



ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๓๙๙๕๑

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กทม. ๑๐๒๐๐

๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ทารือการจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๗

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย

อ้างถึง หนังสือจังหวัดเชียงราย ที่ ขร ๐๐๒๓.๔/ ๒๕๖๐๘ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗

ตามที่จังหวัดเชียงรายได้ขอหารือเกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๗ กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายได้เสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าวและส่งคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย โดยเห็นว่าข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายมีอำนาจออกประกาศยกเว้นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักในโรงแรมเป็นการชั่วคราวได้ครั้งละไม่เกิน ๓ เดือน ถือเป็นการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้บุคคลใดมีอำนาจยกเว้นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามที่จังหวัดเชียงรายหารือมาประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ กำหนดว่า ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ และ (๓) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕๐ ดังนั้น กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะตราข้อบัญญัติใดขึ้นใช้บังคับ จะต้องกระทำเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือเมื่อมีกฎหมายอื่นบัญญัติกำหนดไว้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นไว้ หรือเพื่อการดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น โดยการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสองได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ กล่าวคือ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติแล้ว ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

/พระราช...

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๕ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑ ได้กำหนดให้ผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมที่เสียค่าเช่าห้องพักเสียค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ และตามข้อ ๒ กำหนดว่า การออกข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมให้เรียกเก็บได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าเช่าห้องพัก และข้อ ๓ กำหนดให้บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อ ๒ ไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพักและนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๕ ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดประสงค์จะให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมแล้ว ก็ต้องตราเป็นข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว โดยเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นชอบแล้วต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาตรวจสอบถึงความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นและความเหมาะสมในเรื่องรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะไปดำเนินการโดยวิธีอื่น เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้โดยไม่ตราเป็นข้อบัญญัติให้ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้

กรณีที่จังหวัดเชียงรายหรือมาดังกล่าวนั้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓ ที่บัญญัติให้เพิ่มเติมความว่า “เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและส่งเสริมการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงราย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายมีอำนาจออกประกาศยกเว้นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามวรรคหนึ่ง เป็นการชั่วคราวได้ ครั้งละไม่เกิน ๓ เดือน” ขึ้นเป็นข้อ ๕ วรรคสอง ของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายชั่วคราวว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดดอนมดิต “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายชั่วคราวว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายของมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว เห็นว่า การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าว กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องออกเป็นข้อบัญญัติ ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือเมื่อออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนี้แล้ว ต่อมาประสงค์จะยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียม ต้องออกเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

/โดยข้อบัญญัติ...

โดยข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นต้องได้รับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายขึ้นใช้บังคับแล้วต่อมาประสงค์จะยกเลิกการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกตลอดไป หรือเพียงชั่วคราวระยะเวลาใดๆ ก็ต้องกำหนดเรื่องนี้โดยออกเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและให้ความเห็นชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะไปออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายเพื่อบอานาจให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายไปประกาศกำหนดยกเว้นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวโดยไม่ออกเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งจะเป็นการตัดอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย จึงเป็นการไม่ชอบ กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของจังหวัดเชียงรายดังกล่าว

๒. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ กำหนดว่า ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท้วงติงได้ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวที่มีใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วให้ใช้บังคับได้ ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคราวต่อไปให้นำข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่ออนุมัติ และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อนุมัติให้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น ดังนั้น เหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท้วงติงได้เท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายในฐานะที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ควรที่จะได้ตรวจสอบว่าในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายชั่วคราวว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติ “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายชั่วคราว เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๒” พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายชั่วคราวว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติ “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายชั่วคราว เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒” พ.ศ. ๒๕๔๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายได้ดำเนินการออกข้อบัญญัติชั่วคราวถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ กำหนดหรือไม่ ประการใด ซึ่งหากปรากฏว่าการดำเนินการออกข้อบัญญัติชั่วคราวดังกล่าวกระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายทราบและดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายมีความเห็นว่าข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมดังกล่าว เป็นข้อบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายในฐานะที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

/เชียงราย...

เชียงรายก็สามารถชี้แจงแนะนำองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น เพิกถอน หรือแก้ไขข้อบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำดังกล่าวก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ที่อยู่ในเขตอำนาจให้เพิกถอนข้อบัญญัติดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนได้ด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายจรินทร์ จักกะพาก)
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
๑๒๕-๐.๕๗.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
โทร./โทรสาร ๐ ๒๒๔๑ ๙๐๓๖