



แนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ
และแนวทางการตอบข้อหารือเกี่ยวกับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย
นางสาวกิริณี จาระนุ่น
นิติกรชำนาญการพิเศษ
สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น



ขอบเขตการบรรยาย

- อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- การเสนอความเห็นทางกฎหมายในการตอบข้อหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

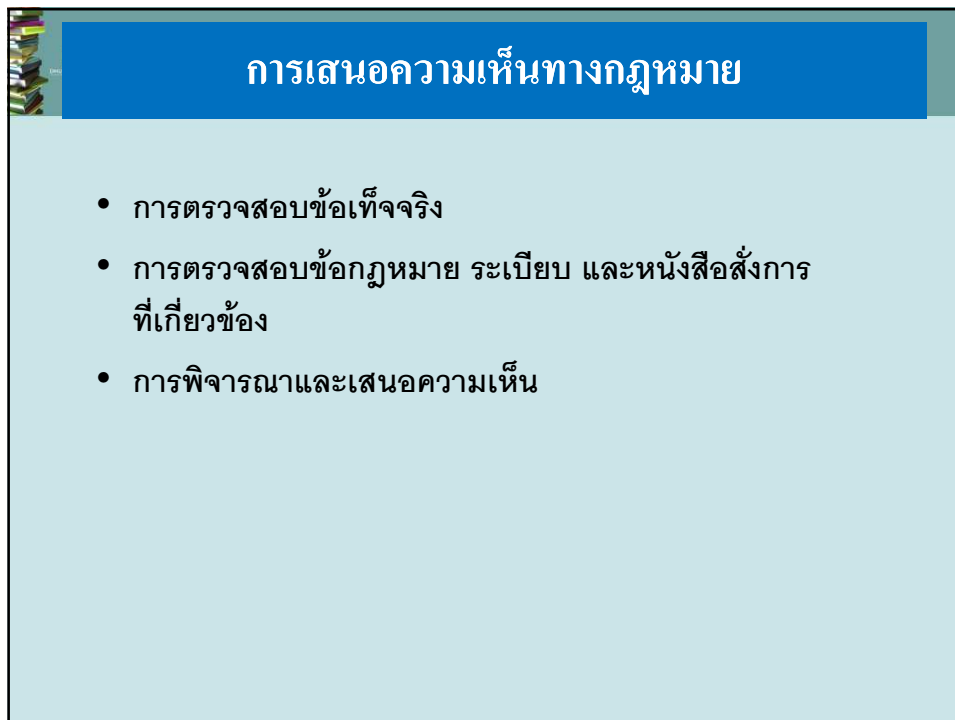
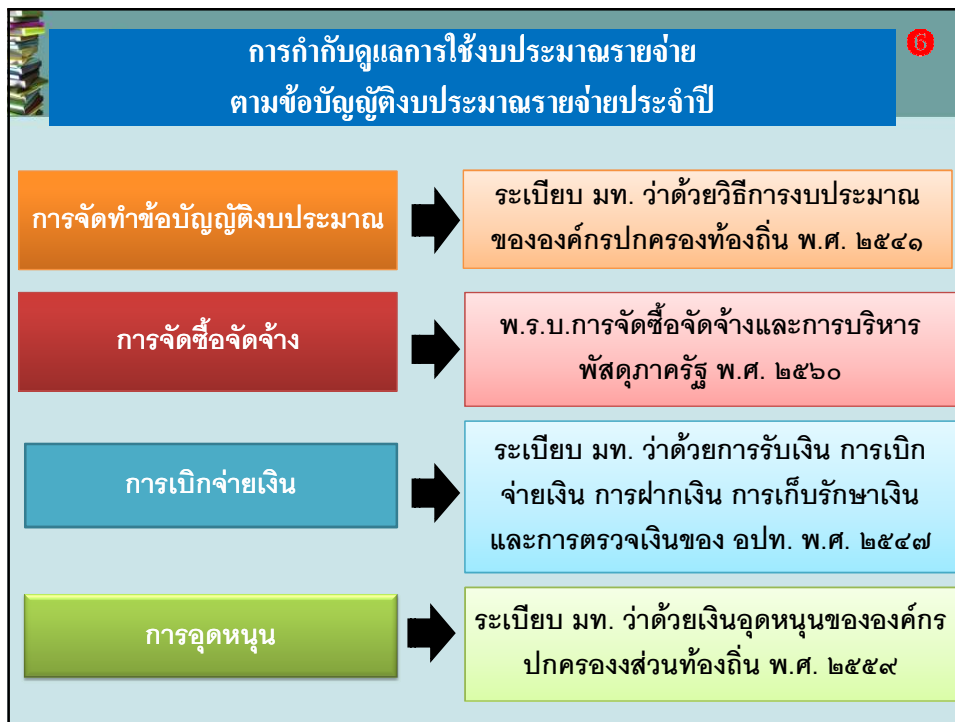


อำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามกฎหมายจัดตั้ง อปท.

อปท.	กฎหมายจัดตั้ง	อำนาจหน้าที่
อบจ.	พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐	ม. ๔๕ เช่น คุ้มครองดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และกิจการในอำนาจหน้าที่ของ อปท. อื่น ตามที่มีกฎกระทรวงกำหนด (กฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๔๑)

อปท.	กฎหมายจัดตั้ง	อำนาจหน้าที่	
		อปท.ต้องทำ	อปท.อาจทำ
เทศบาล	พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖		
	เทศบาลตำบล	ม. ๕๐ เช่น บำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก รักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ	ม. ๕๑ เช่น ให้มีตลาด สุสาน ฼าปน สถาน บำรุงและส่งเสริมการ ประกอบอาชีพ ฯลฯ
	เทศบาลเมือง	ม. ๕๓ เช่น กิจการตาม ม. ๕๐ และให้มีโรงฆ่า สัตว์ ไร่รับจำนำ ฯลฯ	ม. ๕๔ เช่น ให้มีตลาด สุสาน ฼าปน สถาน ให้มีและบำรุง โรงพยาบาล ฯลฯ
	เทศบาลนคร	ม. ๕๖ เช่น กิจการตาม ม. ๕๓ และ ให้มีตลาด ที่จอดรถ ส่งเสริมการ ท่องเที่ยว ฯลฯ	ม. ๕๗ ได้แก่ กิจการตาม ม.๕๔
อบต.	พ.ร.บ.สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗	ม. ๖๗ เช่น บำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ	ม. ๖๘ เช่น ให้มีตลาด บำรุงและ ส่งเสริมการประกอบอาชีพ ฯลฯ

อำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่ อปท.		
ประเภท อปท.	มาตรา ๑๖ (๓๑ เรื่อง)	มาตรา ๑๗ (๒๙ เรื่อง)
อบจ.		✓
เทศบาล	✓	
อบต.	✓	
เมืองพัทยา	✓	
กทม. (ม.๑๘)	✓	✓



การตรวจสอบข้อเท็จจริง

- เพื่อทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ชัดเจน ครบถ้วน ถูกต้อง
- รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ โดย
 - การสอบสวนบุคคล ได้แก่ ผู้กล่าวหา(ถ้าทราบ) ผู้ถูกกล่าวหา พยานบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง
 - ตรวจสอบพยานเอกสารที่เกี่ยวข้อง
 - ตรวจสอบพยานวัตถุ สถานที่ และพยานหลักฐานอื่นตามความจำเป็น

การอ้างอิงกฎหมาย

- กฎหมายว่าด้วยองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น
- พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ฯลฯ
- ระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- หนังสือสั่งการ
- ความเห็นของหน่วยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำพิพากษาศาลต่าง ๆ

ตัวอย่าง : การจ้างเหมารถรับ – ส่ง นักเรียน

ข้อเท็จจริง

- อบต. ด. มี ศพด. 1 แห่ง เด็กนักเรียน 51 คน
- ผู้ปกครองไม่สะดวกในการรับ – ส่ง บุตรหลาน เพราะพ่อแม่เด็กส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทำงานอยู่ในกรุงเทพฯ เด็กจึงอยู่กับปู่ ย่า ตา ยาย ประกอบกับมีฐานะยากจน
- อบต. ด. ได้จ้างเหมาบริการรถรับ – ส่ง เด็กอนุบาล 3 ขวบ จำนวน 2 คัน
- จังหวัดเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวทำให้ผู้ปกครองเกิดความมั่นใจว่า อบต. ได้เอาใจใส่ดูแลบุตรหลาน และเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบต. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. มาตรา 67(5) และ (6) สามารถดำเนินการได้ จึงหารู้ว่าความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่ ???

ตัวอย่าง : การจ้างเหมารถรับ – ส่ง นักเรียน

ประเด็นในการพิจารณา

- การดำเนินการดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบต. หรือไม่ ในเรื่องใดและตามกฎหมายใด
- การจัดการรถรับ – ส่ง บริการโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (บริการฟรี) เป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

ตัวอย่าง : การร้องเรียน – ส่ง นักเรียน

ข้อกำหนด

- พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552
มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย อบต. มีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. ดังต่อไปนี้
(๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
(๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้
(๙) การจัดการศึกษา
(๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

ตัวอย่าง : การร้องเรียน – ส่ง นักเรียน

- หนังสือสั่งการ ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 1442 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2541 เรื่องการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปว่า ให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการในเรื่องที่เป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(๑) เท่าที่จำเป็นและประหยัด
(๒) ไม่ขัดแย้งกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของ อบต. ที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว
(๓) วิธีการจ้างเหมาบริการให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวอย่าง : การร้องเรียนการจ้างเหมารถรับ – ส่ง นักเรียน

- หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0808.2/654
ลงวันที่ 14 มกราคม 2559

ตอบข้อหารือ จ.ชัยนาท กรณี ตบ. สถ. ได้ตรวจสอบพบข้อบกพร่องในการจ่ายเงินเป็นค่าจ้างเหมารถรับ – ส่ง เด็กก่อนวัยเรียน ของ ศพด. อบต.เขาท่าพระ พร้อมพนักงานขับรถยนต์ (จ้างเหมาวันละ 490 บ. 22 วัน เป็นเงิน 10,780 บ.)

ผู้ตรวจสอบเห็นว่า เป็นการเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่าย และมีข้อเสนอแนะให้ อบต. ตรวจสอบและทบทวนการตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายในรายการดังกล่าว

ตัวอย่าง : การร้องเรียนการจ้างเหมารถรับ – ส่ง นักเรียน

ความเห็นของ สถ.

ตามพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา ๑๖(๑๐) กำหนดให้ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.4/ว 1442 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2541 เรื่องการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีที่ อบต.จ้างเหมารถรับ – ส่ง เด็กก่อนวัยเรียนของ ศพด. หากมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสังคมสงเคราะห์ให้แก่เด็กซึ่งอยู่ในครอบครัวที่ยากจน ยากไร้ด้อยโอกาส และประสบปัญหาในการเดินทางมาเรียนที่ ศพด. ประกอบกับได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาคม ก็ถือว่าเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบต.

ตัวอย่าง : การร้องเรียนการจ้างเหมาตรวจสุขภาพประชาชน

ข้อเท็จจริง

- อบต. ต. ได้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการตรวจสุขภาพประชาชนที่มาขอรับบริการตามโครงการตลาดนัดสุขภาพประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้แก่บริษัท ไลฟ์ ไตแอนด์ จำกัด ตามใบสั่งจ้างที่ ๗๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๖ โดยวิธีพิเศษ เหตุผลและความจำเป็นในการสั่งจ้างเพื่อให้บริการตรวจสุขภาพและรักษาพยาบาลเบื้องต้นของประชาชนผู้มาขอรับบริการ มีรายละเอียดตามใบสั่งจ้าง ดังนี้
 - (๑) ค่าจ้างเหมาบริการตรวจ **BKG** จำนวน ๑๕๐ คน ๆ ละ ๒๕๐ บาท เป็นเงิน ๓๗,๕๐๐ บาท
 - (๒) ค่าจ้างเหมาบริการตรวจสุขภาพ จำนวน ๓๕๐ คน ๆ ละ ๔๗๐ บาท เป็นเงิน ๑๖๔,๕๐๐ บาท
 - (๓) ค่าจัดทำเอกสารข้อมูลผลการตรวจ จำนวน ๓๕๐ ชุด ๆ ละ ๕๐ บาท เป็นเงิน ๑๗,๕๐๐ บาท

ตัวอย่าง : การร้องเรียนการจ้างเหมาตรวจสุขภาพประชาชน

- สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดระยอง ได้ตรวจสอบงบการเงินของ อบต. ต. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ และได้มีข้อสังเกตว่า การตรวจสุขภาพดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖๗
- จังหวัดเห็นว่าการเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลตาสีทรีทั้ง ๓ รายดังกล่าว แม้จะเป็นการดำเนินการที่เอื้อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน แต่อาจมิใช่การบริการสาธารณะโดยตรง และการเบิกจ่ายค่าตรวจสุขภาพประจำปีให้แก่ประชาชนยังไม่มีระเบียบกฎหมายหรือหนังสือสั่งการใดให้เบิกจ่ายค่าตรวจสุขภาพประจำปีดังกล่าวได้โดยตรง จึงหาหรือว่าความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่

ตัวอย่าง : หารือการจ้างเหมาตรวจสุขภาพประชาชน

ประเด็นในการพิจารณา

- การดำเนินการดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบต.หรือไม่ ในเรื่องใดและตามกฎหมายใด
- ตรวจสอบสุขภาพประจำปีให้แก่ประชาชนเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

ตัวอย่าง : หารือการจ้างเหมาตรวจสุขภาพประชาชน

ข้อกำหนด

- พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย อบต. มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขต อบต. ดังต่อไปนี้
 - (๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - (๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 - (๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร
- พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้
 - (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
 - (๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

ตัวอย่าง : หารือการจ้างเหมาตรวจสุขภาพประชาชน

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกรรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๖๗ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อนนั้นผูกพันได้แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๕/๒๕๕๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกรณีที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้ดำเนินการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุข โดยซื้อกิจการโรงพยาบาลแล้วจ้างเอกชนมาบริหาร
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๕๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของ อปท. ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ สรุปว่าอำนาจหน้าที่ของ อปท. ย่อมจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่า อปท. นั้นๆ การที่ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้วยก็เพื่อให้มีการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปยังท้องถิ่นมากขึ้น

ตัวอย่าง : หารือการจ้างเหมาตรวจสุขภาพประชาชน

- ความเห็นคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ (ในการประชุมครั้งที่ ๓๙/๒๕๕๗ วันจันทร์ที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗) กรณีข้อหารือของจังหวัดนนทบุรีเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ อบจ. กรณีที่ อบจ. นนทบุรีรับมอบภารกิจศูนย์พิทักษ์เด็กและสตรีจังหวัดนนทบุรี จาก ผวจ. นนทบุรี สรุปได้ว่า เมื่อ อบจ. มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ หาก อบจ. นนทบุรีพิจารณาแล้วเห็นสมควรดำเนินงานบริการสาธารณะดังกล่าว ก็ควรจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวขึ้นเองและดำเนินการเอง
- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวอย่าง : การร้องเรียนหรือการแจ้งเบาะแสตรวจสุขภาพประชาชน

ความเห็น สท./มท.

- อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนในการป้องกันโรค การสาธารณสุข หรือการรักษาพยาบาล ตาม พ.ร.บ. สภาคำบดและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา ๖๗ (๓) และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๑๙)
- กรณีที่ อบต. ต. ประสงค์จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชน ในการป้องกันโรค การสาธารณสุข หรือการรักษาพยาบาล จึงเป็นภาระหน้าที่ของ อบต. ที่จะต้องดำเนินการนั้นเอง ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อบต. จะไม่มอบหมายให้เอกชนโดยจ้างเหมาบริการทางการแพทย์ พยาบาล ห้องแล็บ รวมถึงอุปกรณ์จากสถานพยาบาลของเอกชนมาดำเนินการแทนในลักษณะดังกล่าวมิได้

ตัวอย่าง : การร้องเรียนหรือการแจ้งเบาะแสตรวจสุขภาพประชาชน

- กรณีการวินิจฉัยว่าเป็นรายจ่ายที่จ่ายได้ตามระเบียบ มท. ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินของ อบต. พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖๗ หรือไม่ นั้น ปัจจุบัน มท. ยังไม่ได้ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการกำหนดรายจ่ายเกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการตรวจสุขภาพประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงการกำหนดวิธีการจ้าง ซึ่งรวมถึงการจ้างเหมาบริการไว้ในระเบียบ มท. ว่าด้วยพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และกำหนดหลักเกณฑ์ให้ อบต. ใช้ดุลพินิจในการจ้างเหมาบริการในกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ใดตามที่ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับที่ส่วนราชการอื่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในกิจการเดียวกันนี้ได้ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ หากการดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะต้องได้รับการถ่ายโอนภารกิจนั้นเสียก่อน ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๔๔

หารือ : ส่งเสริมการท่องเที่ยว

ข้อเท็จจริง

- อบจ. นนทบุรี ดำเนินโครงการส่งเสริมตลาด การท่องเที่ยวเชิงเกษตร และส่งเสริมกลุ่มอาชีพจังหวัดนนทบุรี
- กิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ท่องถิ่นด้วยวิธีการจัดล่องเรือ ไหว้พระรอบเกาะเกร็ด ชมและซื้อสินค้า **OTOP** สินค้ากลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน และกลุ่มวิสาหกิจ ชุมชน ทุกวันเสาร์ – อาทิตย์ และวันหยุดนักขัตฤกษ์ตลอด ปีงบประมาณ จำนวน 119 วัน งบประมาณ 4,328,400 บาท
- อบจ. เห็นว่า อยู่ในอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว สามารถกระทำได้

หารือ : ส่งเสริมการท่องเที่ยว

ข้อกฎหมาย

- พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๔๕ อบจ. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขต อบจ. ดังต่อไปนี้
(๗ ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
(๘) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
(๙) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

หารือ : ส่งเสริมการท่องเที่ยว

- กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความใน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

(๑๑) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(๑๒) ส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๑๓) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ

หารือ : ส่งเสริมการท่องเที่ยว

- พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(๑๔) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๑๘) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(๒๔) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒๕) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

หารือ : ส่งเสริมการท่องเที่ยว

- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของ อบจ. ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๕๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของ อบท. เกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์
- คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๙ คดีหมายเลขดำที่ ลต. ๒/๒๕๕๒ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๕๐/๒๕๕๒ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒
- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๕๐๖๓ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ เรื่อง ชักข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดงานของ อบท. กรณีการจัดทำโครงการส่งเสริมพิธีละศีลอดเดือนรอมฎอน
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ส่งเสริม” หมายความว่า เกื้อหนุน ช่วยเหลือ สนับสนุนให้ดีขึ้น

หารือ : ส่งเสริมการท่องเที่ยว

ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗๗/๒๕๕๘

- แม้ว่า อบจ.จะมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและส่งเสริมการแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพได้ ตาม พ.ร.บ.อบจ.ฯ ม.๔๕(๘) ประกอบกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๑) (๑๖) และ (๑๗)
- แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการส่งเสริม มิใช่การเข้าไปดำเนินกิจการนั้น ๆ เสียเอง

หารือ : ส่งเสริมการท่องเที่ยว

- เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อบจ. ดำเนินโครงการดังกล่าว โดยได้จ้างเรือให้รับผู้โดยสารจากจุดที่ลงทะเลเป็นล่องเรือไปรอบเกาะเกร็ด โดยจอดตามวัดต่าง ๆ ๙ วัดรอบเกาะเกร็ด เพื่อให้ประชาชนไหว้พระ เดินเที่ยวชม และซื้อของในตลาดที่จัดไว้ภายในบริเวณวัด โดยจัดเรือวันละ ๓ รอบ (บรรทุกได้รอบละ ๕๐ – ๑๐๐ คน) โดยประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่ง**มิใช่เป็นเพียงการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว หากแต่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการนำเที่ยวเสียเอง**
- ประกอบกับมีผู้ประกอบการเอกชนให้บริการเรืออยู่แล้ว การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการตัดทางทำมาหาได้ของผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว และอาจเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามรัฐกระทำการค้าขายแข่งขันกับเอกชน

ตัวอย่าง : การให้ทุนการศึกษาพยาบาลศาสตรบัณฑิต

- อบจ. ส. ได้ตั้งงบประมาณอุดหนุนให้กับวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนี จังหวัด ส. เพื่อเป็นทุนสนับสนุนการศึกษาสำหรับนักศึกษาหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต ตามโครงการสร้างพยาบาลชุมชนเพื่อพัฒนาระบบสุขภาพชุมชนของจังหวัด
- สนับสนุนทุนการศึกษาจำนวน ๗ ทุน ทุนละ ๓๐,๐๐๐ บาท ต่อปี ต่อเนื่องเป็นเวลา ๔ ปี ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๕๒ – ปีการศึกษา ๒๕๕๕ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๔๐,๐๐๐ บาท โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการเล่าเรียน ค่าบำรุงการศึกษาตามภาคปีการศึกษากำหนด โดยผู้รับทุนทุกคนต้องจัดทำสัญญาผูกพันกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยมีข้อกำหนดในการปฏิบัติงานชุดให้ทุนที่โรงพยาบาลที่อยู่ในภูมิลำเนาของตนเองซึ่งอยู่ในจังหวัด

ตัวอย่าง : การให้ทุนการศึกษาพยาบาลศาสตรบัณฑิต

- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด เห็นว่าการดำเนินการโครงการดังกล่าวมิใช่ภารกิจด้านการศึกษา แต่เป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ในระดับจังหวัด ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะอนุกรรมการอำนวยการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ตามข้อ ๑ ของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการให้บริการสาธารณะ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

ตัวอย่าง : การให้ทุนการศึกษาพยาบาลศาสตรบัณฑิต

- จังหวัดเห็นว่าการเบิกจ่าย เงินอุดหนุนดังกล่าวเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัด
- สำนักฯ เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมถึงการให้ทุนการศึกษา จึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการอำนวยการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด จึงหาหรือว่าความเห็นสำนักฯ ถูกต้องหรือไม่

ตัวอย่าง : การให้ทุนการศึกษาพยาบาลศาสตรบัณฑิต

ประเด็นในการพิจารณา

การให้ทุนการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ???

ตัวอย่าง : การให้ทุนการศึกษาพยาบาลศาสตรบัณฑิต

ความเห็น

- การพิจารณาว่าโครงการหรือกิจการที่ อปท. ได้จัดทำขึ้นนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริง เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้น กิจกรรมของโครงการ วัตถุประสงค์ และผลในการดำเนินการตามโครงการ ซึ่งโครงการหรือกิจกรรมที่จัดทำขึ้นอาจอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามที่กฎหมายกำหนดในหลายด้านก็ได้

ตัวอย่าง : การให้ทุนการศึกษาพยาบาลศาสตรบัณฑิต

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์ จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

ตัวอย่าง : การให้ทุนการศึกษาพยาบาลศาสตรบัณฑิต

- คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการที่ อปท. จะให้การส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ไว้ ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๓๓/๒๕๕๑ สรุปได้ว่า อปท. มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาโดยการสนับสนุนหรือดำเนินการใดๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาในท้องถิ่น

สำหรับการจัดการศึกษานั้น อปท. มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับประเภทของ อปท. อำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง อปท. นั้น ความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องกาภายในท้องถิ่น ฉะนั้น การที่ อปท. ใดจะส่งเสริมการศึกษาให้แก่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมาสังกัด อปท. ด้วยการจ้างครู การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ และสื่อการเรียนการสอนที่จำเป็น จึงสามารถกระทำได้

ดังนั้น อบจ. จึงอาจส่งเสริมหรือสนับสนุนการศึกษาให้แก่หน่วยงานหรือสถานศึกษาตามขอบอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง อปท. หรือกฎหมายอื่นใดที่กำหนดในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของ อบจ. ไว้ เช่น โดยการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ สื่อการเรียนการสอนที่จำเป็น หรือการจ้างครู

ตัวอย่าง : การให้ทุนการศึกษาพยาบาลศาสตรบัณฑิต

- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๑๓๖๕ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๐
หลักเกณฑ์ในการตั้งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นทุนการศึกษา
สำหรับเด็กนักเรียน นักศึกษา ผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่น สรุปได้ว่า เนื่องจากองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนา ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและ
ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจน ให้ประชาชนได้รับการศึกษาอบรม ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ จึงกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อ
เป็นทุนการศึกษา สำหรับเด็กนักเรียน นักศึกษาและผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่นไว้ โดยในข้อ ๒
กำหนดว่า ต้องเป็นการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษา และผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ เด็กกำพร้า เด็ก
ยากจน และคนพิการในท้องถิ่น ต้องเป็นการศึกษาในหลักสูตรที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน
(ซึ่งรัฐจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย) หรือเทียบเท่า แต่ต้องไม่สูงกว่าระดับปริญญาตรี สำหรับการให้
ความช่วยเหลือแก่นักเรียนที่ศึกษาในหลักสูตรไม่เกินการศึกษาขั้นพื้นฐาน อปท.สามารถให้ความ
ช่วยเหลือเป็นค่าวัสดุอุปกรณ์การเรียน ชุดนักเรียน และค่าหนังสือเรียนได้ตามความจำเป็น เหมาะสม
โดยคำนึงสถานะทางการคลัง

ตัวอย่าง : การให้ทุนการศึกษาพยาบาลศาสตรบัณฑิต

สรุป

- เมื่อพิจารณาตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๑๓๖๕
ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๐ หลักเกณฑ์ในการตั้งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นเพื่อเป็นทุนการศึกษาสำหรับเด็กนักเรียน นักศึกษา ผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่น
(ซึ่งเป็นหนังสือที่ อบจ. ใช้เป็นแนวทางในการตั้งงบประมาณให้ทุนการศึกษา)
การให้ทุนการศึกษาจึงมีลักษณะเป็นการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือบุคคลหนึ่ง
บุคคลใด ให้มีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนได้ โดยการให้การช่วยเหลือเป็นค่าเล่าเรียน
ค่าธรรมเนียมการศึกษา วัสดุ อุปกรณ์การเรียน เป็นต้น ซึ่ง อบจ. มีอำนาจหน้าที่ตาม
กฎหมายในการสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ
ผู้ด้อยโอกาส การให้ทุนการศึกษาจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบจ. อันเกี่ยวกับการ
สังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก รวมทั้งผู้ด้อยโอกาสได้

ตัวอย่าง : การให้ทุนการศึกษาพยาบาลศาสตรบัณฑิต

- การให้ทุนการศึกษาจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ในเรื่องการศึกษาหรือไม่นั้น เห็นว่า หากการให้ทุนการศึกษาได้กระทำไปเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่าย อันเกี่ยวกับการศึกษาดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้ผู้ได้รับทุนการศึกษาได้เรียนรู้ เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคล อันอยู่ในความหมายของคำว่า “การศึกษา” ตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ แล้ว ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาหรือส่งเสริมการศึกษาด้วย
- **ข้อสังเกตเพิ่มเติม :** องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการศึกษาตามหลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ???