

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๗/๖๐๒๘
ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทาหรือปัญหาข้อกฎหมาย
ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน
ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปความได้ว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการ
ตรวจสอบกฎหมายในความรับผิดชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ และพบว่า
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
มีบทบัญญัติที่อาจเข้าข่ายต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายหรือประกาศตามมาตรา ๒๒
วรรคสอง จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับบทอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ จำนวน ๕ บทบัญญัติ
ดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๒๒ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้เอกชน
ดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง
๒. มาตรา ๒๓ (๑๕) ซึ่งกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหาร
ส่วนตำบล อาจมีรายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ตามอัตรา
และวิธีการที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
๓. มาตรา ๒๓ (๑๘) ซึ่งกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหาร
ส่วนตำบล อาจมีรายได้จากค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ตามสัดส่วน
ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
๔. มาตรา ๒๕ (๑๖) ซึ่งกำหนดให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากค่าธรรมเนียม
สนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด และ
๕. มาตรา ๒๙ วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้
ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม
ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ โดยให้
คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรแบ่งกลุ่มบทบัญญัติตามที่ข้อหาหรือออกเป็น ๓ กรณี และมีความเห็นในการให้คำปรึกษาแก่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ในแต่ละกรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาขอให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง บทบัญญัตินี้กล่าวมุ่งหมายที่จะให้มีการพัฒนาบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามาดำเนินงานแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รักษาการกำหนดในกฎกระทรวง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่อาจมีปัจจัย เงื่อนไข และข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร บุคลากร งบประมาณ และปริมาณงานที่แตกต่างกัน กรณีจึงเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการที่เกี่ยวข้องในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวโดยเร็ว เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอให้เอกชนที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ อันจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งภาคเอกชนที่สนใจก็สามารถรับรู้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นข้อเสนอขอเข้าร่วมให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ ดังนั้น มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ จึงเข้าข่ายต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

^๑มาตรา ๒๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒มาตรา ๒๒ การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

กรณีที่สอง การกำหนดอัตราและวิธีการในการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ สำหรับเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๒๓ (๑๕)^๓ และสำหรับกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๒๕ (๑๖)^๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ นั้น โดยที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับ “ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน” เป็น “ค่าบริการการใช้สนามบิน” เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) และมาตรฐานสากล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๓ (๑๕) และมาตรา ๒๕ (๑๖) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ แล้วแต่กรณี ได้อีกต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น กรณีจึงเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะเร่งรัดแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้จากค่าบริการการใช้สนามบินได้โดยเร็ว

กรณีที่สาม การกำหนดสัดส่วนสำหรับการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล จากค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ตามมาตรา ๒๓ (๑๘)^๕ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ

^๓มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๕) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๒๕ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๖) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๘) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

และการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๙^๖ วรรคสาม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราสำหรับการคิดค่าใช้จ่ายในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ เป็นกรณีข้อยกเว้นที่มี ความมุ่งหมายที่จะพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยการกำหนด หลักการจัดสรรสัดส่วนรายได้จากค่าใช้จ่ายน้ำบาดาลตามมาตรา ๒๓ (๑๘)^๗ และหลักเกณฑ์การคิด คำนวณค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายได้โดยหน่วยงานของรัฐอื่น ที่ดำเนินการให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นผู้มอบอำนาจตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม จะก่อให้เกิดประโยชน์เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลต่อการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่ อันจะ นำมาซึ่งประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นในที่สุด ดังนั้น ทั้งสองกรณีจึงเข้าข่ายต้องเร่งรัด ดำเนินการออกกฎตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๘ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๖

มาตรา ๒๙ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติเกี่ยวกับ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงิน รายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นว่านั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศ ของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้น ให้การกำหนดรายได้ ตามบทบัญญัติในหมวดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น