ :** อบต. สามารถเรียกเก็บค่าใช้น้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาคซึ่งนำน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ก่อสร้างและ อบต. ได้รับมอบให้เป็นผู้ใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำได้หรือไม่



**คำตอบ ๑๔ :** เมื่อ อบต. ได้รับมอบให้เป็นผู้ใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ก่อสร้างและรับผิดชอบดูแลรักษา ตลอดจนใช้ประโยชน์อ่างเก็บน้ำแล้ว จึงถือได้ว่า อบต. ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำดังกล่าว และมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำโดยใช้งบประมาณของ อบต. ดังนั้น เมื่อการประปาส่วนภูมิกานำน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำไปใช้ผลิตน้ำประปาเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการดำเนินการเชิงพาณิชย์ อบต. ดังกล่าวจึงสามารถเรียกเก็บค่าใช้น้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาคได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๔</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลค่าน้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๒/๒๕๕๒)



## ๒. การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



คำถาม ๑ : หนี้ของ อปท. เป็นหนี้สาธารณะหรือไม่



คำตอบ ๑ : พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดบทนิยามคำว่า “หนี้สาธารณะ” ให้ความหมายว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ กู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่บทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่รวมถึง อปท. ดังนั้น หนี้ที่เกิดจากการกู้เงินของ อปท. จึงมิใช่หนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว<sup>๑๙</sup>

<sup>๑๙</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕๗/๒๕๕๘)



**คำถาม ๒ :** คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (คนน.) มีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อปท. หรือไม่



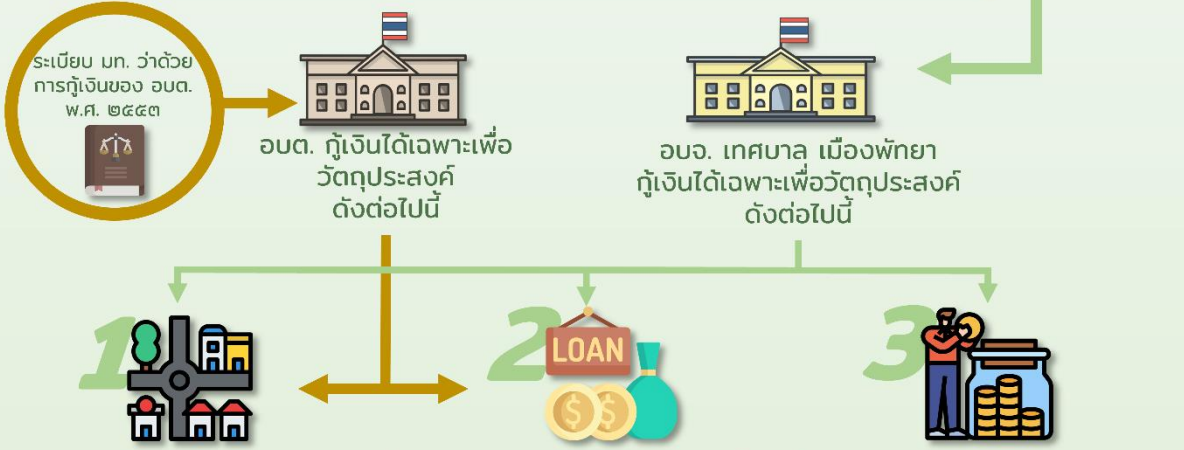
**คำตอบ ๒ :** แม้หนี้ที่ อปท. กู้จะมีใช้หนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดบทบัญญัติเพื่อควบคุมดูแลการก่อหนี้ของ อปท. ไว้ในหลายกรณี รวมทั้งกำหนดให้ คนน. มีอำนาจจัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้าประกัน การชำระหนี้ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้ และเมื่อ ครม. ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ อปท. ถือปฏิบัติต่อไป **โดยมิได้เจาะจงว่าทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นหนี้สาธารณะ** ดังนั้น คนน. จึงย่อมกำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อปท. ได้<sup>๒๐</sup>

<sup>๒๐</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕๗/๒๕๕๘)

# การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



มาตรา ๓๕ (๑) กำหนดให้ คณ. มีอำนาจหน้าที่ “จัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้าประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะฯ ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงิน ภาครัฐยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป” โดยมาตราดังกล่าวไม่จำกัดว่ากำหนดได้เฉพาะหนี้สาธารณะ คณ. จึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อปท. ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕๗/๒๕๕๘)



| การดำเนินโครงการลงทุน   | การปรับโครงสร้างหนี้  | กุณหนุนเวียน   |
|---|---|--|
| โครงการตามหน้าที่และอำนาจของ อปท  | เพื่อการประหยัด ลดความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ | ทำได้เฉพาะเพื่อเป็นทุนหมุนเวียน ในการดำเนินกิจการสถานธนาฑูบาล  |
| อยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น  | กู้ได้ไม่เกินจำนวนเงินต้นค้างชำระ                                     | ✦ นอกจากนี้ การกู้เงินของ อปท. จะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระชำระหนี้เกินกว่า ๑๐% ต่อรายได้เฉลี่ยของ อปท. นั้น (เว้นแต่มีความสามารถในการชำระหนี้เกินกว่ารายจ่ายประจำ) และจะต้องไม่มีผลผูกพันให้ผู้กู้มีสิทธิบังคับชำระหนี้จากรัฐบาล (โปรดศึกษาเพิ่มเติมจากระเบียบที่เกี่ยวข้องนะครับ) |
| ไม่แข่งขันกับเอกชน  | กู้ได้ไม่เกินอายุโครงการลงทุนที่เหลืออยู่                             |  |
| ไม่เป็นโครงการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย ทัศนศึกษา หรือจัดซื้อครุภัณฑ์ ที่ไม่เกิดประโยชน์กับประชาชน |   |  |
| ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด   |   |  |



ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Better Regulation  
for Better Life

www.ocs.go.th  
www.lawreform.go.th  
saraban@ocs.go.th  
Picture from iBatcon.com



### ๓. ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



**คำถาม ๑ :** กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือยกฐานะ อปท. และมีกฎหมายกำหนดให้ออนทรัพย์สินไปยัง อปท. ที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะต้องดำเนินการโอนทรัพย์สินนั้นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหรือไม่



**คำตอบ ๑ :** เมื่อมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖<sup>๒๑</sup> กำหนดว่า “ถ้าสุขาภิบาลใดได้เปลี่ยนสภาพเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้โอนบรรดาทรัพย์สินตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสุขาภิบาลนั้นเป็นของเทศบาลนั้น” จึงเป็นการโอนโดยอำนาจกฎหมายมิใช่โดยนิติกรรม

โดยการโอนโดยกฎหมายนั้น คือ การที่กฎหมายบัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเปลี่ยนมือจากบุคคลคนหนึ่งไปยังบุคคลอีกคนหนึ่งโดยอำนาจของกฎหมาย และมีผลให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ๆ ตกไปเป็นของบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่ต้องอาศัยเจตนาหรือความสมัครใจของคู่กรณี ส่วนการจดทะเบียนหรือทำพิธีโอนใด ๆ เป็นเพียงวิธีที่จะให้โฉนดมีชื่อเจ้าของที่ดินถูกต้องตามที่เป็นจริงเท่านั้น ดังนั้น เมื่อบรรดาทรัพย์สินได้โอนไปยัง อปท. ที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยผลของกฎหมายแล้ว กรรมสิทธิ์ย่อมเปลี่ยนมือไปทันทีโดยไม่ต้องมีผู้ไปทำการโอนกรรมสิทธิ์กันอีก<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๑</sup>ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มีบทบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันในมาตรา ๑๓

<sup>๒๒</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การโอนที่ดินของสุขาภิบาลมาเป็นของเทศบาล (เรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๘๐)





**คำถาม ๒ :** หาก อปท. ให้เช่าที่ดินและผู้เช่าปลูกสร้างอาคารลงบนที่ดิน อาคารจะตกเป็นของ อปท. หรือไม่



**คำตอบ ๒ :** เมื่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขสำหรับ อปท. เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่า ซึ่งหาก อปท. ประสงค์จะให้กรรมสิทธิ์ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างตกเป็นของตนเองจะต้องนำเงื่อนไขเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้ผู้เช่าต้องยกกรรมสิทธิ์ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างให้ตกเป็นของ อปท. ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในสัญญาเช่าที่ดินให้มีความชัดเจน หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า มิได้มีการนำเงื่อนไขตามระเบียบดังกล่าวมากำหนดไว้ในสัญญาเช่าย่อมไม่มีผลโดยตรงให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลใดตกเป็นของ อปท. ได้ เนื่องจากไม่ถือเป็นส่วนควบของที่ดินตามมาตรา ๑๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>๒๓</sup>

<sup>๒๓</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรรมสิทธิ์ในอาคารที่ปลูกสร้างบนที่ดินเช่าตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ (เรื่องเสร็จที่ ๕๙๓/๒๕๕๔)

# กรรมสิทธิ์อาคารที่ผู้เช่าปลูกสร้างลงบนที่ดินของ อปท.



ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์  
ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓”

ข้อ ๗ การให้เช่าที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะถาวร  
ให้มีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

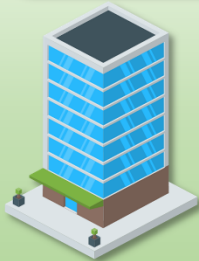
- (๑) ให้ผู้เช่ากรรมสิทธิ์อาคารหรือสิ่งก่อสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๒) ให้ผู้เช่าได้รับสิทธิการเช่าอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมีกำหนดไม่เกินสามสิบปี  
นับแต่ วันลงนามสัญญาเช่า
- (๓) ให้ผู้เช่าประกันอัคคีภัยอาคารหรือสิ่งก่อสร้างในอัตราไม่ต่ำกว่าราคา  
ทุนก่อสร้างฯ
- (๔) ให้ผู้เช่าชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่หรือภาษีอื่นใด  
ตลอดจน ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับการเช่าแทนผู้ให้เช่าทั้งสิ้น



## สัญญาให้เช่าที่ดิน

ข้อ XX ผู้เช่าตกลงยกกรรมสิทธิ์อาคาร  
หรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกสร้างลงบนที่ดิน  
ให้ อบต. / อบจ. เทศบาล .....

จะต้องนำข้อกำหนดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ  
มากำหนดไว้ในสัญญาเช่า เพราะระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทยฯ ไม่มีผลให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน  
ของบุคคลใดตกเป็นของ อปท. (เรื่องเสร็จที่ ๕๙๓/๒๕๔๔)



หากมีการกำหนดในข้อสัญญาแล้ว  
กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ปลูกสร้าง  
ในที่ดินที่ให้เช่าตกเป็นของ อปท.



ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Better Regulation  
for Better Life

www.ocs.go.th  
www.lawreform.go.th  
saraban@ocs.go.th  
Picture from Batcon.com



## ๔. งบประมาณ/การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



**คำถาม ๑ :** การที่กรุงเทพมหานครจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดซื้อที่ดินที่อยู่อาศัยเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับความช่วยเหลือในราคาทุนโดยใช้งบประมาณของกรุงเทพมหานคร ถือเป็นการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการทรัพย์สินซึ่งกรุงเทพมหานครจะต้องตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือไม่



**คำตอบ ๑ :** เมื่อกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยตามมาตรา ๘๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ การที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินนโยบายพัฒนาแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยโดยการใช้จ่ายเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานครจัดซื้อที่ดินที่อยู่อาศัยเพื่อนำไปจำหน่ายในราคาทุนให้แก่ประชาชนและให้ประชาชนผ่อนชำระตามระยะเวลาที่กำหนดนั้น **นโยบายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการซื้อมาเพื่อขายไปซึ่งอสังหาริมทรัพย์อันเป็นการดำเนินการพาณิชย์ประเภทหนึ่ง** ตามมาตรา ๙๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ และการดำเนินการดังกล่าวยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การทรัพย์สิน และการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙๗ (๔) ด้วย เมื่อขณะนั้นยังไม่มีข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครวางหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ ก่อนที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเรื่องนี้ขึ้นเสียก่อน<sup>๒๔</sup>

<sup>๒๔</sup>บันทึก เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (การที่กรุงเทพมหานครจะปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยโดยการจัดซื้อที่ดินเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนจะต้องตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๑๕/๒๕๓๒)





**คำถาม ๒ :** อปท. สามารถจ้างนายความว่าต่างหรือแก้ต่างคดีโดยใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าจ้างนายความได้หรือไม่



**คำตอบ ๒ :** อปท.\* มีอำนาจกระทำการใด ๆ ตามที่นิติบุคคลจะพึงกระทำได้ภายในขอบอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. หรือตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อปท. นั้น แต่การที่ อปท. จะใช้จ่ายเงินในเรื่องใดได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ เมื่อกระทรวงมหาดไทยยังมิได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดรายจ่ายอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจ้างนายความไว้ อปท. จึงไม่สามารถจ่ายเงินงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างนายความได้ และแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินคดีให้แก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามก็ตาม ก็ไม่อาจนำไปใช้กับ อปท. ได้โดยตรง กระทรวงมหาดไทยจึงต้องดำเนินการออกระเบียบ<sup>๒๕</sup> โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. นั้น ๆ เพื่อกำหนดรายจ่ายอื่นใดที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีโดยจ้างนายความให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเสียก่อน จึงจะสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างนายความได้<sup>๒๖</sup>

\*องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อหารือนี้ หมายความถึงเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เท่านั้น

<sup>๒๕</sup>ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยกำหนดค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

ข้อ ๑๕ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในชั้นศาล การระงับข้อพิพาทโดยการอนุญาโตตุลาการ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเบิกจ่ายเท่าที่จ่ายจริง

<sup>๒๖</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ้างนายความว่าต่างหรือแก้ต่างคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๕๔๙/๒๕๕๐)



**คำถาม ๓ :** การที่เทศบาลนครได้ทำข้อตกลงความร่วมมือกับต่างประเทศ เพื่อส่งนักเรียนไปศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา ด้วยการให้ทุนการศึกษาไปก่อนโดยไม่ได้ขอทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณ รวมทั้งไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางในการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด การทำข้อตกลงดังกล่าวถือเป็นการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่



**คำตอบ ๓ :** แม้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จะกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่จัดให้ราษฎรในเขตเทศบาลได้รับการศึกษาอบรม แต่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว**ต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดด้วย** เมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งเวียนให้ อปท. ทราบและถือปฏิบัติในเรื่องการจัดทำ ความตกลงกับต่างประเทศของจังหวัดและท้องถิ่นแล้ว การที่เทศบาลนครได้ดำเนินการไปในกรณีนี้โดยไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางในการจัดทำ ข้อตกลงระหว่างประเทศที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่ทางราชการกำหนด สมควรที่เทศบาลนครจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดต่อไป<sup>๒๗</sup>



**คำถาม ๔ :** อปท. สามารถออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อไปประกอบพิธีฮัจญ์หรือไปสักการะสังเวชนียสถานหรือประกอบพิธีการอื่นในลักษณะเดียวกันได้หรือไม่



**คำตอบ ๔ :** มาตรา ๑๖ (๑๑) และมาตรา ๑๗ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ บัญญัติให้อปท. มีหน้าที่และอำนาจหลักในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และแม้จะมีกฎหมายบางฉบับ เช่น มาตรา ๖๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือ (๑๑) แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้อำนาจแก่อปท. ในการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนา แต่การส่งเสริมและสนับสนุนนั้นต้องเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนศาสนาหรือกิจการของศาสนาที่ให้ประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป มิใช่การส่งเสริมและสนับสนุนศาสนิกชนในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาตามความเชื่อของตน ดังนั้น การที่ อปท. ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อไปประกอบพิธีฮัจญ์อันเป็นการประกอบพิธีกรรมเฉพาะตัวสำหรับผู้นับถือศาสนาอิสลาม จึงไม่ถือว่าเป็นการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะของ อปท. หรือเป็นการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนาอันเป็นกิจการที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ อปท. ส่วนกรณีที่ อปท. ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนเพื่อไปสักการะสังเวชนียสถานหรือประกอบพิธีการอื่นในลักษณะเดียวกันก็ย่อมไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ อปท. เช่นกัน<sup>๒๘</sup>

<sup>๒๘</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์ (เรื่องเสรีจที่ ๒๙๕/๒๕๕๓)



**คำถาม ๕ :** เทศบาลซึ่งเป็นสมาชิกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้หรือไม่



**คำตอบ ๕ :** เทศบาลจะมีรายจ่ายใดได้บ้างนั้น มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดไว้แล้ว โดยเปิดช่องให้เทศบาลอาจมีรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ได้ เมื่อในปัจจุบันยังไม่มีระเบียบที่ออกตามมาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ อนุญาตให้เทศบาลจ่ายเงินค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้แต่อย่างไร หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะให้เทศบาลมีรายจ่ายในเรื่องนี้ได้ ก็สมควรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเพิ่มเติมขึ้น<sup>๒๙</sup> แต่ทั้งนี้ต้องระมัดระวังมิให้เป็นการเกินอำนาจที่กฎหมายให้ไว้<sup>๓๐</sup>

<sup>๒๙</sup>ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับค่าบำรุงสมาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อรองรับกรณีดังกล่าวแล้ว

<sup>๓๐</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเพื่อเป็นเงินค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๔๕๘/๒๕๕๓)



**คำถาม ๖ :** กระทรวงมหาดไทยสามารถออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของ อปท. โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ได้หรือไม่



**คำตอบ ๖ :** โดยที่ข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจยกเว้นการปฏิบัติการตามระเบียบ โดยมีได้กำหนดให้อำนาจออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่ายอื่นนอกเหนือจากรายจ่ายที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง อปท. ประกอบกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ก็มีได้มีข้อความใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของ อปท. ได้<sup>๓๑</sup>

<sup>๓๑</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๑/๒๕๕๖)





**คำถาม ๗ :** กระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในลักษณะการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของ อปท. โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. ที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของ อปท. ได้หรือไม่



**คำตอบ ๗ :** มาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการคลังและการงบประมาณของ อปท. บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการสร้างประเภทรายจ่ายของ อปท. เพิ่มเติมแต่อย่างใด ดังนั้นจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินในลักษณะการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของ อปท. ได้<sup>๓๒</sup>

<sup>๓๒</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๑/๒๕๕๖)



**คำถาม ๘ :** ในกรณีที่ยังไม่มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปี เป็นรายจ่ายของ อปท.<sup>๓๓</sup> คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ อปท. จ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงาน ส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีได้หรือไม่ และ อปท. สามารถจ่ายเงินของ อปท. เพื่อเป็นเงินรางวัลประจำปีให้แก่ พนักงานส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่



**คำตอบ ๘ :** อปท. เป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งกำหนดรายได้ และรายจ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ อปท. มีรายได้และรายจ่ายภายในกรอบ ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การจ่ายเงินของ อปท. จึงต้องอยู่ภายในกรอบ ของรายจ่ายที่กฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละประเภทกำหนดไว้ โดย อปท. จะกำหนดให้มีรายจ่ายนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดมิได้ แต่ทั้งนี้ รายจ่ายใดที่อยู่นอกเหนือจากรายจ่ายที่ระบุไว้และ กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้จ่าย กฎหมายจัดตั้ง อปท. ก็ให้อำนาจ กระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่ายขึ้นได้ เป็นรายกรณี ส่วนเมื่อมีการกำหนดรายการใดให้เป็นรายจ่ายแล้ว ผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายจึงจะไป ดำเนินการจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายได้

สำหรับอำนาจของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงอำนาจในการกำหนดโครงสร้าง อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้ และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามมาตรา ๓๓ (๑) โดยคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นของ อปท. แต่ละประเภท มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการ

<sup>๓๓</sup>ในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนด เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัล ประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้ เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดสรรเงินให้เป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นได้

จ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว**จึงเป็นเพียงอำนาจในการกำหนดอัตราและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีใช้เป็นอำนาจในการสร้างประเภทรายจ่ายของ อปท. ให้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด**

ดังนั้น เมื่อกฎหมายจัดตั้ง อปท. ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยหรือมานี้ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีเป็นรายจ่ายของ อปท. ไว้ อปท. จึงไม่อาจจ่ายเงินของ อปท. เพื่อการดังกล่าวได้<sup>๓๔</sup>

---

<sup>๓๔</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ (เรื่องเสรีจที่ ๑๖๕/๒๕๕๖)



**คำถาม ๙ :** การกำหนดให้ข้อ ๗ และข้อ ๘ แห่งร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น เป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับย้อนหลัง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเดิมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ถือเป็นเหตุผลความจำเป็นอย่างยิ่งหรือไม่<sup>๓๕</sup>



**คำตอบ ๙ :** การพิจารณาเหตุผลความจำเป็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดให้ข้อ ๗ และข้อ ๘ แห่งร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น เป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับย้อนหลัง นั้น เป็นเรื่องนโยบายที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง อบท. ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายและมีอำนาจออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยต้องพิจารณาเอง<sup>๓๖</sup>

<sup>๓๕</sup>ในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายจ่ายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว โดยข้อ ๗ แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า “กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้เบิกจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ อันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีไปแล้วตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ประกาศคณะกรรมการกลาง ประกาศคณะกรรมการจังหวัด หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย และหนังสือสั่งการ ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับให้ถือว่าเป็นรายจ่ายที่จ่ายได้ตามระเบียบนี้”

<sup>๓๖</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเงินรางวัลประจำปีสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับย้อนหลัง (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๐/๒๕๕๗)

ความเห็นฉบับเต็ม  
คลิกที่นี่



**คำถาม ๑๐ :** หากกรมปศุสัตว์ได้ออกประกาศตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดเขตท้องที่เพื่อฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม อปท. มีอำนาจจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนและดำเนินการตามประกาศกรมปศุสัตว์ได้หรือไม่



**คำตอบ ๑๐ :** กฎหมายจัดตั้ง อปท. หลายฉบับได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของ อปท. ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อหรือหน้าที่และอำนาจในด้านการสาธารณสุขไว้ อปท. จึงมีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าซึ่งเป็นโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อด้วย

เมื่อ อปท. มีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดในการป้องกันและระงับโรคติดต่อซึ่งรวมถึงโรคพิษสุนัขบ้าด้วย อปท. ย่อมมีอำนาจที่จะตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อใช้ในการจัดซื้อและฉีดวัคซีน ตลอดจนคุ้มครองกำเนิดสัตว์ควบคุมในพื้นที่ของตนได้ โดยการใช้จ่ายเงินงบประมาณต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด<sup>๓๗</sup>

<sup>๓๗</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๔๔๒/๒๕๕๙)



**คำถาม ๑๑ :** การห้ามจ่ายเงินหรือนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศตามมาตรา ๑๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีขอบเขตการบังคับใช้แค่ไหน เพียงใด



**คำตอบ ๑๑ :** กรุงเทพมหานครต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่มุ่งหมายจะไปดำเนินการในต่างประเทศของแต่ละโครงการเป็นรายกรณี โดยหากปรากฏว่าโครงการนั้นมีข้อเท็จจริงหรือการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเกิดจากการปฏิบัติตามข้อตกลงหรือความร่วมมือกับหน่วยงานในต่างประเทศหรือเป็นการฝึกอบรมซึ่งจัดโดยหน่วยงานของรัฐที่กำหนดให้มีการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศหรือไม่ก็ตาม **ย่อมไม่สามารถจ่ายเงินหรือนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมหรือดูงานดังกล่าวตามมาตรา ๑๑๙ วรรคสอง ได้** แต่หากโครงการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในต่างประเทศให้แก่กรุงเทพมหานครตามหน้าที่ และอำนาจแล้ว กรุงเทพมหานครย่อมสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑๙ วรรคสอง แต่อย่างใด<sup>๓๘</sup>

<sup>๓๘</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การห้ามจ่ายเงินหรือนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศตามมาตรา ๑๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๗/๒๕๖๒)

## การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา



1

ต้องอยู่ภายใน  
ขอบหน้าที่และอำนาจ  
ตาม กม. จัดตั้งหรือ  
ตามที่มี กม. อื่นกำหนด



การดำเนินการป้องกัน  
และควบคุมการแพร่ระบาดของ  
โรคพิษสุนัขบ้าอยู่ในหน้าที่และอำนาจ  
ของ อปท. ตาม กม. จัดตั้ง  
(เรื่องเสร็จที่ 442/2559)

หากกระทรวงมหาดไทยยังไม่ออก  
ระเบียบเพื่อกำหนดรายจ่ายเพิ่มเติม



ค่าจ้างทนายความ  
(เรื่องเสร็จที่ 549/2550)



เงินค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาล  
แห่งประเทศไทย  
(เรื่องเสร็จที่ 458/2553)



2

ต้องอยู่ภายใน  
กรอบของรายจ่าย  
ที่ กม. จัดตั้งกำหนดไว้  
หรือที่กระทรวงมหาดไทย  
ออกระเบียบเพิ่มเติม

3

ไม่เข้ากรณี  
ที่กฎหมายบัญญัติ  
ห้ามจ่ายเงิน  
หรือนำเงินไปใช้จ่าย



การฝึกอบรมหรือดูงาน  
ในต่างประเทศเป็นการต้องห้าม  
ตาม พรบ. กทม.  
(เรื่องเสร็จที่ 1297/2562)



ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Better Regulation  
for Better Life

www.ocs.go.th  
www.lawreform.go.th  
saraban@ocs.go.th  
Picture from Ratcon.com



## ๕. กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



**คำถาม ๑ :** บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด (กรุงเทพมหานคร มีทุนรวมอยู่เกินร้อยละ ๕๐) เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือไม่



**คำตอบ ๑ :** บริษัทกรุงเทพมหานครฯ ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) บริษัทกรุงเทพมหานครฯ ไม่มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทตามบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครมิใช่ส่วนราชการตามความหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยส่วนราชการตามมาตรา ๔ นั้น หมายถึงเฉพาะกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเท่านั้น แต่ไม่รวมตลอดถึงหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>๓๙</sup>

<sup>๓๙</sup>พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันกำหนดบทนิยามซึ่งยังคงสอดคล้องกับการพิจารณาในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจกรรมของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(๓) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (๑) หรือ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ



(๒) บริษัทกรุงเทพมหานครฯ มีใช้องค์การของรัฐบาล เนื่องจากคำว่า “องค์การของรัฐบาล” หมายความว่า องค์การที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นหรือองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ เท่านั้น

(๓) บริษัทกรุงเทพมหานครฯ มีใช้หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของตาม (ก) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ เนื่องจากหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่จัดตั้งหน่วยงานนั้นขึ้น หรือที่หน่วยงานนั้นสังกัดอยู่ด้วยว่ามีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจหรือมีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจประเภทนี้หรือไม่ โดยพิจารณาจากกฎหมายซึ่งจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการนั้น ๆ เพราะรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนั้นได้มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับกำหนดวิธีการจัดตั้งไว้ เพียงแต่เท่าที่ปรากฏการจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจประเภทนี้จะจัดตั้งโดยมติของคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ทุนดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมหรือกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งหน่วยงานธุรกิจนั้น<sup>๔๐</sup>

<sup>๔๐</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพและการดำเนินกิจการของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด (บริษัทสหสามัคคีค้าสัตว์ จำกัด) (เรื่องเสร็จที่ ๙๙/๒๕๓๙)



**คำถาม ๒ :** หากกรุงเทพมหานครจะมอบหมายให้บริษัทกรุงเทพมหานครฯ ดำเนินการบริการสาธารณะโดยให้เป็นผู้บริหารจัดการระบบหรือดำเนินการระบบเองจะถือเป็นการร่วมลงทุนกับเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ และเป็นการมอบให้เอกชนกระทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครหรือไม่



**คำตอบ ๒ :** บริษัทกรุงเทพมหานครฯ เป็นกิจการที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘๙ (๒๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งการดำเนินกิจการใด ๆ ของบริษัทจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ด้วย แม้บริษัทกรุงเทพมหานครฯ จะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกรุงเทพมหานครและมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัทกรุงเทพมหานครฯ เป็นบริษัทจำกัดที่มีกรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ถึงร้อยละ ๘๙.๘๖ โดยมีผู้บริหารของกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการของบริษัทด้วย จึงถือได้ว่า **บริษัทกรุงเทพมหานครฯ เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น**

เมื่อบริษัทกรุงเทพมหานครฯ เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น **บริษัทกรุงเทพมหานครฯ จึงไม่ใช่เอกชน** เนื่องจากคำว่า “เอกชน” หมายความว่าบุคคลซึ่งไม่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของรัฐบาล และหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งไม่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของราชการส่วนท้องถิ่นด้วย กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนกับ “เอกชน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ และไม่ถือว่าเป็นการมอบให้ “เอกชน” กระทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ด้วย<sup>๔๑</sup>

<sup>๔๑</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด และการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายและโครงการรถไฟฟ้าประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร (เรื่องเสรีจที่ ๒๒๒/๒๕๕๐)





**คำถาม ๓ :** การที่กรุงเทพมหานครหรือบริษัทกรุงเทพมหานครฯ จะว่าจ้างให้เอกชนเดินรถไฟฟ้าตามโครงการระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายและให้บริการเดินรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ถือเป็น การที่กรุงเทพมหานครร่วมลงทุนกับเอกชน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐฯ หรือไม่



**คำตอบ ๓ :** การที่กรุงเทพมหานครหรือบริษัทกรุงเทพมหานครฯ จะว่าจ้างให้เอกชนเดินรถไฟฟ้าตามโครงการระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายและให้บริการเดินรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ตามข้อหาหรืออื่นนั้น เป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครประสงค์ จะประกอบกิจการรถไฟฟ้าและกิจการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครเองตามมาตรา ๘๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับ ผลประโยชน์สุดท้ายเองทั้งหมด เพียงแต่ทำการจ้างเอกชนเดินรถ โดยเอกชนจะรับค่าจ้างเป็นการตอบแทนเท่านั้น ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า เอกชนได้รับค่าตอบแทนอื่นใดนอกจากค่าจ้าง หรือต้อง ร่วมรับผลกำไรหรือขาดทุนไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมด้วยแล้ว การจ้างดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการร่วมลงทุนกับเอกชน และเมื่อการจ้าง เอกชนมาเดินรถตามข้อหาหรือไม่มีกรณีที่จะต้องอนุญาต หรือให้ สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใดแก่เอกชนในการประกอบ กิจการรถไฟฟ้าหรือกิจการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษด้วยแล้ว การจ้างในลักษณะดังกล่าวจึงไม่เป็นการ “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ในกิจการของรัฐตามบทนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วย การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ และไม่ถือว่า กรุงเทพมหานครร่วมลงทุนกับเอกชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ<sup>๒</sup>

<sup>๒</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด และการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายและโครงการรถโดยสาร ประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร (เรื่องเสรีจที่ ๒๒๒/๒๕๕๐)



**คำถาม ๔ :** คำว่า “กิจการสาธารณูปโภค” ตามมาตรา ๙๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค” ตามนิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่



**คำตอบ ๔ :** พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภค” ไว้ว่า “บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์” นอกจากนี้ ในข้อ ๓ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดประเภทของกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคไว้ ได้แก่ การรถไฟ การรถราง การชุลคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซ โดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในการพิจารณาว่ากิจการใดเป็นกิจการสาธารณูปโภคนั้น ได้มีแนวทางการวินิจฉัยของกรมการร่างกฎหมายว่า “ต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการนั้นเองว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อให้บริการสาธารณะหรือจัดไว้ให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือไม่”

สำหรับคำว่า “กิจการสาธารณูปโภค” ตามมาตรา ๙๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร นั้นมุ่งหมายถึงการดำเนินการกิจการอันเป็นการให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชน ส่วนคำว่า “การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น อาจเป็นการจัดทำกิจการสาธารณูปโภค หรือเพียงแต่การจัดให้มีในลักษณะการรับจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคก็ได้<sup>๔๓</sup>

<sup>๔๓</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๙๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๔/๒๕๕๔)



**คำถาม ๕ :** หากกรุงเทพมหานครจะมอบหมายให้บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด ดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น การก่อสร้างอาคารที่ทำการของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ก่อสร้างถนนหรือสะพาน จะถือว่าเป็นการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามมาตรา ๙๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ หรือไม่



**คำตอบ ๕ :** การดำเนินการดังกล่าวบริษัทมีฐานะเป็นเพียงผู้รับเหมาก่อสร้างเท่านั้น มิใช่เป็นการประกอบกิจการสาธารณูปโภคตามมาตรา ๙๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ<sup>๔๔</sup>

<sup>๔๔</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๙๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๔/๒๕๕๔)



**คำถาม ๖ :** การดำเนินกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ต้องสอดคล้องกับมาตรา ๙๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ หรือไม่ อย่างไร



**คำตอบ ๖ :** มาตรา ๙๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะของบริษัทที่กรุงเทพมหานครจะร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งหรือเข้าถือหุ้นได้ ส่วนการดำเนินกิจการของบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด นั้น ย่อมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบริษัท ซึ่งโดยเงื่อนไขแห่งมาตรา ๙๔ กรุงเทพมหานครต้องคอยระมัดระวังมิให้บริษัทมีหรือขยายวัตถุประสงค์ในลักษณะที่จะทำให้กรุงเทพมหานครไม่อาจเข้าถือหุ้นหรือคงถือหุ้นในบริษัทนั้นต่อไปได้

ในกรณีที่บริษัทดังกล่าวได้ขยายวัตถุประสงค์หรือมีวัตถุประสงค์ผิดไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๔ (๑) และกรุงเทพมหานครยังคงถือหุ้นอยู่ หรือกรุงเทพมหานครได้มอบหมายกิจการงานใดที่มีใช้เป็นการสาธารณูปโภคให้บริษัทดังกล่าวทำโดยยังมีกรุงเทพมหานครถือหุ้นอยู่ ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๙๔ (๑) ผู้ดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการดังกล่าวอาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่งและทางอาญา<sup>๔๕</sup>

<sup>๔๕</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การทำกิจการของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๙๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๔/๒๕๕๔)

## การจัดตั้งบริษัทเพื่อกิจการสาธารณูปโภคของ กทม.



- ➔ กทม. ถือหุ้นอยู่ร้อยละ ๙๙.๙๘ \*
- ➔ กทม. ต้องระมัดระวัง มิให้บริษัทฯ ขยายวัตถุประสงค์ผิดไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๔ (๑) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

\* ข้อมูลอัปเดตจาก  
www.thanakom.co.th

### บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด

#### สถานะ ของบริษัทฯ

|  |  |
|--|--|
| ✓ เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของ กทม. ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสรีจี้ที่ ๒๒๒/๒๕๕๐) | ✗ ไม่เป็น รัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (เรื่องเสรีจี้ที่ ๙๙/๒๕๓๙) |
| ✓ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก กทม. และมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตาม ปพพ.                              | ✗ ไม่เป็น องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล            |
| ✓ เป็นกิจการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของ กทม.  | ✗ ไม่เป็น เอกชน  |

#### สาธารณูปโภค

- บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินทางประจำทาง โทรศัพท์ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔)
- การรถไฟ การรถราง การชุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ใน พรฎ. (ข้อ ๓ ปว. ๕๘)
- การดำเนินการของ บ. กรุงเทพมหานครฯ ในการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น การก่อสร้างอาคารของหน่วยงานในสังกัด ไม่ถือเป็นการดำเนินกิจการเป็นสาธารณูปโภค ตามมาตรา ๙๔ (๑) (เรื่องเสรีจี้ที่ ๒๖๔/๒๕๕๔)

#### พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๙๔ กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(๑) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

ฯลฯ

ฯลฯ



ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Better Regulation  
for Better Life

www.ocs.go.th  
www.lawreform.go.th  
saraban@ocs.go.th  
Picture from Batcon.com



**คำถาม ๗ :** อบจ. จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อดำเนินการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) ได้หรือไม่



**คำตอบ ๗ :** การดำเนินการใด ๆ ของ อบจ. จะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้

แม้มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ จะได้บัญญัติให้ อบจ. สามารถดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่การดำเนินกิจการนั้นต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย เมื่อปรากฏว่าในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ อบจ. มีอำนาจหน้าที่ในการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ อบจ. จึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติได้<sup>๔๖</sup>

<sup>๔๖</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) (เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๓)



## คณะผู้จัดทำ

---

### ที่ปรึกษา

นายนพดล เกียรติคุณ  
นางชื่นสมน นิเวทวงศ์  
นายอรรถสิทธิ์ กันมล  
นางสาวอัลจนา พึ่งเย็น

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กรรมการร่างกฎหมายประจำ  
ผู้อำนวยการกองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน  
ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง

### ผู้จัดทำ

นางสาวพรทิพย์ ตัฒนวัฒน์  
นางรัชณี รุจิขจรเดช  
นายยงยุทธ ภูประดับกฤต  
นายณนันทน์ จันทราชโลธร  
นางสาวภาระวี สุวรรณดิษฐากุล  
นายธีระพงศ์ มีลักษณะ  
นางสาวอนัญญา ยศสุนทร  
นายศรศักดิ์ ตันติวรวิทย์  
นางสาวสุกฤตา ฉัตรพรณกุล

เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง

หมายเหตุ – ภาพประกอบจากเว็บไซต์ <https://www.freepik.com> และ <https://www.flaticon.com/>

---