

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีในการดำเนิน
โครงการส่งเสริมการตลาด การท่องเที่ยวเชิงเกษตรและส่งเสริมกลุ่มอาชีพ

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๗๖๓๓ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ดำเนินโครงการส่งเสริมการตลาด การท่องเที่ยวเชิงเกษตรและส่งเสริมกลุ่มอาชีพจังหวัดนนทบุรี เพื่อสนับสนุนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มวิสาหกิจชุมชนและผู้ผลิตสินค้า OTOP และส่งเสริมอาชีพด้านการตลาดและการท่องเที่ยวเชิงเกษตรและด้านศิลปวัฒนธรรม อันติงามของท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้จ้างเหมาบริการผู้โดยสาร ลำละ ๕๐ ถึง ๑๐๐ คน วันละ ๓ ลำ เพื่อจัดกิจกรรมล่องเรือไหว้พระ ๙ วัดรอบเกาะเกร็ด และให้ประชาชนได้ชมและซื้อสินค้าของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่นำสินค้าเข้าร่วมจำหน่ายในพื้นที่ของวัดทั้ง ๙ แห่ง โดยกิจกรรมนี้จะจัดต่อเนื่องทุกวันเสาร์ วันอาทิตย์ และวันหยุดนักขัตฤกษ์ ตลอดปีงบประมาณ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้หารือจังหวัดนนทบุรีว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีจะสามารถดำเนินโครงการดังกล่าวได้หรือไม่ และจังหวัดนนทบุรี เห็นว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวนี้ น่าจะสามารถทำได้ แต่เมื่อจังหวัดนนทบุรีได้หารือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว เห็นว่า แม้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในการทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ส่งเสริมการท่องเที่ยว และส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ แต่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่ายให้ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อไปสักการะ สักขะสถานอันเป็นการประกอบพิธีกรรมเฉพาะตัว ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะดำเนินการได้

ต่อมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นสอดคล้องกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยเห็นเพิ่มเติมว่าการดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะก้าวล่วงไปเป็นผู้จัดการท่องเที่ยวเสียเองอันเป็นการแข่งขันกับเอกชน แต่เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เห็นควรหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาและเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในบริเวณเกาะเกร็ดมีผู้ประกอบการเรือนำเที่ยวที่นักท่องเที่ยวสามารถว่าจ้างให้เรือดังกล่าวพาเที่ยวชมในบริเวณรอบเกาะเกร็ดได้ และสามารถให้จอดตามวัดหรือสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ บริเวณเกาะเกร็ดได้ ขึ้นอยู่กับราคาตกลงกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๔๕ (๘)^๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับ (๑๖) และ (๑๗)^๒ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จะบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอันที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยว และส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการส่งเสริมมิใช่เป็นการเข้าไปดำเนินกิจการนั้น ๆ เสียเอง แต่ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้ดำเนินโครงการส่งเสริมการตลาด การท่องเที่ยวเชิงเกษตรและส่งเสริมกลุ่มอาชีพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี โดยจัดกิจกรรมล่องเรือไหว้พระ ๙ วัดรอบเกาะเกร็ด และได้จ้างเรือให้รับผู้โดยสารจากจุดลงทะเลเป็นล่องเรือไปรอบเกาะเกร็ดโดยจอดตามวัดต่าง ๆ ทั้ง ๙ วัด เพื่อให้ประชาชนไหว้พระ เดินเที่ยวชม และซื้อของในตลาดซึ่งจัดไว้ภายในบริเวณวัด โดยจัดเรือท่องเที่ยววันละสามรอบ บรรทุกผู้โดยสารได้ ๕๐ ถึง ๑๐๐ คนต่อหนึ่งรอบ โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางดังกล่าว ซึ่งมีใช่เป็นเพียงการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว หากแต่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการนำเที่ยวในบริเวณเกาะเกร็ดเสียเอง ประกอบกับในเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า มีผู้ประกอบการเอกชนให้บริการเรือเพื่อเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวบริเวณรอบเกาะเกร็ดอยู่แล้ว โดยสามารถว่าจ้างให้เรือดังกล่าวพาเที่ยวชมในบริเวณรอบเกาะเกร็ด และสามารถให้จอดตามวัดหรือสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ บริเวณเกาะเกร็ดได้ หรือหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ก็อาจประสานงานกับเอกชนที่ให้บริการเรือโดยสารในบริเวณใกล้เคียงให้มารับนักท่องเที่ยวไปตามจุดหมายที่มีการส่งเสริมโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีอาจตกลงกับผู้ให้บริการให้เรียกเก็บค่าโดยสารในอัตราที่สมเหตุสมผล ก็ย่อมกระทำได้ การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีที่จัดหาเรือรับส่งประชาชนไปยังจุดท่องเที่ยวโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจึงอาจเป็นการตัดทางทำมาหาได้ของผู้ประกอบอาชีพ

^๑มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๘) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.ล๑

๑.ล๑

^๒ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๖) ส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๑๗) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ

๑.ล๑

๑.ล๑

ดังกล่าวอยู่ และอาจเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการค้าขายแข่งขันกับเอกชน ทั้งนี้ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๖/๒๕๕๐^๓

ดังนั้น การดำเนินโครงการส่งเสริมการตลาด การท่องเที่ยวเชิงเกษตรและส่งเสริมกลุ่มอาชีพจังหวัดนนทบุรีโดยการจัดกิจกรรมล่องเรือท่องเที่ยวรอบเกาะเกร็ดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีและไม่เก็บค่าโดยสาร จึงไม่อาจกระทำได้

(นายดิศพัทธ์ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๘

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๓๕ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี