

อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม
การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สนรยา เอี่ยมงาม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

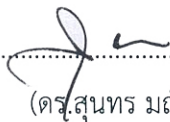
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

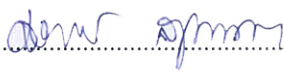
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2559

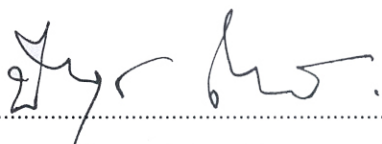
อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม
การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สนธยา เอี่ยมงาม
คณะนิติศาสตร์


ศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์..........ประธานกรรมการ
(ดร.จิราพร สุทัศน์กิตระ)

ศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ปิยะนุช โปตะวานิช)

ศาสตราจารย์..........คณบดี
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

พฤษภาคม 2559

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บ
	ค่าธรรมเนียมการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ชื่อผู้เขียน	นายสนธยา เอี่ยมงาม
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2559

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงแนวคิดทฤษฎีและข้อความคิดของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตลอดจนเพื่อให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่มีผู้ใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้แนวทางเกี่ยวกับการตรากฎหมาย เพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยจากการศึกษาพบว่าอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้โดยกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่วนอำนาจในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ เช่นอำนาจในการออกข้อบังคับ อำนาจในการออกคำสั่ง อำนาจในการทำสัญญา เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในเขตของตน ซึ่งมีปัญหาว่าหากมีผู้ใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เช่น มีคนนำน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บค่าใช้น้ำดังกล่าวได้หรือไม่

(4)

ซึ่งจากการศึกษาเพิ่มเติมปรากฏว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บเงินรายได้ได้นั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้จึงจะสามารถกระทำได้ เช่น การเรียกเก็บภาษี หรือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเรียกเก็บค่าใช้บริการได้ โดยเรียกว่าการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการ ดังนั้น หากมีกรณีที่มีผู้ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้ได้ เพราะไม่ได้จัดให้มีการบริการสาธารณะแต่อย่างใด ตลอดจนไม่อาจจัดหาประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง

แต่ถึงกระนั้นก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่า หากเป็นกรณีที่เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไปผลิตสำหรับการบริการสาธารณะ เช่นนี้ ควรจะยกเว้นมิให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าว เนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในกรณีนี้ก็เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่รัฐต้องควรพิจารณาจัดสรรเงินรายได้จากการเก็บค่าบริการสาธารณะดังกล่าวในรูปแบบของเงินอุดหนุนพิเศษให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรนั้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้นำเงินที่ได้รับการจัดสรรนี้ไปบูรณะ ดูแล รักษา แหล่งทรัพยากรธรรมชาติให้มีสภาพสมบูรณ์ใช้การได้อยู่เสมอต่อไป

ABSTRACT

Title of Thesis	The Authority of Thai Local Government in Revenue Collection from the Usage of Public Property
Author	Mr. Zontaya lam-ngarm
Degree	Master of Laws
Year	2016

This thesis has the purpose on studying the concepts and theories of the revenue collection of the local government, including the concepts and theories of general revenue collection, public property and the issue of the revenue collection in case of there is a person who benefits from the public property or natural resource which is in the jurisdiction of the local government. The main motivation for this study is to reach the principal guidelines in legislation for authorizing the local government in revenue collection of the beneficiary from the public property or natural resource.

The study has shown that the authority and revenues of local government has already been provided in the related law which is Formulating of Plan and Steps of Decentralization Act B.E.2542. In case of the authority of local government in some specific activities, the authority will be in accordance with the local government-establishing act of each local government. The authorities of the local government include authority of regulation, authority of commanding and authority of contracting. The local governments always possess the public property in their own jurisdictions. The issues is , if there anyone who benefit from public property, especially the collective-benefiting public property as provided in the Thai Commercial and Civil Code section 1304(2), such as the one who uses the water from the public water sources. In this case, can local government collect the revenue from the individual's water usage? In the current related provisions, there is no text with absolute description for these types of circumstance.

(6)

In further study and research, the revenue collection activities (such as taxation) of the local government must be authorized by the law. In case of public service, the local government can collect the revenue from the services. Therefore, if any one benefit from the natural resource or the collective-benefiting public property, the local government cannot collect the revenue from the services because they do not provide the public service by themselves and the local government cannot benefit in revenue collection from the public property for the financial support because there is no any law which expressly authorized such activity.

Even though the current legislation does not authorize the local government for the revenue collection in the aforementioned situations, the author of this thesis has a different view. If the natural resources which located in the public property are used for the public service, there should be exception for revenue collection of natural resources because the usage of this natural resource is for the good of the public. But the government should considers the allocation of revenue from the revenue collection in the form of special subsidiary to financially support the local government in restoring, preserving and protecting the natural resources in their own jurisdiction.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือและความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากท่าน ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับเนื้อหาใน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มากเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าโดยให้ความ อนุเคราะห์ในการค้นคว้าข้อมูล ให้คำแนะนำในการจัดทำและเรียบเรียง อีกทั้งช่วยเหลือในด้านการ ตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลุล่วง ผู้เขียนมีความสำนึกในความกรุณา ของท่านอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ ปิยะนุช โปตะวณิช และ อาจารย์ ดร.จิราพร สุทันกิตระ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่ง ในการร่วมเป็นคณะกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำในการตรวจสอบและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ตลอดระยะเวลาในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ภรรยา และ บุตรชาย ผู้ซึ่งให้ความรัก ความเมตตา รวมถึงให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

ในส่วนของคุณประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอให้คุณ ความดีเหล่านั้นเป็นเครื่องบูชาแก่บิดา มารดา บุรพจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน แต่หาก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนต้องขอภัยและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สนธยา เอี่ยมงาม

พฤษภาคม 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	3
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	3
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 ข้อความคิด เกี่ยวกับภาษาอาการและค่าธรรมเนียม	5
2.1 ข้อความคิดและความหมายของคำว่าภาษาอาการ	5
2.2 ภาษาท้องถิ่น	10
2.3 ค่าธรรมเนียม	11
2.4 ความแตกต่างระหว่างภาษาอาการและค่าธรรมเนียม	15
บทที่ 3 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	16
3.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	16
3.2 ที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	23
3.3 การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	38
บทที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน	49
4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน	50
4.2 การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน	55

4.3	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกัน สาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน	57
บทที่ 5	วิเคราะห์ปัญหาในเรื่องอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมจากการใช้สาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน	66
5.1	สภาพปัญหา	66
5.2	ปัญหาเพิ่มเติม	74
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	77
6.1	บทสรุป	77
6.2	ข้อเสนอแนะ	82
บรรณานุกรม		83
ภาคผนวก		87
ภาคผนวก ก	เรื่องเสร็จที่ 372/2552 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลคิดค่าน้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค	88
ภาคผนวก ข	เรื่องเสร็จที่ 790/2546 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลทำดี กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนำน้ำในลำคลองทำดีไปผลิตเป็น น้ำประปา	92
ภาคผนวก ค	เรื่องเสร็จที่ 1045/2555 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม การใช้น้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค	96
ประวัติผู้เขียน		100

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

สำหรับอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายฉบับนี้มีสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง รวมทั้งมีการกำหนดให้จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำระบบบริการสาธารณะไว้ นอกเนื่องจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง โดยอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีอยู่ 31 ประการ (มาตรา 16) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 29 ประการ (มาตรา 17) ส่วนกรุงเทพมหานครนั้นกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจหน้าที่ รวมทั้งหมดของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 18)

ส่วนอำนาจในการกระทำการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อที่จะได้มีอำนาจกระทำการเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยอำนาจกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้แก่อำนาจในการออกกฎข้อบังคับ อำนาจในการออกคำสั่ง อำนาจในการทำสัญญา รวมถึงการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามกฎหมายให้อำนาจไว้ อำนาจในการออกกฎข้อบังคับ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้เป็นอำนาจที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะเป็นอำนาจที่กำหนดไว้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิบัติการหรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และการจัดทำ

บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ได้บัญญัติไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของ แผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือ กลับมา เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

และเนื่องจากพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 ได้กำหนดให้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกและ (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและ (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพยากรที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้หรือไม่ อย่างไรตัวอย่างเช่น การประปาส่วนภูมิภาคได้นำน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาผลิตเป็นน้ำประปาเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชน เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จะสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการประปาส่วนภูมิภาคในการใช้น้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำได้หรือไม่ เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาษี อากร และค่าธรรมเนียม
- 2) เพื่อศึกษาเรื่องราวได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) เพื่อศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 4) เพื่อศึกษาสภาพปัญหา เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่มีผู้ได้ใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ใช้ประโยชน์จากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินหรือได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ใช้ประโยชน์ในสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้จัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการสาธารณะดังกล่าว กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดบริการสาธารณะบางอย่างจึงจะสามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้ซึ่งผู้เสียค่าธรรมเนียมดังกล่าวต้องได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นโดยตรง ดังนั้น ถ้าหากไม่ได้จัดทำบริการสาธารณะแล้วจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์จากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ แม้ว่าผู้ที่เข้ามาใช้ประโยชน์นั้นจะไม่ใช่มุคคลในท้องถิ่นก็ตาม เว้นแต่จะมีกฎหมายได้ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินในเขตพื้นที่ของตน อาทิจำกัดเก็บรายได้จากผู้ที่ใช้ประโยชน์จากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินในเขตพื้นที่

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพและวิเคราะห์เอกสาร โดยใช้ข้อมูลในการศึกษาวิจัยจากตำรา หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย สิ่งพิมพ์ รวมทั้งสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ที่เผยแพร่ในเว็บไซต์ต่าง ๆ

หลังจากที่ได้ข้อมูลจากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็จะนำมาวิเคราะห์แบบพรรณนาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อทราบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาษี อากร และค่าธรรมเนียม
- 2) เพื่อให้ทราบถึงเรื่องราวได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) เพื่อทราบถึงข้อความคิดเกี่ยวกับการดูแลสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน
- 4) เพื่อทราบสภาพปัญหา เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่มีผู้ได้ใช้ประโยชน์จากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) เพื่อได้แนะแนวทางในการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ใช้ประโยชน์จากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินหรือได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่

บทที่ 2

ข้อความคิด เกี่ยวกับภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

ดังที่ได้ตั้งคำถามมาแล้วในบทก่อนหน้าว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใดใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งค่าธรรมเนียมนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับภาษีอากร ดังนั้น ในบทนี้ก็จะได้อธิบายถึงรายละเอียดของภาษี อากร และค่าธรรมเนียม ตลอดจน ความหมายของคำว่าภาษีท้องถิ่น ต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ข้อความคิดและความหมายของคำว่าภาษีและอากร

การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งฝ่ายปกครองจะกระทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ โดยบทบัญญัติกฎหมายของกฎหมายที่จะให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร จะต้องเป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนเป็นผู้ตราขึ้น ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยหลักการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ หลักนิติรัฐมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ¹

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย คือ องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกำหนดมาตรการใด ๆ ที่เป็นการขัดต่อกฎหมายได้

สำหรับ หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ คือ องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการนั้น ๆ ดังนั้น การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องมีฐานในทางกฎหมายรองรับ

¹ วรเจตน์ ภาคีรัฐ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), หน้า 22-23.

ฉะนั้น จากหลักการที่กล่าวมา แสดงให้เห็นได้ว่า การจัดเก็บภาษีอากรจึงต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายภาษีอากรเนื่องด้วยการจัดเก็บภาษีอากรเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดก็ตามเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจขัดหรือเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ฉะนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะมีอำนาจดำเนินการจัดเก็บภาษีใดก็ตามเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย²

โดยการจัดเก็บภาษีมี่ประวัติศาสตร์ทางกฎหมายมาอย่างยาวนาน กล่าวคือ ในสมัยอาณาจักรบาบิโลนเมื่อประมาณ 2,000 ปีก่อนคริสตกาล กฎหมายที่กษัตริย์ฮัมมูราบี (Hammurabi) บัญญัติขึ้นจะมีเนื้อหาที่คุ้มครองสิทธิและทรัพย์สินของบุคคล และในทัศนะของนักบวชคริสต์ (The Canonist) สมัยก่อนยุคกลางและกฎหมายสิบสองโต๊ะของอาณาจักรโรมัน ถือว่าเศรษฐศาสตร์ คือ แก่นหรือโครงร่างของกฎหมาย เพราะมนุษย์หวนหาในชีวิตและทรัพย์สินของตัวเอง ชีวิตของใครคนหนึ่งก็คือทรัพย์สินของเขาคนนั้น มนุษย์มีชีวิตอยู่เพื่อแสวงหาทรัพย์สิน การเสียสละทรัพย์สินของเขาให้กับรัฐจึงเป็นเรื่องใหญ่ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องออกมาตรการบังคับเอาทรัพย์สินจากบุคคลในรูปของการจัดเก็บภาษี การออกมาตรการบังคับดังกล่าว หมายความว่า การจัดเก็บภาษีต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ กฎ ข้อบัญญัติ หรือระเบียบของรัฐ เพื่อใช้บังคับประชาชนให้เสียภาษี กล่าวคือ เป็นวิธีการการบังคับเอาเงินจากประชาชนโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น รัฐจึงต้องออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อเป็นฐานรองรับในการจัดเก็บภาษี³ ต่อไป

ในส่วนของความหมายของคำว่า ภาษี และ อากร นั้น มีรายละเอียด ดังจะกล่าว ดังนี้

“ภาษี” หรือ “ภาษีอากร” เป็นคำที่ใช้กันอยู่ทั่วไป ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “tax”

อย่างไรก็ตาม ภาษี ยังมีความหมายที่แยกจากคำว่าอากร ได้ด้วย กล่าวคือ ภาษี ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “tax” แต่อากรตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “duty”

² ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3 ปรับปรุงใหม่ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), หน้า 77-82.

³ สุนทร ราชวงศ์ศึก, “รัฐกับการจัดเก็บภาษี,” กระแสอาคเนย์, 5, 55 (กรกฎาคม 2551): 8-24.

นอกจากนี้ กรมพระยาตำราจรรยาภาพได้ทรงให้ความหมายของทั้งสองคำดังกล่าวไว้ว่า “ภาษี” คือ รายได้ที่เกิดจากมีผู้รับประมวลที่จะส่งเงินให้หลวง ผู้ใดประมวลได้ผู้นั้นก็จะเป็นเจ้าภาษีนั่น

“อากร” คือ การชักเอารายได้หรือผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้ โดยประกอบกิจการต่าง ๆ หรือได้รับสิทธิจากรัฐบาล อาทิ การให้จับปลา การให้ต้มสุรา และการทำสวน เป็นต้น⁴

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้ความหมายของคำว่า “ภาษี” ไว้ว่า เป็นการจัดเก็บเงินที่รัฐบังคับเก็บจากเอกชนในลักษณะถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทน เพื่อนำไปใช้จ่ายในสิ่งเกี่ยวกับภาระสาธารณะ สำหรับ “ภาษีอากร” คือ บังคับเก็บโดยอำนาจมหาชน เพื่อวัตถุประสงค์หลักในการนำไปใช้จ่ายในสิ่งเกี่ยวกับภาระสาธารณะ

และยังให้ความหมายของคำว่า “อากร” ไว้ว่า คือ เงินที่บังคับเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบริการสาธารณะ โดยที่ประโยชน์ที่ได้รับนั้น ไม่มีความสัมพันธ์กับต้นทุนในการผลิตบริการสาธารณะ และเป็นเงินที่บังคับเก็บเพื่อประโยชน์ของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรมหาชนอิสระ⁵

โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542⁶ ได้ให้ความหมายของคำทั้งสองคำดังกล่าวไว้ ดังนี้

- 1) ภาษี หมายถึง เงินที่รัฐหรือท้องถิ่นเรียกเก็บจากบุคคล เพื่อใช้จ่ายในการบริหารประเทศหรือท้องถิ่น
- 2) อากร หมายถึง บ่อเกิด ได้แก่ ค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลเรียกเก็บจากสิ่งของที่เกิดจากธรรมชาติ หรือสิ่งทำขึ้นเพื่อการค้า

⁴ หลวงอรธโรโกวโลวที และหลวงนรกิจบริหาร, รายงานการบริหารทั่วไปและระบบวิธีการจัดเก็บภาษีอากรในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2505).

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2541), หน้า 104-107.

⁶ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์, 2546), หน้า 823, 1359.

2.1.1 ลักษณะของภาษี

ดังนั้น จากความหมายของคำว่า ภาษี ข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ภาษี จะมีลักษณะ ดังนี้⁷

1) มีลักษณะบังคับ

กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว บุคคลย่อมไม่ยากที่จะเสียรายได้ หรือทรัพย์สินที่ตนหามาได้ ดังนั้น จึงไม่มีใครที่จะมีความประสงค์ที่จะเสียภาษี รัฐจึงต้องใช้กระบวนการจัดเก็บภาษี โดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยการออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนต้องเสียภาษีตามที่กำหนด

2) ไม่มีการให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรง

กล่าวคือ รัฐไม่มีการผูกพันในการที่จะต้องตอบแทนโดยตรงให้กับผู้เสียภาษีแต่ละคน หรืออาจเรียกได้ว่าการเสียภาษีเป็นเรื่องของการนำภาษีมาใช้จ่ายเพื่อส่วนรวม ทั้งนี้ รัฐต้องทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ดังกล่าวมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ดี การที่รัฐจะใช้จ่ายภาษีได้ จะต้องกระทำโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติเช่นกัน

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษี

ฉะนั้น จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ในการจัดเก็บภาษีนั้น มีวัตถุประสงค์ ดังนี้⁸

1) เพื่อหารายได้

เป็นการหารายได้มาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ โดยเป็นการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หากรัฐมีความจำเป็นในการใช้จ่ายน้อย ก็จะจัดเก็บภาษีน้อย ถ้ารัฐมีความจำเป็นในการใช้จ่ายมาก ก็จะจัดเก็บภาษีมากขึ้น แต่ก็เพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายเท่านั้น

2) เพื่อการควบคุม

รัฐใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริโภค และการผลิต กล่าวคือ ถ้ารัฐเห็นว่าสินค้าใดที่ประชาชนบริโภคเข้าไปแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ หรือเป็นสินค้าที่ฟุ่มเฟือย รัฐก็อาจจัดเก็บภาษีจากการบริโภคสินค้านั้น ๆ ให้สูงกว่าสินค้าอื่น เพื่อให้สินค้านั้นมีราคาสูงขึ้น ประชาชนจะได้ลดการบริโภคสินค้านั้น และจะส่งผลโดยตรงต่อผู้ผลิต โดยผู้ผลิตก็จะผลิตสินค้านั้นลดลงไป

⁷ อรรถาธิบาย, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง) (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2548), หน้า 72-73.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

3) เพื่อกระจายทรัพยากร

รัฐใช้ภาษีเป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีจากผู้ที่มีรายได้สูงมากกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ หรือที่เรียกว่าการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า

4) เพื่อรักษาเสถียรภาพเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในภาวะเงินเฟ้อ รัฐจะมีการเพิ่มอัตราก้าวหน้า หรือกำหนดภาษีประเภทใหม่ ๆ ขึ้นมา เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อ หากในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐก็จะลดอัตราก้าวหน้าหรือยกเลิกภาษีบางประเภท เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ

5) เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรม

การใช้นโยบายทางภาษีเข้ามาส่งเสริมอุตสาหกรรม เช่น การลดหรือยกเลิกภาษีเงินได้ ให้แก่กิจกรรมที่ได้รับการส่งเสริม การยกเว้นภาษีนำเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือเครื่องจักรบางชนิด รวมถึงการตั้งกำแพงภาษี สำหรับสินค้านำเข้าที่จะเข้ามาแข่งขันกับสินค้าที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐ

2.1.3 หลักการเกี่ยวกับภาษี

อาดัม สมิธ นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ ชาวสกอตแลนด์ ได้กล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับภาษีไว้ 4 ประการ ได้แก่⁹

1) หลักความยุติธรรม

ภาษีที่ดีต้องเก็บอย่างยุติธรรม โดยต้องจัดเก็บให้ทั่วถึงและไม่เลือกปฏิบัติ เช่น ผู้ที่มีรายได้มาก ก็ต้องเสียภาษีมากกว่าผู้มีรายได้น้อย

2) หลักความแน่นอน

ภาษีที่ดีต้องมีความชัดเจนแน่นอนในการจัดเก็บ จำนวนหรือสัดส่วนของภาษีจะต้องมีลักษณะที่แน่นอน ข้อความในกฎหมายภาษีย่อมจะต้องชัดเจน ตลอดจนต้องมีนโยบายที่แน่นอนในการจัดเก็บภาษี

3) หลักความสะดวก

ภาษีที่ดีต้องมีความสะดวกในการจัดเก็บ คือเป็นการง่ายต่อรัฐในฐานะผู้จัดเก็บ และง่ายต่อประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี กฎหมายภาษีย่อมต้องเข้าใจง่ายไม่สลับซับซ้อนจนคนทั่วไปไม่เข้าใจแบบฟอร์มต่าง ๆ รวมทั้ง ข้อกำหนดต่าง ๆ ต้องง่ายต่อการปฏิบัติ รวมไปถึงรัฐต้องอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เข้ามาเสียภาษีได้โดยง่ายด้วย

⁹ อรวรรณ หันแน่นเทพอมร, การตรวจคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 6-9.

4) หลักความประหยัด

ภาษีที่ดีต้องประหยัด ซึ่งหมายถึง รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บให้น้อยที่สุด และผู้เสียภาษีก็น่าจะเสียค่าใช้จ่ายที่น้อยที่สุดเช่นกัน¹⁰

สรุป

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า การจัดเก็บภาษีอากรนั้น เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตลอดจนทรัพย์สินของประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับทางปกครอง ดังนั้น การที่รัฐจะบังคับจัดเก็บภาษีจากประชาชน จึงต้องผูกพันอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวให้ชัดเจนก็คือ การใช้อำนาจของรัฐเพื่อบังคับจัดเก็บภาษีอากรจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และดำเนินการภายในขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้

2.2 ภาษีท้องถิ่น

ภาษีท้องถิ่นเป็นการแบ่งประเภทภาษีโดยพิจารณาจากองค์กรผู้จัดเก็บภาษี โดยภาษีท้องถิ่นเป็นภาษีเป็นภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และรายได้ทั้งหมดของภาษีดังกล่าวจะเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น

โดยมีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ภาษีท้องถิ่น” ไว้ ดังนี้

พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา¹¹ กล่าวว่า “ภาษีท้องถิ่น” เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผู้ที่ถูกหมายระบุว่ามีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้ท้องถิ่น โดยถือเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์¹² กล่าวว่า “ภาษีท้องถิ่น” คือ อำนาจในการจัดเก็บภาษีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีขอบเขตจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือที่เรียกว่า ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีอากรตามที่กฎหมายระบุ

¹⁰วิภาพร โอฬารกิจอนันต์, การจัดเก็บภาษีรูปแบบใหม่ (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 6-10.

¹¹พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น สำหรับนักบริหารภาครัฐและภาคเอกชน, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2544).

¹²ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ความสามารถหารายได้ของ เทศบาล และ อบต. ทบทวนทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์, หน้า 6, ค้นวันที่ 30 เมษายน 2559 จาก <http://www.tlg.rmutt.ac.th/wp-content/uploads/2011/04/ความสามารถหารายได้ของ-เทศบาล-และ-อบต..pdf>

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม¹³ กล่าวว่า “ภาษีท้องถิ่น” เป็นภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และรายได้ทั้งหมดของภาษี เป็นของรัฐบาลท้องถิ่น ตัวอย่างภาษีอากรดังกล่าว ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์

สำหรับในประเทศไทยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เมื่อจัดเก็บแล้วก็จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาษีท้องถิ่นเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะประกอบด้วยกัน 4 ส่วน คือ 1. ภาษีท้องถิ่น 2. ค่าธรรมเนียมจากการให้บริการ รายได้จากทรัพย์สินกำไรของหน่วยงานเชิงพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด 3. ภาษีแบ่งซึ่งรัฐเป็นผู้จัดเก็บและแบ่งให้กับท้องถิ่น 4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ)¹⁴

2.3 ค่าธรรมเนียม

มีการให้คำนิยามของค่าธรรมเนียมไว้ ดังต่อไปนี้

A Revenue Guide for Government¹⁵ กล่าวว่า ค่าธรรมเนียมต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรม ก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ และยังเป็นเครื่องชี้ว่า บริการประเภทใดที่เป็นที่ต้องการของประชาชน ซึ่งรัฐต้องจัดให้มีบริการสาธารณะอย่างเพียงพอ รวมทั้งยังเป็นเครื่องชี้ว่า รัฐควรจะลดการให้บริการสาธารณะประเภทใดบ้าง ตลอดจนผู้บริหารต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโดยเปรียบเทียบการจัดเก็บและอัตราการจัดเก็บกับท้องถิ่นอื่น ๆ รวมถึงความรู้สึกของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ควรมีการพิจารณาค่าธรรมเนียมทุกปี เพื่อเป็นการสะท้อนค่าใช้จ่ายจริงกับอัตราเงินเพื่อ และควรได้รวบรวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

¹³เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: ดวงกมล, 2522), หน้า 203.

¹⁴นาถลัดดา มหาชัย, การปฏิรูประบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 14-18.

¹⁵จรัญศรี ชายหาด และคณะ, รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), 2545), หน้า 1-8.

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมไว้ในที่เดียวกัน พร้อมจัดเรียงให้เป็นหมวดหมู่ เพื่อจะได้สะดวกต่อการศึกษาวิเคราะห์

David N. Hyman¹⁶ กล่าวว่า การจัดเก็บค่าธรรมเนียม เป็นไปตามความต้องการทางการเมืองมากกว่าจะเป็นไปตามกลไกตลาดและค่าธรรมเนียมนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น เรียกเก็บเป็นค่าใช้จ่ายบริการโดยตรงตามปริมาณการใช้และการได้รับประโยชน์ โดยอาจเรียกเก็บเป็นค่าใบอนุญาต หรือเรียกเก็บเป็นค่าตัว

ดร. อรัญ ธรรมโน¹⁷ ให้คำนิยามว่า ค่าธรรมเนียม เป็นเงินที่รัฐเก็บจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมอื่นที่รัฐจัดให้ โดยเรียกเก็บจากประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนได้รับ อาทิ ค่าบำบัดน้ำเสีย ค่าเก็บขยะมูลฝอย รวมถึงการให้บริการสาธารณสุขบุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าใช้น้ำประปา

นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียม ยังหมายถึงราคาที่ประชาชนจ่ายให้แก่รัฐ เพื่อการได้รับสิทธิหรือการอนุญาต ให้สามารถดำเนินกิจกรรมบางประเภทตามสิทธิที่ได้รับหรือตามการอนุญาตของรัฐ

และพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542¹⁸ ได้ให้ความหมายของ ค่าธรรมเนียมไว้ว่า ค่าธรรมเนียม (กฎ) น. เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่เรียกเก็บตามกฎหมาย เนื่องจากการให้บริการของหน่วยงานของรัฐ เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าธรรมเนียมการส่งออกตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.3.1 ประเภทของค่าธรรมเนียม

จากที่กล่าวมาจึงแบ่งประเภทของค่าธรรมเนียม ได้เป็น 2 ประเภท คือ¹⁹

2.3.1.1 ค่าธรรมเนียมผู้ได้รับประโยชน์

คือ ค่าธรรมเนียมผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งผู้ได้รับบริการสาธารณะ จ่ายเป็นค่าบริการเท่านั้น มีรายละเอียด ดังนี้

1) ค่าธรรมเนียมผู้ใช้

เก็บจากการใช้บริการ ซึ่งโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับจำนวนการให้บริการ โดยในบางกรณีจะรวมค่าธรรมเนียมการใช้ขั้นต่ำด้วย เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำประปา ค่าใช้โทรศัพท์

¹⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 1-5.

¹⁷ อรัญ ธรรมโน, เรื่องเดิม, หน้า 208.

¹⁸ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, เรื่องเดิม, หน้า 242.

¹⁹ จรุงศรี ชายหาด และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 6-3-6-4.

2) ค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา

เก็บจากเจ้าของทรัพย์สินนั้น ซึ่งได้รับประโยชน์จากการลงทุนสาธารณะ ตัวอย่างเช่น ถนน ระบบประปา การไฟฟ้า

2.3.1.2 ค่าธรรมเนียมแบบใบอนุญาต

เป็นค่าธรรมเนียม ซึ่งเก็บจากเอกชนหรือธุรกิจ เพื่ออนุญาตให้จัดทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้ก็เพื่อการควบคุมดูแล โดยทั่วไปจะจัดเก็บในอัตราคงที่สำหรับแต่ละประเภทกิจกรรม และส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาจ่าย เป็นรายปี

นอกจากนี้การออกใบอนุญาตอาจใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มรายได้ท้องถิ่น หรือเพื่อควบคุมความสงบเรียบร้อย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ค่าธรรมเนียมแบบ License

ออกให้แก่ผู้ให้บริการที่มาขอจัดตั้งกิจการหรือธุรกิจ โดยรัฐอาจต้องมีการตั้งมาตรฐานหรือการควบคุมดูแลเป็นพิเศษ เพื่อประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชน เช่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายควบคุมอาคาร

2) ค่าธรรมเนียมแบบ Permit Fee

เป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากการใช้บริการแก่ผู้ใช้บริการบางกลุ่มที่ต้องการให้ใช้สินค้าหรือบริการพิเศษต่างจากบุคคลอื่น หรืออนุญาตให้ดำเนินการบางอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2.3.2 วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

นอกจากที่กล่าวมา ค่าธรรมเนียมยังแบ่งได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บได้ ดังนี้²⁰

1) เพื่อหารายได้

ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเพื่อเป็นการหารายได้ให้แก่รัฐ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการจัดเก็บจากการดำเนินกิจกรรมที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปดูแลตรวจสอบหรือกำกับกิจการนั้น

²⁰ กิตติยา พรหมจันทร์, ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้าย: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 20.

สำหรับในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมย่อมเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น โดยท้องถิ่นสามารถใช้เป็นรายได้สำหรับการพัฒนา โดยไม่มีหลักเกณฑ์ยุ่งยากซับซ้อน ตลอดจนมีความเป็นธรรมกว่าภาษี เพราะเป็นการจัดเก็บโดยตรงจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้สินค้า หรือจากการรับบริการที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น ผู้ใดที่ไม่ได้รับบริการก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม รวมทั้งค่าธรรมเนียมเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความต้องการของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2) เพื่อมุ่งควบคุมกิจกรรม

ค่าธรรมเนียมเพื่อมุ่งควบคุมกิจกรรม เป็นค่าธรรมเนียมที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบกิจการเหล่านั้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนได้รับสิทธิอนุญาต ไม่ว่าจะอัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บนั้นจะสูงหรือต่ำก็ตาม

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามวัตถุประสงค์นี้ก็เกินไปเพื่อควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมบางอย่างจำเป็นต้องมีการควบคุม ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับกิจการที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลตรวจสอบ

2.3.3 หลักการพื้นฐานในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม²¹

1) ผู้ใช้บริการ

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจะต้องระบุตัวผู้ให้บริการได้อย่างชัดเจน เนื่องจากผู้ให้บริการเนื่องจากผู้ให้บริการเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการโดยตรง

2) ความยุติธรรมในการจัดเก็บ

ผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการจะเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมนั้น โดยอาจพิจารณาได้จากค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีบริการว่าการที่รัฐได้จัดบริการต่าง ๆ ให้นั้น รัฐได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่รัฐเสียไปหรือไม่ กล่าวคือ เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา คุ่มทุนเท่านั้น ไม่เก็บมากเกินไปจนความจำเป็นในลักษณะเป็นการแสวงหากำไร เพียงแค่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อตอบแทนการให้บริการจากรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมที่ดีจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วย²²

²¹ จรูญศรี ชายหาด และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 6-1-6-2.

²² ภราดร วิเชียรเนตร, *ภาษีประจำปรถยนต์และค่าธรรมเนียมการใช้ถนน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 9.

2.4 ความแตกต่างระหว่างภาษีและค่าธรรมเนียม

จากที่กล่าวมา จะเห็นความแตกต่างระหว่างภาษีท้องถิ่นกับค่าธรรมเนียมได้ว่า ภาษีท้องถิ่น และค่าธรรมเนียมจะมีลักษณะที่เหมือนกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บสิ่งเหล่านี้เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับภารกิจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดเก็บเหล่านี้ใช้วิธีการบังคับเก็บ

แต่ถึงกระนั้นก็ดี ภาษีท้องถิ่นจะมีความแตกต่างจากค่าธรรมเนียม คือ ภาษีนั้นเมื่อจัดเก็บแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีสิ่งตอบแทนให้ แต่ส่วนของค่าธรรมเนียมนั้น ประชาชนจะได้รับบริการเป็นการตอบแทน เช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

สรุป

ภาษีมักมีลักษณะสำคัญ คือ การบังคับจัดเก็บ แต่ค่าธรรมเนียมไม่มีลักษณะดังกล่าว โดยขึ้นอยู่กับตัวผู้ที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมเองว่า สมควรใจที่จะเข้าใช้หรือรับบริการนั้น ๆ หรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี ก็มีค่าธรรมเนียมบางประเภทที่มีลักษณะบังคับ เช่น ค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตขับขี้นั้น เป็นต้น นอกจากนี้ ภาษีมักมีลักษณะไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงและเป็นการถาวร แต่อาจมีผลประโยชน์ตอบแทนทางอ้อม เช่น การได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ได้รับสวัสดิการสาธารณะ แตกต่างจากค่าธรรมเนียมที่ผู้ใช้บริการเป็นผู้รับประโยชน์จากการใช้บริการโดยตรง หรือได้รับการตอบแทนเป็นบริการสาธารณะอีกทั้ง จุดประสงค์ในการจัดเก็บภาษีนั้น ก็เพื่หารายได้มาใช้ในการทั่วไป แต่สำหรับค่าธรรมเนียมจะเป็นการออกข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หรือบทบัญญัติเป็นการเฉพาะสำหรับสินค้าหรือบริการบางอย่างให้กับผู้เข้าใช้หรือผู้เข้ารับบริการดังนั้น จึงอาจจะบุดตัวผู้เสียค่าธรรมเนียมได้ชัดเจนกว่าตัวผู้เสียภาษี²³ ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีจะต้องออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง ตลอดจนค่าธรรมเนียมนั้น ประโยชน์ที่ได้รับจะมีความสัมพันธ์เป็นส่วนหนึ่งกับต้นทุนการบริการสาธารณะนั้น ๆ²⁴

²³กิตติยา พรหมจันทร์, ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้าย: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 21-22.

²⁴สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ข้อสังเกตบางประการในทางกฎหมายเกี่ยวกับคำว่า “ภาษี”,” ใน *รวมบทความกฎหมายการคลัง 1*, สมคิด เลิศไพฑูรย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2537), หน้า 30.

บทที่ 3

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียม หรือจากทรัพย์สินของตนเอง ดังนั้น ในบทนี้ ก็จะได้กล่าวถึงรายละเอียดของรายได้ดังกล่าว ดังนี้

3.1.1 รายได้จากภาษีอากร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากร ทั้งที่จัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น) และที่รัฐจัดเก็บและนำมาแบ่งให้ (ภาษีแบ่ง)²⁵ มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.1.1.1 ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง เป็นภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองจากผู้เสียภาษีในพื้นที่ ซึ่งหลักการทั่วไปภาษีประเภทนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดประเภทและอัตราของภาษีที่จะจัดเก็บเอง แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐบาลเป็นผู้กำหนดประเภทและอัตราภาษี และจะบังคับใช้กับท้องถิ่นทุกประเภทและทุกขนาดพื้นที่ โดยภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บได้เองมีดังนี้²⁶

1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนและที่ดินที่เป็นส่วนหนึ่งของโรงเรือน โดยคำนวณจากค่าเช่ารายปีที่เจ้าของโรงเรือนจะได้รับ อย่างไรก็ตามโรงเรือนที่เจ้าของอยู่เองจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีประเภทนี้

ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีประเภทนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีและโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 โดยมาตรา 7 ทวิ ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการแต่งตั้ง

²⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (กรุงเทพมหานคร: วิญญชน, 2546), หน้า 41.

²⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 42.

พนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานเก็บภาษี²⁷ โดยในมาตรา 38 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีนำค่าภาษีไปชำระต่อพนักงานเก็บภาษีภายในสามสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมินสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตั้งอยู่หรือสถานที่อื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดโดยประกาศล่วงหน้าไว้ ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่น้อยกว่าสามสิบวัน²⁸

2) ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินส่วนที่ไม่ได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยคำนวณจากราคาที่ดินในอัตราต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับมูลค่าของที่ดิน

ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีประเภทนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 โดยภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁹

3) ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากป้ายที่เป็นรายชื่อของธุรกิจ เครื่องหมายการค้าหรือรูปสินค้าต่าง ๆ โดยผู้เป็นเจ้าของป้ายเป็นผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอัตราภาษีที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับขนาดของป้ายและภาษีที่ใช้

²⁷ มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานเก็บภาษี

²⁸ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 วรรคแรก ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีนำค่าภาษีไปชำระต่อพนักงานเก็บภาษีภายในสามสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นตั้งอยู่หรือสถานที่อื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดโดยประกาศล่วงหน้าไว้ ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

²⁹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

โดยการจัดเก็บภาษีป้ายเป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งในมาตรา 9³⁰ และมาตรา 10³¹ กำหนดว่าภาษีป้ายที่เก็บในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นและให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานเก็บภาษี

4) อากรการฆ่าสัตว์ อากรการฆ่าสัตว์เป็นภาษีเรียกเก็บในอัตราต่าง ๆ จากผู้นำปศุสัตว์ ได้แก่ โค กระบือ แพะ หมู และสัตว์อื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในประกาศกระทรวงไปฆ่าในเขตการปกครองของท้องถิ่น

ซึ่งการเก็บอากรการฆ่าสัตว์เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่³² เพื่อเรียกเก็บอากรการฆ่าสัตว์จากผู้ดำเนินการฆ่าสัตว์³³

จากข้อ 1) - 4) ที่กล่าวมา นั้น มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดว่า ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้สภาตำบลตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

นอกจากนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างก็

³⁰ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ภาษีป้ายที่เก็บในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นรายได้ของราชการส่วนนั้น

³¹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

³² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่าผู้ซึ่งรัฐมนตรีอธิบดีหรือราชการส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

³³ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ผู้ใดมีความประสงค์จะฆ่าสัตว์ให้แจ้งจำนวนสัตว์ที่จะฆ่าวันและเวลาที่จะดำเนินการฆ่าสัตว์และชื่อของโรงฆ่าสัตว์ตามแบบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และเสียอากรการฆ่าสัตว์ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

กำหนดที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า รายได้ส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากภาษีอากร ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เก็บตามประมวลรัษฎากร หรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้น³⁴ ได้อีกด้วย

ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา 64 ได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษี บำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้ 1. น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ 2. ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์ ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าการต้องห้ามตาม กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด และในมาตรา 66 ได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราช การส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้ 1. ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร 2. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรตามกฎหมายว่าด้วยสุรา 3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วย การพนัน ในการเสียภาษีอากรตามมาตรานี้ เศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ให้ถือเป็นภาษีอากรและ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมาตรา 67 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บ ภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บ ตามประมวลรัษฎากรสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้ 1. ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตรา ร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บในอัตราร้อยละศูนย์ 2. ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บ ภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่ เรียกเก็บ ตามประมวลรัษฎากร ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามประมวลรัษฎากร เป็นต้น

³⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม

(กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 163-170.

3.1.1.2 ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้ มี 2 ประเภท³⁵ คือ

1) ภาษีเสริม (Surcharge Taxes) เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้ โดยท้องถิ่นเรียกเก็บรวมในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บได้ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนี้

(1) ภาษีการค้า เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากยอดขายรายเดือนของหน่วยธุรกิจที่ประกอบกิจกรรมซื้อขายหรือประกอบการผลิตสินค้าเกือบทุกประเภทที่เกิดขึ้นในประเทศในอัตรา ต่าง ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรภาษีตามสัดส่วนของจำนวนภาษีการค้าที่เก็บได้

(2) ภาษีเครื่องดื่ม เป็นภาษีสรูปแบบหนึ่งที่เรียกเก็บจากกิจกรรมบันเทิงที่ไม่มีแอลกอฮอล์เจือปน โดยผู้ผลิตเครื่องดื่มเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี โดยรัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นโดยใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์

(3) อากรมหรสพ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากกิจกรรมบันเทิงที่มีการเรียกเก็บค่าเข้าชม เช่น การแสดงการละเล่นต่าง ๆ (ละคร หรือร้องเพลง ฯลฯ) ภาพยนตร์ การแข่งขันกีฬา เป็นต้น โดยท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรตามจำนวนภาษีที่เก็บได้ในท้องถิ่นนั้น ๆ

(4) ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันเตา น้ำมันเบนซิน น้ำมันหล่อลื่น ก๊าซ และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ จากน้ำมันปิโตรเลียม โดยผู้ผลิตเป็นผู้เสียภาษี การจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์

2) ภาษีแบ่งส่วนรายได้ (Shared Taxes) เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวนแล้วจัดแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ประกอบด้วยภาษีต่อไปนี้

(1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รวมถึงเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีสถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อนโดยมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดว่าภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ ในจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยกรนั้น

(2) ภาษีการพนัน

(3) ภาษีมูลค่าเพิ่ม และค่าภาคหลวงแร่กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 62 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรจัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้ และใน

³⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 43-44.

มาตรา 63 กำหนดว่าค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวง ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ที่ได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วย การนั้น ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.1.2 รายได้จากค่าธรรมเนียม

รายได้ในส่วนนี้ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เป็นรายได้ที่จัดเก็บจากบริการและการอนุญาต ที่ท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยอาศัยฐานอำนาจในการจัดเก็บจากกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เป็นต้น อาทิ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร เป็นต้น

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นการเก็บโดยตรงจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใดไม่ได้ใช้บริการก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม หรือผู้ใช้บริการมากก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมมาก ผู้ที่ใช้บริการน้อยก็เสียค่าธรรมเนียมน้อย

ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างก็กำหนดว่า รายได้ส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจาก ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมในใบอนุญาตในการเล่นการพนันเพิ่มขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ทั้งนี้ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ยังสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเรียกเก็บค่าบริการจากการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540^{36, 37} หรือการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออก

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 171-175.

³⁷ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วย โรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นได้³⁸

3.1.3 รายได้จากทรัพย์สิน³⁹

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 97 (4)⁴⁰ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 70 (5)⁴¹ ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของตนได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 117 (8)⁴² ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ที่เกิดจากการจำหน่ายพันธบัตรของตน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 89 (5)

³⁸ มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บ ค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

³⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 177-182.

⁴⁰ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

⁴¹ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(5) การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

⁴² มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(6)⁴³ ได้กำหนดเมื่อพนักงานสามารถออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ที่เกิดจากการจำหน่ายพันธบัตรของตนได้และยังสามารถออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ที่เกิดจากเงินกู้ได้ด้วย

3.2 ที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย⁴⁴

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยส่วนมากจะมีที่มาของรายได้จากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และจากกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏรายละเอียดตามลำดับ ดังต่อไปนี้

3.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีที่มาของรายได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540⁴⁵ ซึ่งได้กำหนดที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังนี้

- 1) ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 2) ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 3) รายได้จากทรัพย์สิน
- 4) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์
- 5) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้
- 6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรมนิติบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8) เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์

⁴³ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เมืองพัทยาอาจมีรายได้อื่นดังต่อไปนี้

(5) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังรวมกัน และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว

(6) เงินกู้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว ถ้าเงินกูจากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย

⁴⁴ ดุษฎี สุวัฒนาวิทยากร, รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2551), หน้า 13-18.

⁴⁵ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

9) รายได้อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีที่มาของรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่น คือ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁴⁶ ดังนี้

1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันกับก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษี มูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (5) แล้วไม่เกินร้อยละ สามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

5) ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

7) อากรังนกก็แอนตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกก็แอน

8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

⁴⁶ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

12) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2.2 เทศบาล

เทศบาล มีที่มาของรายได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังมีรายละเอียด ดังนี้

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496⁴⁷ ได้บัญญัติให้เทศบาลมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรมองค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497⁴⁸ ได้กำหนดรายได้ของเทศบาล ดังนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรการฆ่าสัตว์
- (5) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

⁴⁷ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

⁴⁸ มาตรา 4-8 มาตรา 10-13 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497

- (6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (8) ภาษีบำรุงเทศบาลจากอาคารข้าวและภาษีการซื้อโคภักดิ์จากน้ำมันเบนซิน
- (9) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- (10) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- (11) ค่าใบอนุญาตค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
- (12) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

3) เทศบาล ยังมีที่มาของรายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁴⁹ ดังนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ

(7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

- (8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(10) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อันอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

⁴⁹ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(11) อาคารรั้งนกก็แอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอาคารรั้งนกก็แอ่น

(12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

(ก) เทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) เทศบาลที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) เทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) เทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) เทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) เทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด

(16) ออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกิน ร้อยละสี่สิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ดังนี้

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล โดยให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด

(19) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล

3.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีที่มาของรายได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 74-82 ซึ่งได้กำหนดที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้⁵⁰

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่ที่ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีป้ายและอากรการฆ่าสัตว์
- 2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 3) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- 5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- 6) อากรังนกอีแอ่นค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมงค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 7) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- 8) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- 9) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 10) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้
 - (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายกำหนด
 - (5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้ทูลให้

⁵⁰ คุชฎี สุวัฒนาวิทยากร, *เรื่องเดิม*, หน้า 19-23.

(6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(8) รายได้ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีที่มาของรายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ

7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

10) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

11) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประเภทบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประเภทบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(3) องค์การบริหารส่วนในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด

16) ออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกิน ร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้น ดังนี้

(1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัด ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด

18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล โดยให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด

19) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีที่มาของรายได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528⁵¹ ดังนี้

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและอากรการฆ่าสัตว์
- 2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 3) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครจากน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียม
- 4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา
- 6) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- 7) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 8) นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้
 - (1) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
 - (2) รายได้จากสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร
 - (3) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
 - (4) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ
 - (5) ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้
 - (6) ค่าบริการ
 - (7) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
 - (8) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรมองค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ
 - (9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นและเงินสมทบจากรัฐบาล
 - (10) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
 - (11) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
 - (12) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

⁵¹ คุชฎี สุวัฒนาวิทยากร, *เรื่องเดิม*, หน้า 24-32.

- (13) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (14) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรในกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนด
- (15) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- (16) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร
- นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครยังมีที่มาของรายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้
- 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
 - 2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
 - 3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
 - 4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานครโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม
 - 5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานครโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์
 - 6) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 24 (3) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
 - 7) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
 - 8) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บและให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ
 - 9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
 - 10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

- 11) ภาษีการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- 12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง
- 13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง
- 14) อាកกรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- 15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- 16) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- 17) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวก้อสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- 18) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียม ที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
 - (1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
 - (2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- 19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร
- 20) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น
- 21) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

3.2.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยามีที่มาของรายได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 80-83 และมาตรา 87-90 ดังนี้

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่
- 2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 3) ภาษีป้าย
- 4) ภาษีอากกรการฆ่าสัตว์

- 5) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- 7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- 9) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
- 10) ภาษีบำรุงเมืองพญาจากน้ำมันเบนซิน
- 11) นอกจากนี้เมืองพญาอาจมีรายได้ ดังนี้
 - (1) รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพญา
 - (2) รายได้จากสาธารณูปโภคของเมืองพญา
 - (3) รายได้จากการพาณิชย์ของเมืองพญา
 - (4) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
 - (5) เงินกู้
 - (6) เงินอุดหนุน (รัฐบาลตั้งงบประมาณให้โดยตรง)
 - (7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศองค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

ประเทศ

- (8) เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน
- (9) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (10) รายได้ของทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรในเมืองพญาตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (11) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพญา

นอกจากนี้ เมืองพญายังมีที่มาของรายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

- 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- 3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- 4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- 5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ

7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

10) อากาศรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

11) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

12) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

13) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด

14) ออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกิน ร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ดังนี้

(1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

15) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เมืองพัทยา ป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ

16) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล โดยให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ กำหนด

17) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

18) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพัทยา

3.2.6 รายรับอื่น ๆ

นอกจากที่กล่าวมาในข้อ 3.2.1-3.2.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ มาตรา 28 ยังกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีรายรับ ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภค
- 3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 4) ภาษีอากรค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตค่าปรับค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) ค่าบริการ
- 6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศองค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- 8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- 9) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรมองค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 10) เงินกู้จากต่างประเทศองค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- 11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้ทักให้
- 12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- 13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษการออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

3.2.7 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 1) เรื่องเสร็จที่ 534/2543

คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใดนั้น ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เสริมกันและกัน ส่วนการที่จะหามาหรือได้รับมาซึ่งรายได้ดังกล่าวด้วยวิธีใดย่อมสุดแต่การหามาหรือการได้รับมาซึ่งรายได้นั้นว่าจำเป็นต้องอาศัย

อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ รายได้ใดจำเป็นต้องมีอำนาจตามกฎหมายจึงจะหามาได้ เช่น การหามาซึ่งรายได้จากภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหารายได้นั้น ต้องมีกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บด้วย เช่น การเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา 62 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หรือมาตรา 82 และมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดนั้น ย่อมจะต้องมีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งหากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการจัดเก็บ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจไปเรียกเก็บจากประชาชนได้

2) เรื่องเสรีจที่ 629/2543

คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า การกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนต้องอาศัยอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายให้มีการจัดเก็บได้เท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไว้ด้วยแล้ว จึงต้องจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นใดที่ให้อำนาจจัดเก็บได้

3) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0901/1724 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2546

คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า แม้มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ โดยกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บได้ก็ตาม แต่การที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้น จะต้องเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลบริการอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ผู้เสียค่าธรรมเนียม และผู้เสียค่าธรรมเนียมได้ประโยชน์จากบริการนั้น โดยตรงอันเป็นหลักการในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันละกำหนดหลักการนี้ไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (9) ด้วย ฉะนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 67 (7) พระราชบัญญัติสภาตำบลฯ หรือมาตรา 16 (24) พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ในการออกข้อบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากนักท่องเที่ยว ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เพราะนักท่องเที่ยวมิได้เป็นผู้รับบริการหรือประโยชน์จากการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น

3.3 การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญ ในการจัดบริการที่จำเป็นให้กับชุมชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีเงินรายได้ที่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในการจัดบริการดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการควบคุมติดตามดูแลงบประมาณส่วนท้องถิ่นให้มีการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า และไม่ให้มีการทุจริต ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีระบบตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในระดับท้องถิ่นอยู่ด้วย โดยในที่นี้จะขอยกตัวอย่างการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 4 ประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น โดยมีรายละเอียด ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.3.1 ประเทศฝรั่งเศส

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส มีรายได้อยู่หลายประการอาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 2 ประเภท คือรายได้จากภาษีและรายได้อื่น ๆ ที่ไม่ใช่จากภาษี โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) รายได้จากภาษี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเก็บภาษีใดได้ จะต้องรับอนุญาตจากจากรัฐเสียก่อน ตลอดจนฐานภาษีก็ถูกกำหนดโดยรัฐ เพียงแต่รัฐจะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีได้ แต่ก็ต้องไม่เกินไปกว่าเพดานขั้นสูงที่รัฐกำหนดไว้ โดยรายได้จากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่ 4 ประเภท กล่าวคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่อยู่อาศัย และภาษีการประกอบอาชีพ รายได้หลักดังกล่าวมีความสำคัญมากต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหามาได้เอง มิใช่รายได้ที่ได้รับจัดสรรมาจากส่วนกลางหรือได้มาจากการกู้ยืม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเทศบาลได้รับรายได้ประเภทนี้ในอัตราสูงถึง 50% ของรายได้ทั้งหมดภาษี โดยภาษีแต่ละประเภทดังกล่าว มีรายละเอียดดังนี้

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีชนิดนี้ เก็บจากการครอบครองที่ดิน ทั้งที่ดินว่างเปล่า และที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ภาษีชนิดนี้มีลักษณะไม่ยืดหยุ่น เพราะไม่ค่อยได้มีการปรับอัตราภาษีหรือประเมินราคาที่ดินบ่อยนัก เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีประเภทนี้ โดยภาษีนี้นับคิดคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ โดยอัตราภาษีโรงเรือนที่ใช้อยู่ก็คือร้อยละ 50 ของค่าเช่าเฉลี่ยอย่างไรก็ดี มีทรัพย์สินบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือน อาทิ ทรัพย์สิน

ของทางราชการซึ่งมีลักษณะบริการสาธารณะ และมีได้มุ่งหวังในทางการค้ากำไร ทรัพย์สินของ ศาสนกิจ ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาน้ำดื่ม เป็นต้น

(2) ภาษีบำรุงท้องที่

เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น โดยคำนวณ จากค่าเช่าเฉลี่ยของที่ดินนั้น อัตราเรียกเก็บคือร้อยละ 20 ของค่าเช่าเฉลี่ยโดยที่ทรัพย์สินที่ได้รับการ ยกเว้น เช่น ทรัพย์สินของทางราชการที่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะ และมีได้มุ่งหวังในทาง การค้ากำไร

(3) ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย

เป็นการเก็บภาษีจากที่อยู่อาศัยจะพบว่าในเขตเมืองจะเก็บภาษีชนิดนี้ได้มากกว่า ในเขตชนบท เพราะเขตเมืองหรือชุมชนที่หนาแน่นจะมีอาคารที่อยู่อาศัยหนาแน่นกว่าในชนบท โดย จะเรียกเก็บจากบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าของโรงเรือน หรือจะเรียกเก็บจากผู้ที่เช่าโรงเรือนหรือครอบครอง โรงเรือนอยู่ก็ได้ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ทั้งนี้ ภาษีนี้ไม่ใช้กับ โรงเรือนที่เป็นอาคารที่มีไว้เพื่อการอุตสาหกรรม⁵²

(4) ภาษีเพื่อการประกอบวิชาชีพ

เป็นภาษีเงินได้จากอาชีพอิสระ ซึ่งไม่มีเงินเดือนประจำ โดยเป็นภาษีที่เก็บได้มาก เป็นอันดับแรกของท้องถิ่น คือ ประมาณครึ่งหนึ่งของภาษีท้องถิ่นที่เก็บได้ กล่าวคือ เป็นภาษีเพื่อการ ประกอบวิชาชีพ เรียกเก็บจากทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ที่ประกอบวิชาชีพเป็นประจำ สม่ำเสมอ โดยไม่ใช่ผู้ที่ได้รับเงินเดือนประจำ ดังนั้น ภาษีชนิดนี้จึงเรียกจากเจ้าของวิสาหกิจทางการค้า และอุตสาหกรรม เจ้าของกิจการบริการ และผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระ โดยภาษีเพื่อการประกอบ วิชาชีพ คิดคำนวณจากค่าเฉลี่ยของโรงเรือนและที่ดิน ค่าเฉลี่ยของเครื่องจักร เครื่องมือต่าง ๆ รวมกับ เงินได้เฉลี่ยของบุคคลที่ต้องเสียภาษีนี้นั้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีนี้ เองอย่างไรก็ตาม ภาษีชนิดนี้จะไม่เรียกเก็บจาก เกษตรกร ช่างฝีมือหัตถกรรม วิสาหกิจการพิมพ์ องค์การมหาชน โรงเรียนเอกชนนอกจากภาษีทั้ง 4 ประเภทที่กล่าวมาแล้ว องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นยังมีรายได้จากการเก็บภาษีชนิดอื่น ๆ อีกด้วย อาทิ ภาษีรถยนต์ อากรมหรสพ ภาษีสุราและ เครื่องดื่ม เป็นต้น

⁵² สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: เอ็กส เพอร์เน็ท, 2550), หน้า 196-198.

2) รายได้อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษี

รายได้อื่น ๆ นี้ เป็นรายได้ที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำทรัพย์สิน และนำทรัพย์สินดังกล่าวออกหารายได้ อาจด้วยวิธีการขายหรือให้เช่า เช่น การขายต้นไม้ การให้เช่าตึกหรือที่ดิน รายได้จากการให้บริการ เช่นการเก็บค่าผ่านทาง รายได้จากการสาธารณูปโภค เช่น การเก็บค่าน้ำประปา และจากการประกอบการพาณิชย์อื่น ๆ รายได้ชนิดนี้เป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ จึงเป็นรายได้ที่อิสระมากที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากทรัพย์สินมาก มักเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากส่วนกลาง เช่น เทศบาลในชนบทที่มีป่าไม้ในความครอบครอง เป็นต้น ดังนั้น รายได้ชนิดนี้จึงขึ้นอยู่กับทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีจำนวนมากหรือน้อย ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีทรัพย์สินน้อย

นอกจากรายได้ข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน

เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำ เช่นค่าจ้างพนักงาน การดูแลรักษาอาคาร ถนน ค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคม รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อสิ่งของเครื่องใช้ที่ต้องหมดสิ้นไป เช่น เครื่องใช้สำนักงาน ฯลฯ เงินอุดหนุนจำนวนนี้รัฐเป็นผู้กำหนดเป็นเปอร์เซ็นต์ของภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐในแต่ละปี

(2) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน

เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการลงทุน เช่น จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก่อสร้างอาคาร จัดสรรให้ซื้อที่ดินเพื่อสร้างถนน เป็นต้น เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเต็มที่ในการตัดสินใจที่จะนำไปใช้จ่ายในด้านใด ๆ ยกเว้นในบางกรณีที่รัฐจะกำหนดเป็นการเฉพาะว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายเพื่อกิจการใด โดยมีรัฐเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนของเงินอุดหนุนชนิดนี้

(3) เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ

เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ๆ ปีเพื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ทำหน้าที่แทนรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะนำไปใช้จ่ายในด้านใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ เงินอุดหนุนชนิดนี้จะถูกกำหนดรวมอยู่ในงบประมาณของรัฐ นอกจากเงินรายได้ที่กล่าวมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีรายได้จากเงินกู้ยืมด้วยซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องขออนุมัติจากส่วนกลางในการกู้เงิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถิ่นติดต่อกับธนาคารหรือหน่วยงานที่ให้กู้ยืมได้โดยตรงในอัตราเดียวกับอัตราทั่วไปที่ธนาคารหรือหน่วยนั้น ๆ ให้กู้

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บรายได้ โดยรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้มาจากภาษีอากรทั้ง 4 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่อยู่อาศัย และภาษีการประกอบอาชีพ รายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภค จากการประกอบการพาณิชย์ รวมทั้งรายได้จากการบริการ เช่น การบริหารการเดินทางรถประจำทาง การขายอาหาร และการจัดบริการที่จอดรถของสถานีรถโดยสาร ซึ่งเป็นรายได้จำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเงินอุดหนุนการรัฐบาลกลาง ซึ่งได้แก่ เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินการ เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน และเงินอุดหนุนเพื่อการกระจายรายได้ รวมทั้งเงินกู้⁵³

3.3.2 ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะคล้ายคลึงกับในของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ มีรายได้หลักจาก ภาษีท้องถิ่น เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง เงินอุดหนุนลักษณะทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะลักษณะ ค่าเช่า การขาย และค่าบริการ เงินยืม ส่วนรายจ่ายของท้องถิ่นมีสองลักษณะ คือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายในลักษณะการลงทุนการคลังส่วนท้องถิ่นในอังกฤษซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาลกลาง โดยงบประมาณรายรับส่วนใหญ่นั้นจะมาจากรัฐบาลกลาง นอกจากนั้นจะมาจากการเก็บภาษีท้องถิ่น การจัดบริการเชิงพาณิชย์ และเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนจากส่วนกลางในลักษณะเฉพาะเจาะจง เช่น เงินอุดหนุนในด้านการตำรวจ การเคหะ เป็นต้น เงินภาษีที่ท้องถิ่นเก็บเองนั้นมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับรายรับทั้งหมดของท้องถิ่น แม้ว่าท้องถิ่นจะสามารถเพิ่มอัตราค่าบริการส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายรับก็ตาม แต่ท้องถิ่นก็มีอำนาจในการเพิ่มอัตราค่าบริการและเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่นได้ไม่มากนัก

สำหรับงบประมาณในลักษณะการลงทุน มีกิจกรรมหรือโครงการขนาดใหญ่ส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก เช่นการสร้างที่อยู่อาศัย โรงเรียนและวิทยาลัย ถนน สระว่ายน้ำ สนามกีฬา การจัดให้มีการประปา การกำจัดขยะ การวางแผนพัฒนาและการจัดบริการสังคม เป็นต้น ซึ่งท้องถิ่นจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อมาใช้จ่ายในโครงการเช่นนี้ การกู้เงินสามารถทำได้โดยการกู้จากหน่วยงานของรัฐ สถาบันการเงินของรัฐ ธนาคารเอกชน หรือขายพันธบัตรก็ได้ แต่รัฐบาลสามารถควบคุมดูแลการกู้เงินของท้องถิ่น โดยการกำหนดเพดานเงินกู้สำหรับท้องถิ่นแต่ละแห่งไว้ เพื่อมิให้ท้องถิ่นสร้างภาระผูกพันที่มากเกินไปกำลังความสามารถของท้องถิ่นหรือการมีหนี้สินล้นพ้นตัวโดยใน

⁵³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: สำนักนโยบายศึกษา, 2544), หน้า 68-72.

หลักการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดงบประมาณของตนเองได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัตินั้น ภาระหน้าที่ที่สำคัญของท้องถิ่นอยู่ในความดูแลของรัฐบาล เช่น การบริการด้านการศึกษา ให้ได้มาตรฐาน ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนครู จำนวนสัดส่วนของครูกับนักเรียน ในขณะที่ท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระเรื่องค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ท้องถิ่นจึงไม่สามารถเพิ่มหรือลดค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้ เพราะต้องรักษาคุณภาพและมาตรฐานการจัดบริการให้ได้ตามที่รัฐบาลกำหนดด้วย ต่างจากการให้บริการในเรื่องที่สำคัญไม่มากนัก เช่น การบริการด้านการศึกษา การสนทนากา การท้องถิ่นจะสามารถใช้ดุลพินิจและความต้องการของท้องถิ่นในการจัดบริการได้โดยตรง ทั้งนี้ เพราะไม่มีผลกระทบต่อมาตรฐานหรือความรับผิดชอบระดับส่วนกลางมากนัก ท้องถิ่นจึงสามารถจัดบริการในส่วนเหล่านี้ได้ หลากหลายและกว้างขวางกว่าบริการที่สำคัญ ๆ ของท้องถิ่นเนื่องจากรายรับของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงเป็นผู้ดูแลฐานะทางการคลังของท้องถิ่นที่ทำให้มีการตรวจสอบทางการคลังโดยหน่วยงานภายนอกท้องถิ่นเป็นประจำ รวมทั้งรัฐบาลยังคงต้องดูแลไม่ให้ท้องถิ่นเพิ่มภาษีส่วนท้องถิ่นมากเกินไป โดยเฉพาะการควบคุมอัตราภาษีรายหัว (Poll Tax) และยังคงดูแลมิให้ท้องถิ่นใช้จ่ายอย่างสิ้นเปลืองด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษจะมีรายได้จากการเก็บภาษีส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ภาษีโรงเรือน และภาษีบุคคลหรือภาษีรายหัว รวมทั้งยังมีรายได้จากการขายและการบริการของท้องถิ่น เช่น บริการเดินรถประจำทาง การขายอาหาร และการจัดบริการที่จอดรถ สถานีรถโดยสาร เป็นต้น รวมทั้งเงินค่าเช่าบ้านหรือให้เช่าอาคารสำนักงาน และรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่นส่วนสุดท้ายก็คือ เงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือจากงบประมาณส่วนกลางซึ่งรัฐบาลเป็นผู้พิจารณาจัดสรรมา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ภาษีท้องถิ่น

การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นในปัจจุบันมี 2 ประเภท คือภาษีบุคคล และภาษีธุรกิจ

(1) ภาษีบุคคล (The Poll Tax)

ภาษีนี้นี้เป็นภาษีที่คำนวณและจัดเก็บเป็นรายบุคคลหรือรายหัวจากจำนวนประชากรที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น มีอายุ 18 ปีขึ้นไป และคิดคำนวณถัวเฉลี่ยจ่ายในอัตราเดียวกันทั้งหมด อาจมีข้อยกเว้นสำหรับบุคคลบางประเภทที่จ่ายในอัตราพิเศษได้ เช่น จ่ายในอัตรา 20 เปอร์เซ็นต์ของอัตราปกติ ซึ่งได้แก่ นักเรียนภาคพิเศษหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องจ่ายค่าเลี้ยงดูผู้อื่น ผู้ที่ได้รับยกเว้นภาษีได้แก่ ผู้ป่วยที่ต้องอยู่ในโรงพยาบาลเป็นเวลานาน นักโทษ พระ แม่ชี เป็นต้น การเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการเก็บจากประชาชนในทุกครัวเรือนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ในกรณีที่ผู้ใดมีบ้านในครอบครองหรือเป็นเจ้าของบ้านมากกว่าหนึ่งหลังก็ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นอีกเท่าหนึ่งด้วย

(2) ภาษีธุรกิจ (The Business Rate)

เป็นภาษีที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการคำนวณค่าอุตสาหกรรม โดยการคำนวณเป็นอัตราค่าเช่าต่อปี เพื่อให้เป็นฐานในการกำหนดอัตราภาษีหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เรียกว่ากรมภาษีภายใน (Inland Revenue) จะเป็นผู้กำหนดมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์เป็นอัตราค่าเช่าเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด ดังนั้น เมื่อท้องถิ่นต้องการงบประมาณในส่วนนี้เท่าไรก็จะกำหนดเป็นอัตราภาษีต่อปอนด์ในปีนั้น จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นสามารถคำนวณภาษีในส่วนนี้ได้ล่วงหน้า เพราะมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่นั้นได้ถูกกำหนดไว้เป็นเกณฑ์มาตรฐานอยู่แล้ว ท้องถิ่นเพียงแต่คำนวณว่าต้องจัดเก็บในอัตราเท่าไรต่อปอนด์ จึงจะได้งบประมาณเพียงพอตามที่ต้องการเท่านั้น นอกจากภาษีดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีรายได้อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษีอีกด้วย ดังนี้

2) รายได้อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษี

รายรับส่วนนี้เป็นแหล่งรายได้ของท้องถิ่นนอกเหนือไปจากการเก็บภาษีท้องถิ่น ลักษณะของรายได้เหล่านี้ ได้แก่

(1) รายได้จากค่าเช่าทรัพย์สินของท้องถิ่น ได้แก่ อาคาร บ้านเรือน ที่อยู่อาศัย สำนักงาน ร้านค้าและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

(2) ค่าบริการ ค่าบริการจากสนามกีฬา สระว่ายน้ำ ค่าบริการใบอนุญาต และค่าบริการรถโดยสารประจำทาง เป็นต้น

(3) รายได้จากการขายสินค้า และการให้บริการอื่น ๆ เช่น จัดบริการที่จอดรถ ขายอาหาร บริการให้เช่าวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

3) เงินอุดหนุนจากงบประมาณส่วนกลาง

เงินช่วยเหลือทางการคลังของรัฐบาลแก่ท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นการช่วยเหลือในรูปแบบเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายสมทบให้กับส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่นดังกล่าวจะมีระบบการคิดคำนวณที่ค่อนข้างซับซ้อน และมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรต่างกันหลายประเด็น เช่น การคิดจากอัตราภาษีท้องถิ่นที่ประชากรในท้องถิ่นนั้นจะต้องจ่ายและรัฐบาลกลางจะจ่ายสมทบบางส่วน บางเขตคิดจากความหนาแน่นของประชากรและจำนวนเด็กที่อยู่ในวัยเรียน หรือการคำนวณมูลค่าทรัพย์สินท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ ดังนั้นการคำนวณเหล่านี้จึงทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับเงินสนับสนุนไม่เท่ากัน ในทางปฏิบัติจะมีหน่วยงานในฐานะตัวแทนท้องถิ่นกับฝ่ายรัฐบาลร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้คำนวณอัตราเงินอุดหนุนส่วนนี้

เงินอุดหนุนจากงบประมาณส่วนกลางมีทั้งในรูปแบบของเงินอุดหนุนประจำปี และเงินอุดหนุนในลักษณะเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางนับเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของท้องถิ่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีสัดส่วนประมาณร้อยละสามสิบถึงร้อยละสี่สิบของรายได้ส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนประจำปีมีเกณฑ์ในการคำนวณจากประชากรและปัจจัยทางเศรษฐกิจให้กับท้องถิ่นเพื่อ

นำไปใช้จ่ายในบางส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำของท้องถิ่นโดยทั่วไปได้ การคำนวณเงินอุดหนุนอาจทำให้ท้องถิ่นได้รับเงินแตกต่างกันได้ตามสภาพปัญหาท้องถิ่นแต่ละแห่งที่ไม่เหมือนกัน ท้องถิ่นที่มีปัญหาสังคมมากกว่าหรือมีแหล่งรายได้ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าจะได้รับเงินอุดหนุนในส่วนนี้มากกว่า นอกจากนี้รัฐบาลได้นำเอาอัตราภาษีท้องถิ่นที่เก็บได้มาพิจารณาด้วย ถ้าเห็นว่าท้องถิ่นใดเก็บภาษีในอัตราที่สูงรัฐบาลอาจลดส่วนของเงินอุดหนุนส่วนนี้ลงได้

3.3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องด้วยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในลักษณะที่เป็นสหพันธรัฐ จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐเป็นจำนวนมาก และมีความอิสระจากรัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก จึงทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยแต่ละรัฐนั้นมีอิสระต่อกันจึงทำให้การจัดเก็บรายได้ของแต่ละท้องถิ่นมีมาตรฐานไม่เหมือนกัน ซึ่งมลรัฐใหญ่ ๆ อย่างเช่น มลรัฐนิวยอร์ก มลรัฐเท็กซัส มลรัฐแคลิฟอร์เนีย การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีประสิทธิผลเป็นอย่างมาก ในขณะที่มลรัฐเล็ก ๆ เช่น มลรัฐอาคันซอว์ มลรัฐมิสซูรียังมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บที่ยังไม่สามารถเพียงพอต่อภารกิจค่าใช้จ่ายของตน ดังนั้นจึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริการายได้ท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกานั้นเกี่ยวข้องกับผูกผันระหว่างหน่วยการปกครองหลายระดับ นั้นตั้งแต่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเล็ก ๆ ไปจนถึงรัฐบาลระดับสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลมลรัฐซึ่งดูแลฐานะการเงินของท้องถิ่นนับตั้งแต่รายรับ รายจ่าย การกู้ยืม ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นด้วย หน่วยงานการปกครองระดับท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วจะไม่มีรายรับของตนเองโดยที่เพียงพอสำหรับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอยู่ ดังนั้น รัฐบาลสหพันธรัฐจึงต้องมีส่วนดูแลให้ความช่วยเหลือการจัดเก็บรายได้ระดับท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เพราะภาระหน้าที่สำคัญในระดับท้องถิ่นบางอย่างเป็นความรับผิดชอบในระดับสหพันธรัฐด้วย เช่น การศึกษา การดูแลรักษากฎหมายและการสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้ รายรับส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

3.3.3.1 รายได้จากท้องถิ่น

1) รายได้จากภาษี

ในระดับสหพันธรัฐ หน่วยการปกครองทั้งสามระดับคือ รัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ต่างก็มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บภาษีทั้งสามระดับนี้ ต้องสอดคล้องสัมพันธ์ต่อเนื่องกันอย่างชัดเจน มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาการเก็บซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันได้ แหล่งภาษีของการปกครองทั้งสามระดับนั้นอาจแตกต่างกันออกไป ภาษีระดับมลรัฐและ

ภาษีท้องถิ่นส่วนใหญ่มีแหล่งภาษีเดียวกัน ซึ่งได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการขาย ภาษีเงินได้ ภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงภาษียานพาหนะ ภาษีเครื่องดื่มและสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีทะเบียนการค้า ภาษีที่ดิน และภาษีมรดก เป็นต้น

สำหรับ ในระดับมลรัฐภาษีที่สำคัญ คือภาษีการขาย ภาษีเงินได้ และภาษีน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ในระดับรัฐบาลสหพันธรัฐ ภาษีสำคัญคือ ภาษีเงินได้ ซึ่งจัดเก็บได้เป็นสัดส่วนประมาณกว่า 90% ของภาษีที่เก็บได้ในระดับสหพันธรัฐ โดยในส่วนของระดับท้องถิ่น ภาษีสำคัญคือ ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสัดส่วนประมาณเกือบ 70% ของภาษีที่ท้องถิ่นเก็บได้

ดังนั้น ภาษีสำคัญของระดับมลรัฐ และระดับสหพันธรัฐ คือภาษีเงินได้ (Income Taxes) ส่วนระดับท้องถิ่น ภาษีที่สำคัญคือ ภาษีทรัพย์สิน (Property Taxes) ภาษีทรัพย์สิน (Property Taxes) ดังได้กล่าวมาแล้วว่าภาษีทรัพย์สินคือภาษีสำคัญในระดับท้องถิ่น บางรัฐมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้หลักที่มีความสำคัญต่อการคลังส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เช่น รัฐแถบนิวอิงแลนด์ และรัฐนิวแฮมเชอร์ เป็นต้น

ในส่วนของภาษีทรัพย์สินที่ท้องถิ่นจัดเก็บ อาจแบ่งออกได้ 4 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

- (1) ภาษีทรัพย์สิน ประเภทอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดิน อาคารบ้านเรือน และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ
- (2) ภาษีทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ทรัพย์สินในบ้าน รถยนต์ อุปกรณ์เครื่องใช้ที่มีราคาต่าง ๆ เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น
- (3) ภาษีทรัพย์สินที่นับมูลค่า หรืออัตราแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราได้ เช่น บัญชีเงินฝากในธนาคาร เงินออมสิน ทอง เงิน เป็นต้น
- (4) ทรัพย์สินส่วนบุคคล หมายถึง ทรัพย์สินทั้งสามลักษณะข้างต้น แต่เป็นทรัพย์สินของระดับรัฐ ซึ่งต้องจัดเก็บในระดับรัฐต่อรัฐ

ในทางปฏิบัติการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน นับตั้งแต่การกำหนดลักษณะทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี อัตราภาษี และระบบการจัดเก็บภาษีถ้าเป็นภาษีระดับรัฐหรือระหว่างรัฐ เช่น ระบบพลังงานไฟฟ้า ก๊าซเชื้อเพลิง โทรศัพท์ หรือบริการเดินรถไฟ จะเป็นการจัดเก็บในระดับรัฐ มีระบบการประเมินมูลค่าภาษียุ่งยากซับซ้อนกว่าทรัพย์สินในระดับท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการยกเว้นภาษี ได้แก่ ทรัพย์สินขององค์การ หรือมูลนิธิการกุศล และศาสนา

ภาษีการขาย (Sales Tax) ภาษีชนิดนี้ เก็บจากการขายสินค้าที่สำคัญ เช่น บุหรี่ เหล้า และน้ำมันเชื้อเพลิง ลักษณะการคิดภาษีจะกำหนดเป็นร้อยละต่ออัตราขาย ภาษีการขายเป็นภาษีที่จัดเก็บในทุกรัฐและเป็นภาษีที่มีรายรับสูงอีกประเภทหนึ่ง

นอกจากนี้แล้ว ยังมีภาษีประเภทอื่นอีกหลายประเภท เช่น ภาษีค่าผ่านทาง (Highway User tax) ภาษีมรดกต่าง ๆ (Death Taxes) ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมทั้งก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน ถ่านหิน แร่ธาตุต่าง ๆ และทรัพยากรจากป่า รวมทั้ง ยังมีการเก็บภาษีการค้าเงินธุรกิจ เช่น การขยายระบบ บริษัทเครือข่ายทางธุรกิจในบางรัฐ (Franchise Tax)

3.3.3.2 รายรับท้องถิ่นที่ไม่ใช่ภาษี

รายรับของท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากการจัดทำงบประมาณในระดับมลรัฐเป็นสำคัญ รายรับบางส่วนมาจากภาษี แต่ยังมีรายรับอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ได้มาจากการเก็บภาษีรายรับ ดังนี้⁵⁴

1) รายได้จากการออกใบอนุญาต เป็นค่าธรรมเนียมอย่างหนึ่ง เป็นกรณีที่ท้องถิ่นมีอำนาจตามกำหนดในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ และสามารถเก็บค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตดังกล่าว เช่น ค่าธรรมเนียมออกใบอนุญาตขับขี่ยานยนต์ ใบอนุญาตล่าสัตว์ ใบอนุญาตตกปลา ใบอนุญาตจำหน่ายสุรา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีใบอนุญาตในด้านการสาธารณสุข และสวัสดิการสังคมอื่น ๆ อีกด้วย

2) รายได้จากค่าบริการท้องถิ่น เป็นการจัดบริการซึ่งท้องถิ่นได้จัดทำขึ้นและเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการหรือจากการใช้บริการเหล่านั้น เช่น การเก็บขยะ ค่าบริการการใช้ทาง ค่าบริการด้านการศึกษา ฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ค่าบริการน้ำประปา บริการที่จอดรถยนต์ บริการรถโดยสาร บริการรถใต้ดิน บริการของสำนักทะเบียน บริการจัดค่ายพักผ่อน เป็นต้น

3) การเก็บค่าบริการสาธารณูปโภค มีลักษณะคล้ายกับการเก็บค่าบริการของท้องถิ่น แต่ระบบสาธารณูปโภคที่เป็นบริการที่มีขนาดใหญ่ เช่น ไฟฟ้า ประปา การสร้างทาง เป็นต้น

4) เงินจากงบประมาณส่วนกลาง

5) การกู้ยืม ส่วนมากนำมาใช้การบริการการศึกษา หรือในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียหรือการจัดตั้งกองทุนเพื่อทหารผ่านศึก เป็นระบบที่สามารถหาทุนหมุนเวียนมาดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระมากขึ้น ทั้งนี้ การกู้ยืมอาจทำในรูปการขายพันธบัตรเงินกู้ระยะยาว ประมาณ 10 ถึง 40 ปี โดยให้ธนาคารระดับมลรัฐเป็นผู้ดูแล

⁵⁴ ปรีชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร: แอลเอสเพรส, 2542), หน้า 24-28.

3.3.4 ประเทศญี่ปุ่น

รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นมาจากหลายแหล่ง อาทิจากภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ท้องถิ่น (Local Allocation Taxes) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและโอนมอบให้ท้องถิ่น (Local Transfer Taxes) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้ (National Government Disbursement) พันธบัตรเงินกู้ท้องถิ่น (Local Public Bonds) และรายได้อื่น ๆ ดังมีรายละเอียดดังนี้⁵⁵

1) รายได้จากภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) ประกอบด้วยภาษีของจังหวัด ได้แก่ ภาษีบุหรี ภาษียานยนต์ ภาษีที่ดิน ภาษินิติบุคคล และภาษีของเทศบาล ได้แก่ ภาษีบุหรี ภาษีผังเมือง ภาษีรายได้ส่วนบุคคล ภาษีอยู่อาศัยในเทศบาล และภาษี Fixed Asset Tax ทั้งนี้ รายรับของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากภาษีท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจจะแตกต่างกันโดยภายใต้กฎหมาย Local Tax Law ท้องถิ่นสามารถขึ้นภาษีหรือออกมาตรการเรียกเก็บภาษีชนิดใหม่ๆ ได้ ภาษีท้องถิ่นมีด้วยกันหลายประเภท เช่น ภาษีเกี่ยวกับการอยู่อาศัย (Inhabitant Tax) ภาษีการค้า (Enterprise Tax) ภาษีการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ (Real Property Acquisition Tax) ภาษียาสูบ (Tobacco Tax) ภาษีมอเตอร์ (Automobile Tax) ทั้งนี้ ได้มีการจัดระบบการจัดเก็บไว้ ในระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับการอยู่อาศัย ซึ่งจะต้องเสียภาษีนี้ให้แก่ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ภาษีท้องถิ่นบางประเภทเป็นภาษีเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล อาทิเช่น ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตและภาษีสัตว์ ภาษีกอล์ฟ จะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับ ภาษีผังเมือง ภาษีการใช้น้ำ จะเป็นของเทศบาล

2) การกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Borrowing) เป็นการกู้ยืมจากทั้งสถาบันการเงินของรัฐ หรือสถาบันการเงินเอกชน รวมทั้งการออกพันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น โดยส่วนมากท้องถิ่นจะกู้เงินจากรัฐบาลเพื่อการดำเนินโครงการใหญ่ ๆ ที่มีระยะเวลาดำเนินการยาว

3) รายได้รัฐบาลกลางจัดสรรให้ จากรายได้การเก็บภาษีที่ส่วนกลางเก็บ (Local Allocation Tax) กล่าวคือ ภาษีรายได้ส่วนบุคคล ภาษินิติบุคคล ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยการจัดสรรดังกล่าวจะเป็นสัดส่วนที่แน่นอนของรายได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บได้ รายได้จากภาษีแต่ละประเภทของรัฐบาลกลาง ได้ถูกกำหนดให้จัดสรรเป็นอัตราคงที่สำหรับจัดสรรให้

⁵⁵ ศุภชัย ศุภชลาศัย และคณะ, เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง: รายงานฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2545), หน้า 3-10.

ดังนี้ ภาษีรายได้และแอลกอฮอล์ จัดสรรให้ 32.0% ภาษีรายได้นิติบุคคล จัดสรรให้ 34.0% ภาษี
บริโภคหรือมูลค่าเพิ่ม จัดสรรให้ 29.5% และภาษีบุหรี่ จัดสรรให้ 25.0%

4) เงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง (National Subsidy) จัดสรรเพื่ออุดหนุนสำหรับ
โครงการเฉพาะตามนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง เช่น การสร้างโรงไฟฟ้าปรมาณูใน
จังหวัดหนึ่ง รัฐจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณชดเชยให้แก่จังหวัดนั้นเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

5) ส่วนกลางเก็บภาษีบางชนิดแล้วโอนให้ท้องถิ่น (Local Transfer Tax) กล่าวคือ
ภาษีประเภทนี้ ที่จริงแล้วเป็นภาษีท้องถิ่น แต่เพื่อความสะดวกและประสิทธิภาพในการจัดเก็บ รัฐจึง
เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและโอนมอบต่อไปให้ท้องถิ่นตามสัดส่วน ภาษีนี้มีด้วยกัน 6 ชนิด คือ ภาษี
บริโภค ภาษีถนน ภาษีน้ำมันปิโตรเลียม ภาษีน้ำมันเครื่องบิน ภาษีการตรวจสอบสภาพและน้ำหนักยวดยาน
(Motor Vehicle Transfer Tax) และน้ำหนักพิเศษ (Special Tonnage Transfer Tax) เป็นต้น

6) การชดเชยรายได้ของรัฐบาลกลางแก่รัฐบาลท้องถิ่น กล่าวคือ หากรายได้ที่รัฐบาล
จัดสรรให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่เพียงพอจากรายจ่ายทั้งหมด รัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินงบประมาณพิเศษให้
เพิ่มเติม ให้รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อออกพันธบัตรเอง สำหรับเป็นการชดเชยการขาดดุลงบประมาณของ
ท้องถิ่นนั้น

บทที่ 4

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน

เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินอยู่หลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็มีกฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวแตกต่างกันไป อาทิ ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยทางหลวง กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายที่ให้อำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินก็คือ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (7) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2) มาตรา 53 (5) และมาตรา 56 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 (8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (10) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) มาตรา 17 (5) และมาตรา 18 ได้กำหนดให้กระจายอำนาจการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ ดังมีรายละเอียด ดังจะกล่าวต่อไป

4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4.1.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน⁵⁶

ได้ให้อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งไม่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นดูแล หากมีกฎหมายพิเศษกำหนดอำนาจหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจดูแลก็ให้เป็นไปตามกฎหมายพิเศษดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

⁵⁶มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บรรดาที่ดินทั้งหลาย อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่น เป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ใดหวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติแต่ถ้าพลเมืองใดเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ใดหวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

สำหรับที่รกร้างว่างเปล่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่น (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)ใช้อำนาจแทนแล้ว กล่าวคือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ใช้อำนาจดังกล่าวภายในเขตของตน⁵⁷

4.1.2 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ที่ราชพัสดุเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินชนิดหนึ่ง⁵⁸ ซึ่งมีกฎหมายให้การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างอื่น กล่าวคือ มีการกำหนดวิธีการจัดทำทะเบียน การสำรวจและออกหนังสือสำคัญ การระวางและชี้แนวเขต การดำเนินคดีต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 3 ข้อ 5 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 11

4.1.3 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

ได้กำหนดให้กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น ส่วนนายอำเภอให้มีหน้าที่ร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁷ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย, ที่ 505/2552 เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น, 20 พฤศจิกายน 2552.

⁵⁸ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีโฉนดที่ดินหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองไข้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองไข้รวมกัน เปนตนาว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

สวนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เปนนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือวาเปนที่ราชพัสดุ

ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นในเขตอำเภอ ทั้งนี้ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง⁵⁹

4.1.4 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

ได้กำหนดให้อธิบดีกรมทางหลวงกำกับดูแลทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน ให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบทกำกับดูแลทางหลวงชนบท ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำกับดูแลทางหลวงท้องถิ่น⁶⁰

4.1.5 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช 2456

ได้กำหนดให้อธิบดีกรมเจ้าท่าเป็นผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทยที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ⁶¹

4.1.6 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ได้กำหนดให้อธิบดีกรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า⁶²

4.1.7 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ⁶³

⁵⁹ มาตรา 40 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

⁶⁰ มาตรา 19 - 21 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

⁶¹ มาตรา 117 มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช 2456

⁶² มาตรา 5 มาตรา 38 มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

⁶³ มาตรา 5 มาตรา 14 มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

4.1.8 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

กำหนดให้อธิบดีกรมอุทยาน สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตอุทยานแห่งชาติ⁶⁴

4.1.9 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง เป็นผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน⁶⁵

⁶⁴ มาตรา 5 มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁶⁵ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 กำหนดว่าเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 32 แล้ว ถ้าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรให้นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายในเขตตามพระราชกฤษฎีกานั้นมาดำเนินการจัดรูปที่ดิน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้าในเขตนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย ให้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 32 มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้ (2) ถ้าในเขตนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 32 มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้ (3) ถ้าในเขตนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินและสภาพของที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยรวมอยู่ด้วย ให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้ ถ้าที่ดินที่ได้ถอนสภาพตาม (1) และ (2) เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้ที่ดินต่อนั้นคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการต่อไป ถ้าไม่อาจดำเนินการได้ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน

4.1.10 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

กฎหมายนี้กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน⁶⁶

4.1.11 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในมาตรา 16 (27) มาตรา 17 (5) ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.1.12 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

มาตรา 89 (10) กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ

4.1.13 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

มาตรา 62 (3) กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4.1.14 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

มาตรา 45 (7) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จังหวัดจัดที่ดินแปลงอื่นภายในเขตตามพระราชกฤษฎีกานั้นให้แทนเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่สังเขปแสดงขอบเขตของที่ดินตอนนั้นแนบท้ายประกาศด้วย และให้ที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในลักษณะเดียวกับก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 32

⁶⁶มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

4.1.15 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 50 (3) มาตรา 53 (1) มาตรา 56 (1) กำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและปฏิกูล

4.1.16 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 68 (8) บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4.2 การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งให้ดำเนินกิจการบางอย่างเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จึงทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาของประชาชนได้อย่างดี และยังสามารถบริหารหน้าที่ของรัฐโดยการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (3) ได้กำหนดถึงหลักการในการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้พึ่งตนเองและตัดสินใจในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง ตลอดจนการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ใน 2 ประการ ได้แก่⁶⁷

1) อำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและการจัดการศึกษาอบรม

2) อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมี

⁶⁷ มาตรา 289-290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)

ส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ในกรณีนี้อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

สำหรับในส่วนของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 6 ประการ กล่าวคือ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5) ด้านบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้ ในเรื่องของการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะอยู่ในในแผนกระจายอำนาจด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังจะยกตัวอย่างได้ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติรักษาคอลงรัตนโกสินทรศก 121 (พ.ศ. 2445) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานรักษาคอลง

2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช 2456 กำหนดให้อธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าท่า โดยให้มีอำนาจในเขตพื้นที่ของตน ในการอนุญาตหรือให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล้ลำนน้ำ รวมถึงมีอำนาจแจ้งให้เจ้าของเรือถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ไม่เป็นไปตามที่อนุญาตไว้ ตลอดจนมีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดร่องน้ำเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีที่เป็นทางน้ำที่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งก็ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ รวมทั้ง มีอำนาจสั่งห้ามและแก้ไขท่ารับส่งคนโดยสาร

3) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

5) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

4.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4.3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 (8)

(2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2) มาตรา 53 (5) มาตรา 56

(3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (7)

(4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 (3)

(5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (10)

2) อำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่อง ดังนี้

(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(2) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 505/2552 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยรัฐมนตรีมหาดไทยได้ใช้อำนาจตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา

3) อำนาจหน้าที่ตามการถ่ายโอนภารกิจ

(1) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) มาตรา 17 (5) มาตรา 18 เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพื้นที่ ดังนั้น การดูแลสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินจึงเป็นหน้าที่อีกประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 320/2547 ลงวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2547 เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 442/2547 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 2 คำสั่งดังกล่าวได้ออกมาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจดำเนินการ เกี่ยวกับการพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ได้แก่ โรงสูบน้ำ การวางท่อ สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ ตลอดจนให้อำนาจในการอนุญาตให้ขุดลอกคูแลร์กขาร่องน้ำทางเดินเรือ และงานติดตั้งบำรุงรักษาเครื่องหมายการเดินเรือ และการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 มาตรา 120

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินที่ใช้ในราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณสุขสมบัติแผ่นดิน ไว้ดังต่อไปนี้

1) เรื่องเสร็จที่ 1658/2544

กรมการปกครองได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาที่สาธารณสุขตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่า ชำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและส่วนราชการอื่นตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้แต่เดิมหรือไม่ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาที่สาธารณสุขมีขอบเขตเพียงใด

(2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น เป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอตามมาตรา 117⁶⁸ และมาตรา 122⁶⁹ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 รวมทั้งส่วนราชการที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามกฎหมายหรือไม่

ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่าอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกตินั้นย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใดที่จะบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วย เช่นนี้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลทำให้มีการขยายอำนาจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ออกไปและสร้างความสมบูรณ์ของอำนาจและหน้าที่ขึ้นทันที แต่เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะบางประการในขณะนี้ดำเนินการอยู่ทั้งโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อน

⁶⁸มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ทั่วๆ คลองและลำน้ำต่าง ๆ ย่อมเป็นของที่รัฐบาลปกปักรักษา เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสีย และอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกันปิดน้ำ ฉะนั้น

⁶⁹มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

จึงยังมีอยู่ และเนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีความประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณสุขไปยังท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ในปัญหาความซ้ำซ้อนนี้จึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจตามมาตรา 12 ที่จะพิจารณาว่าอะไรคือความซ้ำซ้อน และภารกิจใดที่สมควรจะให้มีการถ่ายโอน โดยกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจตามมาตรา 30 ส่วนความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นนั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจ ก็ย่อมต้องพิจารณาดูด้วยเช่นกันว่า จะคงความซ้ำซ้อนไว้หรือไม่ หรือถ้าจะไม่ให้ซ้ำหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือประสงค์ที่จะให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาดแล้ว ก็จะต้องดำเนินการให้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายนั้นๆ ในแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ต่อไป ดังนั้น แม้มาตรา 16 (27) จะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลและรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าว เป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา 30 (2) เสียก่อน

2) เรื่องเสร็จที่ 9/2548

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยได้หาหรือว่า ที่ดินบริเวณหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรีที่เกิดจากการถมทะเล หน่วยงานใดมีหน้าที่ดูแลรักษา และนายอำเภอซึ่งมีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 สามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดประเด็นการพิจารณาเป็น 2 ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ดินที่เกิดจากการที่เทศบาลเมืองชลบุรีได้ดำเนินการถมดินลงในทะเล หน่วยงานใดจะมีหน้าที่ดูแลที่ดินดังกล่าว ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยกรณีที่ดินใต้ทะเลจะเป็นที่ดินประเภทใดและเมื่อมีการถมขึ้นแล้วจะเป็นที่ดินประเภทใด ไว้ในเรื่องเสร็จที่ 141/2537 ว่า ทะเลในอาณาเขตของประเทศไทยย่อมเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในการคมนาคมและการประมง ดังนั้น ทะเลจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของทะเลนี้รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วย เพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็นทะเลด้วยกัน ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มิไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่าง ๆ จึงต้อง คงสภาพเดิมไว้ตามที่กฎหมายกำหนดจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดมิได้ เว้นแต่เป็นการใช้ “ชั่วคราว” ที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้น เมื่อกฎหมายกำหนดหลักไว้เช่นนี้ การที่มีผู้ใดถมพื้นที่ดินในทะเลขึ้นโดยพลการก็ดี หรือโดยได้รับ

อนุญาตก็ดี ไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของทะเลที่ถูกลมแต่อย่างใด ทะเลที่ถูกลมยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต่อไปเช่นเดิม

กรณีตามข้อหาหรือ พื้นที่ดินที่ได้จากการถมทะเลดังกล่าวยังคงมีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต่อไปไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนหน่วยงานใดจะมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับที่แบ่งเขตอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างกันไป สำหรับกรณีที่ทำหรือนี้มีปัญหาว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า (เดิม)) เทศบาลเมืองชลบุรี หรืออำเภอเมืองชลบุรี เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำ ในบริเวณที่ดินที่จมอยู่ใต้น้ำตลอดเวลา หรือในบริเวณที่ดินซึ่งจมอยู่ใต้น้ำในขณะที่น้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำในขณะที่น้ำลงหากมีการปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญาและถูกบังคับให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมาย และเมื่อใดที่พื้นน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการสัญจรทางน้ำนั้นเกิดการตื้นเขินขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามธรรมชาติ โดยมีผลทำให้พื้นที่ส่วนดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นพื้นน้ำที่ประชาชนใช้สำหรับสัญจรทางน้ำได้อีก พื้นที่ส่วนที่ตื้นเขินนั้นย่อมพ้นจากสภาพการเป็น “ทางน้ำ” และไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบดูแลของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีตามมาตรา 117⁷⁰ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช 2456 อีกต่อไป และเช่นเดียวกันกับการดำเนินการถมทะเลของเทศบาลเมือง

⁷⁰ มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช 2456 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจน พร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

ชลบุรี พื้นที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลย่อมพ้นจากสภาพการเป็น “ทางน้ำ” จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีอีก อย่างไรก็ตาม แม้ที่ที่ดินดังกล่าวจะพ้นจากสภาพการเป็นทางน้ำ ซึ่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีหน้าที่ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม แล้วก็ตามทางน้ำหรือทะเลที่ถูกถมก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป มิได้เปลี่ยนแปลงหรือสิ้นสภาพไปด้วยตราใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ที่ดินนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” อยู่ตราฉบับนั้น และอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับมาตรา 62⁷¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และโดยที่การเปลี่ยนแปลงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไปยังนายอำเภอเป็นไปโดยผลของกฎหมายจึงไม่ต้องดำเนินการในทางกฎหมายอย่างใดอีกส่วนในปัญหาว่า เทศบาลเมืองชลบุรีจะมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะหรือไม่นั้น โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ ในเรื่องเสร็จที่ 168/2544 ว่า อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่เข้าซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจได้จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) (ก) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา 30 (2) เสียก่อน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) จึงเห็นว่า ในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าว อำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่นั้นตามกฎหมาย

ประเด็นที่สอง นายอำเภอซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จะสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวได้หรือไม่

เห็นว่า โดยที่พื้นที่ดินแปลงที่เป็นปัญหาที่เกิดจากการถมขึ้นจากทะเลนั้น คงมีฐานะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป ดังนั้น นายอำเภอแห่ง

⁷¹มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

ห้องที่ซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่จึงยังมีอำนาจยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป จนกว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) เรื่องเสร็จที่ 247/2549

ในกรณีที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือว่าตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) และ (คณะที่ 7) ได้มีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ 168/2544 และเรื่องเสร็จที่ 9/2548 ว่า ในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 320/2546 ว่า บทบัญญัติมาตรา 16 (27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่มิได้กำหนดเงื่อนไขว่าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทใด จึงมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะทุกประเภทภายในท้องที่ของตน ซึ่งรวมถึงที่สาธารณะอันเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และแม้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังไม่เสร็จสิ้น ก็ไม่เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 คณะที่ 2 และคณะที่ 7) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี เป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สำหรับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2546 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 มีประเด็นแห่งคดีเป็นการวินิจฉัยถึงอำนาจในการฟ้องคดีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 โดยตามมาตรา 68 (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง

ดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ ประกอบกับข้อ 5 (2) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ที่กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันควบคู่ไปกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการที่จะช่วยกันดูแลและคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย โดยอำนาจหน้าที่นี้ย่อมหมายถึงการฟ้องหรือถูกฟ้องคดีในกรณีที่มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวด้วย และโดยที่ศาลปกครองสูงสุดมิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างนายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2546 และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) และ (คณะที่ 7) จึงมิได้มีความขัดหรือแย้งกันแต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตอย่างไร เพียงใด ยังคงเป็นไปตามแนวทางในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เรื่อง การขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี

4.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในประเทศฝรั่งเศส มีประมวลกฎหมายทรัพย์สินของรัฐ กำหนดให้ Service des Domaines ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงการอนุญาตให้เอกชนใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นการเฉพาะราย ซึ่งหากกฎหมายกำหนดให้องค์กรใดมีหน้าที่จัดการดูแล ก็ให้เป็นไปตามนั้น ดังนั้น จึงมีองค์กรหลายองค์กรที่มีอำนาจดูแลจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ องค์กรมหาชนอิสระต่าง ๆ สำหรับการแบ่งหน้าที่ในการจัดการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ในบางกรณีก็จะแยกความเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่างหากกันไป ตามแต่ละองค์กร เช่น เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลจัดการทางส่วนท้องถิ่น (ในเขตเทศบาลและในเขตชนบท) ตลาดสาธารณะต่าง ๆ ที่ทำการเทศบาล โบสถ์ ตลอดจนที่สาธารณะต่าง ๆ ในเขตเทศบาล เป็นต้น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีอำนาจหน้าที่ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทางหลวงระดับจังหวัด สำหรับองค์กรส่วนกลางอย่างกรมทางหลวงก็จะมีหน้าที่จัดการดูแลทางหลวงของประเทศ ทั้งนี้ สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภทกฎหมายก็ได้กำหนดให้ทั้งองค์กรปกครอง

ส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันดูแล แต่ในเรื่องนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจจำกัดกว่าองค์กรส่วนกลาง อย่างเช่นกรณีการอนุญาตให้เอกชนใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจเพียงอนุญาตให้เอกชนใช้ได้แค่พื้นผิวสาธารณะเท่านั้น แต่ในกรณีเดียวกัน้องค์กรปกครองส่วนกลางมีอำนาจอนุญาตให้เอกชนติดตั้งสิ่งใดอย่างแน่นหนาหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้⁷²

นอกจากนี้ ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งแต่เดิมสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในการดูแลรักษา ต่อมากฎหมายฉบับลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ได้บัญญัติการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นหน้าที่ของรัฐและประชาชนทุกคน และมีกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 บัญญัติรับรองไว้อีกว่า การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของเทศบาล จังหวัด และภาค ที่จะต้องร่วมมือกับรัฐในการดำเนินการ นอกจากนี้ ในมาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายผังเมืองยังได้บัญญัติไว้ว่าแผ่นดินฝรั่งเศสเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของคนในชาติ ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบและบำรุงรักษา ทั้งนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะเรื่องทีออกมาเพื่อวางหลักเกณฑ์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1992 เกี่ยวกับน้ำ กฎหมายลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1995 เกี่ยวกับภูเขา กฎหมายเกี่ยวกับชายฝั่ง ทะเล อากาศ การสร้างอ่างเก็บน้ำ สวนสาธารณะ กฎหมายควบคุมการล่าสัตว์⁷³

⁷²สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 54-57.

⁷³Dominique Turpin, Droit de la décentralisation: Principes, Institutions, Compétences (Paris: n.p., 1995), pp. 212-213 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544), หน้า 80.

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาในเรื่องอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมจากการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

5.1 สภาพปัญหา

โดยที่กล่าวมาแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ โดยเรียกเก็บจากผู้ที่ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำขึ้น^{74,75} โดยในการศึกษาในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหา ในกรณีที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแม้จะไม่ได้จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่จะมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ อย่างไร

โดยในบทนี้ จะกล่าวถึงสภาพปัญหาทั้งทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ในเรื่องอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ใช้หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้ง ผู้ที่ใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังกล่าวต่อไปนี้

⁷⁴ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(19) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ที่ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

⁷⁵ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(12) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ที่ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องของการจัดให้มีและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁷⁶ รวมทั้ง จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค⁷⁷ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือ ให้มีอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การดูแลที่สาธารณะ⁷⁸

จากกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีหน้าที่ในการดูแลและรักษาทางน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการจัดให้มีน้ำไว้ใช้ ซึ่งปัญหามีอยู่ว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ไว้ดังกล่าว โดยก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น หากมีกรณีที่มีผู้ใดได้ใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำนี้เพื่อหารายได้ เช่นนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ได้ใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำนี้ได้หรือไม่ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยและมีความเห็นในกรณีนี้ ดังนี้

1) กรณีศึกษา ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

ดังจะยกตัวอย่างจากกรณีที่เคยมีการหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน จังหวัดสุโขทัย ได้รับมอบอ่างเก็บน้ำจากหน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง และต่อมากลางการประปาส่วนภูมิภาคได้นำน้ำจากอ่างเก็บน้ำดังกล่าวมาผลิตเป็นน้ำประปาเพื่อ

⁷⁶ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(7) คุ่มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁷⁷ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

⁷⁸ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

จำหน่ายให้แก่ประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านจึงเห็นว่าอ่างเก็บน้ำแห่งนี้เป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน ดังนั้น หากหน่วยงานใดหารายได้จากทรัพย์สินดังกล่าว ก็น่าจะมีค่าตอบแทนคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านเพื่อเป็นค่าตอบแทนค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาด้วย ด้วยเหตุนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจึงเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติหรือเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากการประปาส่วนภูมิภาคได้ แต่การประปาส่วนภูมิภาคได้มีความเห็นแย้งว่า เนื่องจากทั้งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่างก็ไม่ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะออกข้อบัญญัติต่อองค์การบริหารส่วนตำบล⁷⁹ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบ รวมทั้ง อ่างเก็บน้ำดังกล่าวก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน โดยเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ดังนั้น ประชาชนรวมทั้งการประปาส่วนภูมิภาคซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการประกอบธุรกิจประปา จึงมีสิทธิใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะดังกล่าวได้ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านจึงไม่มีสิทธิออกข้อบัญญัติต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดังกล่าวได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้มีการหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้วินิจฉัยแล้วมีความเห็นโดยสรุปว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบดูแลอ่างเก็บน้ำโดยใช้งบประมาณของตนเอง ดังนั้น เมื่อการประปาส่วนภูมิกานำน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำไปผลิตเป็นน้ำประปาเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชน อันมีลักษณะเป็นการดำเนินการเชิงพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านจึงสามารถเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากการประปาส่วนภูมิภาคได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติต่อองค์การบริหารส่วนตำบล⁸⁰

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านมีหน้าที่ดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำ ซึ่งเมื่อมีผู้ได้นำน้ำจากอ่าง

⁷⁹ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

⁸⁰ คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกที่ 372/2552 เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลคิดค่าน้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค, 27 กุมภาพันธ์ 2552 (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก)

เก็บน้ำไปใช้ประโยชน์ในเชิงการค้าก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้หยิบยกข้อกฎหมายมาสนับสนุนการให้เหตุผลดังกล่าวแต่อย่างไรก็ตาม จากกรณีข้างต้นเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อนหน้านี้นี้คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยวินิจฉัยไว้เรื่องหนึ่ง กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้หาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้นำน้ำจากลำคลองท่าดี ที่อยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี ไปผลิตเป็นน้ำประปาจำหน่ายให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีเห็นว่า เทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้นำน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีแหล่งกำเนิดอยู่ภายในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีไปใช้เพื่อการพาณิชย์ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี จึงมีสิทธิเรียกร้องขอรับผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้วินิจฉัยว่าลำคลองท่าดีเป็นลำคลองธรรมชาติอันมีลักษณะเป็นทางน้ำ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างหนึ่งซึ่งมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ในส่วนที่น้ำไหลมาตามคลองนั้นย่อมเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งซึ่งผู้ใดจะอ้างเอาเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียวไม่ได้ เมื่อน้ำไหลไปถึงที่ใดประชาชนย่อมสามารถใช้น้ำนั้นได้ ความเป็นสาธารณะของน้ำนั้น จะเห็นได้ว่า ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1339⁸¹ ที่ว่าแม้แต่เจ้าของที่ดินยังต้องยอมรับน้ำที่ไหลมาสู่ที่ดินของตนโดยธรรมชาติ รวมทั้งเจ้าของที่ดินที่อยู่สูงกว่าจะกันเอาน้ำนั้นไว้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตนเท่านั้น ไม่อาจกักเก็บไว้จนผู้ที่มีที่ดินอยู่ต่ำกว่าลงไปไม่อาจใช้น้ำได้ และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสภาพาบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (1) และ (7) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (24) และ (27) จะได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาทางน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็ได้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจนกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลจนทำให้บุคคลอื่นไม่สามารถได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านเข้าไปในพื้นที่ของตนได้ สำหรับอำนาจหน้าที่การดูแลบำรุงรักษานั้น แม้อาจมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลำน้ำนั้นไหลผ่านก็ตาม ต้องถือว่าเมื่อน้ำไหลผ่านเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วน

⁸¹มาตรา 1339 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน น้ำไหลตามธรรมดาหมายถึงที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน

ท้องถิ่นใด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมมีหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษา แต่จะอ้างสิทธิใด ๆ เพื่อเรียกเก็บประโยชน์ตอบแทนจากการใช้น้ำไม่ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้⁸²

อย่างไรก็ตาม ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้วินิจฉัยในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น⁸³ (จังหวัดบุรีรัมย์) กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นได้นำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ 732/2552 มาเป็นแนวทางในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น เรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบ พ.ศ. 2554 เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจากผู้ใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็น โดยกำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า อ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นตั้งอยู่ในลุ่มน้ำลำจักราช เป็นพื้นที่ลุ่มต่ำรับน้ำจากที่สูงที่ไหลลงมาและเป็นแหล่งรับน้ำตามธรรมชาติ มีเนื้อที่ประมาณ 2,450 ไร่ ครอบคลุมเขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลแย้มปราสาท องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ชัย และองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระตาดพัฒนา อำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งกรมทรัพยากรน้ำ ได้จัดทำโครงการฟื้นฟูแหล่งน้ำทุ่งกระเต็น เพื่อเป็นการอนุรักษ์และปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำให้เพิ่มประสิทธิภาพการเก็บกักน้ำให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรในด้านต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงระบบระบายน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัย ตลอดจนเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวและพักผ่อนของชุมชน และเพื่อป้องกันการบุกรุกเข้าครอบครองพื้นที่ของประชาชน และเมื่อได้ดำเนินการฟื้นฟูเสร็จแล้ว กรมทรัพยากรน้ำก็ได้ส่งมอบให้จังหวัดบุรีรัมย์เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษารวมทั้งการใช้น้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำ ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคเห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น เรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบ พ.ศ. 2554 เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจากผู้ใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็น นั้น เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบหรือเรียกเก็บค่าน้ำดิบ

⁸² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 790/2546 เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี กรณีเทศบาลนครนครราชสีมาให้นำน้ำในลำคลองท่าดีไปผลิตเป็นน้ำประปา (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข)

⁸³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 1045/2555 เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ค)

โดยตรงจากการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติและถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)⁸⁴ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นออกข้อบัญญัติดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติเรื่องว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบเพียงเรื่องเดียว โดยมีได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแลรักษา และบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำและน้ำในอ่างเก็บน้ำดังกล่าวเพื่อเป็นฐานในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม จึงเห็นได้ว่าการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในกรณีนี้มีลักษณะเป็นการซื้อขายน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเป็นการมิชอบ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะกระทำได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) พิจารณาแล้วเห็นว่า อ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีไว้เพื่อประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับน้ำในอ่างเก็บน้ำนั้น เมื่อน้ำดังกล่าวเป็นน้ำฝนและน้ำตามธรรมชาติที่ไหลลงสู่อ่างเก็บน้ำ น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นจึงย่อมเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ใดจะอ้างเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ แม้ว่าการบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นจะมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็น ตามมาตรา 67 (7) ของพระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงและดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากน้ำในอ่างเก็บน้ำ ตามมาตรา 16 (24) และ (27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ก็ตามแต่ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น จะอ้างสิทธิใด ๆ เพื่อเรียกเก็บผลประโยชน์ตอบแทนการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นจากผู้อื่นมิได้ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นจะออกข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น จะต้องเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้เสียค่าธรรมเนียม และผู้เสียค่าธรรมเนียมได้รับประโยชน์จากบริการนั้นโดยตรง ตามมาตรา 23 (19) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

⁸⁴ มาตรา 1304 พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535. บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นในเรื่องเสรีที่ 790/2556 ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นจึงไม่สามารถออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบในกรณีนี้ได้

2) วิเคราะห์ปัญหา

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสามเรื่องดังกล่าว พบว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแตกต่างกัน แบ่งได้เป็น 2 แนวทาง คือ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำได้ กับอีกแนวทางหนึ่งก็องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำได้ แต่ถึงกระนั้นก็ดี หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วก็จะพบว่าทั้งสองความเห็นนี้มีสาระที่สมควรค่าแก่การศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

ในความเห็นเรื่องเสรีที่ 372/2552 กับ ความเห็นเรื่องเสรีที่ 790/2546 และเรื่องเสรีที่ 1045/2555 นั้นมีสาระสำคัญที่เหมือนกันคือเป็นการใช้ประโยชน์จากน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติและใช้ทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์ แต่มีจุดที่แตกต่างกันคือ ในกรณีเรื่องเสรีที่ 372/2552 เป็นเรื่องของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมาจากแหล่งที่มนุษย์สร้างขึ้น กล่าวคือเป็นการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำ แต่ในกรณีเรื่องเสรีที่ 790/2546 เป็นเรื่องของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากแหล่งธรรมชาติ กล่าวคือ เป็นการใช้น้ำจากแม่น้ำลำคลอง และเรื่องเสรีที่ 1045/2555 เป็นเรื่องของการใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำ

ซึ่งหากจะวิเคราะห์ว่าเหตุใดคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน นั้นก็เพราะว่า กรณีอ่างเก็บน้ำ ในเรื่องเสรีที่ 372/2552 เห็นว่า เนื่องจากอ่างเก็บน้ำเป็นสิ่งก่อสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงย่อมมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำให้สามารถใช้งานได้อยู่เสมอ แต่ในขณะเดียวกัน อ่างเก็บน้ำก็มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้สำหรับประชาชนได้ใช้ร่วมกัน ดังนั้น หากมีผู้มาใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำ หากเป็นการใช้ในลักษณะปกติ เช่น ใช้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค ตามสมควร เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถหารายได้โดยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำได้ รวมถึงหากเป็นการใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำในลักษณะอย่างอื่น เช่น การจับปลา เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจหารายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการหาปลาได้ แต่หากเป็นการใช้ในลักษณะพิเศษ กล่าวคือ นำไปใช้เป็นจำนวนมากสำหรับเป็นวัตถุดิบสำหรับผลิตเป็นสินค้าเพื่อจำหน่ายในทางการค้า เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ แต่ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการเรียกเก็บต้องเป็นการเรียกค่าใช้จ่ายโดยนำเงินที่ได้มาบูรณะทรัพย์สินเท่านั้น ซึ่งในที่นี้ก็คือการนำเงินมาทำนุบำรุงดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำ โดยจะมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกเก็บเงินจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยตรงมิได้

สำหรับกรณีเรื่องการใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ ในกรณีเรื่องเสรีที่ 790/2546 นั้น ก็เห็นได้ว่า แหล่งน้ำธรรมชาตินั้นมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันอยู่แล้ว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแต่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินตามสมควรเท่านั้น อย่างเช่น การขุดลอกหรือกำจัดวัชพืชในแหล่งน้ำ และอีกประการก็คือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันดังกล่าว ย่อมไม่ใช่ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีไม่มีหน้าที่ที่จะต้องบูรณะสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินในลักษณะนี้แต่อย่างใด เพราะฉะนั้น ในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้น้ำได้ ไม่ว่าผู้ใช้น้ำจะใช้ในลักษณะปกติทั่วไป หรือใช้ในลักษณะพิเศษเพื่อการพาณิชย์ก็ตาม ทั้งนี้ ในกรณีรวมตลอดถึงการใช้ที่สาธารณประโยชน์ สำหรับหาประโยชน์อย่างอื่น เช่น การร่อนทอง การประมง เป็นต้น กรณีเช่นว่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถหารายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมในกรณีนี้ได้เช่นกัน

และสำหรับกรณี ในเรื่องเสรีจที่ 1045/2555 จะเห็นได้ว่า แม้จะเป็นการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำ แต่อ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นเดิมเป็นที่รองรับน้ำตามธรรมชาติอยู่แล้ว กล่าวคือ มีสภาพเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนในการใช้ร่วมกันมาตั้งแต่ต้นอยู่แล้ว รัฐเพียงแต่เข้าไปปรับปรุงให้แหล่งน้ำดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์ได้ดียิ่งขึ้นเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่คล้ายกับกรณีในเรื่องเสรีจที่ 790/2546 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำได้แต่อย่างใด

จากที่ได้วิเคราะห์มาจะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นนั้น เกิดจากข้อเท็จจริงคนละอย่างกัน ดังนั้น คำวินิจฉัยทั้งสองแนวทางนี้ได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด รวมทั้งมีเหตุผลที่รับฟังได้ ทั้งนี้ สำหรับคำวินิจฉัยในเรื่องเสรีจที่ 790/2546 และ เรื่องเสรีจที่ 1045/2555 ยังสอดคล้องกับหลักกฎหมายของสหพันธรัฐเยอรมันในเรื่องของทรัพย์สินมหาชนอีกด้วย

อย่างไรก็ดี กรณีเรื่องเสรีจที่ 372/2552 ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า หากเป็นกรณีที่เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ไปผลิตสำหรับการบริการสาธารณะ เช่นนี้ ควรจะยกเว้นมิให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าว เนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในกรณีนี้ก็เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่รัฐต้องควรจัดสรรเงินรายได้จากการเก็บค่าบริการสาธารณะดังกล่าวในรูปแบบของเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรนั้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้นำเงินที่ได้รับการจัดสรรนี้ไปบูรณะ ดูแล รักษา แหล่งทรัพยากรธรรมชาติให้มีสภาพสมบูรณ์ใช้การได้อยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4)⁸⁵

⁸⁵ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะออกใช้บังคับได้นั้น จะต้องได้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งทางรูปแบบและทางเนื้อหาเสียก่อน เพื่อปกป้องประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเองและประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจากกรณีเรื่องเสร็จที่ 790/2546 และ เรื่องเสร็จที่ 1045/2555 กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ตรวจสอบความชอบดังกล่าวพร้อมให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจากที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้นพบว่าข้อบัญญัติสภาตำบลทั้งสองเรื่องดังกล่าวมีเนื้อหาซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้น้ำดิบได้ แต่นายอำเภอกลับเห็นชอบให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ใช้บังคับได้

5.2 ปัญหาเพิ่มเติม

เนื่องจาก ปัจจุบันเกิดสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อม อาทิ ปัญหามลภาวะทางน้ำ ปัญหามลภาวะทางอากาศ และปัญหามลภาวะจากของเสียและขยะมูลฝอย เป็นต้น และคนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลภาวะ ดังกล่าวมากที่สุด ยกตัวอย่างเช่น มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม มลพิษจากโรงไฟฟ้า เนื่องด้วยโรงงานอุตสาหกรรมและโรงไฟฟ้า มักจะปล่อย ฝุ่นละออง เขม่า คาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์⁸⁶ ซึ่งสารดังกล่าวเป็นอันตรายต่อมนุษย์ โดยเฉพาะนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง และกรณีของเหมืองถ่านหิน จังหวัด

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

⁸⁶ไชยวุฒิ วุฒิวิรัช, การจัดเก็บภาษีมลพิษทางรถยนต์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 7-8.

ลำปาง ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ที่มีการปล่อยมลพิษจนประชาชนในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องน้ำเสีย และมลพิษทางอากาศ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ โดยเฉพาะระบบทางเดินหายใจ ของประชาชนในบริเวณดังกล่าว ตลอดจนสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ต่างก็ได้รับผลกระทบในเรื่องนี้ด้วย รวมทั้ง มลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำบางปะกง โดยกลุ่มกรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้สำรวจเกี่ยวกับ มลพิษทางน้ำในประเทศไทยพบว่า มีพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดมลพิษทางน้ำมากที่สุด 5 อันดับแรก คือ กรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง เนื่องจากเป็นเมืองที่มีความเป็นอุตสาหกรรมสูง ทั้งนี้ ในปัญหามลพิษทางน้ำนั้น มีอยู่แทบทุกภาคของ ประเทศ แต่ในพื้นที่ภาคกลางจะมีความเสี่ยงในการเกิดมลพิษมากที่สุด เพราะมีโรงงานอุตสาหกรรม และบ้านเรือนตั้งอยู่อย่างหนาแน่น⁸⁷ โดยปัญหาดังกล่าว ทำให้รัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก

วิเคราะห์ปัญหา

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษมากที่สุด ดังนั้น จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นผู้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย เนื่องจากอยู่ใน พื้นที่ซึ่งสามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดี รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาได้ตาม ความต้องการของประชาชน ฉะนั้น เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรที่จะมีกฎหมายให้ อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ได้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ที่ได้ กระทบทำให้เกิดหรือหรือการกระทำนั้นน่าจะเกิดปัญหามลพิษแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น กรณีโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากจะตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้ว โรงงานอุตสาหกรรมย่อมใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ ในการประกอบกิจการด้วย ไม่ว่าจะเป็นการใช้น้ำจากแหล่งน้ำเพื่อเป็นปัจจัยการผลิตหรือเป็นส่วน หนึ่งของกระบวนการการผลิต รวมทั้งการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานทิ้งลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งพฤติการณ์ในลักษณะนี้ก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนในท้องถิ่น และส่งผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมเช่นว่านี้ก็ควรจะได้เสียค่าธรรมเนียมการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้

⁸⁷ อริศรา เจริญปัญญาเนตร, รายงานสรุปผลการศึกษาพื้นที่และแหล่งน้ำที่เสี่ยงต่อการเกิด มลพิษทางน้ำในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2552), ค้นวันที่ 30 เมษายน 2559 จาก <http://www.greenpeace.org/seasia/th/testing/reports/water-pollution-risk-areas-thailand/>

จัดบริการสาธารณะใด ๆ ให้กับโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวเลย ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองป้องกัน และบำรุงดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน จึงควรที่จะมีกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจจัดเก็บรายได้โดยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะดังกล่าวได้

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

6.1.1 กรณีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาในบทก่อนหน้านี้นี้จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใดได้นั้น ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เสริมกันอยู่ ทั้งนี้ การหาว่ารายได้ไม่ว่าจะเป็นจากภาษีอากร หรือ ค่าธรรมเนียมก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำการจัดเก็บได้ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดนั้น ย่อมจะต้องมีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งหากกฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการจัดเก็บ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจเรียกเก็บจากประชาชนได้

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการสาธารณะ จากผู้ที่ได้ใช้บริการสาธารณะดังกล่าวโดยตรง ทั้งนี้ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ เป็นรายได้ที่จัดเก็บจากบริการและการอนุญาตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้แก่ประชาชนโดยอาศัยฐานอำนาจในการจัดเก็บจากกฎหมายต่าง ๆ เช่นกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร เป็นต้น

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นการจัดเก็บโดยตรงจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใดมาใช้บริการก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ผู้ที่ให้บริการมากก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมมาก ผู้ที่ให้บริการน้อยก็เสียค่าธรรมเนียมน้อย ตัวอย่างเช่น เทศบาลได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล จัดทำที่จอดรถเพื่อบริการประชาชน เช่นนี้ เทศบาลมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจอดรถดังกล่าวจากผู้ใช้บริการที่จอดรถได้ นอกจากนี้ที่กล่าวมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจมีรายได้จากการประกอบกิจการ เช่น การประปา สถานธนาบาล

สำหรับเหตุผลที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บค่าบริการจากบริการสาธารณะได้นั้นก็คือเพื่อเป็นเงินทุนสำหรับการผลิตบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนนั่นเอง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้ด้วยตนเองเพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น และเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดเก็บเองแล้ว ก็ยังมีรายได้ที่เกิดจากการที่รัฐจัดสรรให้อีกด้วย เช่น รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ ที่เรียกว่า ภาษีแบ่ง รวมทั้งเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

- 1) จากภาษีอากร ตามที่กฎหมายกำหนด
- 2) จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด
- 3) รายได้จากทรัพย์สิน
- 4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์
- 5) พันธบัตรและเงินกู้ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้
- 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์กรต่าง ๆ

จากที่กล่าวมาจึงสามารถจำแนกได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้หลักอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ 1. รายได้จากภาษีอากร 2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร 3. รายได้อื่น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

1) รายได้จากภาษี ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น เป็นต้น สำหรับภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษีการพนัน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ

2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน ค่าปรับ เช่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ค่าธรรมเนียมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง ค่าตอบแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย รวมทั้ง รายได้จากทรัพย์สิน จากการพาณิชย์

3) รายได้อื่น ๆ ได้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินกู้ เงินช่วยเหลือพิเศษจากองค์กรอื่น

6.1.2 กรณีสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ได้ให้ตัวอย่างไว้ว่า เช่น ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แต่ที่ดินพลเมืองใช้ร่วมกันยังมีอีกมาก และเรียกชื่อต่าง ๆ กันหลายชื่อ เช่น ที่สาธารณะ ที่

สาธารณประโยชน์ เป็นต้น นอกจากนี้“ที่สาธารณประโยชน์” เป็นคำใช้เรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ ห้วย หนอง คลอง ลำน้ำ ต่าง ๆ ให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะเป็นผู้ปกครองรักษา ตรวจตรา ซ่อมแซม แก้ไขข้อขัดข้อง โดยในมาตรา 122 ได้บัญญัติให้ความหมายของที่สาธารณประโยชน์ว่า ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรไปใช้ร่วมกันที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประกาศสงวนนั้น คงเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่จนกว่าจะประกาศเลิกที่ชนิดนี้...” สำหรับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ที่สาธารณประโยชน์คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...” ดังนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว ก็จะพบว่า ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) นั้นเอง

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้ มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น จึงมีกฎหมายคุ้มครองไว้ ในการใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่จัดให้มีที่ดินดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นการผูกมัดไม่ให้มีการจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม เสียเลยทีเดียว ดังนั้น การให้เอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนัก และไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่ประชาชนจะใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงสามารถกระทำได้ สำหรับการใช้อย่างอื่นที่มีลักษณะเป็นการถาวร ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องดำเนินการถอนสภาพเสียก่อนตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ ที่ดินประเภทนี้จะไม่สามารถนำไปจัดหาผลประโยชน์ได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10 ได้กำหนดมิให้จัดหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

จากความสำคัญของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจึงมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่าง

อื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้” ดังนั้น ที่อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

2) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุซึ่งหมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และรวมถึงที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 122 ให้นายอำเภอ มีหน้าที่ดูแลตรวจตรารักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน

4) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 120 ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย

5) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวงเป็นผู้ควบคุมทางหลวงโดยอธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการทางหลวง และประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อำนวยการทางหลวง สุขาภิบาล

6) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลคุ้มครองป้องกันเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ และป่าสงวนแห่งชาติไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

7) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเจ้าของที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

8) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

9) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และในเรื่องการดูแลรักษาที่สาธารณะ

10) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

11) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

12) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะ

13) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก

จากข้อกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่เรียกว่าสาธารณประโยชน์ อยู่ในความดูแลรักษาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามประมวลกฎหมายที่ดิน นายอำเภอท้องที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยาดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เฉพาะในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ยกเว้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทะเลภายในเขตน่านน้ำไทย หรือชายหาดของทะเลดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลรักษาของกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม แต่ถ้าที่ริมแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ หรือชายทะเล ที่อยู่นอกเหนือจุดแบ่งเขต ได้แก่ ที่ชายตลิ่ง ก็เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของนายอำเภอท้องที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมาย ถ้าเป็นทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวงก็อยู่ในความดูแลของผู้บัญชาการทางหลวง

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่าแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินก็ตาม แต่ก็ไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ใช้ประโยชน์จากผู้ที่ใช้ประโยชน์จากสาธารณสุขสมบัติแผ่นดินได้ เพราะไม่ได้เป็นการจัดให้มีการบริการสาธารณสุขตลอดจนไม่อาจจัดหาประโยชน์จากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่า หากเป็นกรณีที่เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในที่สาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน ไปผลิตสำหรับการบริการสาธารณสุข เช่นนี้ ควรจะยกเว้นมิให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าว เนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในกรณีนี้ก็เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่รัฐต้องควรพิจารณาจัดสรรเงินรายได้จากการเก็บค่าบริการสาธารณสุขดังกล่าวในรูปแบบของเงินอุดหนุนพิเศษให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ดูแลรักษาแหล่งทรัพยากรนั้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้นำเงินที่ได้รับการจัดสรรนี้ไปบูรณะ ดูแล รักษาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติให้มีสภาพสมบูรณ์ใช้การได้อยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) ต่อไป

บรรณานุกรม

- กิตติยา พรหมจันทร์. ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้าย: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางภาษีและ
ค่าธรรมเนียม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2555.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร: ดวงกลม, 2522.
- จรรยาศรี ชายหาด และคณะ. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), 2545.
- ไชยวุฒิ วุฒศิริรักษ์. การจัดเก็บภาษีมลพิษทางรถยนต์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ความสามารถในการหารายได้ของ เทศบาล และ อบต. ทบทวนทฤษฎีและ
การศึกษาเชิงประจักษ์. ค้นวันที่ 30 เมษายน 2559 จาก [http://www.tlg.rmutt.
ac.th/wp-content/uploads/2011/04/ความสามารถหารายได้ของ-เทศบาล-
และ-อบต..pdf](http://www.tlg.rmutt.ac.th/wp-content/uploads/2011/04/ความสามารถหารายได้ของ-เทศบาล-และ-อบต..pdf)
- ดุขฎิ สุวัฒน์วิติยากร. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. นนทบุรี: วิทยาลัย
พัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ
เปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา,
2544.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร:
วิญญูชน, 2552.
- นาฏลัดดา มหาชัย. การปฏิรูประบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับ
ระบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: แอล เอส เพรส,
2542.
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์, 2546.

- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช 2456. **ราชกิจจานุเบกษา.** 30
(5 สิงหาคม 2456): 74-175.
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. **ราชกิจจานุเบกษา.** 92, 54 ฉบับพิเศษ
(5 มีนาคม 2518): 10-43.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** 116, 114ก (17 พฤศจิกายน 2542): 48-66.
- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535. **ราชกิจจานุเบกษา.** 109, 45
(9 เมษายน 2535): 17-26.
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558. **ราชกิจจานุเบกษา.** 132, 14ก
(2 มีนาคม 2558): 1-21.
- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535. **ราชกิจจานุเบกษา.** 109, 52 (18 เมษายน 2535): 6-24
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518. **ราชกิจจานุเบกษา.** 92, 54 ฉบับพิเศษ. (5 มีนาคม 2518):
1-6.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. **ราชกิจจานุเบกษา.** 70, 14 (17 กุมภาพันธ์ 2496): 222-257.
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507. **ราชกิจจานุเบกษา.** 81, 38 (28 เมษายน 2507):
263-281.
- พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508. **ราชกิจจานุเบกษา.** 82, 94 ฉบับพิเศษ
(1 พฤศจิกายน 2508): 6-35.
- พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510. **ราชกิจจานุเบกษา.** 84, 114 ฉบับพิเศษ. (23 พฤศจิกายน
2510): 6-25.
- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระพุทธศักราช 2475. **ราชกิจจานุเบกษา.** 49 (20 เมษายน
2475): 51-71.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. **ราชกิจจานุเบกษา.** 102,
115 ฉบับพิเศษ (31 สิงหาคม 2528): 1-64.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** 116, 120ก
(29 พฤศจิกายน 2542): 21-48.
- พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497. **ราชกิจจานุเบกษา.** 71, 16 (9 มีนาคม 2497):
466-472.
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. **ราชกิจจานุเบกษา.** 31
(17 กรกฎาคม 2457): 229-274.

- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535. **ราชกิจจานุเบกษา.** 109, 15 (28 กุมภาพันธ์ 2535): 1-22.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. **ราชกิจจานุเบกษา.** 111, 53ก (2 ธันวาคม 2537): 11-35.
- พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 1 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2535. **ราชกิจจานุเบกษา.** 169, 42 (8 เมษายน 2535): 1-46.
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. **ราชกิจจานุเบกษา.** 71, 78 ฉบับพิเศษ (30 พฤศจิกายน 2497): 1-19.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. **ราชกิจจานุเบกษา.** 114, 62ก (31 ตุลาคม 2540): 1-23.
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504. **ราชกิจจานุเบกษา.** 78, 80 (3 ตุลาคม 2504): 1071-1083.
- พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา. **กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น สำหรับ นักบริหารภาครัฐและภาคเอกชน.** ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2544.
- พัชรี บุสสกร. **การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- ภราดร วิเชียรเนตร. **ภาษีประจำปีรถยนต์และค่าธรรมเนียมการใช้ถนน.** วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. **ราชกิจจานุเบกษา.** 124, 47ก (24 สิงหาคม 2550).
- วรเจตน์ ภาคีรัฐ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมาย ปกครองและการกระทำทางปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.
- วิภาพร โอบารกิจอนันต์. **การจัดเก็บภาษีรูปแบบใหม่.** ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- ศุภลักษณ์ พิณใจวอดล. **คำอธิบายทฤษฎีและกฎหมายภาษีอากร.** พิมพ์ครั้งที่ 3 ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.
- ศุภัช ศุภขลาศัย และคณะ. **เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง: รายงาน ฉบับสมบูรณ์.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2545.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์ เน็ท, 2550.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ข้อสังเกตบางประการในทางกฎหมายเกี่ยวกับคำว่า “ภาษี”. ใน **รวมบทความกฎหมายการคลัง 1**. สมคิด เลิศไพฑูรย์, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2537.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **คำอธิบายกฎหมายการคลัง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2541.
- สุนทร ราชวงศ์ศึก. รัฐกับการจัดเก็บภาษี. **กระแสดอกเนย์**. 5, 55 (กรกฎาคม 2551): 8-24.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. **การใช้และการคุ้มครองสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน**. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- หลวงอรธไถวัลย์ และหลวงนรกิจบริหาร. **รายงานการบริหารทั่วไปและระบบวิธีการจัดเก็บภาษีอากรในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น**. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2505.
- อรรวรรณ หันแน่นเทพอมร. **การตรวจคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม**. ภาคนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- อรัญ ธรรมโน. **ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง)**. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง, 2548.
- อริศรา เจริญปัญญาเนตร. **รายงานสรุปผลการศึกษาพื้นที่และแหล่งน้ำที่เสี่ยงต่อการเกิดมลพิษทางน้ำในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: กรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2552. ค้น วันที่ 30 เมษายน 2559 จาก <http://www.greenpeace.org/seasia/th/testing/reports/water-pollution-risk-areas-thailand/>
- Turpin, Dominique. **Droit de la décentralisation: Principes, institutions, compétences**. Paris: n.p., 1995, pp. 212-213 อ้างถึงใน **นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

เรื่องเสร็จที่ ๓๗๒/๒๕๕๒

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลคิดค่าน้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาคได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๖๐๖/๖๓๐ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้ดำเนินการก่อสร้างระบบประปาสุขาภิบาลลานหอยบนที่ดินที่ก่อสร้างที่ว่าการอำเภอบ้านด่านลานหอยมีเนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ โดยอาศัยน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลมาทำการผลิตน้ำตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านได้มีหนังสือ ที่ สท ๗๓๒๐๑/๒๒๘ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ ทหรือนายอำเภอบ้านด่านลานหอยว่า โดยที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดให้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ (๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกและ (๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและ (๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลและรักษาทางน้ำและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับอ่างเก็บน้ำเป็นแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น และต้องมีค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา จึงน่าจะถือได้ว่าอ่างเก็บน้ำเกิดผลเป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน ดังนั้นหากหน่วยงานใดหารายได้จากทรัพย์สินดังกล่าว จึงน่าจะมีค่าตอบแทนคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านเพื่อทดแทนค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาด้วย จึงขอหารือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านจะออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลจากสำนักงานประปาสุโขทัยได้หรือไม่ และมีแนวทางดำเนินการอย่างไร นั้น

กปภ. เห็นว่าการที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านจะคิดค่าน้ำดิบ หน่วยละ ๕๐ สตางค์/ลูกบาศก์เมตร โดยจ่ายเป็นรายเดือนตามมาตรวัดน้ำที่สำนักงานประปาสุโขทัยได้ติดตั้งไว้ โดยอ้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบหรือเรียกเก็บค่าน้ำดิบโดยตรงจากการที่ กปภ. นำน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลมาใช้ผลิตน้ำประปาในกิจการของ กปภ. อีกทั้งอ่างเก็บน้ำเกิดผลเป็นทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประชาชนรวมทั้ง กปภ. ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ กปภ. มีอำนาจหน้าที่ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา โดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุข โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ จึงมีสิทธิใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะดังกล่าวได้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านไม่มีสิทธิออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบหรือเรียกเก็บค่าน้ำดิบโดยตรงจากการที่กปภ. ใช้น้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลในการผลิตน้ำประปาแต่อย่างใด

กปภ. จึงขอหารือว่า ความเห็นของ กปภ. เกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและสิทธิในการเรียกเก็บค่าน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน ถูกต้องหรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการประปาส่วนภูมิภาค โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน) และผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินที่ใช้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเกิดผลอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติรามคำแหง โดยเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๒๖ จังหวัดสุโขทัยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ในขณะนั้นให้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในที่ดินดังกล่าว ซึ่งจังหวัดสุโขทัยได้ขอความร่วมมือจากหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ๓๔ สำนักงานพัฒนาภาค ๓ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการทหารสูงสุด ให้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเกิดผล ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๑ หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ๓๔ ฯ ได้ทำหนังสือมอบอ่างเก็บน้ำเกิดผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน อำเภอบ้านด่านลานหอย จังหวัดสุโขทัย รับผิดชอบดูแลรักษาตลอดจนการใช้ประโยชน์ของอ่างเก็บน้ำซึ่งปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านเป็นผู้รับผิดชอบดูแล

รักษาอ่างเก็บน้ำ โดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน ส่วนการประปาส่วนภูมิภาคได้นำน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลมาใช้ผลิตน้ำประปาเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนทั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านและเขตเทศบาลตำบลลานหอย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคิดค่าน้ำประปาในอัตราเดียวกัน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้ที่ดินที่ใช้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเกิดผลจะอยู่ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติรามคำแหง ซึ่งอยู่ในการดูแลรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก็ตาม แต่เมื่อกรมป่าไม้ในขณะนั้นได้อนุญาตให้จังหวัดสุโขทัยก่อสร้างอ่างเก็บน้ำได้ และจังหวัดสุโขทัยได้มอบให้หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ๓๔ ฯ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง และ เมื่อสร้างเสร็จแล้ว หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ๓๔ ฯ ได้ทำหนังสือมอบอ่างเก็บน้ำเกิดผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน อำเภอบ้านด่านลานหอย จังหวัดสุโขทัย รับผิดชอบดูแลรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์อ่างเก็บน้ำเกิดผลแล้ว จากการอนุญาตของกรมป่าไม้และการส่งมอบของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ จึงถือได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำดังกล่าวและมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำโดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน ดังนั้น เมื่อการประปาส่วนภูมิกานำน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลไปใช้ผลิตน้ำประปาเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการดำเนินการเชิงพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านจึงสามารถเรียกเก็บค่าใช้น้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาคได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๒

หมายเหตุ: บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๗๑ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล

ออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ภาคผนวก ข

เรื่องเสร็จที่ ๗๙๐ /๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี
กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนำน้ำในลำคลองท่าดีไปผลิตเป็นน้ำประปา

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี ได้มีหนังสือที่ นศ ๗๖๖๐๑/๒๐๒ ลงวันที่ ๒๘พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้นำน้ำจากลำคลองท่าดี ซึ่งเป็นลำคลองที่มีต้นกำเนิดของน้ำจากเทือกเขาหลวงและเทือกเขาเทวดา ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี ไปผลิตเป็นน้ำประปาจำหน่ายให้กับประชาชนในเขตเทศบาลนครนครศรีธรรมราช โดยก่อสร้างโรงสูบน้ำชนิดใช้กระแสไฟฟ้า พร้อมทั้งวางท่อลำเลียงน้ำเข้าสู่โรงงานผลิตน้ำประปาที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี เห็นว่า กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้นำน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีแหล่งกำเนิดอยู่ภายในเขตปกครองของตนไปใช้เพื่อการพาณิชย์และแปรรูปเป็นสินค้าจำหน่ายอีกต่อหนึ่งนั้น เป็นการเพิ่มรายได้ให้กับเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี จึงมีสิทธิเรียกร้องขอรับผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ทั้งนี้ เพื่อนำรายได้มาดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ ในการนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี จึงขอหารือว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีมีสิทธิเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้หรือไม่ เพียงใด และมีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ให้ราษฎรและท้องถิ่น และยึดถือเป็นแนวทางการบริหารราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนเทศบาลนครนครศรีธรรมราชและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้ดำเนินการกิจการประปาโดยใช้น้ำ

จากลำคลองท่าดีมาเป็นเวลานานกว่า ๓๐ ปี โดยก่อสร้างโรงสูบน้ำจำนวน ๒ แห่ง คือ ในเขตเทศบาลนครนครศรีธรรมราช และในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี ซึ่งการตั้งโรงสูบน้ำในแห่งที่สองนี้ได้รับคำแนะนำจากกรมโยธาธิการให้สำรวจและเตรียมการรองรับภาวะน้ำขาดแคลน จึงได้มีการสำรวจและตั้งโรงสูบน้ำแห่งที่สองบริเวณสะพานท่าใหม่ ในเขตตำบลท่าดี ซึ่งในขณะนั้นเป็นสภาตำบลท่าดีและได้อนุญาตให้เทศบาลนครนครศรีธรรมราชจัดตั้งโรงสูบน้ำ ได้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ และมีได้เรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนแต่ประการใด ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๔๒ สภาตำบลท่าดีได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี ราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีได้เรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีขอรับผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราชกรณีนำน้ำในลำคลองท่าดีไปผลิตเป็นน้ำประปาซึ่งเป็นการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ที่ผ่านมาเทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้เคยชี้แจงกับองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีแล้ว ทั้งได้เคยให้ความช่วยเหลือในด้านเครื่องจักรที่ทางเทศบาลไม่ใช้แล้วแก่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีด้วย แต่ราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดียังคงเรียกร้องขอให้เรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราชอยู่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือตั้งกล่าวประกอบด้วยคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ลำคลองท่าดีเป็นลำคลองธรรมชาติอันมีลักษณะเป็นทางน้ำจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างหนึ่งซึ่งมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับน้ำที่ไหลมาตามลำคลองนั้นย่อมเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งซึ่งผู้ใดจะอ้างเอาเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียวมิได้เมื่อน้ำไหลไปถึงที่ใดประชาชนย่อมสามารถใช้น้ำนั้นได้ ความเป็นสาธารณะ โดยธรรมชาติของน้ำนั้นจะเห็นได้ว่า แม้แต่เจ้าของที่ดินก็ต้องยอมรับน้ำที่ไหลมาสู่ที่ดินของตน โดยธรรมชาติ ดังที่ปรากฏในมาตรา ๑๓๓๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่าเจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน ทั้งเจ้าของที่ดินที่อยู่สูงกว่าจะกั้นเอาน้ำนั้นไว้ใช้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตนเท่านั้น ไม่อาจกักไว้จนผู้ที่อยู่ต่ำลงไปไม่อาจใช้ได้และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๑) และ (๗) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๔) และ (๒๗) จะได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาทางน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็ได้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจนกระทบต่อสิทธิพื้นฐานของบุคคลจนทำให้บุคคลอื่นไม่สามารถได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านเข้าไปในพื้นที่ของตนได้ สำหรับอำนาจหน้าที่การดูแลบำรุงรักษานั้นแม้จะมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลำน้ำนั้นไหลผ่านก็ตาม แต่ย่อมจะต้องถือว่าเมื่อน้ำไหลผ่านเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมมีหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาและเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และในการดูแลบำรุงรักษา

ดังกล่าวจะต้องไม่ทำในลักษณะที่ทำให้ผู้ที่อยู่ท้ายน้ำไม่สามารถใช้น้ำนั้นได้ ซึ่งในการนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกำลังเงินเข้มแข็งกว่าจะช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกำลังเงินอ่อนแอกว่าก็ย่อมสามารถทำได้ในลักษณะของการร่วมมือหรือให้ความอนุเคราะห์ต่อกัน แต่จะอ้างสิทธิใดๆ เพื่อเรียกเก็บในลักษณะเป็นประโยชน์ตอบแทนการใช้น้ำจากอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ ด้วยเหตุนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีจึงไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราช

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฉันทวาคม ๒๕๕๖

หมายเหตุ: บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๖๖ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๓๓๙ เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน น้ำไหลตามธรรมดามายังที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ทานว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน

มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

ฯลฯ

(๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ฯลฯ

ภาคผนวก ค

เรื่องเสร็จที่ ๑๐๔๕/๒๕๕๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม
การใช้น้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้มีหนังสือที่ มท ๕๕๖๐๔-๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา เคยมีความเห็นเกี่ยวกับกรณีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บประโยชน์ตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมจากการนำน้ำดิบจากผู้ใช้น้ำในแหล่งน้ำที่อยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ๒ แนวทาง คือ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนำน้ำในลำคลองท่าดีไปผลิตเป็นน้ำประปา (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๐/๒๕๕๖) และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลคิดค่าน้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๒/๒๕๕๒)

องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นได้นำแนวความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๓๗๒/๒๕๕๒ มาเป็นแนวทางในการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจากผู้ใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็น โดยกำหนดให้ กปภ. ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบในอัตราลูกบาศก์เมตรละ ๕๐ สตางค์ต่อเดือน โดยคิดจากมาตรวัดน้ำ สำหรับเอกชน บริษัท และห้างร้านเสียค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบในอัตรา ๕๐๐ บาทต่อครั้ง โดยคิดจากการขออนุญาตใช้น้ำเริ่มจัดเก็บตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป

อ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นซึ่งตั้งอยู่ในลุ่มน้ำลำจักราช มีเนื้อที่ประมาณ ๒,๔๕๐ ไร่ครอบคลุมเขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลเขี้ยวปราสาท องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ชัย และองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นพัฒนา อำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เข้าทำการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลลักษณะทั่วไป

ของพื้นที่ชุ่มน้ำทุ่งกระเต็น และในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ กรมทรัพยากรน้ำได้จัดทำโครงการฟื้นฟูแหล่งน้ำทุ่งกระเต็น โดยมีวัตถุประสงค์ในการ (๑) อนุรักษ์และปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเก็บกักน้ำให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรในด้านต่าง ๆ (๒) ปรับปรุงระบบระบายน้ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัย (๓) ปรับภูมิทัศน์ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและสถานที่พักผ่อนของชุมชน และ (๔) ป้องกันการบุกรุกเข้าครอบครองพื้นที่ของราษฎร ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จกรมทรัพยากรน้ำ จะได้มอบให้จังหวัดบุรีรัมย์เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษาตลอดจนการใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำกปภ. เห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจากผู้ใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็น นั้น เมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบหรือเรียกเก็บค่าน้ำดิบโดยตรงจากการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติและถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นออกข้อบัญญัติดังกล่าวโดยมีบทบัญญัติว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ ดิบเพียงเรื่องเดียวมิได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแลรักษา และบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำและน้ำในอ่างเก็บน้ำดังกล่าวเพื่อเป็นฐานในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม จึงเห็นได้ว่าการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในกรณีนี้มีลักษณะเป็นการซื้อขายน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงเป็นการมิชอบ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะกระทำได้ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นในการออกข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับในเขตตน ดังนั้น กปภ.จึงขอหารือว่าความเห็นของ กปภ. ข้างต้นนี้ถูกต้องหรือไม่ เพื่อจะได้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของ กปภ. โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น และผู้แทน กปภ. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำรับน้ำจากที่สูงที่ไหลลงมาและเป็นแหล่งรับน้ำตามธรรมชาติทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงอ่างเก็บน้ำในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นสามารถใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตรตามฤดูกาล และยังเป็นแหล่งน้ำสำหรับ กปภ. นำไปใช้ผลิตน้ำประปาเพื่อจำหน่ายให้กับชุมชนต่าง ๆ ในอำเภอหนองกี่ แต่มิได้จำหน่ายให้กับประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น เนื่องจาก กปภ. เห็นว่าชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นมีลักษณะกระจายตัว การวางท่อประปาเพื่อให้ครอบคลุมทุกพื้นที่จะต้องใช้

งบประมาณมากไม่คุ้มทุน ด้วยเหตุนี้ ประชาชนในพื้นที่จึงเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจาก กปภ. แต่ปัจจุบัน กปภ. ยังมิได้ชำระเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของ กปภ. ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นแล้ว เห็นว่า ข้อหาเรื่องนี้ มีประเด็นปัญหาโดยสรุปว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นสามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจาก กปภ. ในการใช้น้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นเป็นแหล่งรับน้ำตามธรรมชาติซึ่งประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่อ่างเก็บน้ำตั้งอยู่อันได้แก่ตำบลเยี่ยพราสาท ตำบลท่าโพธิ์ชัย ตำบลทุ่งกระตาดพัฒนา และตำบลทุ่งกระเต็น อำเภอหนองกี่จังหวัดบุรีรัมย์ สามารถใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ จากอ่างเก็บน้ำเรื่อยมา อ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็น จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับน้ำในอ่างเก็บน้ำ เมื่อน้ำดังกล่าวเป็นน้ำฝนและน้ำตามธรรมชาติที่ไหลจากที่สูงลงสู่อ่างเก็บน้ำ น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นจึงย่อมเป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งผู้ใดจะอ้างเอาเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวมิได้

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้จึงมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนำน้ำในลำคลองท่าดีไปผลิตเป็นน้ำประปาโดยเห็นว่า แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นจะมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็น ตามมาตรา ๖๗ (๗)^๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงและดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จาก น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นตามมาตรา ๑๖ (๒๔) และ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาก็ตาม แต่การมีอำนาจหน้าที่และภาระดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น จะอ้างสิทธิใดๆ เพื่อเรียกเก็บผลประโยชน์ตอบแทนการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นจากผู้อื่นมิได้ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นจะออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมตาม มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ นั้น ต้องเป็นกรณีที่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้เสียค่าธรรมเนียม และผู้เสียค่าธรรมเนียมได้รับประโยชน์จากบริการนั้นโดยตรง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๓ (๑๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นจึงไม่สามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบในกรณีนี้ได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ปัญหาการเรียกร้องให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบในเรื่องนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ กปภ. มิได้จัดจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบ บลทุ่งกระเต็นโดยพิจารณาจากเหตุความคุ้มค่าในการให้บริการแต่เพียงประการเดียว ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติให้ กปภ. มีวัตถุประสงค์ในการจัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญแล้ว การมิได้จัดจำหน่ายน้ำประปาโดยพิจารณาเพียงความคุ้มค่าแต่มิได้คำนึงถึงสุขภาพอนามัยและประโยชน์ที่ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบ บลทุ่งกระเต็นจะได้รับ จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง กปภ.

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๕

หมายเหตุ: บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๕๖๖ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นายสนธยา เอี่ยมงาม

ประวัติการศึกษา

รัฐศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2553

ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2550

นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2547

ประสบการณ์ทำงาน

นิติกร ชำนาญการ
สำนักงานจังหวัดสิงห์บุรี
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย