

บันทึก

เรื่อง การจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมกับบริษัทสยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๓.๕/๗๔๖๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดสงขลาได้หารือเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ กับบริษัทสยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีพื้นที่ตามโฉนดเลขที่ ๖๕๔๑๕ เลขที่ดิน ๒๔๙๒ ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่และเขตองค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จึงขอหารือว่าที่ดินของบริษัทสยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) เฉพาะที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครหาดใหญ่จะถือว่าเป็นเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ หรือพื้นที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พุทธศักราช ๒๔๗๘ และพระราชกฤษฎีกาจัดเทศบาลตำบลหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นเทศบาลเมือง พ.ศ. ๒๔๙๒ และการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมในพื้นที่ดังกล่าวเป็นของหน่วยงานใด

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พื้นที่ของบริษัทสยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) ตามโฉนดเลขที่ ๖๕๔๑๕ เลขที่ดิน ๒๔๙๒ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ การจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์มีเขตพื้นที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งได้มีการจัดตั้งตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ ทำให้พื้นที่กรณีพิพาทดังกล่าวเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ ซึ่งน่าจะมีผลทำให้กลับลำมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พุทธศักราช ๒๔๗๘ และพระราชกฤษฎีกาจัดเทศบาลตำบลหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นเทศบาลเมือง พ.ศ. ๒๔๙๒ ที่กำหนดให้ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันนั้นหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลกระทบกับการจัดเก็บรายได้และค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอหารือดังนี้

๑. พื้นที่ของบริษัทสยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) เฉพาะในส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาล เป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือเป็นพื้นที่ของเทศบาลตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พุทธศักราช ๒๔๗๘ และพระราชกฤษฎีกาจัดเทศบาลตำบลหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นเทศบาลเมือง พ.ศ. ๒๔๙๒

๒. กรณีที่เทศบาลมีพื้นที่ติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา ๕ ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลทุกแห่ง จะกำหนดว่าให้ที่ดินหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตของเทศบาลแม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อเป็นผืนเดียวกันนั้นหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน การกำหนดดังกล่าวยังคงบังคับใช้ได้กับพื้นที่ของเทศบาลที่มีเขตติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดบ้าง

๓. การกำหนดให้ที่ดินหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตของเทศบาลแม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อเป็นผืนเดียวกันนั้นหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน ตามมาตรา ๕ ของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลทุกแห่ง เป็นการกำหนดขึ้นเฉพาะการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในพื้นที่ดังกล่าว หรือมุ่งหมายให้บังคับใช้ในเรื่องอำนาจหน้าที่และสิทธิอื่น ๆ ของเทศบาลด้วย เช่น การจัดการสาธารณสุข การดูแลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การทะเบียนราษฎร การควบคุมอาคาร การแบ่งเขตเลือกตั้ง การแบ่งหน่วยเลือกตั้ง จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนเทศบาลนครหาดใหญ่ และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พุทธศักราช ๒๔๗๘ แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดเขตเทศบาลตำบลหาดใหญ่ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๔^๑ และได้กำหนดบทบัญญัติซึ่งเป็นข้อสมมติในทางกฎหมายไว้ในมาตรา ๕^๒ ว่า “ที่ดินหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อเป็นผืนเดียวกันนั้น หรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน” ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างตามกรณีดังกล่าวเป็นที่ดินหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ภายในเขตเทศบาลนั้นด้วย ต่อมาเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลหาดใหญ่ เป็นเทศบาลเมืองหาดใหญ่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นเทศบาลเมือง พ.ศ.

^๑ มาตรา ๔ ให้กำหนดเขตเทศบาลตำบลหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาไว้ดังนี้ คือ

ด้านเหนือ จากหลักเขตต์หมายเลขที่ ๑ ซึ่งอยู่ริมคลองอยู่ตะเภาฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือห่างจากขอบตะวันตกของถนนไปสถานีอยู่ตะเภาปากตะวันตกตามเส้นตั้งตั้งฉาก ๑๓๕ เมตร เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือถึงหลักเขตต์ที่ ๒ ตรงปลายทางซึ่งติดกับอาณาเขตต์วัดใหม่หรือวัดโคกเสม็ดชุน และอยู่ทางปากตะวันออกของปลายทางนี้

๑๗๑

๑๗๑

^๒ มาตรา ๕ ที่ดินหรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อเป็นผืนเดียวกันนั้น หรือโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วน

๒๔๙๒ มาตรา ๕^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดบทบัญญัติซึ่งเป็นข้อสมมติในทางกฎหมายดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน แต่ภายหลังจากนั้นเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองหาดใหญ่ เป็นเทศบาลนครหาดใหญ่ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พ.ศ. ๒๕๓๘ ปรากฏว่า มิได้มีบทบัญญัติซึ่งเป็นข้อสมมติในทางกฎหมายดังกล่าวไว้แต่อย่างใด จึงทำให้เห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับหลังนี้ไม่ประสงค์ที่จะมีข้อสมมติดังกล่าว หากแต่ต้องการให้เทศบาลนครหาดใหญ่มีเขตตามที่กำหนดในมาตรา ๔ เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พื้นที่ของบริษัทสยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน) ตามกรณีที่ทำหรือเป็นพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ตามที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นพื้นที่ของเทศบาลนครหาดใหญ่ และโดยที่พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตตำบลคอหงส์ จึงมีผลทำให้เป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนตำบลหมายความว่าถึง เขตตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่เทศบาลมีพื้นที่ติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการกำหนดบทบัญญัติซึ่งเป็นข้อสมมติในทางกฎหมายดังกล่าวไว้ได้กล่าวในประเด็นที่หนึ่งไว้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับได้หรือไม่นั้นย่อมจะต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งประกอบการพิจารณาด้วยว่ามีการกำหนดไว้อย่างไร ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เป็นการทั่วไปได้ หากแต่จำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นกรณี ๆ ไป

^๓ มาตรา ๕ ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดเหลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตต์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันนั้น หรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตต์เทศบาลเต็มทุกส่วน

^๔ มาตรา ๔ ให้กำหนดเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ไว้ดังนี้
หลักเขตที่ ๑ ตั้งอยู่ริมคลองอู่ตะเภาฝั่งตะวันตก ตรงเชิงสะพานรถไฟสายใต้ (สายกรุงเทพ-ปาดังเบซาร์)

ด้านเหนือ

จากหลักเขตที่ ๑ ข้ามคลองอู่ตะเภา เลียบริมทางรถไฟสายใต้ (สายกรุงเทพ-ปาดังเบซาร์) พากใต้ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ถึงหลักเขตที่ ๒ ซึ่งตั้งอยู่ริมทางรถไฟสายใต้ (สายสงขลา-สุไหงโก-ลก) พากตะวันออก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ตำบล” หมายความว่า ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่ตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นที่สาม เมื่อได้มีการกำหนดข้อสมมติในทางกฎหมายว่าที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างของผู้ใดที่เลื่อมล้ำเข้ามาในเส้นเขตเทศบาลแม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใด ให้ถือว่าที่ดินซึ่งติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันนั้นหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อยู่ในเขตเทศบาลเต็มทุกส่วนด้วย ซึ่งมีผลทำให้ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวอยู่ในเขตเทศบาล ก็ย่อมทำให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่นั้นในทุกเรื่องที่ถูกกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล มิได้มุ่งหมายให้บังคับใช้แต่เฉพาะเรื่องการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเท่านั้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า การกำหนดแนวเขตเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาล โดยบรรยายแนวเขตแต่ละด้านไว้อย่างชัดเจน และมีแผนผังแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วยนั้น ในบางครั้งอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างใดคาบเกี่ยวแนวเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ซึ่งหากตีความตามแนวคำวินิจฉัยของกรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔ ในปัญหาเรื่อง การกำหนดเขตเทศบาล(เพื่อการเก็บภาษี) (เรื่องเสร็จที่ ๑๐/๒๕๐๑)^๖ ที่ได้เสนอแนวทางปฏิบัติสรุปความได้ว่า “...กรณีที่มีเขตเลื่อมล้ำกัน ถ้าเป็นที่ดินที่ไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างก็ให้ถือตามเขตที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยให้คำนวณตามที่ได้รังวัดชี้เขตว่าอยู่ในเขตเทศบาลหรือนอกเขตเทศบาล แต่หากเป็นกรณีที่ที่ดินมีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเลื่อมล้ำเข้ามาในเขตเทศบาล ให้ถือค่าเช่าโรงเรือนนั้นทั้งหมดเป็นจำนวนเงินค่าเช่าที่จะพื้งนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดภาษีอากรและค่าธรรมเนียมของเทศบาลตามส่วนเฉลี่ยของจำนวนค่าเช่าระหว่างสรรพากรกับเทศบาล...” จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวจะมีผลทำให้ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้นอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง อันเป็นสิ่งที่ไม่ควรให้เกิดขึ้นเนื่องจากจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติทั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้ที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างในกรณีนี้เป็นที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น และจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าที่ดินหรือโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไว้ให้ชัดเจนด้วย

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖ บันทึก เรื่อง การกำหนดเขตเทศบาล (เพื่อการเก็บภาษี) และบันทึก เรื่อง การกำหนดเขตเทศบาลของนายพิชาย บูลยง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย ซึ่งส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๙๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๐๑ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๓