

บันทึก

เรื่อง ค่าเช่าที่ดินราชพัสดุที่ได้พระราชทานให้แก่สุขาภิบาลฯ

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ส่งเรื่องค่าเช่าที่ดินราชพัสดุซึ่งได้พระราชทานให้แก่สุขาภิบาลแล้ว มาตามหนังสือที่ ๘๑๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑ เพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและให้ความเห็น ว่าตามที่กระทรวงการคลังได้นำเงินค่าเช่าดังกล่าวเป็นรายได้ของกองรักษาที่หลวงจะเป็นการชอบหรือไม่ สำหรับประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ปรากฏข้อเท็จจริงในหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๒๙๑๔/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๙๘ ซึ่งมีความว่า เทศบาลเมืองนครสวรรค์ขอให้กระทรวงมหาดไทยเจรจากับกระทรวงการคลังเพื่ออนุมัติให้เงินค่าเช่าที่ดินราชพัสดุภายในเขตเทศบาลเป็นรายได้ของเทศบาลตามนัยแห่งพระบรมราชโองการฯ เรื่องใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๕๘ ทั้งนี้เพราะกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าตามที่กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ให้นำเงินรายได้ดังกล่าวส่งเป็นรายได้ของกองรักษาที่หลวงนั้น คำสั่งนั้นน่าจะเป็นการไม่ชอบ เพราะเดิมสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ได้จัดตั้งขึ้น มีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับค่าเช่าที่ดินราชพัสดุตามนัยแห่งพระบรมราชโองการฯ ต่อมาแม้สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ได้เปลี่ยนเป็นเทศบาลเมืองนครสวรรค์โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งให้บรรดาทรัพย์สิน สิทธิ และหน้าที่ของสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ตกมาเป็นของเทศบาลดังกล่าว แต่ก็หาได้มีกฎหมายใดมาเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิที่มีอยู่นั้นให้ปรากฏชัดแจ้งไม่ สิทธิที่เกี่ยวกับค่าเช่าที่ดินฯ ดังกล่าว จึงน่าจะยังคงเป็นของเทศบาลอยู่ตามนัยแห่งพระบรมราชโองการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องเงินผลประโยชน์ต่างๆ บางประเภท คือ ๑. ภาษีบำรุงถนน ๒. ค่าเช่าที่ดิน ๓. ค่าเช่าท่าเรือจ้าง ๔. ใบอนุญาตหญิงนครโสเภณีที่เก็บในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ นั้น ได้เคยมีปัญหาซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาครั้งหนึ่งแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยกระทรวงการคลังกับกระทรวงมหาดไทยตกลงกันไม่ได้ว่าเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๙ เทศบาลหมดสิทธิและหน้าที่ที่จะเก็บเป็นรายได้โดยลำพัง และตกเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะจัดเก็บเป็นรายได้ของแผ่นดินหรืออย่างไร กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ส่งปัญหานี้มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทำความเข้าใจ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในครั้งนั้นมีใจความว่า บรรดาประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.๑๒๗ นั้น เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง และในพระราชบัญญัติบันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๙ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการยกเลิกหรือมีความตั้งใจที่จะยกเลิกบทบัญญัติแห่งประกาศนั้น ๆ แต่ประการใด หากว่ารัฐบาลมีความประสงค์จะไม่ให้รายได้ต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาในเรื่องนี้แก่เทศบาลต่อไป ก็ควรระบุไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติบันรายได้บำรุงเทศบาลฯ หรือกฎหมายต่อ ๆ มาในภายหลัง (ดูบันทึกส่งพร้อมหนังสือที่ ๒๑๒๗/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๔๘๑) ความเห็นนี้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ส่งให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยทราบ

(๒) ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๕ กระทรวงการคลังได้เสนอปัญหาเดียวกันนี้ให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาดอีก โดยมีความเห็นเป็นทำนองโดยแย้งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าอาจจะไม่ตรงกับนโยบายของรัฐบาลก็ได้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๔๘๕ ลงมติมอบเรื่องนี้ให้กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกรมตำรวจและคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันพิจารณาใหม่ โดยถือหลักว่าที่ดินเป็นของผู้ใด ผลประโยชน์ก็ให้ตกเป็นของเจ้าของที่ดิน แล้วให้พิจารณาพระราชบัญญัติบันรายได้บำรุงเทศบาลเสียใหม่ (ตามหลักนั้น) ด้วย ซึ่งในที่สุดได้ประชุมพิจารณาตกลงให้ผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างและปรับปรุงพระราชบัญญัติบันรายได้บำรุงเทศบาลขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีมีมติและในข้ออื่น ๆ ที่ได้ตกลงกันในที่ประชุมต่อไป ส่วนข้อที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าสิทธิในค่าเช่าที่ดินฯ ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการฯ ให้เป็นของสุขาภิบาลย่อมตกเป็นสิทธิของเทศบาลโดยบทบัญญัติของกฎหมายแล้วนั้น ในที่สุดปรากฏตามบันทึกgrayงานการประชุมว่า กระทรวงการคลังก็เห็นพ้องด้วย ต่อมาเมื่อผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างกฎหมายรายได้บำรุงเทศบาลขึ้นใหม่แล้ว ก็ได้นำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งในที่สุดที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามหลักการของคณะรัฐมนตรี ปรากฏในร่างมาตรา ๔ ว่า ผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากที่ดินอันเคยเป็นรายได้ของสุขาภิบาลใดให้เป็นผลประโยชน์ของเทศบาลซึ่งสืบสิทธิของสุขาภิบาลนั้น เว้นแต่จะเป็นผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากที่ดินรัฐบาลหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากที่ดินถนน และที่สาธารณะที่เทศบาลบำรุงรักษาหรือครอบครองอยู่ และได้เสนอร่างนั้นไปยังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือนำส่งที่ ๒๒๓๕/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๔๘๖ ระหว่างนั้นเป็นระหว่างเวลาสงครามโลกครั้งที่ ๒ และได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลด้วย ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการต่อไปที่จะตรากฎหมายแก้ไขพระราชบัญญัติรายได้ของเทศบาลตามร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นประการใด ต่อมาในพ.ศ. ๒๔๙๓ และ พ.ศ. ๒๔๙๖ (เลิกสงครามแล้ว) คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติกำหนดรายได้ของเทศบาลไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีก ๒ ฉบับ แต่เป็นร่างใหม่ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ซึ่งต่อมาเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗ ขึ้น ก็ปรากฏว่าหาได้นำร่างดังที่เสนอมานี้ใน พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้นมาประกอบการพิจารณาด้วยไม่ แต่เป็นร่างใหม่อีกฉบับหนึ่งต่างหาก และไม่มีการยกปัญหาเดิมในเรื่องสิทธิของเทศบาลที่จะได้รับค่าเช่าที่ดินราชพัสดุขึ้นพิจารณาประการใดด้วย

ข้อความดังเช่นที่ร่างไว้ในมาตรา ๔ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้นจึงหาปรากฏในพระราชบัญญัติพ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่

(๓) กรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติแก้ไขประกาศพระบรมราชโองการเดิม และพระราชบัญญัติรายได้บำรุงเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๙ ทำนองที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่างไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระบรมราชโองการฯ เรื่องใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ก็ยังมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายอยู่ตามบันทึกฉบับแรกที่ได้เสนอมานี้โดยหนังสือที่ ๒๑๒๗/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๔๘๑ การที่กระทรวงการคลังได้มีคำสั่งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับเงินค่าเช่าที่ดินราชพัสดุโดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีว่า ถ้าที่ดินเป็นของผู้ใด ผลประโยชน์ก็ให้ตกเป็นของเจ้าของที่ดิน จึงให้เก็บเงินค่าเช่า ฯลฯ เป็นรายได้ของกองรักษาที่หลวงนั้น น่าจะเป็นด้วยเข้าใจผิดของคณะรัฐมนตรีผิดไปว่าอาจสั่งการให้เป็นไปตามนั้นได้ทันทีโดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติบันรายได้ให้แก่เทศบาลเสียก่อน คำสั่งนั้นจึงไม่ลบล้างสิทธิของเทศบาลเมืองนครสวรรค์เกี่ยวกับค่าเช่าที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นสิทธิที่ได้มาตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ประการใด

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๐๑