

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ในเรื่องที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515

การพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นกิจการสาธารณูปโภคหลักที่มีการดำเนินการอยู่อย่างแท้จริงในประเทศไทย ซึ่งได้แก่ การรถราง การชุดคลอง การประปา การชลประทานและการไฟฟ้า นั้น อาจจะต้องพิจารณาออกไปเป็นสองช่วงเวลา ก็คือ ระยะเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (3.1) และช่วงเวลาหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว (3.2) โดยจะได้นำเอาแนวทางการวินิจฉัยตีความกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีเหล่านี้ไว้ในหลายครั้งหลายคราวมาอธิบายในเรื่องพัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นก่อนมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในระยะแรกที่มีการตรากฎหมายจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ กฎหมายจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทุกลักษณะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างจำกัด และให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำสาธารณูปโภค ซึ่งแม้กฎหมายเหล่านี้จะช่วยให้สามารถกระทำได้ แต่ก็อยู่ในขอบเขตที่จำกัด และจะต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือขั้นตอน ตามแต่ที่จะมีกฎหมายเฉพาะเรื่องสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภคในกรณีนั้น ๆ จะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องเฉพาะเหล่านั้นไว้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะต้องไปดำเนินการขออนุญาต ขออนุมัติหรือขอรับสัมปทาน หากว่าตนจะดำเนินการจัดทำ

บริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภคในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ จากรัฐมนตรีผู้มีอำนาจหรือจาก
หน่วยงานของรัฐที่มีความรับผิดชอบในบริการสาธารณะหรือในกิจการสาธารณูปโภคนั้น ๆ
โดยตรงเสียก่อน อาทิเช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะดำเนินกิจการไฟฟ้า
กิจการประปา อันเป็นกิจการที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใด
ประกอบกิจการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี (ในกรณีนี้คือ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งกิจการไฟฟ้าและกิจการประปา แต่ต่อมาได้
เปลี่ยนแปลงเป็นรัฐมนตรีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับกิจการประปา) องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จะต้องไปขอรับสัมปทานหรือขออนุญาตดำเนินกิจการจาก
รัฐมนตรีมหาดไทยเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

เหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคสมัยแรกของการพัฒนาระบบองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการในเรื่องสาธารณูปโภคหรือบริการ
สาธารณะที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นกำหนดไว้ เช่นนี้ เนื่องมาจากในช่วงก่อนปี 2542 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ที่ “จำกัด” และหน่วยงานของรัฐในรูปแบบของส่วนราชการ
(กระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลาย) และรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะให้ดำเนินกิจการ
สาธารณูปโภค เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ “โดยทั่วไป” ในภารกิจของรัฐ
ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะขยายการดำเนินงานให้บริการประชาชนของ
ตนเองออกไปในเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้แล้ว ก็ต้องได้รับสัมปทาน เห็นชอบ หรือต้อง
ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลเรื่อง นั้น ๆ พิจารณากำหนดขึ้น
โดยดูจากความพร้อมและความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเสียก่อน

เทคนิคทางกฎหมายที่รองรับหลักการการมีอำนาจจำกัดขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นตามแนวทางดังกล่าวมานี้ ปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ทุกประเภทโดยเฉพาะในบทมาตราราวด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะ
ขึ้นต้นด้วยถ้อยคำที่ว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” แล้วจึงบัญญัติว่าท้องถิ่นนั้น ๆ จะมี
อำนาจหน้าที่อย่างใดบ้าง ซึ่งย่อมาหมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจ
หน้าที่ในเรื่องกิจการนั้น ๆ ก็ต่อเมื่อได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติ
เกี่ยวกับเรื่องนั้นไว้เสียก่อนนั่นเอง

ตัวอย่างของบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนด
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างจำกัดเหล่านี้ก็เช่น ในพระราชบัญญัติเทศบาล

พ.ศ. 2446 ที่บัญญัติไว้ในหลายมาตราทำนองนี้ เช่น ในกรณีเทศบาลตำบล ซึ่งมีกฎหมายกำหนดอำนาจนี้ไว้ว่า

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

หรือในกรณีเทศบาลเมือง ซึ่งมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในอีกมาตราหนึ่งว่า

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

สำหรับกรณีเทศบาลนครการบัญญัติอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 ก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน โดยในมาตรา 56 ได้กำหนดว่า



มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำใน
เขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

ฯลฯ

แม้แต่สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุด
และเป็นนครหลวงของประเทศ อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
ก็มีลักษณะทำนองเดียวกันนี้ ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 89 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว
ว่า

มาตรา 89 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่
ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติ
กรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
กรุงเทพมหานคร
- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ฯลฯ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคต่าง ๆ “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น” เช่นนี้เองที่อธิบายลักษณะของการมีอำนาจจำกัดของท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน และเป็นสาเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่ประสงค์จะดำเนินการบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภคที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ จะต้องขออนุญาต ขออนุมัติ หรือขอสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ควบคุมดูแลหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เสียก่อน

ดังนั้น เมื่อมีกฎหมายหลักที่กำหนดห้ามมิให้ “ผู้ใด” ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งก็คือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 วางหลักเกณฑ์ว่า กิจการสาธารณูปโภคอันได้มีการกำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ เช่น กิจการรถไฟ รถราง การไฟฟ้าหรือการประปา ฯลฯ จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานทุกคนจากรัฐมนตรีก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพและมีความพร้อมในการดำเนินการเรื่องเหล่านี้ จึงจะต้องขอสัมปทานหรือขออนุญาตดำเนินการประปาสำหรับเทศบาล หรือการผลิตไฟฟ้าในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรัฐมนตรีมหาดไทยมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นในเวลาต่อมา

เห็นควรบันทึกไว้ด้วยว่า การจะต้องขออนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อนตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในกิจการสาธารณูปโภคประเภท ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น จากการตีความของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการให้อนุญาตดำเนินการต่าง ๆ (ซึ่งกฎหมายมักจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาตหรือให้สัมปทาน) ไม่เพียงแต่ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมาขออนุญาตหรือขอรับสัมปทานในกิจการเหล่านี้เท่านั้น แต่แม้กระทั่งรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะกำหนดให้มีหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว เช่นกรณี การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค ก็ยังเคยถูกวางหลักเกณฑ์ให้จะต้องมาขอรับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน จึงจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของตนได้เสียด้วยซ้ำ แต่ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย) ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 252/2525 ในเดือนมิถุนายน 2525 แล้วว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะได้ให้อำนาจดำเนินการในกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ได้โดยตรงอยู่แล้ว จึงไม่ต้องตกอยู่ภายใต้หลักการ

ต้องมาขออนุญาตหรือขอรับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามประกาศ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 อีก

3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการตราพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อให้เกิดความ
เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น โดยนอกจากจะได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะใน
หมวด 14 แล้ว บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวหลายมาตราก็ได้บัญญัติรับรองสิ่งที่เรียกว่า หลัก
ความเป็นอิสระของท้องถิ่น หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน
ท้องถิ่น และหลักการมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ
และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กร
ปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ ในมาตรา 284 วรรคแรก วรรคสองและวรรคสาม ยังได้ขยายความ
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไป
อย่างชัดแจ้ง และกำหนดให้มีการตรากฎหมาย เพื่อรองรับการกำหนดอำนาจหน้าที่ทั่วไป
ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนอีกด้วยโดยได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการ
กำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมี
อำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึง
การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มี

กฎหมาย

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ฯลฯ

โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 284 วรรคสาม เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2542 รัฐสภาได้ให้ความเห็นเห็นชอบให้ตรา
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อบัญญัติรายละเอียดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทั่วไปของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เป็นการเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่
จำกัดของท้องถิ่น ให้เปลี่ยนเป็นการให้องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามที่มาตรา 284
วรรคแรกของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่
ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักอันได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหาร
ส่วนตำบล ไว้ในมาตรา 16 ให้มีอำนาจและหน้าที่รวม 31 ประการ ซึ่งครอบคลุมการจัดระบบ
บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในเรื่องการสาธารณสุขโรค
การสาธารณสุขการ การขนส่งและวิศวกรรมจราจร ฯลฯ¹ และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ

¹ มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ
สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
ของท้องถิ่น

- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบซ้อนทับกับเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในมาตรา 17 ให้เป็นผู้สนับสนุนประสานความร่วมมือและแบ่งสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมทั้งสิ้น .29 ประการซึ่งครอบคลุมไปถึงการขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด รวมทั้งการสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ฯลฯ²

-
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 - (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 - (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 - (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
 - (24) การจัด การ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - (25) การผังเมือง
 - (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
 - (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 - (28) การควบคุมอาคาร
 - (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 - (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

² มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้้องการบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานขึ้นส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

ในส่วนของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดและเป็นกรณีที่เป็นประเด็นศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดทำบริการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนนี้ในมาตรา 18 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และ มาตรา 17 ทั้งสองมาตราดังกล่าว

ข้อที่พึงตระหนักในความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ซึ่งบัญญัติรองรับหลักการในเรื่องการมีอำนาจทั่วไปของท้องถิ่น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 284 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็คือ บทบัญญัติทั้งสามมาตราที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทต้องดำเนินการให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองนั่นก็คือ การที่ไม่มีข้อกำหนดจำกัดอำนาจเช่นที่เคยมีอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ระบุว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” หรือ “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น” อีกต่อไปแล้วในกฎหมายฉบับนี้นั่นเอง

หลังการบังคับใช้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน พ.ศ. 2542 ไม่นานนัก ก็มีการปัญหาที่เป็นจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นกรณีหรือข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา อันเป็นการให้ความเห็นที่สำคัญที่สุดที่ยืนยันหลักการใหม่ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ที่ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แปรสภาพจากการเป็นอำนาจหน้าที่ที่จำกัดภายใต้บังคับของ

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กฎหมายอื่น กลายเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อไปแล้ว โดยปรากฏในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา) เรื่องเสร็จที่ 532/2546 เรื่องอำนาจหน้าที่การปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาของเทศบาลนครสมุทรสาคร ซึ่งได้กลายเป็นมาตรฐานใหม่ในการตีความและการใช้อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบอยู่ในปัจจุบันนี้

ในกรณีดังกล่าว เทศบาลนครสมุทรสาคร ซึ่งเคยได้รับสัมปทานประกอบกิจการประปาในเขตเทศบาลมาตั้งแต่ปี 2522 จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 มีความประสงค์จะปรับอัตราค่าบริการประปาได้แก่น้ำประปาและค่ารักษามาตรวัดน้ำให้สูงขึ้นตามที่สภาเทศบาลนครสมุทรสาครให้ความเห็นชอบไว้ จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2546 ว่า เทศบาลจะมีอำนาจตราเทศบัญญัติเปลี่ยนแปลงค่าบริการประปาได้เองโดยมิต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานในการดำเนินกิจการนี้มาตั้งแต่ต้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ 1 ที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาเรื่องนี้เห็นว่า ปัญหาเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่มีกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ควรจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ จึงเสนอและได้รับความเห็นชอบจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้นำเรื่องขึ้นเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ 1 และคณะที่ 2 ประชุมพิจารณาร่วมกันเพื่อตอบข้อหารือดังกล่าว ต่อมา เมื่อพิจารณาไปจนกระทั่งสามารถสรุปแนวทางที่จะตอบข้อหารือได้เป็นสองทาง ซึ่งมีความเห็นแตกต่างกันอยู่ในที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองคณะ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าข้อกฎหมายในเรื่องที่หารือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจึงได้ให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองคณะเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว มีมติดังที่ปรากฏอยู่ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 532/2546 ในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

“เห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 53 และมาตรา 56 บัญญัติให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีการประปาในเขตเทศบาล ประกอบกับ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้อำนาจเทศบาลที่จะจัดบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และแม้ว่ามาตรา 53 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จะบัญญัติโดยมีเงื่อนไขว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ซึ่งมีความหมายว่า แม้จะมีหน้าที่ที่ต้องกระทำกิจการประปา แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องขอ อนุญาตหรือขอสัมปทานก็จะต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อน แต่ต่อมาเมื่อมีการตรา พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ขึ้นใช้บังคับในปี 2542 แล้ว มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลขึ้นใหม่ เป็นให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการสาธารณูปโภคด้วย กรณีจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบกิจการประปา ตามข้อยกเว้นของข้อ 6 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58ฯ ที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือ ได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีในการประกอบกิจการแต่อย่างใด”

ดังนั้น ตามประเด็นข้อหาหรือของเทศบาลนครสมุทรสาคร คณะกรรมการ กฤษฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงมีความเห็นว่า เทศบาลนคร สมุทรสาครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาได้เอง โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทานที่ได้รับจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยก่อนหน้านี้แต่อย่างใด

แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 532/2546 โดยมติที่ประชุมใหญ่ กรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารทั้งหมดตามมติคณะรัฐมนตรี ดังที่ระบุไว้ในหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ 11310/2482 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2482 จึง เป็นการรับรองยืนยันหลักการมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลัง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และภายหลังการมีผลใช้ บังคับของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างแจ่มชัด และเป็นการยืนยันว่าแม้ว่าจะเป็นการดำเนินการอัน เป็นสาธารณูปโภคอันเป็นกรณีที่ระบุไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 แต่เมื่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่กำหนดไว้อย่างแจ่มชัดตามกฎหมาย

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ในอำนาจหน้าที่เหล่านั้นได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อนดังที่มีระบุไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวอีก และเมื่อมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ตามกฎหมาย การดำเนินการดังกล่าวก็จึงเป็นกรณีที่ “มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการนั้น” ที่บทบัญญัติมาตรา 6 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวระบุว่า “ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น” ซึ่งย่อมไม่ใช่และไม่เป็นการกระทำความผิดตามข้อ 16 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวที่กำหนดบทลงโทษไว้ด้วยแต่อย่างใด นั่นเอง