

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ได้มีหนังสือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ที่ พร ๕๐๐๑/๘๗๗ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ได้ออกข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันฯ ลิตรละ ๔.๕๔ สตางค์ และยาสูบมวนละ ๔.๕๔ สตางค์ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์ และรายได้จากภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่จึงขอหารือว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่จะออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ประกอบกับมาตรา ๔๕ (๑) มาตรา ๕๑ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และให้มีผลเป็นการยกเลิกข้อบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้หรือไม่ และหากเห็นว่าสามารถออกข้อบัญญัติดังกล่าวได้ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาว่าข้อบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นต่อไปด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และเลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่ง

ประเทศไทยแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ประสงค์จะออกข้อบัญญัติฉบับใหม่นี้ เป็นไปเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีจากสถานค้าปลีก ไปเป็นจัดเก็บภาษีจากการค้าในเขตจังหวัด โดยมุ่งหมายจะจัดเก็บจากโรงกลั่นน้ำมัน คลังน้ำมัน หรือสถานที่เก็บน้ำมัน และผู้ค้าส่งยาสูบ เป็นสำคัญ จึงมีข้อหาหรือว่าจะออกข้อบัญญัติใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่กำหนดที่มาของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะได้รับตามแผนและขั้นตอนแห่งการกระจายอำนาจ และกำหนดอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่จะยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บได้ แต่การที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดภาษีอากรในอัตราที่เพิ่มขึ้นเองได้ เว้นแต่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นได้สำหรับสิ่งใดและในอัตราใดนั้น จึงต้องพิจารณาจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกรณีการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาตรา ๖๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจาก "สถานค้าปลีก" สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมได้ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ และจัดเก็บภาษีจากยาสูบได้ไม่เกินมวนละห้าสตางค์ และเมื่อบทบัญญัติมาตรา ๒๔(๑) และ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑มาตรา ๖๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

^๒มาตรา ๒๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์ สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๒) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดย

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ เป็นเพียงการกำหนดถึงที่มาแห่งรายได้เท่านั้น ไม่ใช่เป็นบทบัญญัติที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แต่อย่างใด การออกข้อบัญญัติตามที่หารือมาจึงไม่อาจกระทำได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๕