๑๐๙.



ที่ นศ ๐๐๒๓.๔/ว ๗๒๐๔

ศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช
ถนนราชดำเนิน นศ ๘๐๐๐๐

๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี

เรียน นายอำเภอทุกอำเภอ, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช, นายกเทศมนตรีนครนครศรีธรรมราช นายกเทศมนตรีเมืองปากพนัง นายกเทศมนตรีเมืองทุ่งสง และนายกเทศมนตรีเมืองปากพูน

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๓๔๑๓ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยจังหวัดนครศรีธรรมราชได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยว่า กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาและให้ความเห็นกรณีจังหวัดอุบลราชธานีได้หารือเกี่ยวกับการอนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี กรณีเทศบาลนครอุบลราชธานีได้ทำบันทึกข้อตกลงการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลกับเอกชนให้ใช้พื้นที่ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งได้รับอนุญาตจากเทศบาลนครอุบลราชธานีติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามแผนผังและจุดติดตั้งแนบท้ายสัญญา โดยเอกชนดังกล่าวยินยอมผลิตสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์งานเทศกาลต่างๆ ให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้แก่เทศบาลด้วย รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จังหวัดนครศรีธรรมราชพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด จึงขอส่งความเห็นดังกล่าวมาเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อทราบและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป สำหรับอำเภอขอให้แจ้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ทราบและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายดนัย เจียมวิเศษสุข)
รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
กลุ่มงานกฎหมายระเบียบและเรื่องร้องทุกข์
โทร. / โทรสาร ๐-๗๕๓๕-๖๑๔๔ ต่อ ๑๖,๑๙

๔ / ว.ค้น
๒๑ มิ.ย. ๒๕๕๙



ศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช
เลขรับ 21028
วันที่ 22 มิ.ย. 2559 เวลา

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว๓๔๑๑

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กทม. ๑๐๒๐๐

๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๙

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช
เลขที่รับ 11900/281
วันที่ 21 มิ.ย. 2559
เวลา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดอุบลราชธานี)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว๑๑๒๕ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๙
๒. สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาและให้ความเห็นตามข้อหารือของจังหวัดอุบลราชธานี เกี่ยวกับการอนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีได้ทำบันทึกข้อตกลงการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีกับเอกชนให้ใช้พื้นที่ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งได้รับอนุญาตจากเทศบาลนครอุบลราชธานีติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ ตามแผนผังและจุดติดตั้งแนบท้ายสัญญา โดยเอกชนดังกล่าวยินยอมผลิตสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์งานเทศกาลต่างๆ ให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้แก่เทศบาลด้วย รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่ส่งมาพร้อมนี้

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด จึงขอส่งความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวให้จังหวัดเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป รวมทั้งแจ้งให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบและดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุทธิพงษ์ จุลเจริญ)
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๔-๖



ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๒๐๑๒๕

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กทม. ๑๐๒๐๐

๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี

อ้างถึง ๑. หนังสือจังหวัดอุบลราชธานี ที่ อบ ๐๐๒๓.๔/๒๐๙๕๙ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘
๒. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๖๕๔๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙

ตามที่จังหวัดอุบลราชธานีได้ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีอนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งจังหวัดอุบลราชธานีได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมชี้แจงแก่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ด้วย นั้น

กระทรวงมหาดไทยขอแจ้งผลการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

๑. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

(๑) ประเด็นที่ ๑ กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ และมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายเป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี เป็นกิจการเทศพาณิชย์ที่ต้องตราเป็นเทศบัญญัติตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เทศบาลนครอุบลราชธานีได้ทำบันทึกข้อตกลงการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี กับบริษัท อินเทลิเจนท์ แอนด์ โนว์เลดจ์ แอ็คเซ็ส เน็ทเวอร์ค จำกัด ยินยอมให้บริษัท อินเทลิเจนท์ แอนด์ โนว์เลดจ์ แอ็คเซ็ส เน็ทเวอร์ค จำกัด ใช้พื้นที่ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งได้รับอนุญาตจากเทศบาลนครอุบลราชธานี เพื่อติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ จำนวน ๒๐๐ ป้าย ตามแผนผัง และจำนวนจุดติดตั้งแนบท้ายสัญญา โดยบริษัท อินเทลิเจนท์ แอนด์ โนว์เลดจ์ แอ็คเซ็ส เน็ทเวอร์ค จำกัด ยินยอมรับมอบพื้นที่จากเทศบาลนครอุบลราชธานีตามสภาพของพื้นที่ และตกลงจะทำการทุกอย่างเพื่อให้การติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์แบบ Street BOX ขนาดไม่น้อยกว่า ๑.๒ x ๑.๘ เมตร กำหนดความสูงของป้ายจากพื้นดินอย่างน้อย ๒.๒๐ เมตร จำนวน ๒๐๐ จุด โดยให้สำนักการช่างเทศบาลนครอุบลราชธานีรับรอง โดยค่าใช้จ่ายของบริษัท อินเทลิเจนท์ แอนด์ โนว์เลดจ์ แอ็คเซ็ส เน็ทเวอร์ค จำกัด แต่ฝ่ายเดียว ข้อตกลงดังกล่าวนี้มิใช่กรณีที่เทศบาลได้กระทำกิจการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่

/ ของตน ...

ของตนตามที่กฎหมายกำหนดโดยประสงค์จะหารายได้จากการเป็นผู้ทำกิจการนั้นในลักษณะการพาณิชย์ อันอยู่ในลักษณะของคำว่า "เทศพาณิชย์" ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) ประเด็นที่ ๒ กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์บนทางเท้าสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ ประกอบกับข้อ ๗ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่เทศบาลนครอุบลราชธานีประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่น หรือการใช้ที่ดินอื่นใดของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ดินในเขตป่าสงวน ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอใช้ การใช้ประโยชน์ ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้ เช่น การจะใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นในพื้นที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๒ ซึ่งกำหนดไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กรณีนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของจังหวัดอุบลราชธานี

(๓) ประเด็นที่ ๓ กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีได้ชี้แจงว่า เทศบาลนครอุบลราชธานีมีอำนาจให้เอกชนติดตั้งป้ายในทางเท้าสาธารณะได้ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ นั้น เห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการตราขึ้นและนำมาใช้บังคับแตกต่างกัน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้เป็นไปด้วยความเหมาะสม ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย สำหรับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดว่า การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย เป็นเรื่องของหลักเกณฑ์และวิธีการในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเพื่อควบคุมเกี่ยวกับการโฆษณาโดยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ แต่หากเป็นการติดตั้งสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ เช่น ติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามที่หารือมาดังกล่าวต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๙ ที่บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงาน

/ เจ้าหน้าที่ ...

เจ้าหน้าที่หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายนี้ประสงค์จะห้ามมิให้มีการติดตั้งสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบในเรื่องความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เว้นแต่มีเหตุอันสมควรที่จะอนุญาต มิได้ประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ นำเอาบทบัญญัติตามที่ได้บัญญัติไว้ดังกล่าวนี้ไปใช้เพื่อนำที่สาธารณะไปใช้ประโยชน์ในทางหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการอนุญาตติดตั้งสิ่งต่างๆ ในที่สาธารณะนั้น

(๔) ประเด็นที่ ๔ กรณีการก่อสร้างป้ายดังกล่าวจะต้องขอใบอนุญาตและเทศบาลนครอุบลราชธานีต้องออกใบอนุญาตก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า "อาคาร" หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง (๓) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้าย (ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม และ (ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดินและมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๒๑ ได้กำหนดว่า ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ ดังนั้น หากป้ายดังกล่าวมีลักษณะและขนาดอยู่ในขอบของความหมายของคำว่า "อาคาร" ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กล่าวมา ก็จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อสร้างจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ ด้วย ซึ่งจังหวัดอุบลราชธานีจะต้องตรวจสอบลักษณะและขนาดของป้ายนี้ว่ามีลักษณะอย่างไร มีขนาดใด อยู่ในความหมายของคำว่าอาคารดังกล่าวหรือไม่ เพื่อที่จะได้พิจารณาตามกฎหมายต่อไป

๒. ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็น ดังนี้

(๑) ประเด็นที่หนึ่ง เทศบาลนครอุบลราชธานีสามารถทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์บนทางเท้าสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายเป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานีได้หรือไม่

เห็นว่า การที่เทศบาลนครอุบลราชธานีทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์บนทางเท้าสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายเป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี นั้น เป็นการหาประโยชน์จากที่สาธารณะ ซึ่งจะต้องดำเนินการขออนุญาตใช้ประโยชน์ตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อน

/ จึงจะ ...

จึงจะกระทำได้ และตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดว่าการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่เอกชนมาขออนุญาตปิดป้ายโฆษณาตามสถานที่ต่างๆ แล้วเสียค่าธรรมเนียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยไม่ใช่บทบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์บนทางเท้าสาธารณะไปหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลนครอุบลราชธานีจึงไม่สามารถอนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายในทางเท้าสาธารณะโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ ได้

(๒) ประเด็นที่สอง กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ และมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายเป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี เป็นกิจการเทศพาณิชย์ที่ต้องตราเป็นเทศบัญญัติตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่

เห็นว่า เทศพาณิชย์ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เทศบาลจะต้องดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนด เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ และมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายเป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี นั้น เป็นการติดตั้งป้ายเพื่อการโฆษณา ซึ่งการโฆษณามิใช่บริการสาธารณะ จึงไม่เป็นเทศพาณิชย์
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบและใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุทธิพงษ์ จุลเจริญ)
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๔-๖

รายงานการประชุม
คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑
ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๙
วันพุธที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙
ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย สป. ขั้น ๖ อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพกระทรวงมหาดไทย

ผู้มาประชุม

๑. นายโสภณ สุวรรณรัตน์ กรรมการ ทำหน้าที่ประธาน
รองผู้ว่าราชการจังหวัดบึงกาฬรักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สป.

๒. นายสวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์ กรรมการ

๓. ศ.พิเศษ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ กรรมการ

๔. ศ. พิเศษ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี กรรมการ

๕. นายปริญญา อุดมทรัพย์ กรรมการ

๖. นายสุพล ยุติธาดา กรรมการ

๗. นายพินัย อนันตพงศ์ กรรมการ

๘. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ กรรมการ

๙. นายธวัชชัย ฟักอังกูร กรรมการ

๑๐. นางสาววัณณนา บุนนาค กรรมการ

๑๑. นายเอกศักดิ์ ตรีกรุณาสวัสดิ์ กรรมการ

๑๒. นายโชติ เชื้อโชติ กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป.

๑๓. นายยงยุทธ ชื้นประเสริฐ กรรมการและเลขานุการ
นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป.

๑๔. นางสาวชัชฎาภรณ์ กอผจญ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สป.

ผู้ไม่มาประชุม

นายประทีป กีรติเรขา ติดราชการ
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงภายใน

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นายคณิต คงช่วย นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป.

๒. นางสาวจิตรลดา เหลืองภิรมย์ นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป.

๓. นางสาวฐิตาพร อุทก นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สป.

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

๑. นายสัญจิต พวงนาค ผู้อำนวยการส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล

๒. นางสาวนวลปรางค์ จิตต์ธรรม นิติกรชำนาญการ

สำนักประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น

๑. นางสาวแสงมณี มีน้อย ผู้อำนวยการส่วนวิชาการและมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น

๒. นายสิทธิวีร์ วรรณพฤกษ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

๓.	นางนิภาวัลย์	เพ็ชร์ผึ้ง	นักวิชาการศึกษา
๔.	นางสาวภาวิดา	ทรงไชยธราเวช	นักวิชาการศึกษา
๕.	นางสาวภทรนาถ	วิบูลสุข	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

ผู้แทนจังหวัดอุบลราชธานี (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี)

นายสำเนียง	สัมมาริน	หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย

ผู้แทนเทศบาลนครอุบลราชธานี

๑.	นายอดิศักดิ์	กุลวงษ์	เลขานุการนายกเทศมนตรี
๒.	นายอาทิตย์	คูณผล	ปลัดเทศบาล
๓.	นายถาวร	เดชป้องหา	รองปลัดเทศบาล

ผู้แทนจังหวัดเชียงราย

๑.	นายณรงค์ศักดิ์	เตือนสกุล	รองนายกเทศมนตรี
๒.	นางสาวสุดธิดา	จันทรประเทือง	นิติกร

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๐๐ น.

เนื่องจากนายประทีป กีรติเรขา รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจ ด้านความมั่นคง ประธานกรรมการ ติดราชการ ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ ที่ประชุมจึงมีมติให้นายโสภณ สุวรรณรัตน์รองผู้ว่าราชการจังหวัดบึงกาฬ รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สป.กรรมการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งที่ประชุมทราบ

- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุม

รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๙ เมื่อวันพุธ ที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ได้ตรวจพิจารณารายงานการประชุมครั้งดังกล่าวแล้ว ไม่มีการแก้ไข

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๙ เมื่อวันพุธ ที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณา

๓.๑ ข้อหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงว่า จังหวัดอุบลราชธานีได้ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีอนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาล ซึ่งมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑.๑ เทศบาลนครอุบลราชธานีได้ทำบันทึกข้อตกลงการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ กับบริษัท อินเทลิเจนท์แอนด์โนว์เลดจ์แอ็คเซ็สเน็ทเวอร์ค จำกัด โดยบันทึกข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดไว้ สรุปได้ว่า

ข้อ ๑ เทศบาลนครอุบลราชธานี ผู้รับสัญญา ตกลงยินยอมให้บริษัท อินเทลิเจนท์แอนด์โนว์เลดจ์เอ็คเซ็ส เน็ทเวอร์ค จำกัด ผู้ให้สัญญา ใช้พื้นที่ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งได้รับอนุญาตจากเทศบาลนครอุบลราชธานี ติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ จำนวน ๒๐๐ ป้าย รายละเอียดตามแผนผังแสดงจุดติดตั้งป้าย และจำนวนจุดติดตั้งแนบท้ายสัญญา

ข้อ ๒ ผู้ให้สัญญายินยอมรับมอบพื้นที่ตามข้อ ๑ จากผู้รับสัญญาตามสภาพของพื้นที่ที่เป็นอยู่ในวันทำสัญญานี้ และให้ถือว่าผู้ให้สัญญาได้รับมอบพื้นที่จากผู้รับสัญญาแล้วนับแต่วันทำสัญญานี้ โดยผู้ให้สัญญาตกลงจะทำการทุกอย่างเพื่อให้การติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามข้อ ๓ ดำเนินการไปได้เสร็จเรียบร้อย โดยค่าใช้จ่ายของผู้ให้สัญญาแต่ฝ่ายเดียว

ข้อ ๓ ผู้ให้สัญญาต้องก่อสร้างติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ แบบ Street BOX ขนาดไม่น้อยกว่า ๑.๒ x ๑.๘ เมตร กำหนดความสูงของป้ายจากพื้นดินอย่างน้อย ๒.๒๐ เมตร จำนวน ๒๐๐ จุด ตามแบบแปลนแผนผัง รายการและเงื่อนไขการก่อสร้างแนบท้ายสัญญานี้ และผู้ให้สัญญาต้องออกแบบโครงสร้างการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ โดยให้สำนักการช่างเทศบาลนครอุบลราชธานีรับรอง โดยผู้ให้สัญญามีสิทธิในการออกแบบ ติดตั้ง ก่อสร้าง ดูแลรักษาป้าย โครงป้าย และจัดระเบียบป้ายโฆษณาหรือบริการสาธารณะ โดยใช้ทุนทรัพย์ของผู้ให้สัญญาแต่ฝ่ายเดียว

ผู้ให้สัญญายินยอมผลิตสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์งานเทศกาลต่างๆ ให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ จำนวน ๒๕ ป้าย (๕๐ ด้าน) ไม่จำกัดจำนวนครั้ง ซึ่งผู้ให้สัญญาไม่ต้องเสียค่าบริการและภาษีป้ายให้กับผู้รับสัญญา ส่วนพื้นที่ที่เหลือ ผู้รับสัญญาให้สิทธิแก่ผู้ให้สัญญาจัดบริการแก่ภาคเอกชนและรับผิดชอบชำระภาษีป้ายให้กับผู้รับสัญญาเป็นระยะเวลา ๓ ปี นับตั้งแต่วันที่ได้ลงนามในสัญญาเช่า

หากผู้ให้สัญญาปฏิบัติตามสัญญานี้อย่างถูกต้องมาโดยตลอด ผู้รับสัญญาจะพิจารณาต่อสัญญาให้อีก เมื่อผู้ให้สัญญาแสดงเจตนาที่จะต่ออายุสัญญา จะต้องแจ้งเป็นหนังสือพร้อมข้อเสนอทางด้านการเงินแก่ผู้รับสัญญาภายใน ๖๐ วัน ก่อนครบอายุสัญญา มิฉะนั้นถือว่าผู้ให้สัญญาไม่ประสงค์ที่จะใช้สิทธิต่ออายุสัญญา

ถ้าผู้ให้สัญญาดำเนินการก่อสร้างติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือดัดแปลงป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ผิดไปจากแบบแปลน แผนผัง รายการและเงื่อนไขการก่อสร้าง หลังจากที่ได้รับการรับรองจากสำนักการช่างเทศบาลนครอุบลราชธานี โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้รับสัญญา ผู้ให้สัญญายินยอมให้ผู้รับสัญญาปรับเป็นจำนวนเงิน ๓,๐๐๐ บาท ต่อ ๑ จุด และยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนตามที่ผู้รับสัญญาจะกำหนดโดยทุนทรัพย์ของผู้ให้สัญญา และหากผู้ให้สัญญาไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว ผู้รับสัญญามีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้

ฯลฯ

ข้อ ๖ ผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ จำนวน ๘๐๐ บาท/ป้าย/ปี ดังนี้

๖.๑ ปีที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ ในอัตราปีละ ๑๖๐,๐๐๐ บาท

๖.๒ ปีที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ ในอัตราปีละ ๑๖๐,๐๐๐ บาท

๖.๓ ปีที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ในอัตราปีละ ๑๖๐,๐๐๐ บาทฯลฯ

๑.๒ เทศบาลนครอุบลราชธานีได้ทำบันทึกข้อตกลงการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ กับนายธนะสิทธิ์ ชาติณัฐเศรษฐ์ โดยบันทึกข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดไว้ สรุปได้ว่า

ข้อ ๑ เทศบาลนครอุบลราชธานี ผู้รับสัญญา ตกลงยินยอมให้นายธนะสิทธิ์ ชาติณัฐเศรษฐ์ ผู้ให้สัญญา ใช้พื้นที่ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งได้รับอนุญาตจากเทศบาลนครอุบลราชธานี ติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ จำนวน ๙ ป้าย รายละเอียดตามแผนผังแสดงจุดติดตั้งป้าย และจำนวนจุดติดตั้งแนบท้ายสัญญา

ข้อ ๒ ผู้ให้สัญญายินยอมรับมอบพื้นที่ตามข้อ ๑ จากผู้รับสัญญาตามสภาพของพื้นที่ที่เป็นอยู่ในวันทำสัญญานี้ และให้ถือว่าผู้ให้สัญญาได้รับมอบพื้นที่จากผู้รับสัญญาแล้วนับแต่วันทำสัญญานี้ โดยผู้ให้สัญญาตกลงจะทำการทุกอย่างเพื่อให้การติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามข้อ ๓ ดำเนินการไปได้เสร็จเรียบร้อย โดยค่าใช้จ่ายของผู้ให้สัญญาแต่ฝ่ายเดียว

ข้อ ๓ ผู้ให้สัญญาต้องก่อสร้างติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ แบบ สื่อประชาสัมพันธ์ ขนาดกำหนดความสูงของป้ายจากพื้นดินไม่น้อยกว่า ๒.๕๐ เมตร จำนวน ๙ ป้าย ตามแบบแปลนแผนผัง รายการและเงื่อนไขการก่อสร้างแนบท้ายสัญญานี้ และผู้ให้สัญญาต้องออกแบบโครงสร้างการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ โดยให้สำนักการช่างเทศบาลนครอุบลราชธานีรับรอง โดยผู้ให้สัญญามีสิทธิในการออกแบบ ติดตั้งก่อสร้าง ดูแลรักษาป้าย โครงป้าย และจัดระเบียบป้ายโฆษณาหรือบริการสาธารณะ โดยใช้ทุนทรัพย์ของผู้ให้สัญญาแต่ฝ่ายเดียว

ผู้ให้สัญญายินยอมผลิตสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์งานเทศกาลต่างๆ ให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ส่วนพื้นที่ที่เหลือผู้รับสัญญาให้สิทธิแก่ผู้ให้สัญญาจัดบริการแก่ภาคเอกชนและรับผิดชอบชำระภาษีป้ายให้กับผู้รับสัญญาเป็นระยะเวลา ๓ ปี นับตั้งแต่วันที่ได้ลงนามในสัญญาเช่า

หากผู้ให้สัญญาปฏิบัติตามสัญญานี้อย่างถูกต้องมาโดยตลอด ผู้รับสัญญาจะพิจารณาต่อสัญญาให้อีก เมื่อผู้ให้สัญญาแสดงเจตนาที่จะต่ออายุสัญญา จะต้องแจ้งเป็นหนังสือพร้อมข้อเสนอทางด้านการเงินแก่ผู้รับสัญญาภายใน ๖๐ วัน ก่อนครบอายุสัญญา มิฉะนั้นถือว่าผู้ให้สัญญาไม่ประสงค์ที่จะใช้สิทธิต่ออายุสัญญา

ถ้าผู้ให้สัญญาดำเนินการก่อสร้างติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือดัดแปลงป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ผิดไปจากแบบแปลน แผนผัง รายการและเงื่อนไขการก่อสร้าง หลังจากที่ได้รับการรับรองจากสำนักการช่างเทศบาลนครอุบลราชธานี โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้รับสัญญา ผู้ให้สัญญายินยอมให้ผู้รับสัญญาปรับเป็นจำนวนเงิน ๓,๐๐๐ บาท ต่อ ๑ จุด และยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนตามที่ผู้รับสัญญาจะกำหนดโดยทุนทรัพย์ของผู้ให้สัญญา และหากผู้ให้สัญญาไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว ผู้รับสัญญามีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้

ข้อ ๖ ผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ จำนวน ๒,๐๐๐ บาท/ป้าย/ปี ดังนี้

๖.๑ ปีที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๘ ในอัตราปีละ ๑๘,๐๐๐ บาท

๖.๒ ปีที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ ในอัตราปีละ ๑๘,๐๐๐ บาท

๖.๓ ปีที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๐ ในอัตราปีละ ๑๘,๐๐๐ บาท

ฯลฯ

๑.๓ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานีได้มีประกาศเทศบาลนครอุบลราชธานี ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ กำหนดสถานที่ปิดแผ่นประกาศแผนที่ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวภายในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี สรุปความได้ว่า เทศบาลนครอุบลราชธานีกำหนดให้มีแผนที่ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ขนาด ๑.๒๐ เมตร x ๑.๘๐ เมตร จำนวน ๕๐ ป้าย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงกำหนดสถานที่ปิดแผ่นประกาศแผนที่ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี รวมทั้งสิ้นจำนวน ๒๑๐ จุด

จังหวัดอุบลราชธานีได้พิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

(๑) เทศบาลนครอุบลราชธานีได้ทำบันทึกข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยทำเป็นบันทึกข้อตกลง และได้มีการตกลงจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์เป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี เป็นเทศพาณิชย์ จะต้องตราเป็นเทศบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๑

(๒) เทศบาลนครอุบลราชธานีให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์บนทางเท้าสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ ประกอบกับข้อ ๗

(๓) เนื่องจากป้ายเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามมาตรา ๔ (๓) (ก) เทศบาลนครอุบลราชธานีจะต้องอนุญาตให้เอกชนก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารดังกล่าว

(๔) เทศบาลนครอุบลราชธานีได้ชี้แจงว่า มีอำนาจให้เอกชนติดตั้งป้ายในทางเท้าสาธารณะได้ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ นั้น เห็นว่า เป็นกรณีการอนุญาตให้ปิดประกาศแผ่นโฆษณาเท่านั้น ไม่เป็นกรณีการอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์

เนื่องจากความเห็นดังกล่าวยังไม่เคยมีแนวทางปฏิบัติมาก่อน จึงขอหารือว่าความเห็นของจังหวัดอุบลราชธานีถูกต้องหรือไม่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ และมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายเป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี เป็นกิจการเทศพาณิชย์ที่ต้องตราเป็นเทศบัญญัติตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๔ ประกอบกับมาตรา ๕๗ ได้กำหนดให้เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการเทศพาณิชย์ได้ และมาตรา ๖๑ กำหนดว่า เทศพาณิชย์ของเทศบาลให้ตราเป็นเทศบัญญัติ กิจการใดที่เทศบาลมีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖/๒๕๒๐ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๓๑ ที่กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้ (๑๙) การพาณิชย์ โดยให้ความเห็นไว้สรุปได้ว่า เมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดมิได้กำหนดความหมายของคำว่า "การพาณิชย์" ไว้เป็นพิเศษ การตีความคำว่าการพาณิชย์จึงต้องตีความตามความหมายธรรมดา ซึ่งย่อมหมายถึงการลงทุนเพื่อแสวงหากำไรโดยทั่วๆ ไป และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๓ กรณีที่บริษัท สยามราชธานี คอร์ปอเรชั่น จำกัด ได้เสนอโครงการจัดตั้งสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์และสำหรับใช้ในกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น โดยให้ความเห็นไว้สรุปได้ว่า การดำเนินการใดๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจะดำเนินกิจการใดจึงต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ดังนั้น แม้มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ จะได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่การดำเนินกิจการนั้นต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดด้วยเมื่อปรากฏว่าในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติได้

เทศพาณิชย์ของเทศบาลจึงเป็นกรณีที่เทศบาลดำเนินกิจการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ โดยการดำเนินกิจการนั้นเทศบาลประสงค์จะหารายได้หรือกำไรจากการประกอบกิจการด้วย เช่น การทำกิจการประปาตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครตามมาตรา ๕๖ (๑) ประกอบมาตรา ๕๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลในการให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

กรณีที่จังหวัดอุบลราชธานีหารือมาปรากฏข้อเท็จจริงว่า เทศบาลนครอุบลราชธานีได้ทำบันทึกข้อตกลงการติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี กับบริษัท อินเทลิเจนท์แอนด์โนว์เลดจ์แอ็คเซ็ส เน็ทเวอร์ค จำกัด ยินยอมให้บริษัท อินเทลิเจนท์แอนด์โนว์เลดจ์แอ็คเซ็สเน็ทเวอร์ค จำกัด ใช้พื้นที่ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งได้รับอนุญาตจากเทศบาลนครอุบลราชธานี เพื่อติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ จำนวน ๒๐๐ ป้าย ตามแผนผัง และจำนวนจุดติดตั้งแนบท้ายสัญญา โดยบริษัท อินเทลิเจนท์แอนด์โนว์เลดจ์แอ็คเซ็ส เน็ทเวอร์ค จำกัด ยินยอมรับมอบพื้นที่จากเทศบาลนครอุบลราชธานีตามสภาพของพื้นที่ และตกลงจะทำการทุกอย่างเพื่อให้การติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์แบบ Street BOX ขนาดไม่น้อยกว่า ๑.๒ x ๑.๘ เมตร กำหนดความสูงของป้ายจากพื้นดินอย่างน้อย ๒.๒๐ เมตร จำนวน ๒๐๐ จุด โดยให้สำนักการช่างเทศบาลนครอุบลราชธานีรับรอง โดยค่าใช้จ่ายของบริษัท อินเทลิเจนท์

แอนด์โนว์เลดจ์แอ็คเซ็ส เน็ทเวอร์ค จำกัด แต่ฝ่ายเดียว ข้อตกลงดังกล่าวนี้มิใช่กรณีที่เทศบาลได้กระทำกิจการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดโดยประสงค์จะหารายได้จากการเป็นผู้ทำกิจการนั้นในลักษณะการพาณิชย์อันอยู่ในลักษณะของคำว่า "เทศพาณิชย์" ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒

ประเด็นที่ ๒ กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์บนทางเท้าสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ ประกอบกับข้อ ๗ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่เทศบาลนครอุบลราชธานีประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่น หรือการใช้ที่ดินอื่นใดของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ดินในเขตป่าสงวน ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอใช้การใช้ประโยชน์ ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้ เช่น การจะใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นในพื้นที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๒ ซึ่งกำหนดไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กรณีนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของจังหวัดอุบลราชธานี

ประเด็นที่ ๓ กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีได้ชี้แจงว่า เทศบาลนครอุบลราชธานีมีอำนาจให้เอกชนติดตั้งป้ายในทางเท้าสาธารณะได้ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ นั้น เห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการตราขึ้นและนำมาใช้บังคับแตกต่างกัน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้เป็นไปด้วยความเหมาะสม ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย สำหรับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดว่า การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย เป็นเรื่องของหลักเกณฑ์และวิธีการในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเพื่อควบคุมเกี่ยวกับการโฆษณาโดยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ แต่หากเป็นการติดตั้งสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ เช่น ติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามที่หารือมาดังกล่าวต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๙ ที่บัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายนี้ประสงค์จะห้ามมิให้มีการติดตั้งสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบในเรื่องความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เว้นแต่มีเหตุอันสมควรที่จะอนุญาต มิได้ประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ

บ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ นำเอาบทบัญญัติตามที่ได้บัญญัติไว้ดังกล่าวนี้ไปใช้เพื่อนำที่สาธารณะไปใช้ประโยชน์ในทางหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการอนุญาตติดตั้งสิ่งต่างๆ ในที่สาธารณะนั้น

ประเด็นที่ ๔ กรณีการก่อสร้างป้ายดังกล่าวจะต้องขอใบอนุญาตและเทศบาลนครอุบลราชธานีต้องออกใบอนุญาตก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓มาตรา ๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า "อาคาร" หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง (๓) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้าย (ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม และ (ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๒๑ ได้กำหนดว่า ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ ดังนั้น หากป้ายดังกล่าวมีลักษณะและขนาดอยู่ในขอบของความหมายของคำว่า "อาคาร" ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กล่าวมา ก็จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อสร้างจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ ด้วย ซึ่งจังหวัดอุบลราชธานีจะต้องตรวจสอบลักษณะและขนาดของป้ายนี้ว่ามีลักษณะอย่างไร มีขนาดใด อยู่ในความหมายของคำว่าอาคารดังกล่าวหรือไม่ เพื่อที่จะได้พิจารณาตามกฎหมายต่อไป

เนื่องจากความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดอุบลราชธานีในการพิจารณาเรื่องนี้บางประเด็นยังไม่สอดคล้องกัน ประกอบกับการพิจารณาเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบ จึงขอเสนอข้อหารือดังกล่าวเพื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งนายสุทธิพงษ์ จุลเจริญ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบแล้ว

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี และผู้แทนเทศบาลนครอุบลราชธานีแล้วมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เทศบาลนครอุบลราชธานีสามารถทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์บนทางเท้าสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายเป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี ได้หรือไม่

เห็นว่า การที่เทศบาลนครอุบลราชธานีทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์บนทางเท้าสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันและมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายเป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี นั้น เป็นการหาประโยชน์จากที่สาธารณะ ซึ่งจะต้องดำเนินการขออนุญาตใช้ประโยชน์ตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนจึงจะกระทำได้ และตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดว่าการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่เอกชนมาขออนุญาตปิดป้ายโฆษณาตามสถานที่ต่างๆแล้วเสียค่าธรรมเนียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยไม่ใช่บทบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์บนทางเท้าสาธารณะ ไปหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลนครอุบลราชธานีจึงไม่สามารถอนุญาตให้เอกชนติดตั้งป้ายในทางเท้าสาธารณะโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ ได้

ประเด็นที่สอง กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ และมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายเป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี เป็นกิจการเทศพาณิชย์ที่ต้องตราเป็นเทศบัญญัติตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่

เห็นว่า เทศพาณิชย์ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เทศบาลจะต้องดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาลฯ กำหนด เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ กรณีที่เทศบาลนครอุบลราชธานีทำข้อตกลงให้เอกชนติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ และมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนจากการติดตั้งป้ายเป็นรายปีให้แก่เทศบาลนครอุบลราชธานี นั้น เป็นการติดตั้งป้ายเพื่อการโฆษณา ซึ่งการโฆษณามิใช่บริการสาธารณะ จึงไม่เป็นเทศพาณิชย์

คณะกรรมการฯ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรมีหนังสือสั่งการเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติต่อไป

มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓.๒ ข้อหารือกรณีโครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน การแลกเปลี่ยนครู หรือบุคลากรทางการศึกษา

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงว่า ตามที่จังหวัดเชียงรายได้ขอหารือกรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ทักท้วงการดำเนินโครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน การแลกเปลี่ยนครู หรือบุคลากรทางการศึกษาว่า การเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานครูเทศบาล ณ ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ไม่ใช่การเดินทางไปราชการ แต่เป็นการลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ ตามระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการลาของพนักงานเทศบาล พ.ศ.๒๕๓๕ ข้อ ๑๖ (๘) การออกคำสั่งให้พนักงานครูเทศบาลเดินทางไปราชการ และอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินเบี้ยเลี้ยงเดินทางไปราชการเกินกว่า ๑๒๐ วันจึงไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๔๘ ข้อ ๑๗ เป็นเงื่อนไขที่ใช้กับการเดินทางไปราชการชั่วคราวในราชอาณาจักร และเป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เท่านั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หารือคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย กรณีโครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน แลกเปลี่ยนครู หรือบุคลากรทางการศึกษาของเทศบาลนครเชียงราย ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการศึกษาและวัฒนธรรมระหว่างเทศบาลนครเชียงราย ประเทศไทย กับ วิทยาลัยอาชีวศึกษาและเทคโนโลยีสิบสองปันนา ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน โครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน แลกเปลี่ยนครู หรือบุคลากรทางการศึกษา เป็นการดำเนินการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงรายในการจัดการศึกษาหรือให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมหรือไม่ อย่างไร

(๒) กรณีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการศึกษาและวัฒนธรรมระหว่างเทศบาลนครเชียงราย ประเทศไทย กับ วิทยาลัยอาชีวศึกษาและเทคโนโลยีสิบสองปันนา ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน โครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน แลกเปลี่ยนครู หรือบุคลากรทางการศึกษา เทศบาลนครเชียงรายต้องปฏิบัติตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๔/ว ๙๓๔ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดว่ากรณีการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในระดับจังหวัดต่อจังหวัดหรือระดับท้องถิ่นต่อท้องถิ่นของแต่ละประเทศ รวมตลอดถึงร่างบันทึกการประชุมระหว่างจังหวัดก็ตาม อาจมีผลผูกพันต่อรัฐหรือรัฐบาลของทั้งสองฝ่าย ให้นำเรื่องในลักษณะดังกล่าวข้างต้นทุกเรื่องเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อจักได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือเพื่อพิจารณาตามความเหมาะสมก่อนการจัดทำความตกลงด้วยหรือไม่ อย่างไร หากเทศบาลนครเชียงรายไม่ได้ปฏิบัติตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๔/ว ๙๓๔ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ การจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวจะมีสภาพบังคับให้ปฏิบัติตามหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้แจ้งมติที่ประชุมว่าในกรณีดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนว่าก่อนที่เทศบาลนครเชียงรายจะทำบันทึกความร่วมมือได้มีการหารือไปยังกระทรวงการต่างประเทศตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ หากยังไม่ได้ดำเนินการหน่วยงานก็ควรสอบถามไปยังกระทรวงการต่างประเทศว่าบันทึกความร่วมมือฉบับนี้จะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไร ประกอบกับประเทศไทยจะต้องเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ประมาณวันที่๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการทำความร่วมมือกับต่างประเทศอีก เพื่อให้เกิดความชัดเจน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรหารือไปยังกระทรวงการต่างประเทศเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่างๆ เพื่อจะได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปว่ากรณีไหนบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และในกรณีไหนสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือหารือกรณีโครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน แลกเปลี่ยนครู หรือบุคลากรทางการศึกษาของเทศบาลนครเชียงราย ไปยังกระทรวงการต่างประเทศตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษาต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือตอบหารือกรณีการจัดทำบันทึกความร่วมมือโครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน การแลกเปลี่ยนครู หรือบุคลากรทางการศึกษาระหว่างเทศบาลนครเชียงราย จังหวัดเชียงราย กับวิทยาลัยอาชีวศึกษาและเทคโนโลยีสิบสองปันนา เมืองจิ่งหง มณฑลยูนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน ดังนี้

(๑) บันทึกความร่วมมือทางด้านการศึกษา ภาษาและวัฒนธรรม มีสาระสำคัญเป็นการจัดทำโครงการความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนครูผู้สอน นักเรียนและบุคลากรทางการศึกษาระหว่างเทศบาลนครเชียงรายกับวิทยาลัยอาชีวศึกษาและเทคโนโลยีสิบสองปันนา และโดยที่เทศบาลนครเชียงรายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มิได้มีสถานะเป็นกรม กอปรกับบันทึกความร่วมมือดังกล่าวมิได้มีถ้อยคำหรือบริบทใดที่เป็นการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น บันทึกความร่วมมือฯ จึงไม่เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศและไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๗ อย่างไรก็ดี ส่วนราชการเจ้าของเรื่องและกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่า การจัดทำบันทึกความร่วมมือทางด้านการศึกษา ภาษาและวัฒนธรรมดังกล่าวมีความเหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ของประเทศไทย และเป็นการดำเนินการที่เทศบาลนครเชียงรายสามารถทำได้ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ รวมถึงระเบียบและข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งได้จัดสรรงบประมาณไว้แล้ว

(๒) ทางปฏิบัติทั่วไปกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำความตกลงกับต่างประเทศ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำความตกลงกับต่างประเทศได้เฉพาะความตกลงที่ไม่มีผลผูกพันรัฐบาลหรือก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการจัดทำความตกลงในลักษณะดังกล่าว ส่วนราชการเจ้าของเรื่องควรพิจารณาเสนอกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาว่า การจัดทำความตกลงดังกล่าวมีความเหมาะสม สอดคล้องกับนโยบาย และสามารถปฏิบัติได้ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งได้จัดสรรงบประมาณไว้เพื่อการนั้นแล้วหรือไม่ ทั้งนี้ สำหรับการจัดทำความตกลงใดที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งอาจมีผลผูกพันรัฐบาลไทย ควรจะต้องจัดทำขึ้นโดยส่วนราชการในระดับกรมหรือกระทรวง และจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๔ (๗) ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๔๘ ก่อนการดำเนินต่อไป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอแจ้งผลการหารือกระทรวงการต่างประเทศ กรณีการจัดทำบันทึกความร่วมมือโครงการแลกเปลี่ยนครู แลกเปลี่ยนนักเรียน หรือบุคลากรทางการศึกษาระหว่างเทศบาลนครเชียงราย จังหวัดเชียงราย กับวิทยาลัยอาชีวศึกษาและเทคโนโลยีสิบสองปันนา เมืองจิ่งหง มณฑลยูนานสาธารณรัฐประชาชนจีนให้กระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อแจ้งผลการหารือดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ทราบและพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้แทนจังหวัดเชียงรายแล้วมีความเห็นว่าตามข้อ ๑๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้การเบิกเบี้ยเลี้ยงเดินทางสำหรับการเดินทางไปราชการเรื่องหนึ่งเรื่องใดในสถานที่ปฏิบัติราชการแห่งเดียวกัน ให้เบิกได้เพียงระยะเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันออกเดินทางถ้าเกินต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงความจำเป็นและประหยัดด้วย และตามข้อ ๒๐ ของระเบียบเดียวกัน กำหนดให้ การเดินทางไปราชการ ณ สถานที่ปฏิบัติราชการใดที่ไม่สะดวกในการเดินทางไปกลับระหว่างสถานที่ปฏิบัติราชการกับสถานที่อยู่ ให้เบิกค่าเช่าที่พัก

ระหว่างไปราชการได้เพียงระยะเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันออกเดินทาง ถ้าเกินต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงความจำเป็นและประหยัดด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต้องคำนึงถึงความจำเป็นและประหยัดด้วย เมื่อพิจารณาการเดินทางไปราชการต่างประเทศตามระเบียบดังกล่าว จะต้องเป็นการเดินทางไปปฏิบัติราชการชั่วคราว มีระยะเวลาไม่นาน อัตราค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้จึงมีอัตราค่อนข้างสูงเมื่อคิดเป็นรายวัน แต่การเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเทศบาลตามโครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน การแลกเปลี่ยนครู หรือบุคลากรทางการศึกษา ณ เมืองจิ่งหง มณฑลยูนาน ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน มีระยะเวลาในการไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศเป็นเวลา ๑ ปี การพิจารณาจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและประหยัดและเหมาะสม รวมทั้งต้องพิจารณาถึงการเบิกค่าที่พักที่เป็นรายวันหรือรายเดือนประเภทใดจะประหยัดและเหมาะสมกว่าด้วย โดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่นว่ามีแนวทางการเบิกจ่ายกรณีไปราชการต่างประเทศเกิน ๑๒๐ วัน อย่างไร แล้วให้เทศบาลนครเชียงรายซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทักท้วง ชี้แจงข้อมูลให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ มีความเห็นเพิ่มเติมว่าตามหมวด ๓ เรื่อง การเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ได้กำหนดเรื่องการเบิกค่าใช้จ่ายให้ชัดเจนว่าการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราวและไม่ใช่ชั่วคราวแตกต่างกันอย่างไร รวมทั้ง ความจำเป็นและประหยัดพิจารณาจากอะไร ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรแก้ไขเพิ่มระเบียบในส่วนนี้ให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อไป

มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

- ไม่มี

เลิกประชุมเวลา ๑๑.๓๐ น.

(นางสาวชัชฎาภรณ์ กอผจญ)
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ
ผู้จดรายงานการประชุม

(นายยงยุทธ ชื้นประเสริฐ)
กรรมการและเลขานุการฯ
ผู้ตรวจรายงานการประชุม