

บันทึก

เรื่อง การแบ่งเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๒/๐๕๐๓๔ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณามาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่บัญญัติว่า “เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบตามมาตรา ๒๘ และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี” ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้แบ่งเงินในอัตราร้อยละห้าของเงินที่เก็บได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทุกแห่ง แห่งละเท่ากัน ปรากฏข้อขัดข้องในการปฏิบัติเนื่องจากข้อกฎหมายว่า ในการแบ่งเงินที่เก็บได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติดังกล่าว อธิบดีกรมป่าไม้จะมีอำนาจหรือไม่ เพราะกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติกำหนดให้นำไปใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติเท่านั้น มิได้กำหนดให้นำไปใช้จ่ายในกรณีอื่น ๆ ด้วย หากแบ่งให้อาจเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมายได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ ได้กำหนดให้แบ่งเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษ ยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในเรื่องการใช้จ่ายเงินที่จัดเก็บได้ อธิบดีกรมป่าไม้จึงมีอำนาจแบ่งเงินที่จัดเก็บได้ให้อำเภอการบริหารส่วนตำบล อีกทั้งกฎกระทรวงฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว จึงเป็นที่ยุติได้ว่าสามารถแบ่งเงินรายได้ที่จัดเก็บได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เงินที่เก็บได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานชาตินั้น ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๒๓ วรรคสอง กำหนดให้เก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติเท่านั้น อธิบดีกรมป่าไม้ไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้นำไปใช้จ่ายอย่างอื่นได้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือ เพื่อจะได้ถือปฏิบัติอย่างถูกต้อง ดังนี้

๑. อธิบดีกรมป่าไม้จะดำเนินการแบ่งเงินที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ต้องอาศัยอำนาจ หลักเกณฑ์และวิธีการใด ในการจัดแบ่ง

เงินที่เก็บได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ขัดกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

๒. การแบ่งเงินที่เก็บได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติดังกล่าวมีผลบังคับเมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อธิบดีกรมป่าไม้จะดำเนินการแบ่งเงินที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ต้องอาศัยอำนาจหลักเกณฑ์และวิธีการใด ในการจัดแบ่งเงินที่เก็บได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ขัดกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ นั้น เห็นว่า แม้ความในวรรคสองของมาตรา ๒๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จะบัญญัติให้เก็บรักษาเงินที่เก็บได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีก็ตาม แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๗๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ อันเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นภายหลังในเรื่องเดียวกัน ซึ่งบัญญัติให้แบ่งเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว เห็นได้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการแบ่งรายได้ที่เก็บได้ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เพื่อให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น อันเป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น กรณีจึงถือเป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้ซึ่งมีอำนาจในการจัดเก็บเงินตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ โดยจัดแบ่งเงินที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติไป

^๑ มาตรา ๒๓ ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงิน เนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน สำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบตามมาตรา ๒๔ และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๗๙ เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ทั้งนี้ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ นั้น มิใช่จำกัดว่าจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพียงฉบับเดียว เท่านั้น แต่หากมีกฎหมายอื่นใดกำหนดอำนาจหน้าที่อื่นให้ต้องปฏิบัติก็จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ด้วย สำหรับเงินส่วนที่เหลือจากการแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้น ก็เป็นส่วนที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดเก็บ ในอันที่จะเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมป่าไม้ กำหนดตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ

ประเด็นที่สอง การแบ่งเงินที่เก็บได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติดังกล่าว มีผลบังคับเมื่อใด นั้น เห็นว่า ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติให้เงินที่จัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือให้จัดแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ รายได้ที่เก็บได้ดังกล่าวเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้นำเงินรายได้นั้นไปใช้จ่ายในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามนโยบายการกระจาย อำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บจึงต้องจัดส่ง หรือ จัดแบ่งรายได้ที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่วันที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นต้นไป แต่โดยที่มาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้กำหนดให้แบ่งเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยาน แห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแบ่งเงินที่เก็บได้ตามกฎหมาย ว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ จึงยังไม่อาจแบ่งเงินดังกล่าวให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ เมื่อ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะนี้ได้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๗๙ นั้นแล้ว คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การแบ่งเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติให้แก่องค์การบริหาร ส่วนตำบลจึงมีผลตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นต้นไป

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๒