

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเขตเทศบาล (เพื่อการเก็บภาษี)

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๑๐๒๗๒/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๐ ว่า กระทรวงมหาดไทยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีตลอดจนค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เหลื่อมล้ำเข้าในเขตเทศบาล

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลได้มีบทบัญญัติกำหนดว่า ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้าในเส้นเขตที่กำหนดไว้ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันหรือโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน ต่อมา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองอุดรธานี พ.ศ. ๒๔๙๕ มีความเห็นว่า บทบัญญัติเช่นนั้นเป็นการเกินอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ยุติธรรม เพราะเมื่อเทศบาลกำหนดภาระภาษีแก่ผู้เสียภาษีที่ดินหรือโรงเรือนที่อยู่นอกเขตเทศบาลแล้ว เทศบาลหาได้นำเอาการสมมุติเช่นนั้นไปใช้ตลอดถึงการพิจารณาอำนวยการประโยชน์ ความผาสุก ความปลอดภัยแก่ผู้เสียภาษีไม่ จึงได้ตัดบทบัญญัติเช่นนั้นออก ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาที่ออกมาในครั้งหลัง ๆ จึงไม่ปรากฏหลักการในเรื่องให้ที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่เหลื่อมล้ำเข้ามาในเขตเทศบาลอยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน แต่โดยที่ไม่ปรากฏการยกเลิกหลักการเช่นนั้นโดยชัดแจ้งในทางปฏิบัติจึงปรากฏว่ายังมีการปฏิบัติลักลั่นกันอยู่ จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาว่าจะควรปฏิบัติเช่นใดจึงจะถูกต้องดังที่เกิดขึ้นกับเทศบาลเมืองอุบลราชธานีเป็นต้น กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า การที่จะกำหนดเขตโดยถือตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาโดยเฉียบขาดนั้น ทางปฏิบัติทำได้ยาก เพราะจะต้องอาศัยเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก จึงจะสามารถวัดชี้เขตให้แน่นอนลงไปได้ว่า ที่ใดอยู่ในเขตและที่ใดอยู่นอกเขต ทั้งยังจะต้องใช้เวลานานจึงเป็นการไม่สะดวก ถ้าจะกลับไปใช้หลักการเดิมก็อาจจะแก้ไขขัดข้องเหล่านี้ให้หมดไปได้ ส่วนที่ว่าจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีถ้ายังกำหนดหลักการเรื่องการเหลื่อมล้ำของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า เมื่อกำหนดเขตว่าที่ใดเป็นเขตเทศบาลแล้ว เทศบาลนั้นมีหน้าที่จะต้องทะนุบำรุงบริเวณนั้นเช่นเดียวกับที่อื่น ๆ ในเขตเทศบาลด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วคงมีความเห็นเช่นเดิมว่า บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลดังกล่าวเป็นการเกินอำนาจในกฎหมายแม่บท จึงจะตราขึ้นเช่นนั้นหาได้ไม่

ส่วนปัญหาในทางปฏิบัติที่ปรากฏว่ายังมีการปฏิบัติลักลั่นกันอยู่ และจะควรปฏิบัติเช่นใดจึงจะถูกต่อนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า

(๑) ถ้าเป็นกรณีอยู่ในเขตเสื่อมล้ำกัน เป็นต้นว่า

(ก) เป็นที่ดินที่ไม่มีโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง ก็ต้องถือตามเขตที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ ต้องทำการรังวัดชี้เขตให้รู้ว่าที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลหรือนอกเขตเทศบาล แล้วคำนวณภาษีตามนั้น

(ข) เป็นที่ดินที่มีโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เสื่อมล้ำเข้ามาในเขตเทศบาลแล้ว ให้ถือค่าเช่าโรงเรียนนั้นทั้งหมดเป็นจำนวนเงินค่าเช่าที่จะพื้งนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดภาษีอากรและค่าธรรมเนียมของเทศบาลตามส่วนเฉลี่ยของจำนวนเงินค่าเช่าระหว่างสรรพากรกับเทศบาล แต่

(๒) ถ้ามีความประสงค์จะให้ถือว่าโรงเรียนและที่ดินที่มีส่วนหนึ่งส่วนใดเสื่อมล้ำเข้ามาอยู่ในเขตเทศบาลเป็นโรงเรียนและที่ดินในเขตเทศบาลทั้งหมดแล้ว ก็จะต้องเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ชัดอย่างนั้น

นายพิชาญ บุลงย ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายได้เสนอบันทึกความเห็นเป็นเอกเทศมาด้วยดังที่แนบมาข้างท้ายนี้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๐๑