

บันทึก

เรื่อง ร่างประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗
ในจังหวัดสมุทรปราการ (ท้องที่พระประแดง) และประกาศอัตรากาษีโรงเรือน
ที่จะเก็บในเขตท้องที่นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างประกาศเกี่ยวกับการจัดการสุขาภิบาลใน
จังหวัดสมุทรปราการมา ๒ ฉบับ ร่างสองฉบับนี้เป็นเรื่องออกกฎหมายคนละเรื่องต่างกัน ซึ่ง
จะต้องพิจารณาแยกกันดังต่อไปนี้

๑. เรื่องการขยายการใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗
ในจังหวัดสมุทรปราการ

เรื่องนี้เป็นแต่เพียงการขยายเขตการใช้พระราชบัญญัติที่กล่าวแล้วเท่านั้น โดย
เหตุนี้เห็นว่า ควรออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๕๖ แห่งรัฐธรรมนูญได้ ไม่เป็นการ
ขัดขวางต่อมาตรา ๒, ๓ หรือ ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. ๑๒๗ แต่อย่างใดเลย
เมื่อเกี่ยวกับการที่จะขยายเขตการใช้กฎหมายแล้วมาตราเหล่านั้นต่างก็อ้างถึงการขอพระบรมรา
ชานุญาตทั้งสิ้น

๒. การเก็บเงินค่ากาษีโรงเรือนในเขตท้องที่สุขาภิบาลเพื่อไว้สำหรับใช้จ่ายบำรุง
การสุขาภิบาล

เรื่องนี้มีปัญหากฎหมายเกิดขึ้น พระราชบัญญัติกาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.
๒๔๗๕ (ซึ่งได้มีการแก้ไขใหม่ในปีเดียวกัน) นั้นมิได้ให้ใช้เฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น ในเวลานี้
ยังได้ใช้ในเขตท้องที่บางแห่งด้วย ดังปรากฏตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินั้นแล้ว แต่
นโยบายของรัฐบาลมีว่า จะประกาศพระบรมราชโองการให้ขยายการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้
ในเขตท้องที่อื่นเป็นคราว ๆ อีกนัยหนึ่งพระราชบัญญัติกาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ นี้
ควรถือว่าเป็นกฎหมายทั่วไป ซึ่งในภายหน้าจะได้ใช้บังคับต่อไปทั่วพระราชอาณาเขตดี ถ้าจำไม่ผิด
เข้าใจว่าความมุ่งหมายของรัฐบาลเป็นเช่นนั้น

โดยเหตุนี้หลักการแห่งพระราชบัญญัติกาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ (ซึ่ง
ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติกาษีโรงเรือนตึกแพ จ.ศ. ๑๒๓๒) ควรให้ใช้บังคับในท้องที่ซึ่งเห็นจำเป็น
ที่จะจัดเก็บกาษีโรงเรือนได้ทีเดียว มาตรา ๑๕ ก็แสดงให้เห็นว่ามีความมุ่งหมายเช่นนั้นเหมือนกัน
แม้จะเกี่ยวกับกรณีที่ตั้งสุขาภิบาลประจำท้องที่ขึ้นแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะมาตรา ๑๕ บัญญัติว่า
“ในท้องที่ซึ่งได้จัดตั้งสุขาภิบาลแล้วหรือจะตั้งขึ้นก็ดี ท่านได้แบ่งผลประโยชน์จากกาษีนั้นระวาง
สุขาภิบาล (สองส่วนในสาม) กับรัฐบาล (หนึ่งส่วนในสาม)”

ความมุ่งหมายของกระทรวงมหาดไทยสำหรับจังหวัดสมุทรปราการ มิได้ปฏิบัติ
ตามนโยบายที่กล่าวนั้น ข้อนี้ปรากฏจากการที่ไม่มีการแบ่งกาษีซึ่งเป็นการขัดกับมาตรา ๑๕ ที่อ้าง
ถึงข้างต้นทั้งยังปรากฏจากข้อความในร่างด้วยอีกว่า โรงเรือน ฯลฯ ที่ไม่ได้ให้เข้า ต้องเสียกาษีด้วย

ซึ่งตามนโยบายของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินแก้ไขเพิ่มเติมโรงเรือนที่เจ้าของอยู่เองหาต้องเสียภาษีด้วยไม่ เพราะฉะนั้นจะเป็นการจัดกับนโยบายของรัฐบาลอย่างแรงหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สำหรับกรุงเทพฯ มีนโยบายไปอย่างหนึ่ง และจังหวัดสมุทรปราการเปลี่ยนไปอีกอย่างหนึ่ง การทำให้เป็นแบบอย่างเดียวกันนั้นเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและเป็นความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ด้วย ดูตามมาตรา ๓ และ ๑๕

บัดนี้มีข้อทักท้วงอยู่สองประการที่จะต้องพิจารณา คือ

ข้อหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (มาตรา ๘) บัญญัติว่าให้เจ้าพนักงานในท้องที่ปรึกษาหารือกันกะพิกัฏฐาภาษีโรงเรือนตามที่เห็นสมควรแต่ต้องขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน แต่มาตรานี้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้ทำการปรึกษาหารือเช่นนี้ต่อเมื่อ “มีข้อขัดข้องเกี่ยวกับจำนวนภาษีที่จะเก็บ กล่าวคือ อัตราภาษีที่เก็บนั้นเกิดความไม่เสมอภาคขึ้น” ความขัดข้องเช่นนี้คงจะเกิดขึ้นไม่ได้อีกเนื่องแต่บัดนี้มีอัตราที่กำหนดแน่นอนอยู่ในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว ซึ่งจะได้ใช้ทั่วทุกท้องที่ในพระราชอาณาจักร เมื่อเห็นเป็นการจำเป็น เช่นในเรื่องจังหวัดสมุทรปราการนี้เป็นต้น แม้ถึงว่าพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ จะมีได้ยกเลิกก็ดี มาตรา ๘ ก็นำมาใช้ไม่ได้แล้วในบัดนี้

ข้อสอง ปรากฏตามร่างที่เสนอมานี้ว่า มีความมุ่งหมายจะเก็บภาษีเรือหลายชนิด และเก็บภาษีเรือยนต์ เรือจ้าง ฯลฯ ด้วย พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ยกเลิกประกาศภาษีเรือโรงร้างตึกแพ จุลศักราช ๑๒๓๒ เสียแล้วเมื่อพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่ได้บัญญัติให้เก็บภาษีเรือ ภาษีเรือก็ใช้ไม่ได้อีกต่อไปในเมื่อพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ขยายให้ใช้ออกไปถึงจังหวัดอื่น เพราะฉะนั้นถ้าเห็นเป็นการจำเป็นต้องเก็บภาษีเรือแล้ว ก็ควรออกกฎหมายพิเศษตั้งเป็นภาษีใหม่ขึ้นอีกชนิดหนึ่ง ข้าพเจ้าเห็นว่ากฎหมายเท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ต้องเป็นอย่างที่กล่าวแล้วข้างต้นโดยเฉียบขาด เมื่อเป็นเช่นนั้นนโยบายอันสมควรและเหมาะสมที่สุดก็ควรจะขยายพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ รวมทั้งผลอันเกิดจากการนั้น (โดยจะเพาะอย่างยิ่ง การแบ่งผลประโยชน์ตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕) ใช้ในจังหวัดสมุทรปราการด้วย เมื่อเป็นแต่เพียงการขยายการใช้เท่านั้น จึงอาจทำได้โดยออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๕๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

แต่ตรงกันข้าม ถ้าเป็นการจำเป็นที่จะต้องมีและออกกฎข้อบังคับพิเศษในเรื่องภาษีตามที่ปรากฏในร่างในจังหวัดสมุทรปราการแล้ว จะทำได้ก็แต่โดยออกกฎหมายตามหมวด ๓ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะรวมเอาข้อความในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ตามที่เห็นสมควรเข้าไว้ก็ได้

(ลงนาม) อาร์. กียอง

วันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕