

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยว

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๖/๑๙๐๕๖ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล เกาะช้าง และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ จังหวัดตราด ในเรื่องการจัดหารายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยการออกข้อบังคับตำบลเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจาก นักท่องเที่ยว ในอัตราคนละ ๒๐ บาท เป็นค่าบำรุงรักษาสสิ่งแวดล้อมในด้านการกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงรักษาป่าไม้ ทะเล ชายหาด และสิ่งแวดลอมอื่นๆ โดยเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถออกข้อบังคับตำบลได้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๔) มาตรา ๒๓ (๑๙) ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๒ (๔) ความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

สำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นกรณีเกี่ยวกับอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบังคับตำบลโดยอาศัย อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งยังไม่มีแนวทางปฏิบัติไว้ และจะเป็นประโยชน์และแนวทางในการออกข้อบังคับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ด้วย จึงขอหารือปัญหาดังกล่าวต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับ ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ แล้ว เห็นว่า แม้มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง^๑ แห่ง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๗๓ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑มาตรา ๗๑ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้
บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ โดยจะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บได้ก็ตาม แต่ในการที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้น จะต้องเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดบริการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้เสียค่าธรรมเนียม และผู้เสียค่าธรรมเนียมได้รับประโยชน์จากบริการนั้นโดยตรง อันเป็นหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และหลักการนี้ก็ได้นำไปกำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ (๑๙)^๒ ที่บัญญัติว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จะต้องเป็นกรณีที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น ฉะนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างและองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้จะอาศัยอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาสิงแวดล้อมตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๖๗ (๗)^๓ หรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มาตรา ๑๖ (๒๔)^๔ ให้อำนาจไว้เพื่อออกข้อบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยว โดยอ้างว่าเพื่อเป็นค่าบำรุงรักษาสิงแวดล้อมในด้านการกำจัดขยะมูลฝอยๆ นั้น ย่อมจะเห็นได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการการจัดเก็บค่าธรรมเนียมข้างต้น เพราะนักท่องเที่ยวมิใช่ผู้ใช้บริการหรือประโยชน์จากการบำรุงรักษาสิงแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งโดยตรงแต่ประการใด หากแต่

ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๙) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามความเป็นจริงประชาชนและผู้ประกอบการให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ทั้งในด้านสุขลักษณะของผู้อยู่อาศัย และประโยชน์จากการส่งเสริมการท่องเที่ยว อันจะมีผลเป็นการสร้างรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ การจัดเก็บรายได้ในลักษณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองประสงค์จะดำเนินการนั้น มีลักษณะเป็นการเรียกเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยว ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างและองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้จะดำเนินการออกข้อบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมเพื่อเรียกเก็บจากนักท่องเที่ยวในลักษณะนี้ จึงไม่อาจกระทำได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๖