

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการลงทุนจัดตั้ง  
และบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๒๓๕๗๙ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยจังหวัดขอนแก่นแจ้งว่า บริษัทสยามราชธานี คอร์ปอเรชั่น จำกัด ได้เสนอโครงการจัดตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์และสำหรับใช้ในกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น จังหวัดฯ จึงขอหารือว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจะสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้หรือไม่ หรืออาจจะเข้าข่ายเป็นการดำเนินกิจการแข่งขันกับเอกชนตามมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็นสองแนวทางดังนี้

๑. แม้ว่ามาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จะได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่จะต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามความเห็นในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสมัครเป็นผู้ประกอบการรับจ้างแปรสภาพหิวมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๑/๕๒ (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๘-๑๙๙/๒๕๕๒)

๒. องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นสามารถดำเนินการจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติในเชิงพาณิชย์ได้ตามมาตรา ๔๕ (๙) และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๑๗ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองโดยการพาณิชย์ ประกอบกับการจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติในเชิงพาณิชย์มีวัตถุประสงค์เพื่อจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้กับประชาชนทั่วไปซึ่งถือเป็นการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนที่มีลักษณะเป็นกิจการสาธารณูปโภค จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถ

ดำเนินการได้ และสามารถเทียบเคียงได้กับความเห็นในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การยกเว้นภาษีโรงเรียนและที่ดินให้กับรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ (กรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๓/๒๕๓๓) ซึ่งสรุปได้ว่า การประกอบธุรกิจปิโตรเลียมกรณีจำหน่ายก๊าซธรรมชาติมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป อันมีลักษณะเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค สำหรับประเด็นที่ว่า การดำเนินกิจการดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภค จึงอยู่ในข้อยกเว้นเรื่องการแข่งขันกับเอกชนตามมาตรา ๘๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจึงสามารถจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติในเชิงพาณิชย์เพื่อจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้กับประชาชนทั่วไปได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การดำเนินการใดๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐<sup>๑</sup> และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจะดำเนินการใดจึงต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมาย

---

<sup>๑</sup>มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (๑) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (๒) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (๓) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๔) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๕) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๖) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
- (๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๗ ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๘) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๙) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กำหนดหรือไม่ ดังนั้น แม้มาตรา ๕๐<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ จะได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่การดำเนินกิจการนั้นต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดด้วย เมื่อปรากฏว่าในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติได้ นอกจากนี้ แม้ว่ามาตรา ๔๕ (๘)<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๑๗ (๒๙)<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ จะได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนดกิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ปรากฏว่ากฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๗ (๒๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดทำกิจการเกี่ยวกับการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติได้ ด้วยเหตุนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจึงไม่สามารถลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติโดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวได้เช่นกัน สำหรับประเด็นที่ว่าการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจะถือเป็นการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ

---

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๒</sup>มาตรา ๕๐ การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์ อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

<sup>๓</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๔</sup>มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒๙) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ

กำหนด

๑.ล๑

๑.ล๑

องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำสาธารณูปโภคได้ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่สามารถจัดทำกิจการสาธารณูปโภคได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานบริการก๊าซธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจะเป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่ก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ความเห็นว่ากิจการดังกล่าวเป็นกิจการสาธารณูปโภคตามมาตรา ๘๔ (๑)“ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

---

“มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค