

บันทึก

เรื่อง การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ได้มีหนังสือ ที่ พล ๕๑๐๐๑/๒๒๓ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกได้ตราข้อบัญญัติ เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมในอัตราร้อยละ ๒ ของค่าเช่าห้องพัก และข้อบัญญัติ เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันในอัตราลิตรละ ๔.๕ สตางค์ และยาสูบในอัตรามวลละ ๔.๕๔ สตางค์ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ภายหลังการประกาศใช้ข้อบัญญัติก็ประสบปัญหาผู้ประกอบการบางรายไม่ชำระภาษีและค่าธรรมเนียมให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอ้างเหตุผลจากวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนมีภาระค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ มากมาย และอ้างว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ประกาศใช้ข้อบัญญัติก่อนวันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและมีประกาศให้ใช้บังคับ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่งผลให้ข้อบัญญัตินั้นตกเป็นโมฆะ และอีกประการหนึ่งคือวันใช้บังคับในข้อบัญญัติกับวันที่เรียกเก็บภาษีไม่ตรงกัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ชี้แจงว่า สาเหตุที่วันใช้บังคับที่ปรากฏในข้อบัญญัติเป็นวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามในข้อบัญญัติวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๒ นั้น เป็นการลงนามในร่างข้อบัญญัติตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ก่อนการนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๕๓ และหลังจากวันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและมีประกาศจังหวัดแล้ว ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นข้อบัญญัติโดยสมบูรณ์ และใช้บังคับได้หลังจากประกาศไว้ในที่เปิดเผยแล้ว ๑๕ วัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ถือปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศจังหวัดและหนังสือสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด และแจ้งให้ผู้ประกอบการทราบว่า ข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีมียผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ฉะนั้น ข้อบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก จึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกได้พิจารณาเห็นชอบลงนามมาพร้อมวันที่ในร่างข้อบัญญัติก่อนที่จะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกพิจารณาอนุมัติและมีประกาศจังหวัดในเวลาต่อมานั้น จะส่งผลให้ข้อบัญญัติดังกล่าวตกเป็นโมฆะหรือไม่ และแนวทางที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ได้ถือปฏิบัติในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีนั้นถูกต้องหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกทั้งสองฉบับนี้ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๓ ประจำปี ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๒ และได้มีหนังสือแจ้งไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒ เพื่อลงนาม แล้วส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (หนังสือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนที่ ๓๕/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒) ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ลงนามในวันเดียวกัน และนำส่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกพิจารณาตามหนังสือองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ที่ พล ๕๑๐๐๑/๒๗๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒ ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกได้พิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว และได้มีประกาศจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ประกาศ ณ วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เพื่อให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกก็ได้ดำเนินการเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือและข้อเท็จจริงข้างต้นแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องปฏิบัติไว้ในมาตรา ๕๓^๑ และมาตรา ๕๔^๒

^๑ มาตรา ๕๓ ข้อบัญญัติจะใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ และประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีความระบุมไว้ในข้อบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศ

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติแล้วต้องอนุมัติและประกาศภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติและประกาศร่างข้อบัญญัติภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติ

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติร่างข้อบัญญัติใดมิได้ถ้าเห็นว่าร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นร่างข้อบัญญัติที่ออกนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีเช่นนั้นให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

^๒ มาตรา ๕๔ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคืนมา ถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศใช้บังคับต่อไป

(๒) ที่ให้มีการตรวจสอบและอนุมัติให้ความเห็นชอบในระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติใดแล้ว ก็จะต้องส่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนาม เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ภายในเวลาเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน ข้อบัญญัตินั้นจึงจะมีผลใช้บังคับ และในกรณีการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกทั้งสองฉบับนี้ การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกได้รับร่างข้อบัญญัติที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก เห็นชอบแล้ว และได้ลงนามพร้อมวันที่ในร่างข้อบัญญัติดังกล่าว (วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๒) ก่อนที่จะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกพิจารณาอนุมัติและประกาศให้ข้อบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ (วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒) นั้น จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อส่งร่างข้อบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และการลงนามพร้อมวันที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกดังกล่าว ก็มีได้มีผลให้ข้อบัญญัติทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับได้ทันทีแต่อย่างใด ฉะนั้น ในกรณีนี้การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกทั้งสองฉบับนี้จึงเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ได้อนุมัติและประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน จึงย่อมเป็นข้อบัญญัติที่สมบูรณ์ตามกฎหมาย

สำหรับกรณีที่ว่า ข้อบัญญัติทั้งสองฉบับได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวันใช้บังคับไว้ว่า “ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป”^๓ แต่ในการเรียกเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกได้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่ นั้น เห็นว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีผลใช้บังคับเมื่อใด ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๓^๔ ที่ว่า ข้อบัญญัติจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉินถ้ามีความระบุมไว้ในข้อบัญญัติว่าให้ใช้บังคับได้ทันที ก็ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศได้ การที่ข้อบัญญัติจะกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับวันใช้บังคับให้แตกต่างไปจากที่กำหนดในมาตรา ๕๓ ที่ถือเป็นกฎหมายแม่บทนั้น จึงเป็นกรณีที่ไม้อาจทำได้ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏ

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งร่างข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป

^๓ ข้อ ๒ ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกอนุมัติและประกาศไว้โดยเปิดเผยเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และได้ปรากฏว่ามีกรณีฉุกเฉินใดที่จะต้องให้ข้อบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มีผลใช้บังคับทันทีในวันที่ประกาศแล้ว ฉะนั้น การกำหนดวันใช้บังคับไว้ในข้อบัญญัติดังกล่าวว่า “วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป” นั้น จึงเป็นกรณีที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ที่มีผลให้บทบัญญัติในเรื่องวันใช้บังคับดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับได้ ข้อบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ย่อมมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ อันเป็นวันที่ภายหลังสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกอนุมัติและประกาศโดยเปิดเผยให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน และเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกได้เรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติทั้งสองฉบับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการโดยถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๓