

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๑๓๗๓ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า กรมการปกครองได้เคยหารือไปยัง คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าเข้าซ้อนกับอำนาจ หน้าที่ของนายอำเภอและส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้แต่เดิม หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ โดยคณะอนุกรรมการด้านการปรับปรุงแก้ไขและ พัฒนากฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาแล้วเห็นว่า ในปัจจุบันนี้มีส่วนราชการต่าง ๆ ทำหน้าที่ควบคุมดูแล รักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภท และเมื่อ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว ย่อมเป็นปัญหาการใช้อำนาจ ที่เป็นการซ้ำซ้อน ประกอบกับเนื่องจากเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันสำคัญเกี่ยวกับองค์กรใดจะมี อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ จึงควรที่กรมการปกครองจะได้หารือไปยัง คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวบรรทัดฐานให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไปตั้งนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าว กรมการปกครอง ขอหารือดังนี้

๑. อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ใน การดูแลรักษาที่สาธารณะมีขอบเขตเพียงใด

๒. อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ใน การดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น เป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ รวมทั้งส่วน ราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทน สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า อำนาจ

และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกตินั้นย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใดที่จะบัญญัติให้เป็นอำนาจและ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่มาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

^๑ มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ใน การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (๔) การสาธารณสุขและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (๕) การสาธารณสุข
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (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

และสาธารณสถานอื่น ๆ

- (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

และสิ่งแวดล้อม

- (๒๕) การผังเมือง
- (๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (๒๘) การควบคุมอาคาร
- (๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความ

ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่จัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ไว้ด้วยเช่นนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลทำให้มีการขยายขอบอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลออกไป และสร้างความสมบูรณ์ของอำนาจและหน้าที่ขึ้นทันที แต่เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะบางประการในขณะนี้ดำเนินการอยู่ทั้งโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนจึงยังมีอยู่ และเนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มีความประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปยังท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ในปัญหาของความซ้ำซ้อนนี้จึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ตาม มาตรา ๑๒^๒ ที่จะพิจารณาว่าอะไรคือความซ้ำซ้อน และภารกิจใดที่สมควรจะให้มีการถ่ายโอน โดย กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจตามมาตรา ๓๐^๓ ส่วนความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของส่วน

(๓๑) ภารกิจอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด

^๒ มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อ ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(๒) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้น ภายในสี่ปี

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกัน ได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพใน การให้บริการที่ประชาชนจะได้รับทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

ราชการอื่นนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ก็ย่อมต้องพิจารณาด้วยเช่นกันว่าจะคงความซ้ำซ้อนไว้หรือไม่ หรือถ้าจะไม่ให้ซ้ำหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือประสงคฺ์ที่จะให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาดแล้ว ก็จะต้องดำเนินการให้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายนั้นๆ ในแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒^๔ ต่อไป ดังนั้น แม้มาตรา ๑๖ (๒๗) จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) เสียก่อน

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๔

(๓) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย