

บันทึก

เรื่อง การโอนและปันรายได้ให้แก่เทศบาล

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๒๓๘๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อโต้แย้งในปัญหากฎหมายระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง เรื่องการโอนและปันรายได้สำหรับพ.ศ. ๒๕๕๐ ให้แก่เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองกาญจนบุรี เทศบาลเมืองนครราชสีมา เทศบาลเมืองลพบุรี เทศบาลเมืองสระบุรี และเทศบาลเมืองอุบลราชธานี ตามเขตต์ที่ขยายใหม่

(๒) เมื่อได้ขยายเขตต์เทศบาลดังกล่าวแล้วออกไป กระทรวงมหาดไทยได้เจรจาไปยังกระทรวงการคลังขอให้พิจารณาว่า เทศบาลดังกล่าวแล้วจะมีสิทธิได้รับโอนและปันรายได้ในประเภทต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามพระราชกฤษฎีกากำหนดปันภาษีรถยนต์และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนให้แก่เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชกฤษฎีกากำหนดปันเงินรัฐชูปการให้แก่เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชกฤษฎีกากำหนดโอนค่าอาชญาบัตร และผลประโยชน์อื่น ๆ เนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตต์เทศบาลให้แก่เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๐ เพิ่มขึ้นหรือไม่

(๓) กระทรวงการคลังเห็นว่าสำหรับประเภทเงินรัฐชูปการและค่าอาชญาบัตร รวมทั้งผลประโยชน์อื่น ๆ เนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตต์เทศบาลนั้น จำต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดโอนหรือปันรายได้ให้แก่เทศบาลเฉพาะเขตต์ที่ขยายใหม่เสียก่อน จึงจะโอนให้ได้ เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดโอนและปันรายได้ฉบับเดิมให้อำนาจกระทรวงการคลังทำการโอนหรือปันรายได้ให้แก่เทศบาลเฉพาะเขตต์เทศบาลเดิม จะโอนหรือปันรายได้ในเขตต์เทศบาลซึ่งขยายขึ้นใหม่ด้วยไม่ได้ เพราะเวลานั้นเขตต์เทศบาลใหม่ยังไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๙ ซึ่งบัญญัติว่าการโอนหรือปันรายได้ประเภทใดให้แก่เทศบาลตามความในมาตรา ๕, ๗ และ ๘ ให้มีผลต่อเมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดโอนหรือปันรายได้ให้แก่เทศบาลเป็นราย ๆ ไป ฉะนั้นกระทรวงการคลังจึงเห็นว่าเขตต์เทศบาลที่ได้ขยายใหม่นั้น ไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชกฤษฎีกาใดเลย

(๔) กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับความเห็นกระทรวงการคลังในข้อที่ว่าต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดโอนหรือปันรายได้ให้แก่เทศบาลตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๙ เฉพาะเขตต์ที่ขยายใหม่

เสียก่อนจึงจะโอนและปันให้ได้ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(๕) ก. ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดการโอนค่าอาชญาบัตรและผลประโยชน์อื่น ๆ เนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาลให้แก่เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๐ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาลนั้น ได้กำหนดการโอน ค่าอาชญาบัตรและผลประโยชน์อื่น ๆ เนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาลให้แก่เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งเทศบาล ๖ แห่งนี้ด้วย ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๐ เป็นต้นไป แต่เทศบาลเมือง ๔ แห่ง คือเทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองนครราชสีมา เทศบาลเมืองลพบุรี และเทศบาลเมืองอุบลราชธานีนี้ในขณะที่ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดการโอนค่าอาชญาบัตรและผลประโยชน์อื่น ๆ เนื่องในการฆ่าสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล จึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับโอนค่าอาชญาบัตรและผลประโยชน์อื่น ๆ เนื่องในการฆ่าสัตว์ ฉะนั้นเมื่อได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลฉบับที่ ๒ ขยายเขตเทศบาลเหล่านี้ออกไปแล้ว ค่าอาชญาบัตรและผลประโยชน์อื่น ๆ เนื่องในการฆ่าสัตว์จึงต้องตกเป็นของเทศบาล ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดการโอนค่าอาชญาบัตรและผลประโยชน์อื่น ๆ เนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๐

ข. กระทรวงมหาดไทยเข้าใจว่าการที่จะต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดโอนหรือปันรายได้ให้แก่เทศบาลใหม่นี้คงจะใช้เฉพาะเทศบาลที่เกิดขึ้นใหม่เท่านั้นแต่เทศบาลทั้ง ๖ แห่งนี้มีใช้เทศบาลที่เกิดขึ้นใหม่ เพราะพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี และเทศบาลเมืองอื่น ๆ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๐ หาได้มีข้อความลบล้างหรือยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี และเทศบาลอื่น ๆ พ.ศ. ๒๔๗๘ เสียทั้งหมดไม่คงยกเลิกและแก้ไขแต่มาตรา ๔ ซึ่งเป็นมาตราสำหรับกำหนดเขตเทศบาลแต่มาตราเดียวเท่านั้น

ค. การที่จำเป็นต้องมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเหล่านี้เป็นฉบับที่ ๒ ก็เนื่องจากความจำเป็นต้องขยายเขตเทศบาลออกไปตั้งได้เรียนไว้ข้างต้น แม้ว่าความในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล (ฉบับที่ ๒) จะเป็นผลให้การโอนรายได้นอกเขตเทศบาลเทศบาลเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่เมื่อได้ดูความประสงค์ในพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๙ แล้วก็จะเห็นได้ว่า ความมุ่งหมายนั้น ๆ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดการโอนหรือปันแล้ว ก็จะได้โอนหรือปันรายได้ตามกฎหมายนั้น ๆ ให้แก่เทศบาลไปทั้งเมื่อได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดโอนและปันรายได้ซึ่งระบุไว้ว่าให้โอนรายได้ในเขตเทศบาลใดให้แก่เทศบาลนั้น ๆ โดยเพียงแต่ระบุชื่อเทศบาลเท่านั้นแล้ว เมื่อเทศบาลนั้น ๆ มีเขตอยู่อย่างใดก็ต้องโอนรายได้ในเขตนั้นให้ไปไม่ว่าเขตนั้นจะได้ขยายออกหรือไม่ เพราะในทางตรงกันข้าม ถ้าหากว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีการับเขตเทศบาลเข้ามากระทรวงการคลังก็คงจะไม่ปันรายได้ให้ตามเขตเดิม คงจะถือเอาเขตใหม่เป็นหลักปันรายได้

(๖) อนึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การที่จะปฏิบัติตามความเห็นกระทรวงการคลังนั้น เป็นการยุ่งยากในทางปฏิบัติเป็นอันมาก เพราะย่อมมีการขยายและเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลอยู่เนื่อง ๆ เมื่อถือตามความเห็นกระทรวงการคลังโดยเคร่งครัดแล้ว ก็จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดการโอนหรือปันรายได้ให้แก่เทศบาลทุกครั้งไปด้วย

(๗) กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ในการพิจารณาปัญหาเรื่องนี้ควรอาศัยหลัก

ทั่วไปในกฎหมายปกครอง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

เทศบาลก็คือ นิติบุคคล (ดูมาตรา ๗๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖)

เมื่อได้มีการโอนหรือปันรายได้ให้แก่เทศบาลหนึ่งเทศบาลใด โดยพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๙ การโอนหรือปันรายได้นั้นย่อมทำให้แก่นิติบุคคลซึ่งได้ระบุชื่อไว้ (เป็นต้นว่า) “เทศบาลเมืองชลบุรี”

“เทศบาลเมืองชลบุรี” จึงตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายฯ ได้จัดตั้งเทศบาลเมืองชลบุรีขึ้นเป็นนิติบุคคล นับแต่เวลาที่เทศบาลเมืองชลบุรีได้ตั้งขึ้นแล้ว ก็ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลซึ่งใช้อยู่ในขณะนั้น หรือจะใช้ในภายหลัง (กฎหมายนั้นได้แก่พระราชกฤษฎีกาต่าง ๆ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๙) ฉะนั้นเทศบาลอาจจะใช้สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วได้ในเขตต์หนึ่งเขตต์ใด ซึ่งได้กำหนดไว้ในขณะที่ตั้งเทศบาลนั้นขึ้น หรือในเขตต์ซึ่งได้ขยายออกหรือร่นเข้ามาภายหลังดังปรากฏในแผนที่เขตต์ซึ่งปรากฏในแผนที่นี้ย่อมเป็นคนละเรื่องต่างหากจากคำว่าเทศบาลนั้น ๆ

ฉะนั้น กรรมการร่างกฎหมาย จึงเห็นว่า ไม่เป็นการจำเป็นที่จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาขยายสิทธิและหน้าที่ของเทศบาลหนึ่งเทศบาลใด ในเมื่อได้มีการขยายเขตต์เทศบาลนั้น ๆ ออกไปกว้างกว่าเขตต์ซึ่งมีอยู่ในขณะจัดตั้งเทศบาลนั้น ๆ ขึ้น คำว่า “เขตต์เทศบาล” (ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ และ ๘ แห่งพระราชบัญญัติปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๙) หมายถึงเขตต์ของเทศบาลซึ่งเป็นอยู่ในขณะหนึ่งขณะใด เขตต์นั้นอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ได้

(๘) จะสังเกตได้ว่า การตีความกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้กลมกลืนกับหลักกฎหมายปกครอง เพราะว่าเมื่อเก็บเงินจากผู้เสียภาษีอากรแล้ว ภายหลังจะนำส่งรัฐบาลหรือเทศบาลก็ดี ก็เป็นเรื่องซึ่งไม่เกี่ยวกับผู้เสียภาษีอากรเลย การปันเงินภาษีอากรให้แก่ใครเป็นการภายในระหว่างรัฐบาลและเทศบาล จึงไม่จำเป็นต้องประกาศให้ประชาชนทราบ การโอน หรือปันรายได้อาจจะทำได้โดยสมบูรณ์ ในเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตต์ใหม่ โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเป็นพิเศษเพื่อให้ประชาชนทราบ

(๙) ส่วนในทางปฏิบัตินั้น อาจจะจับข้อยุ่งยากระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังเสียได้ ถ้าหากว่ากระทรวงมหาดไทยจะแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบล่วงหน้าทุกครั้งเมื่อดำริจะเปลี่ยนแปลงเขตต์เทศบาล

(ลงชื่อ) เดือน บุญนาค

(นายเดือน บุญนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๑