

บันทึก

เรื่อง เงินค่าปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.๒๕๒๒

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๗/๑๔๗๖๙ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตีความมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า “ท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด” หมายถึง ท้องถิ่นที่มีรูปแบบการปกครองตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ แต่ไม่รวมถึงท้องถิ่นในรูปเทศบาลหรือกรุงเทพมหานคร” กับความเห็นที่ว่า “ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดท้องถิ่นแล้ว เงินค่าปรับที่ท้องถิ่นนั้นได้รับยอมตกเป็นของท้องถิ่นทั้งหมด การที่กระทรวงมหาดไทยจะประกาศกำหนดให้เทศบาลเป็นท้องถิ่นตามมาตรา ๑๔๖ เพื่อให้เทศบาลได้รับเงินค่าปรับทั้งหมดนั้นไม่อาจกระทำได้” นั้น

บัดนี้ กระทรวงมหาดไทยได้จัดให้มีการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมตำรวจ กรมการปกครอง กรมทางหลวง กรมบัญชีกลาง และสำนักงบประมาณเพื่อกำหนดระเบียบการส่งมอบและการแบ่งเงินค่าปรับส่วนที่เป็นของท้องถิ่น ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่าจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การกำหนดให้แบ่งเงินค่าปรับดังกล่าวแก่ท้องถิ่นย่อมไม่อาจทำให้เกิดความเป็นธรรมได้ เพราะเงินค่าปรับนั้นได้รับจากทุกท้องถิ่นซึ่งต่างก็มีภาระในการจัดการจราจรในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนทั้งสิ้น แต่ตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยไม่อาจแบ่งเงินค่าปรับนี้กลับไปให้ท้องถิ่นต่างๆ ได้ตามความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นหากแต่ต้องแบ่งให้แก่เทศบาลในจังหวัดได้แต่เพียงอย่างเดียว เว้นแต่ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดท้องถิ่นตามความในมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ แล้ว ท้องถิ่นต่าง ๆ จึงจะได้รับเงินค่าปรับไปทั้งหมดแต่ขณะเดียวกันเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภาระด้านการจราจรอยู่ไม่น้อยก็จะไม่อาจได้รับเงินค่าปรับนี้ เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นที่กระทรวงมหาดไทยจะประกาศกำหนดให้เทศบาลเป็นท้องถิ่นตามมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้โดยเหตุนี้ที่ประชุมจึงมีความเห็นว่า ตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้ที่ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดท้องถิ่นตามความในมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ นั้น ก็เพื่อจะใช้เป็นทางออกสำหรับกำหนดในท้องถิ่นที่เห็นว่ามีภารกิจด้านการจราจรมากได้รับเงินค่าปรับนี้ด้วยแต่ในขณะเดียวกันเทศบาลซึ่งเป็นท้องถิ่นที่มีภารกิจด้านการจราจรมากอยู่แล้วก็จะต้องมีสิทธิได้ส่วนแบ่งเงินค่าปรับนี้อยู่ต่อไป แม้ว่าจะมีการ หรือมิฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยก็น่าจะสามารถกำหนดให้เทศบาลเป็นท้องถิ่นที่ประกาศกำหนดได้ เพื่อให้มีสิทธิได้รับส่วนแบ่งจากเงินค่าปรับนี้ต่อไป นอกจากนี้ยังมีความเห็นต่อไปอีกว่าคำว่า “หรือให้ตกเป็นของท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดทั้งหมด”ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติ

ดังกล่าวนั้น โดยเจตนารมณ์แล้วน่าจะหมายความว่า ให้เงินค่าปรับนั้นตกเป็นของท้องถิ่นทั้งหมด คือ เดิมเป็นของท้องถิ่นในอัตราร้อยละห้าสิบ แต่ถ้าได้ประกาศกำหนดให้ตกเป็นของท้องถิ่นทั้งหมด เงินค่าปรับนั้นย่อมจะตกเป็นของท้องถิ่นทั้งจำนวนไม่ต้องนำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้กับความเห็นของที่ประชุมดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่ เพียงใด นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยขอหารือเพิ่มเติมด้วยว่า เงินค่าปรับตามมาตรานี้ที่กำหนดให้แบ่งให้ท้องถิ่นร้อยละห้าสิบของเงินค่าปรับนั้น จะถือว่าเงินค่าปรับนี้เป็นของกรุงเทพมหานคร เทศบาล หรือท้องถิ่น ตั้งแต่เมื่อพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับหรือตั้งแต่วันที่ได้แบ่งให้และเงินค่าปรับส่วนที่ได้รับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแต่ยังมีได้แบ่งให้ จะต้องนำมาแบ่งให้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล หรือท้องถิ่น ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมตำรวจ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เข้าใจได้ว่าเหตุที่กระทรวงมหาดไทยขอให้พิจารณาทบทวนปัญหาในเรื่องนี้ เนื่องจากที่ประชุมของกระทรวงมหาดไทยร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเห็นว่าสมควรจะให้เงินค่าปรับจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ได้รับในเขตจังหวัดใดตกเป็นของท้องถิ่นในจังหวัดนั้นทั้งหมด แต่โดยที่มาตรา ๑๔๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้ว่า เงินค่าปรับที่ได้รับในเขตจังหวัดใดให้แบ่งให้แก่เทศบาลในจังหวัดนั้น ในอัตราร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินค่าปรับ ดังนั้น สำหรับเทศบาลจึงไม่อาจได้รับเงินค่าปรับทั้งหมดได้ กระทรวงมหาดไทยจึงจะใช้วิธีประกาศกำหนดให้เทศบาลเป็นท้องถิ่นตามมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ในกรณีเช่นนี้จึงมีปัญหาว่กระทำได้หรือไม่ เพียงใด

ในปัญหาดังกล่าวข้างต้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เมื่อได้พิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วเป็นที่เห็นได้ว่า ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยยังมีได้ประกาศกำหนดท้องถิ่นตามความในมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เงินค่าปรับที่ได้รับในเขตกรุงเทพมหานครหรือในเขตจังหวัด จะต้องนำมาแบ่งให้แก่กรุงเทพมหานครหรือเทศบาลในจังหวัดนั้น แล้วแต่กรณี ในอัตราร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินค่าปรับที่เก็บได้ทั้งหมดเสมอ ส่วนเงินค่าปรับที่เหลือจะต้องนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน แต่ถ้ากระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดให้ท้องถิ่นใดซึ่งมิใช่กรุงเทพมหานครหรือเทศบาลเป็นท้องถิ่นตามมาตรา ๑๔๖ แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เงินค่าปรับที่ได้รับในเขตท้องถิ่นนั้นตกเป็นของท้องถิ่นทั้งหมด

^๑มาตรา ๑๔๖ เงินค่าปรับตามพระราชบัญญัตินี้ที่ได้รับใน กรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใด หรือในท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด ให้แบ่งให้แก่กรุงเทพมหานครหรือเทศบาลในจังหวัดนั้นเพื่อใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจราจรในอัตราร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินค่าปรับ หรือให้ตกเป็นของท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดทั้งหมด

และในกรณีเช่นนี้กรุงเทพมหานครหรือเทศบาลจะได้รับส่วนแบ่งจากเงินค่าปรับในอัตราร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินค่าปรับเฉพาะที่เก็บได้นอกเขตท้องถิ่นดังกล่าวเท่านั้น เหตุผลที่ได้บัญญัติให้ท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดได้รับเงินค่าปรับทั้งหมดก็เนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่า เงินค่าปรับที่เก็บได้มีจำนวนน้อย เพราะสภาพการจราจรในท้องถิ่นดังกล่าวไม่หนาแน่นเหมือนกับในเขตเทศบาล จึงกำหนดให้ตกเป็นของท้องถิ่นนั้นทั้งหมด ฉะนั้น ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ จึงต้องหมายถึงท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือเมืองพัทยา แต่ไม่รวมถึงท้องถิ่นในรูปกรุงเทพมหานครหรือเทศบาล ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจประกาศกำหนดให้เทศบาลเป็นท้องถิ่นตามความในมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ เพราะนอกจากจะทำให้เทศบาลได้รับเงินค่าปรับที่เก็บได้ในเขตเทศบาลนั้นทั้งหมดแล้ว ยังจะได้รับเงินค่าปรับที่เก็บได้นอกเขตเทศบาลอีกร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินค่าปรับตามที่มาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติไว้เพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ที่ประสงค์จะให้เทศบาลได้รับเงินค่าปรับเพียงร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินค่าปรับทั้งหมดที่เก็บได้ในจังหวัดอันเป็นที่ตั้งของเทศบาลส่วนที่เหลือต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน

ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า ท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยจะประกาศกำหนดตามความในมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ หมายถึงท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่ไม่รวมถึงท้องถิ่นในรูปกรุงเทพมหานครหรือเทศบาล ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจประกาศกำหนดให้เทศบาลเป็นท้องถิ่นตามมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้เทศบาลได้รับเงินค่าปรับทั้งหมดได้ ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว

สำหรับปัญหาที่หารือเพิ่มเติมมาด้วยว่า เงินค่าปรับตามมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ นี้ ที่กำหนดให้แบ่งให้ท้องถิ่นร้อยละห้าสิบของเงินค่าปรับนั้น จะถือว่าเงินค่าปรับนี้เป็นของกรุงเทพมหานคร เทศบาลหรือท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับหรือตั้งแต่วันที่ได้แบ่งให้และเงินค่าปรับส่วนที่ได้รับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลให้บังคับแต่ยังมีได้จัดแบ่งให้จะต้องนำมาแบ่งให้แก่กรุงเทพมหานคร เทศบาลหรือท้องถิ่น เป็นการย้อนหลังด้วยหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าตามมาตรา ๒^๒ ของพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น เงินค่าปรับตามมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่เก็บได้ในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใด ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติจราจรทางบก ๒ มีผลใช้บังคับ จะต้องนำมาแบ่งให้แก่กรุงเทพมหานคร หรือเทศบาลในอัตราร้อยละห้าสิบของ

^๒มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป.

จำนวนเงินค่าปรับที่เก็บได้ แต่สำหรับท้องถิ่นอื่นจะได้รับเงินค่าปรับตั้งแต่วันที่
กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดเป็นท้องถิ่นตามมาตรา ๑๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจราจร
ทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นต้นไป โดยเหตุนี้เงินค่าปรับที่ได้รับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติจราจรทาง
บก พ.ศ.๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับแต่ยังมีได้แบ่งให้แก่กรุงเทพมหานครหรือเทศบาล ก็จะต้องนำมา
จัดแบ่งให้แก่กรุงเทพมหานครหรือเทศบาล แล้วแต่กรณีด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๗