

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ในทางหลวง  
หรือที่สาธารณะแทนเทศบาล

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๖๓๗๑๙ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดขอนแก่นได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการที่เทศบาลนครพิษณุโลกและเทศบาลนครขอนแก่นจะให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ แทนเทศบาลได้หรือไม่ อย่างไร โดยเทศบาลนครพิษณุโลกได้หารือไปยังจังหวัดพิษณุโลกเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการให้เอกชนดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ตามเทศบัญญัติเทศบาลนครพิษณุโลก เรื่อง จัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยจะกำหนดบริเวณที่จอดยานยนต์มิให้เข้าซ้อนทับบริเวณที่จอดยานยนต์ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของเทศบาลจัดเก็บ และในส่วน of ขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการดังกล่าวจะถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยอนุโลมได้หรือไม่ ซึ่งจังหวัดพิษณุโลกเห็นว่า เทศบาลสามารถให้เอกชนดำเนินการเช่นนั้นได้ ถ้าหากมีลักษณะเป็นการจัดหาผลประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

ส่วนเทศบาลนครขอนแก่นหรือจังหวัดขอนแก่นว่า เทศบาลจะสามารถมอบให้เอกชนจัดระเบียบการจอดยานยนต์และจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ ซึ่งจังหวัดขอนแก่นเห็นว่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลฯ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ และเทศบาลสามารถมอบให้เอกชนดำเนินการแทนได้ตามมาตรา ๑๖ (๓) และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ แต่เนื่องจากไม่ปรากฏแนวทางปฏิบัติหรือกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการเช่นนั้น จึงหาว่าความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่ และมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาข้อหารือของจังหวัดทั้งสองแห่งแล้ว เห็นว่า เทศบาลอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลฯ ในการตราเทศบัญญัติเพื่อกำหนดวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ โดยกำหนดให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์แทนเทศบาลได้ โดยเทศบาลอาจดำเนินการให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์โดยการประมูลการให้สัมปทาน หรือการจ้างเหมาตามความในมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่เทศบาลไม่อาจอาศัยมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มอบให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลแทนเทศบาลได้ เนื่องจากมาตรา ๒๒ บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ส่วนมาตรา ๒๙ วรรคสาม บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ โดยไม่มีการกำหนดให้มอบให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย เทศบาลจึงไม่อาจอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มอบให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ในทางหลวงหรือที่สาธารณะแทนเทศบาลได้

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นประเด็นปัญหาสำคัญจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมขอคำแนะนำเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนเทศบาลนครพิษณุโลก และผู้แทนเทศบาลนครขอนแก่นแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเกี่ยวกับการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ไว้เป็นการเฉพาะ โดยมาตรา ๔<sup>๑</sup> แห่ง

---

<sup>๑</sup> มาตรา ๔ ให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติและให้สุขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาลเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนยานยนต์ และวิธีการเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนยานยนต์ ประกอบกับมาตรา ๕<sup>๒</sup> และมาตรา ๖ (๒)<sup>๓</sup> ได้กำหนดบุคคลผู้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนยานยนต์ไว้แล้ว จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าผู้ที่มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนยานยนต์ตามพระราชบัญญัตินี้มีผู้ใดบ้าง และหากมีผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้กำหนดบทลงโทษไว้ในมาตรา ๘<sup>๔</sup> ดังนั้น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนยานยนต์ในกรณีนี้จึงเป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งเมื่อมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดให้เทศบาลสามารถแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนยานยนต์แทนเทศบาลได้ เทศบาลจึงไม่อาจมอบให้เอกชนใช้อำนาจของรัฐดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแทนเทศบาลได้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(๑) กำหนดและจัดให้มีที่จอดยานยนต์ในทางหลวงหรือในที่สาธารณะสำหรับยานยนต์แต่ละชนิดหรือประเภท

(๒) กำหนดระเบียบการจอดยานยนต์ในที่จอดยานยนต์

(๓) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนยานยนต์ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) กำหนดระยะเวลาจอดยานยนต์ ระยะเวลาที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมและการยกเว้นค่าธรรมเนียม

<sup>๒</sup> มาตรา ๕ ให้บุคคลต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อปฏิบัติการภายในเขตอำนาจหน้าที่ของตน

(๑) นายกเทศมนตรี และประธานกรรมการสุขาภิบาล

(๒) พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการจราจรตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก

(๓) พนักงานเทศบาลซึ่งคณะเทศมนตรีแต่งตั้ง และพนักงานสุขาภิบาลซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลแต่งตั้ง

<sup>๓</sup> มาตรา ๖ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมการจอดยานยนต์ในที่จอดยานยนต์ให้เป็นไปตามระเบียบการจอดยานยนต์

(๒) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนยานยนต์ในที่จอดยานยนต์ตามอัตราและวิธีการที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาล แล้วแต่กรณี

(๓) สั่งให้ผู้ขับขี่หยุดยานยนต์ในที่จอดยานยนต์หรือบริเวณใกล้เคียงเพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับการเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนยานยนต์

(๔) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขับขี่ยานยนต์ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าได้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ไปชี้แจงเกี่ยวกับการฝ่าฝืนนั้น ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ออกคำสั่งดังกล่าว ถ้าไม่พบตัวผู้ขับขี่ยานยนต์ ให้ติดไว้กับยานยนต์เพื่อให้ผู้ขับขี่เห็นได้เมื่อมาที่ยานยนต์

<sup>๔</sup> มาตรา ๘ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงสองพันบาท

ส่วนการที่เทศบาลจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒<sup>๕</sup> และมาตรา ๒๙ วรรคสาม<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มอบให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์แทนเทศบาลนั้น เห็นว่า แม้มาตรา ๒๒ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๒ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ โดยมาตรา ๒๒ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ภายในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเทศบาลที่จะแต่งตั้งเอกชนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ดังนั้น เทศบาลจึงไม่อาจมอบอำนาจและหน้าที่ในการเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ให้แก่เอกชน นอกจากนี้ มาตรา ๒๙ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๓ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีการบัญญัติถึงเอกชนไว้ ดังนั้น จึงเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่า เทศบาลไม่อาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้เอกชนจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลแทนเทศบาลได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

---

<sup>๕</sup> มาตรา ๒๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๖</sup> มาตรา ๒๙ ๑.ล.๑

๑.ล.๑

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