

ด่วนมาก

ที่ มท 0804/ว 1267



กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัมรินทร์ กทม. 10200

9 เมษายน 2547

เรื่อง การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่องการให้บริการการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดมหาสารคาม)

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0804/4471 ลงวันที่ 9 เมษายน 2547 จำนวน 1 ชุด
2. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 189/2547 จำนวน 1 ชุด

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีข้อหารือจังหวัดมหาสารคาม ในเรื่องที่ยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามจะตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่องการให้บริการการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545 เพื่อให้บริการทดสอบคอนกรีต คุณสมบัติของดินลูกรัง หินคลุก และหิน การรับน้ำหนักของดิน การรับแรงดึงของเหล็กเส้นเสริมคอนกรีต แก่ส่วนราชการและเอกชนโดยเรียกเก็บค่าบริการ โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าจะสามารถกระทำหรือไม่ สรุปได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 และคณะที่ 2) พิจารณาแล้วเห็นว่า ในฐานะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล การกระทำการใดๆ ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หรือตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ดังนั้น แม้ว่ามาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ จะได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และเรียกเก็บค่าบริการจากการให้บริการดังกล่าวได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ การให้บริการตามมาตรานี้ก็ต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ หรือตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายอื่นกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุก่อสร้างแก่บุคคลอื่นเพื่อเรียกเก็บค่าบริการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามจึงไม่อาจออกข้อบัญญัติเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

สำหรับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามมีเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ในการให้บริการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้าง รวมทั้งมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการนั้น เป็นกรณีที่มีไว้เพื่อการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้างกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามในโครงการก่อสร้างต่างๆ ซึ่งสามารถกระทำได้ เพราะเป็นกิจการและ

ความจำเป็นภายในเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามเอง แต่หากนำไปให้บริการทดสอบ และรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้างแก่บุคคลภายนอกโดยไม่มีอำนาจ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นเจ้าหน้าที่ผู้สั่งการและดำเนินการอาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เพราะเป็นการดำเนินการนอกเหนือวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาพร้อมนี้

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความถูกต้องตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จึงขอแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทุกจังหวัดทราบและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติรวมทั้งแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดทราบด้วย

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนุชา โมกขะเวส)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

กลุ่มงานวินิจฉัยและเรื่องร้องทุกข์

โทร. 0-2241-9034

โทรสาร 0-2241-9035

ด่วนมาก

ที่ มท 0804/4471



กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กทม. 10200

9 เมษายน 2547

เรื่อง การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เรื่อง การให้บริการการทดสอบ
คุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม

- อ้างถึง 1. หนังสือจังหวัดมหาสารคาม ด่วนที่สุด ที่ มท 0857.3/206 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2545
2. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมาก ที่ มท 0804/7092 ลงวันที่ 16 กันยายน 2546

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 189/2547 จำนวน 1 ชุด

ตามที่จังหวัดมหาสารคามได้หารือ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามจะตราข้อบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง การให้บริการการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545 เพื่อให้บริการ
ทดสอบคอนกรีต คุณสมบัติของดินลูกรัง หินคลุก และหิน การรับน้ำหนักของดิน การรับแรงดึงของเหล็กเส้น
เสริมคอนกรีต แก่ส่วนราชการและเอกชน โดยเรียกเก็บค่าบริการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 48
แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า องค์การบริหารส่วน
จังหวัดมหาสารคามไม่สามารถตราข้อบัญญัติดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจรองรับการตรา
ข้อบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ จึงหารือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามมีอำนาจตราข้อบัญญัติดังกล่าวได้
หรือไม่ อย่างไร โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งให้ทราบว่าได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการ
กฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบ นั้น

กระทรวงมหาดไทยขอเรียนว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1
และคณะที่ 2) ได้พิจารณาเรื่องหรือดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ในฐานะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล
การจะดำเนินการใดๆ ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังที่บัญญัติไว้ใน
มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หรือตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้
เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น แม้ว่ามาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการบริหาร
ส่วนจังหวัดฯ จะได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และเรียกเก็บค่าบริการจากการให้บริการดังกล่าวได้โดยตราเป็น
ข้อบัญญัติ การให้บริการตามมาตรานี้ก็ต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ตามพระราชบัญญัติการบริหารส่วนจังหวัดฯ หรือตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายอื่นกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ

หน้าที่ในการให้บริการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้างแก่บุคคลอื่นเพื่อเรียกเก็บค่าบริการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามจึงไม่อาจออกข้อบัญญัติเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้

สำหรับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม มีเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ในการให้บริการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้าง รวมทั้งมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการนั้น เป็นกรณีที่มีไว้เพื่อการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้าง กิจกรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามในโครงการก่อสร้างต่างๆ ซึ่งสามารถกระทำได้ เพราะเป็นกิจการและความจำเป็นภายในเพื่อประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามเอง แต่หากนำไปให้บริการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้างแก่บุคคลภายนอกโดยไม่มีอำนาจ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นเจ้าหน้าที่ผู้สั่งการและดำเนินการอาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เพราะเป็นการดำเนินการนอกเหนือวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนุชา โมกขะเวส)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

กลุ่มงานวินิจฉัยและเรื่องร้องทุกข์

โทร. 0-2241-9034

โทรสาร 0-2241-9035

ด่วนมาก

ที่ นร 0901/0340



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
1 ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ 10200

12 มีนาคม 2547

เรื่อง การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เรื่อง การให้บริการการทดสอบ
คุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545

เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0901.1/ป 0130 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2546
สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
มหาสารคาม เรื่อง การให้บริการการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ขอหารือเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
มหาสารคาม เรื่อง การให้บริการการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545 และสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) จังหวัดมหาสารคาม และ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามแต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 2) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว และมีความเห็น
ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. 0 2222 0206-9 ต่อ 107

ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง

โทร. 0 2222 0206-9 ต่อ 448 (คุณธนาวัฒน์)

โทรสาร 0 2226 5165

www.krisdika.go.th

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เรื่อง การให้บริการ
การทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 0804/9953 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2546 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดมหาสารคามได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามมีมติเห็นชอบให้ตราข้อบัญญัติ เรื่อง การให้บริการการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545 เพื่อให้บริการทดสอบคอนกรีต คุณสมบัติของดินลูกรัง หินคลุก และหิน การรับน้ำหนักของดิน การรับแรงดึงของเหล็กเส้นเสริมคอนกรีตแก่ส่วนราชการและเอกชน โดยเรียกเก็บค่าบริการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แต่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามมีความเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามไม่สามารถตราข้อบัญญัติดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ จึงขอหารือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามมีอำนาจตราข้อบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นดังนี้

1. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นว่า มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติได้ในกรณีต่อไปนี้ (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติหรือให้อำนาจตราข้อบัญญัติ (3) ดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกเก็บค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ จึงเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถให้บริการและเรียกเก็บค่าบริการดังกล่าวจากเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามจึงตราข้อบัญญัติ เรื่อง การให้บริการการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545 ได้

2. ที่ปรึกษาด้านกฎหมายกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า การให้บริการตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องเป็นงานหรือกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ หรือกฎหมายอื่น แต่จากการตรวจสอบไม่ปรากฏกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้าง อีกทั้งงาน

หรือกิจการดังกล่าวก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ก็ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ประกาศกำหนดให้งานหรือกิจการดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 17 (29) ดังนั้น เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามจึงไม่สามารถตราข้อบัญญัติเรื่องการให้บริการการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้างและเรียกเก็บค่าบริการได้

3. คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 2 มีความเห็นแตกต่างและไม่เป็นที่ยุติ จึงให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและยังไม่มีแนวปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้การตอบข้อหารือเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นแนวปฏิบัติให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นต่อไป จึงขอหารือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามจะตราข้อบัญญัติ เรื่อง การให้บริการการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545 ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่าตามมาตรา 48¹ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และอาจเรียกเก็บค่าบริการจากการดำเนินการดังกล่าวได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตราข้อบัญญัติในการเรียกเก็บค่าบริการจากการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 (2)² แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนั้น ยังปรากฏว่ามาตรา 17 (26)³ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

¹ มาตรา 48 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

² มาตรา 51 ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้อำนาจตราข้อบัญญัติ
- (3) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 50

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

³ มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ด้วย ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามตราข้อบัญญัติเรื่องการให้บริการการทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง พ.ศ. 2545 เพื่อให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นโดยเรียกเก็บค่าบริการด้วยนั้น จึงสามารถกระทำได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการให้บริการแก่บุคคลอื่นตาม มาตรา 48⁴ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ หรือตามมาตรา 17 (26)⁵ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้ ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 45⁶ หรือตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การที่จะดำเนินการใดๆ ได้นั้นจะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และการจะตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติได้ ดังที่บัญญัติในมาตรา 51⁷ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และเมื่อปรากฏว่าการให้บริการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้างแก่บุคคลอื่น มิใช่งานในอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และมีได้มีกฎหมายอื่นให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะตราข้อบัญญัติ ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามจะตราข้อบัญญัติเพื่อให้บริการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้างเพื่อเรียกเก็บค่าบริการจากบุคคลอื่นจึงไม่อาจกระทำได้

⁴ โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

⁵ โปรดดูเชิงอรรถที่ 3, ข้างต้น

⁶ มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ่มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁷ โปรดดูเชิงอรรถที่ 2, ข้างต้น

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบและหาข้อยุติในเรื่องนี้ จึงอาศัยอำนาจตามข้อ 12⁸ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 และคณะที่ 2 เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 และคณะที่ 2) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ในฐานะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล การจะดำเนินการใดๆ ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45⁹ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ หรือตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น แม้ว่ามาตรา 48¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ จะได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และเรียกเก็บค่าบริการจากการให้บริการดังกล่าวได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ การให้บริการตามมาตรานี้จะต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ หรือตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้างแก่บุคคลอื่นเพื่อเรียกเก็บค่าบริการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามจึงไม่อาจออกข้อบัญญัติเพื่อดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 และคณะที่ 2) จึงมีมติเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 ฝ่ายที่สอง

อนึ่ง สำหรับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามมีเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ในการให้บริการทดสอบ และรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้างรวมทั้งมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการนั้น เป็นกรณีที่มีไว้เพื่อการทดสอบและรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้างกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามในโครงการก่อสร้างต่างๆ ซึ่งสามารถกระทำได้ เพราะเป็นกิจการและความจำเป็นภายในเพื่อประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามเอง แต่หากนำไปให้บริการทดสอบ

⁸ ข้อ 12 ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกาจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุมจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญ ประธานในที่ประชุมจะให้รอการวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

⁹ โปรดดูเชิงอรรถที่ 6, ข้างต้น

¹⁰ โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, ข้างต้น

และรับรองมาตรฐานวัสดุงานก่อสร้างแก่บุคคลภายนอกโดยไม่มีอำนาจ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้สั่งการและดำเนินการอาจต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เพราะเป็นการดำเนินการนอกเหนือวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม 2547