

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๑๐๖/๕๕๕๑ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติเห็นชอบให้บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ส่วนราชการต่างๆ ที่กำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมายดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

เนื่องจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการดังกล่าว เป็นปัญหาข้อกฎหมายในการปฏิบัติของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงการคลัง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากกิจการใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนส่วนราชการแล้ว รายได้นั้นควรตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ จึงได้เสนอความเห็นต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) และได้รับความเห็นชอบให้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แล้ว เห็นว่า บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจ จะตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังตาม มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่นั้น สมควรแยกพิจารณาออกเป็น ๓ กรณี ดังนี้

๑. กรณีที่ส่วนราชการได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ โดยภารกิจนั้นเป็นอำนาจหน้าที่

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๔ ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับราชการถ่ายโอนดังกล่าวย่อมตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ (๑๗)^๒ มาตรา ๒๔ (๑๑)^๓ และมาตรา ๒๕ (๑๙)^๔ ซึ่งกำหนดเป็นหลักทั่วไปให้บรรดาค่าธรรมเนียมในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกรุงเทพมหานคร เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นของตน ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประกอบกับในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายที่กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทก็ได้กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกัน เช่น มาตรา ๖๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๖^๖ แห่ง

^๒ มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๗) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๒๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๒๕ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๙) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๖๖ เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๑๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๒ (๔)^๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๘^๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๒๐ (๔)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือ มาตรา ๑๘^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น บรรดาค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมา จึงตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่ต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๕^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ แต่อย่างไร

^๖ มาตรา ๖ บรรดาค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าปรับเนื่องในกิจการซึ่งเทศบาลได้รับมอบให้เป็นเจ้าหน้าที่อนุวัติการตามกฎหมายใด ให้เป็นรายได้ของเทศบาลนั้น

^๗ มาตรา ๑๑๓ กิจการใดที่กฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้นอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับเนื่องในกิจการเช่นนั้น ให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

^๘ มาตรา ๘๒ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ มาตรา ๖๘ กิจการใดที่กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้นอยู่ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับเนื่องในกิจการเช่นนั้น ให้ถือเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

^{๑๐} มาตรา ๘๑ กิจการใดที่มีกฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลหรือนายกเทศมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือกำหนดให้แบ่งรายได้ให้เทศบาล ถ้ากิจการนั้นอยู่ในเขตเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยาหรือนายกเมืองพัทยาเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือให้เมืองพัทยาได้รับส่วนแบ่งรายได้ตามกฎหมายนั้น และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับเนื่องในกิจการเช่นนั้น ให้เป็นรายได้ของเมืองพัทยา

^{๑๑} มาตรา ๙ เงินค่าปรับตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นรายได้ของเทศบาลหรือสุขาภิบาลแห่งท้องถิ่นที่ความผิดได้เกิดขึ้น

^{๑๒} มาตรา ๒๐ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนส่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} มาตรา ๑๘ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่เก็บได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคห้า ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการขุดดินนั้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

๒. กรณีที่ส่วนราชการได้กำหนดหรือแต่งตั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติภารกิจให้แก่ส่วนราชการ ไม่ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นกรณีของการถ่ายโอนภารกิจ ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนด หรือเป็นกรณีที่ส่วนราชการนั้นดำเนินการเอง ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้ทำได้ อันเป็นไปเพื่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การปฏิบัติ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการแทนส่วนราชการ นั้น อันมิใช่เป็นกรณี “ที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตามที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา ๒๓ (๑๗) มาตรา ๒๔ (๑๑) และมาตรา ๒๕ (๑๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังนั้น บรรดาค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตที่ได้รับมา จึง เป็นการรับมาในฐานะผู้กระทำการแทนส่วนราชการ และย่อมไม่ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ต้องส่งคลังตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ เงินคงคลังฯ

๓. กรณีที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ภารกิจที่จะถ่ายโอนนั้น จำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะสามารถปฏิบัติ ภารกิจดังกล่าวได้ ตราบใดที่ยังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมยังไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจนั้นได้ และยังไม่อาจเรียกค่าธรรมเนียมหรือค่าใบอนุญาต ได้ จึงไม่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัย หากต่อไปมีการแก้ไขกฎหมายมอบหมายให้เป็นภารกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรณีย่อมเป็นไปตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในกรณีที่หนึ่ง

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๗