

บันทึก

เรื่อง การปันภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย
ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา

ตามหนังสือที่ มท.๐๓๑๒/๑๖๕๗๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อหารือของกรมการปกครองว่า ตามที่รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณชำระหนี้ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนให้กับหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย โดยกำหนดชำระในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ และปีงบประมาณ ๒๕๒๒ จำนวน ๓,๒๒๐,๔๗๘.๑๐ บาท เงินชำระหนี้ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๒ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยแบ่งให้เทศบาลร้อยละ ๕๐ สุขาภิบาลร้อยละ ๒๕ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ ๒๕ หากจังหวัดใดมีเทศบาลหรือสุขาภิบาลหลายแห่งให้จัดแบ่งในส่วนของเทศบาลหรือสุขาภิบาลโดยให้แต่ละแห่งได้รับเท่ากัน และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไปแล้วว่า เทศบาลเมืองพะเยาและสุขาภิบาลทั้งหลายที่ถูกโอนไปจากจังหวัดเชียงรายไปจัดตั้งเป็นจังหวัดพะเยาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดพะเยา พ.ศ. ๒๕๒๐ มีสิทธิได้รับชำระหนี้ค่าภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่รัฐบาลต้องชำระรายนี้ เพราะหนี้ค่าภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่รัฐบาลตั้งงบประมาณชำระให้ครั้งนี้ มิใช่เป็นเงินของจังหวัดเชียงราย แต่เป็นหนี้ที่รัฐบาลค้างชำระอยู่กับเทศบาลเมืองพะเยาและสุขาภิบาลของจังหวัดพะเยาซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ฉะนั้น แม้เทศบาลเมืองพะเยาและสุขาภิบาลทั้งหลายจะได้ถูกโอนไปจากจังหวัดเชียงรายแล้ว ก็ไม่ทำให้ฐานะความเป็นเจ้าหนี้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด จึงยังคงมีสิทธิได้รับเงินรายนี้อยู่ นั้น

กรมการปกครองได้พิจารณาความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นแล้วมีความเห็นเพิ่มเติมว่า สำหรับเงินส่วนแบ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายได้รับไปในอัตราร้อยละ ๒๕ นั้น เนื่องจากปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายเดิมได้แยกตัวออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย และองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาซึ่งต่างก็เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล หากพิจารณาสิทธิทำนองเดียวกับเทศบาลเมืองพะเยาและสุขาภิบาลในจังหวัดพะเยาแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาย่อมมีสิทธิได้รับเงินส่วนแบ่งนี้ด้วย และหากพิจารณาว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยามีสิทธิดังกล่าวก็จะเกิดปัญหาในการดำเนินการจัดสรรเงิน กล่าวคือ ไม่อาจหาสิทธิแห่งหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองแห่งนี้ได้ และในปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งเงินจำนวนนี้นั้น กรมการปกครองมีความเห็นว่า โดยที่ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนซึ่งเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายและองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยานี้ จะต้องนำไปใช้จ่าย

เป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อจัดบริการประชาชนและพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นการสนองตอบประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองแห่ง การแบ่งรายได้จึงน่าจะแบ่งตามจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง ๒ แห่งนี้ โดยให้แบ่งให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายและองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ตามอัตราเฉลี่ยของจำนวนประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสอง เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๐ เป็นเกณฑ์คำนวณ และให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการแบ่งเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนจำนวน ๓,๒๒๑,๔๗๘.๑๐ บาท แล้วจัดสรรส่วนแบ่งให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยาต่อไป อย่างไรก็ตามการปกครองไม่แน่ใจว่าความเห็นของกรมการปกครองดังกล่าวจะเป็นการถูกต้องหรือไม่ จึงใคร่ขอหารือว่า

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยามีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนชำระหนี้ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนดังกล่าวนี้หรือไม่

๒. ถ้าได้รับ จะแบ่งกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายอย่างไรจึงจะถูกต้องตามกฎหมายและเกิดความเป็นธรรม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวของกรมการปกครอง โดยได้พิจารณาประกอบกับความคิดเห็นของกรมการปกครองและตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยานั้นเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดพะเยา พ.ศ. ๒๕๒๐ ใช้บังคับ ฉะนั้น หากจะพิจารณาในแง่สิทธิที่จะได้รับชำระหนี้จากเงินค้ำชำระภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่รัฐบาลตั้งงบประมาณขึ้นเพื่อชำระหนี้แล้ว ไม่อาจถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาซึ่งในขณะนั้นยังมิได้ตั้งขึ้น มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ค่าภาษีรถยนต์ฯ ในเงินที่จังหวัดเชียงรายได้รับจากรัฐบาลไปชำระหนี้ที่รัฐบาลค้ำจ่ายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย เทศบาลเมืองเชียงราย เทศบาลเมืองพะเยา และสุขาภิบาลทั้งหลายในเขตจังหวัดเชียงราย และจังหวัดพะเยา ซึ่งเป็นเจ้าหนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ย้อนหลังขึ้นไป

อย่างไรก็ดี เงินจำนวนนี้เป็นเงินที่เก็บมาจากทุกอำเภอ รวมทั้งอำเภอที่บัดนี้ได้แยกออกมาจัดตั้งเป็นจังหวัดพะเยาด้วย ซึ่งหากรัฐบาลได้จ่ายให้ไปทุกปีตามปกติโดยไม่มีการค้ำจ่ายแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายจะต้องนำเงินค่าภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนนั้นกระจายไปพัฒนาทำนุบำรุงท้องถิ่นทั้ง ๑๖ อำเภอ ฉะนั้น หากพิจารณาในแง่สิทธิอันหมายถึงประโยชน์ที่อำเภอทั้ง ๑๖ อำเภอในเขตจังหวัดเชียงรายเดิมจะควรได้รับปันไปแล้วย่อมจะเห็นได้ว่าอำเภอทั้ง ๑๖ อำเภอควรได้รับปันไปทำนุบำรุงท้องถิ่นของตนตามเหตุผลอันควรของแต่ละอำเภอ แต่เมื่อรัฐบาลมิได้จัดส่งเงินค่าภาษีฯ ดังกล่าวมาให้ทุกปีตามสิทธิที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับ เงินจำนวนนี้จึงยังมิได้ถูกปันไปทำนุบำรุงอำเภอทั้ง ๑๖ อำเภอดังกล่าว ฉะนั้น เมื่ออำเภอทั้ง ๗ อำเภอที่ถูกแยกจากจังหวัดเชียงรายไปจัดตั้งเป็นจังหวัดพะเยาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นอำเภอในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายเดิม และมีสิทธิที่

จะได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับปันไปทำนุบำรุงท้องถิ่นมาตั้งแต่เดิมอยู่แล้วเช่นนี้ จึงเห็นว่าอำเภอทั้ง ๗ อำเภอที่ถูกโอนไปจัดตั้งเป็นจังหวัดพะเยามีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาให้การจัดสรรแบ่งปันเงินภาษีที่รัฐบาลค้างชำระรายนี้ด้วย โดยถือได้ว่าเป็นสิทธิอันเกี่ยวกับอำเภอที่แยกไปตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดพะเยา พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๕^๑ แต่เนื่องจากมิได้มีบทกฎหมายใดกำหนดถึงภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายว่าจะต้องจัดส่งไปให้อำเภอในเขตปกครองของตนเป็นจำนวนอำเภอละเท่าใด และมีสัดส่วนอย่างไร ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงเห็นว่า การจัดสรรเงินรายนี้จะต้องเป็นภาระหน้าที่ของกรมการปกครองที่จะจัดสรรเงินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายจะได้รับจากเงินที่รัฐบาลค้างอยู่ไปให้แก่อำเภอทั้ง ๗ อำเภอโดยคำนึงถึงการเฉลี่ยโดยให้ความเป็นธรรมแก่ท้องถิ่นในทั้ง ๗ อำเภอ และดำเนินการโอนเงินรายนี้จัดส่งไปให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา โดยถือได้ว่าเป็นสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ของท้องถิ่นในอำเภอที่ถูกโอนไปจัดตั้งเป็นจังหวัดพะเยา ตามนัยของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดพะเยา พ.ศ. ๒๕๒๐ ดังกล่าวมาแล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๑

^๑ มาตรา ๕ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ในส่วนที่เกี่ยวกับอำเภอตามมาตรา ๓ ไปเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา