

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหนี้ภาษีค้างชำระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล¹

วัชร เตชะ²

หนี้ภาษีค้างชำระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลในปัจจุบันเป็นปัญหาที่เทศบาลหลายแห่งต่างประสบพบเจอ เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บได้ตามความเป็นจริง เกิดจากหลายสาเหตุด้วยกัน แม้ว่าเทศบาลจะมีอำนาจในการปกครองตนเองและมีหน้าที่ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ให้บริการสังคม และดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น และเนื่องด้วยหน้าที่อันสำคัญ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้เทศบาลสามารถจัดเก็บรายได้เองได้เพื่อนำมาบริหารกิจการภายในได้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น รายได้จากภาษีอากร อากรฆ่าสัตว์ ภาษีป้าย ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีบำรุงท้องถิ่น รายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และรายได้จากเงินอุดหนุน เงินกู้ เป็นต้น โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีจำต้องชำระที่สำนักงานเทศบาลตามที่มีกฎหมายกำหนด และหากผู้เสียภาษีไม่ได้ชำระตามระยะเวลาที่กำหนด ภาษีนั้นจะถือเป็น “ภาษีค้างชำระ” โดยปกติผู้เสียภาษีจะได้รับแจ้งการประเมินภาษีเพิ่มเติมจะต้องชำระภาษีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการประเมินภาษีเพิ่มเติมขึ้น ทั้งนี้ หากมิได้ชำระภายในกำหนดเวลาดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหนังสือแจ้งเตือนไปยังผู้เสียภาษีภายในเดือนถัดไป ตามกระบวนการเร่งรัดติดตามเพื่อให้มาชำระภาษีค้างชำระพร้อมทั้งเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม ซึ่งต้องเสียค่าปรับถ้าผู้เสียภาษีไม่มาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือแจ้งเตือน และหากพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ค้างชำระภาษีได้รับหนังสือแจ้งเตือน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่ง ยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระค่าภาษี เพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษีและเงินเพิ่ม ซึ่งถ้าผู้เสียภาษีไม่ได้ไปจ่ายจะมีบทลงโทษตามพระราชบัญญัติของภาษีแต่ละประเภท ซึ่งการบังคับใช้ตลอดถึงเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ยังคงมีช่องโหว่บางประการอันเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบัญญัติที่ยังจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม ดังประเด็นต่อไปนี้

รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองนั้น เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลมีความสามารถและศักยภาพในการในการทำประโยชน์เพื่อประชาชนในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้รายได้หลักที่เทศบาลเป็น ผู้เก็บ คือ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูก

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหนี้ภาษีค้างชำระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และรองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สร้าง เนื่องจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่เกี่ยวข้องกับกรมสรรพากรแต่เป็นภาษีท้องถิ่น แต่ด้วยปัจจุบันปัญหาหนี้ภาษีก้าวหน้ามีเพิ่มมากขึ้น เนื่องมาจากอำนาจในการยึด อาศัย และขายทอดตลาด อันเกิดจากบุคคลเหล่านี้ คือนายกเทศมนตรี ผู้ที่มีอำนาจในการสืบหาทรัพย์สิน และเจ้าพนักงาน

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจนายกเทศมนตรีในการออกคำสั่งยึด อาศัยทรัพย์สินของลูกหนี้ สำหรับการยึด อาศัยทรัพย์สินของลูกหนี้ เป็นวิธีการบังคับคดีรูปแบบหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่เป็นการบังคับกับทรัพย์สินที่มีอยู่ในความครอบครองของลูกหนี้โดยตรง เป็นการบังคับกับสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และศาลจะออกหมายบังคับคดี แต่กรณีของหนี้ภาษีค้างชำระซึ่งเป็นภาษีที่ต้องเสียหรือนำส่งตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในระดับเทศบาลนั้น ภาระหน้าที่ในการออกคำสั่งยึด อาศัยเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ข้อ 6 เนื่องจากเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึด อาศัยทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีได้เองโดยมิต้องฟ้องร้องต่อศาลให้มีคำพิพากษาก่อน ภายใต้อำนาจออกคำสั่งของนายกเทศมนตรีโดยให้เจ้าพนักงานบังคับภาษีเป็นผู้ทำหน้าที่บังคับภาษีค้างชำระตลอดถึงค่าปรับ เงินเพิ่ม และค่าใช้จ่ายอื่นด้วย อีกทั้งยังมีอำนาจกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย และมีอำนาจในการสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 48 เศรฐ (1) และ (2) ทั้งนี้จากอำนาจหน้าที่เหล่านี้ นายกเทศมนตรีมีสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งการที่กฎหมายให้อำนาจนายกเทศมนตรีนั้นเป็นอำนาจที่เกินขอบเขตซึ่งอาจทำให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ และนอกจากนี้ในการออกคำสั่งยึด อาศัยทรัพย์สินนั้น ซึ่งเป็นอำนาจของบุคคลเพียงคนเดียวแม้ว่า พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แม้มาตรา 62 วรรคสองของรูปแบบเทศบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตามแต่อำนาจในการสั่งการ อนุมัติ ในการยึด อาศัยและการขายทอดตลาด ยังคงอยู่ที่นายกเทศบาล ดังนั้น อำนาจเหล่านี้ล้วนเป็นข้อกังขาเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า คำสั่งดังกล่าวนี้อาจใช้เกินขอบเขตไปในทางทุจริตได้ง่าย รวมตลอดไปถึงการเอื้อประโยชน์หรือประวิงเวลาให้กับพวกพ้องของตนเองซึ่งเหตุดังกล่าวเหล่านี้ เป็นเพราะนายกเทศมนตรีจะต้องรักษาฐานเสียงเพื่อตำแหน่งของตนในการดำรงตำแหน่งในครั้งต่อไปได้

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการสืบหาทรัพย์สินเพื่อยึด อาศัย และขายทอดตลาด

การสืบทรัพย์สิน คือ การค้นหาทรัพย์สินของลูกหนี้ คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของลูกหนี้ สัมหาริมทรัพย์ เช่น รถยนต์ อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน เป็นต้น และ อสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ตลอดจน บัญชีเงินฝากธนาคาร และดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้ลูกหนี้ได้รับการชำระหนี้ตามคำพิพากษา กับทั้งทรัพย์สินอื่น ๆ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลอื่น ดังนั้นการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อศาลพิจารณาคดีพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามฟ้องโจทก์ และมีคำสั่งให้จำเลยชำระหนี้แก่โจทก์หากจำเลยไม่ชำระจะมีการสืบทรัพย์สินของโจทก์เพื่อบังคับคดี แต่ตามข้อ 11 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น 2551 การสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีให้จัดทำรายละเอียดประเภททรัพย์สิน ประมาณราคาทรัพย์สิน ภาระติดพันในทรัพย์สินลงในแบบที่กำหนดตามแบบ 3 และให้ผู้ทำการสืบหาทรัพย์สิน ลงชื่อ วัน เดือน ปี ที่ดำเนินการไว้ด้วย กล่าวคือ ในการสืบหาทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนั้น เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับภาษี ซึ่งเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่บังคับภาษีค้างชำระ ตามข้อ 5 วรรคหก ซึ่งนั่นก็หมายความว่าผู้ที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับภาษีของเทศบาลนั้น ย่อมไม่ได้มาจากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะเลย หากกฎหมายบัญญัติให้เอกชนเข้ามามีส่วนช่วยก็จะเกิดผลดีและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการหนี้ของเทศบาลนั้น ๆ ได้และเป็นการป้องกันการฟ้องร้องจากผู้เสียหายได้ โดยใช้หลักการของการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ในทางคดีปกครองมาปรับใช้ เพราะขนาดคดีปกครองที่มีทุนทรัพย์หนี้สูงหรือในคดีโดยทั่วไปในทางแพ่ง เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ยังคงใช้วิธีการจะจ้างบริษัทนายความหรือบริษัทที่เป็นมืออาชีพที่สืบหาทรัพย์สินโดยเฉพาะเข้ามาดำเนินการให้ แต่ในกรณีที่ได้มีการกำหนดผู้มีอำนาจยึด อาศัย ทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ไม่สามารถอาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการบังคับทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการให้เอกชนเข้าช่วยเหลือในการบังคับคดีในบางเรื่องได้ทั้งนี้เหตุผลเพราะบริษัทเอกชนเหล่านี้มีประสบการณ์ ช่องทาง และเทคนิคในการสืบหาทรัพย์สินให้กับเจ้าหนี้ให้ได้มากที่สุด

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึด อาศัย และขายทอดตลาด

ในกรณีที่มิค้ำภาษีค้างเกิดขึ้นก่อนที่จะทำการยึด อาศัยทรัพย์สินของผู้ค้างภาษี ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานจะทำการเร่งรัดการจัดเก็บภาษีค้างก่อน โดยวิธีการเปิดโอกาสให้ผู้ค้างภาษีที่ไม่สามารถชำระค่าภาษีค้างให้เสร็จสิ้นในหนี้ทั้งหมดก่อนจะถูกยึดหรืออาศัยทรัพย์สินโดยใช้วิธีการทางแพ่ง เช่น การทำข้อตกลง ผ่อนชำระ หรือจะเป็นวิธีการปรับโครงสร้างหนี้ โดยพิจารณาจากรายได้ของลูกหนี้ภาษีค้างชำระเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้บริหารท้องถิ่นไม่อาจยินยอมให้ผ่อนชำระภาษีค้างได้ ด้วยเหตุเพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการยึด อาศัยทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีมาขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าภาษีได้ก็ตาม แต่กลับพบว่าการดำเนินการดังกล่าวนี้กฎหมายต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่ระบุไว้ตาม ข้อ 10 ความว่า หากผู้ค้างภาษียังไม่นำเงินมาชำระ ในกำหนดเวลาตาม ข้อ 9 ให้ทำรายงานแสดงการเร่งรัดหนี้ค่าภาษีค้างชำระ และรายงานการขออนุมัติการยึดทรัพย์สินเสนอผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อกำหนดผู้รับผิดชอบออกไปทำการสืบหาทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีว่ามีทรัพย์สินพอจะให้ยึดได้หรือไม่ หากไม่มีทรัพย์สินพอให้ยึดก็ให้ทำรายงานเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งการที่กฎหมายให้เจ้าพนักงานบังคับภาษี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของเทศบาล อาจเกิดการทุจริตหรือประวิงเวลาในการยึด อาศัยและขายทอดตลาดของทรัพย์สินนั้นเพื่อให้การบังคับขาดอายุความได้ และขัดกับหลักการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสาธารณะเพื่อประชาชน แต่หากการยึด อาศัยและขายทอดตลาดเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน

หน้าที่ของเทศบาลอาจเป็นปรปักษ์กับประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ ได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้นควรยึดโยงกับประชาชนโดยมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ไม่ใช่การเป็นปรปักษ์กับประชาชน เพราะนายเทศมนตรีนั้นได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน สมควรให้ความสำคัญแก่ประชาชนเป็นสำคัญ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหนี้ภาษีค้างชำระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้แต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจนายกเทศมนตรีในการออกคำสั่งยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้

ควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 6 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2551 ดังนี้ โดยให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดยความเห็นชอบจากที่ประชุมของสภาเทศบาล ทั้งนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลการตัดสินใจที่ถูกต้องไม่เกิดข้อผิดพลาดที่ตามมาในอนาคต และเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจเพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตของผู้มีอำนาจที่อยู่เพียงคนเดียว

2. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการสืบหาทรัพย์สินเพื่อยึดอายัด และขายทอดตลาด

ควรที่จะเพิ่มเติมข้อ 10 วรรคสอง และวรรคสามแห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2551 ดังนี้

“วรรคสอง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินไม่มีเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการให้ผู้บริหรมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สินแทนได้”

“วรรคสาม ในเหตุกรณีตามวรรคสอง หากจำนวนเงินที่ต้องชำระตามข้อ 9 มีมูลค่าตั้งแต่ห้าแสนบาทขึ้นไป ให้ผู้บริหรมอบหมายให้เอกชนสืบหาทรัพย์สินแทน โดยได้รับค่าตอบแทนไม่เกินร้อยละสองครึ่งจากเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินที่สืบพบได้ ทั้งนี้ จำนวนเงินค่าตอบแทนสูงสุดไม่เกินสองแสนบาท เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2551

3. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึดอายัด และขายทอดตลาด

ควรที่จะเพิ่มเติมข้อ 9 วรรคสาม แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2551 ดังนี้

“วรรคสาม เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้ว หากผู้ค้างภาษีเพิกเฉยหรือไม่ยอมชำระภาษีในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้ทำหนังสือถึงผู้ค้างภาษีให้มาทำการประนีประนอมไกล่เกลี่ย ตามวิธีการทางแพ่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับหนังสือถึงผู้ค้างภาษี”

ทั้งนี้เพื่อไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องเป็นคดีกันและวิธีการประนีประนอมยอมความถือเป็นวิธีการที่รัฐไม่ต้องเป็นปรปักษ์กับประชาชนได้ดีที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. **สรุปสาระสำคัญของระบบงานแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน, 2542.
- กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม. **ไขปัญหาการบังคับคดีแพ่ง**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2560.
- โกวิท พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธ์. **ทฤษฎีการภาษีอากร**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516.
- ไททัศน์ มาลา. “การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน.” **วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์** 1, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2554): 32.
- วิชาญ กิตติรัตนพันธ์. “ปัญหาการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา: ศึกษากรณีศาลมีคำพิพากษาให้ชำระเงิน.” **วารสารธรรมศาสตร์** 39, 1 (2563): 35-36
- วันดี เอื้อสกุลพิพัฒน์. “การขายทอดตลาด.” **สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต**, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- สงคราม สกุลพราหมณ์. “ความล่าช้าในการบังคับคดี: ศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับคดีจำนองหรือหลักประกันทรัพย์สินจำนอง.” **หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง**, 2541.