

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ได้มีหนังสือ ที่ อด ๕๑๐๐๑.๒/๗๔๙ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ และที่ อด ๕๑๐๐๑.๒/๗๕๑ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจะออกข้อบัญญัติเก็บค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับมาตรา ๒๔ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และจะออกข้อบัญญัติจำนวน ๒ ฉบับ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สอดคล้องกับมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัดจากน้ำมันเพิ่มขึ้นไม่เกินลิตรละสิบสตางค์ และกิโกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม ยาสีฟันเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวณละสิบสตางค์ ซึ่งมีประเด็นปัญหาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจะออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง กำหนดค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐ พ.ศ. โดยกำหนดอัตราค่าตอบแทนการขุดดินหรือลูกรัง หรือทำด้วยประการอื่นใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา ลึกไม่เกิน ๑ เมตร ไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาทต่อปี หากลึกเกินนั้นคิดลูกบาทศัเมตรละ ๑๐ บาท จะทำได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจะออกข้อบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อแก้ไขอัตราจัดเก็บภาษีน้ำมันเป็นอัตราลิตรละ ๐.๐๐ สตางค์ หรือก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์เป็นอัตรากิโกรัมละ ๐.๐๐ สตางค์ และจะกำหนดให้ผู้ที่ยังไม่ได้จดทะเบียน หรือไม่ยื่นแบบรายการพร้อมกับชำระภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้มายื่นจดทะเบียนและยื่นแบบรายการพร้อมกับชำระภาษีตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด เป็นผู้ที่ได้รับการยกเว้นความผิดตามข้อบัญญัติดังกล่าว จะทำได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจะกำหนดในข้อบัญญัติเพื่อกำหนดให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมและจัดเก็บภาษีตามความจำเป็น เหมาะสม แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติฯ จะทำได้หรือไม่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี จึงขอหารือในประเด็นปัญหาดังกล่าว และขอให้ตรวจพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่ส่งมาด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ ทวิ^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ได้บัญญัติให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๙^๒ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้ ประกอบกับบัญชีค่าตอบแทนท้ายประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้ค่าตอบแทนในการอนุญาตตามมาตรา ๙ (๒) หรือมาตรา ๙ (๓) กรณี (ข) การขุดดินหรือลูกรังหรืออื่นๆ ไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาทต่อปี หรือลูกบาศก์เมตรละ ๑๐ บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติและบัญชีค่าตอบแทนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่จะเรียกเก็บจากผู้รับอนุญาตโดยพิจารณาจากกิจกรรมของการเข้าดำเนินการในที่ดินของรัฐของผู้รับอนุญาตว่าเป็นการเข้าดำเนินการในประเภทที่ต้องการขนาดของพื้นที่หรือปริมาตรของดินหรือลูกรังประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยในการกำหนดค่าตอบแทนแต่ละประเภทนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจกำหนดอัตราที่แตกต่างกันตามกิจกรรมของการเข้าดำเนินการในที่ดินของรัฐของผู้รับอนุญาตก็ได้ แต่จะกำหนดเรียกเก็บค่าตอบแทนทั้งสองประเภทรวมกันในกิจกรรมเดียวกันมิได้ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจะออกข้อบัญญัติโดยกำหนดอัตราค่าตอบแทนการขุดดินหรือลูกรังหรือทำด้วยประการอื่นใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ลึกไม่เกิน ๑ เมตร ไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาทต่อปี หากลึกเกินนั้นคิดลูกบาศก์เมตรละ ๑๐ บาท ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่จะเรียกเก็บจากผู้รับอนุญาตจากขนาดของพื้นที่และปริมาตรของดินทั้งสองประเภทรวมกันในกิจกรรมของการเข้าดำเนินการในที่ดินของรัฐเดียวกัน จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๙ ทวิ^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลง

^๑มาตรา ๙ ทวิ ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

^๒มาตรา ๙ ภายใต้อำนาจกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

วันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ และบัญชีคำตอบแทนท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าตอบแทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณิดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า มาตรา ๖๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัด สำหรับน้ำมันไม่เกินลิตรละสิบสตางค์ และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม ส่วนการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดใดจะจัดเก็บภาษีหรือไม่ หรือจะจัดเก็บเป็นอัตราเท่าใดนั้นเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม แต่จะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าว การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณิดังกล่าวแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เพื่อกำหนดอัตราภาษีที่จะจัดเก็บสำหรับน้ำมันเป็นอัตราลิตรละ ๐.๐๐ สตางค์ และก๊าซปิโตรเลียมเป็นอัตรากิโลกรัมละ ๐.๐๐ สตางค์ อันมีผลเท่ากับไม่ประสงค์จะจัดเก็บภาษีจากการค้าดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีที่จะกระทำได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๔^๔

สำหรับกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณิดังกล่าวแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติเพื่อกำหนดให้ผู้ที่ยังไม่ได้จดทะเบียน หรือยื่นแบบรายการพร้อมกับชำระภาษี ซึ่งได้มายื่นจดทะเบียนและยื่นแบบรายการพร้อมกับชำระภาษีตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด ได้รับการยกเว้นความผิดตามข้อบัญญัติดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ที่ยังไม่ได้จดทะเบียน หรือยื่นแบบรายการพร้อมกับชำระภาษีตามวิธีการที่กำหนดในข้อบัญญัติรับดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป อันเป็นมาตรการลักษณะเช่นเดียวกับการนิรโทษกรรมนั้น เมื่อการเรียกเก็บหรือไม่เรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณิดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธาณิดังกล่าวจะตราข้อบัญญัติให้มีผลเป็นการนิรโทษกรรมต่อภาระการเสียภาษีดังกล่าวจึงย่อมอยู่ในอำนาจที่จะกระทำได้

“มาตรา ๖๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน หรือก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๒) ยาสูบ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

ราคาจำหน่ายที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ประเด็นที่สาม เห็นว่า การจัดเก็บค่าตอบแทนการเข้าดำเนินการในที่ดินของรัฐ และการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัดนั้น มาตรา ๙ ทวิ^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ และมาตรา ๖๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอันที่จะออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าตอบแทนการเข้าดำเนินการในที่ดินของรัฐและเพื่อจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าเพิ่มขึ้น แล้วแต่กรณี อันเป็นอำนาจเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่สามารถจะมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการได้ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีกำหนดในข้อบัญญัติให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บตามความจำเป็น เหมาะสม แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติฯ ซึ่งมีผลเป็นการมอบอำนาจในการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือจัดเก็บภาษีให้อยู่ในดุลพินิจของนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีจึงไม่สามารถกระทำได้

อนึ่ง โดยที่มาตรา ๗ (๑)^๘ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานีขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าวด้วยนั้น จึงเป็นกรณีที่ไม้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะดำเนินการให้ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๘

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี