ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้าย
: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม

นางสาวกิตติยา พรหมจันทร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย
The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

Problems of Sign Control: Case Study of Measures on Tax and Permit Fees

Miss Kittiya Prommajun

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Finance and Tax Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2012
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้าย: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม
โดย	นางสาวกิตติยา พรหมจันทร์
สาขาวิชา	กฎหมายการเงินและภาษีอากร
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	อาจารย์ ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(อาจารย์ ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ อรรณพ วิทูรากร)

กิตติยา พรหมจันทร์ : ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้าย: ศึกษากรณีการใช้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม. (PROBLEMS OF SIGN CONTROL : CASE STUDY OF MEASURES ON TAX AND PERMIT FEES) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ.ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: อ. ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์, 179 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาการความปลอดภัยในการติดตั้งป้ายและการติดตั้งป้ายที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ โดยศึกษาการใช้มาตรการทางภาษี ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และมาตรการทางค่าธรรมเนียม ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพความปลอดภัยและบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ให้ดียิ่งขึ้นได้ รวมทั้งเป็นรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการติดตั้งป้ายเกือบทั้งหมด ยังมีความไม่เหมาะสมบางประการ เช่น การขาดแนวคิดที่ประสานกันระหว่างการจัดเก็บรายได้กับความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ การขาดเอกภาพของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ตัวบทกฎหมายบางประการไม่ชัดเจน มีกฎหมายแต่ไม่มีการออกกฎหมายอนุบัญญัติ กฎหมายไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตรามาเป็นระยะเวลานานพอสมควร กฎหมายมีความล้าสมัยไม่ทันต่อเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงของป้าย การขาดเครื่องมือและเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องน้อย เพราะฉะนั้น แนวทางในการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ควบคุมการติดตั้งป้าย เพื่อจะส่งเสริมสวัสดิภาพความปลอดภัยและบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ให้ดียิ่งขึ้น จึงควรปรับปรุงกฎหมายที่มีบังคับใช้อยู่ดังกล่าวและเพิ่มเติมข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สามารถนำมาตรการภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย มาใช้บรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศ ในด้านของหลักการ แนวความคิด วัตถุประสงค์ และวิธีการในการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างรายได้จากป้าย

สาขาวิชา กฎหมายการเงินและภาษีอากร ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา 2555 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

5286051834 : MAJOR FINANCE AND TAX LAWS
KEYWORDS : PROBLEMS / SIGN / CONTROL / MEASURES / TAX / PERMIT FEES

KITTIYA PROMMAJUN : PROBLEMS OF SIGN CONTROL: CASE STUDY OF MEASURES ON TAX AND PERMIT FEES. ADVISOR: PROF.SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D., CO-ADVISOR: PRASERT LOWPRADIT, 154 pp.

The purpose of this thesis is to study about sing control under Measures on Tax (the Signboard Tax Act B.E. 2510) and Measures on permit fees (the Building Control Act B.E. 2522 and the Maintenance of Cleanliness and City Tidiness Act B.E. 2535) for public safety and the elimination of the existing visual pollution problem and revenue generation for the local development

From the study, tax measure of sign board and sign board fee are related to any and all installation of sign boards having some issues such as the lack of concept to harmonize the collection of income including safety and visual pollution, lack of unity of the relevant laws, ineffective enforcement of some laws; unclear provisions, non-issuance of sub ordinate laws, no update laws which are not in line with the current situation for the new technology of sign boards regarding any tax rate and fee and content of any relevant laws, lack of tools and experts and the participation of minor interest person. Consequently, the implementation of tax measure of sign board and sign board fee can control the installation of any and all sign boards in order to protect the public security and eliminate the existing visual pollution problems not only amendment and add proposals for improvement of such implementation of tax measure of sign board and sign board fee but also study of the foreign country experiences from their concept, objectives and methods of installation's control in practice.

Field of Study : Finance and Tax Laws Student's Signature .....
Academic Year : 2012 Advisor's Signature .....
Co-Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบกราบขอบพระคุณอย่างสูงในความเมตตากรุณาของท่านคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ ที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการและคอยเอาใจใส่ให้ข้อมูล ตลอดจนคำแนะนำแก้ไขวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ท่านอาจารย์อรรณพ วิทูรากร ที่ได้ให้ความกรุณาคอยแนะนำ ให้กำลังใจ และสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ผู้ที่เป็นเสมือนบิดาในทางวิชาการของผู้เขียน ที่ได้กรุณาช่วยเหลือ รับให้คำปรึกษา ให้ข้อมูลและคำแนะนำเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์อย่างสม่ำเสมอตลอดมาตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งสอบสำเร็จเสร็จสิ้น และศาสตราจารย์ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล ท่านอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ผู้ซึ่งให้ความเมตตากรุณาต่อผู้เขียนเป็นอย่างสูงในทุกๆ ด้าน และให้คำปรึกษาแนะนำ ให้ข้อมูล รวมทั้งชี้แนะแนวทางจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเป็นรูปเป็นร่างสมบูรณ์ขึ้นมาได้ ขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านคณบดี คณาจารย์ และพี่น้องบุคลากร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ผู้ที่เป็นทั้งอาจารย์ ผู้ร่วมงาน และพี่น้องทุกท่าน ที่ได้ให้ความกรุณาและให้โอกาสผู้เขียนในการลาศึกษาต่อ ตลอดจนคอยช่วยเหลือให้ความห่วงใยและให้คำแนะนำที่ดีเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านคณบดี คณาจารย์ทุกท่าน เจ้าหน้าที่ห้องสมุด เจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการเงินและภาษีอากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้กรุณาช่วยเหลือให้ข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณเพื่อน พี่ น้อง ชาวกฎหมายการเงินและภาษีอากรทุกท่านที่เป็นกำลังใจและช่วยเหลือกันและกันมาโดยตลอด โดยเฉพาะพี่ปอนด์ พี่แป้ม พี่แนน ตาวที่อยู่ร่วมช่วยเหลือกันมาจนจบ ฟิวส์ หก ไอซ์ พี่ฮวด หยี พี่เกด และขอขอบคุณครอบครัวนันทขว้าง ที่ได้กรุณาให้ที่พักระหว่างที่ทำการศึกษาอยู่ รวมทั้งพี่ๆ น้องๆ เพื่อนๆ ของผู้เขียนทุกท่านที่รับฟังคอยเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา และขอขอบคุณทุกท่านที่ไม่อาจกล่าวถึงได้หมด ณ โอกาสนี้ด้วย

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อสมเกียรติ-คุณแม่สมรักษ์ พรหมจันทร์ ผู้ที่ให้กำเนิดและให้ทุกๆ สิ่งกับผู้เขียน คุณยายสาย สุวงศ์ ผู้ที่เป็นที่รักและรักผู้เขียนมาโดยตลอด น้าสุพัตรา พรหมจันทร์ ผู้ที่เข้ามาทำให้ครอบครัวพรหมจันทร์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอขอบคุณพี่ชายคมศักดิ์ พรหมจันทร์และพี่สาวสุภาพร พรหมจันทร์ ที่เป็นผู้มีอุปการคุณ คอยให้ทั้งกำลังใจ กำลังทรัพย์ และช่วยเหลือผู้เขียนด้วยดีเสมอมา ซึ่งหากปราศจากพวกท่านเหล่านี้แล้วก็คงไม่มีผู้เขียนอย่างเช่นในปัจจุบันได้ จึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านอีกครั้งเป็นอย่างสูง ความดีและประโยชน์ทั้งหลายของวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขออุทิศให้บรรดาบุคคลทั้งหลายดังกล่าว หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ
กิตติกรรมประกาศ..... ฉ
สารบัญ..... ช
สารบัญตาราง..... ฏ

บทที่

1 บทนำ..... 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย..... 2
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย..... 3
1.4 สมมติฐาน..... 3
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย..... 3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 3

2 หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมในการควบคุมการติดตั้งป้าย..... 5
2.1 มูลเหตุ ที่มา ของการนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชน..... 5
2.1.1 แนวความคิดในการนำภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่ออำนวยรายได้แก่ท้องถิ่น..... 8
ก) หลักการและแนวความคิดของภาษี..... 9
ข) หลักการและแนวความคิดของค่าธรรมเนียม..... 18
ค) วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างภาษีและค่าธรรมเนียม..... 21
2.1.2 แนวความคิดในการนำภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่อสวัสดิภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมมลทัศน์..... 23
ก) แนวความคิดด้านสวัสดิภาพความปลอดภัย..... 23
ข) แนวความคิดด้านสิ่งแวดล้อมมลทัศน์..... 24
2.1.3 บทวิเคราะห์แนวความคิดในการนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เป็นเครื่องมือคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชน..... 28
2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมกับการควบคุมการติดตั้งป้าย..... 29
2.2.1 การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 29
2.2.2 หน้าที่ในการคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมของรัฐ..... 32

บทที่ หน้า

3 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมป้ายในประเทศไทย..... 34

3.1 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายภาษีป้ายมาใช้ในการหารายได้และการติดตั้งป้ายภายใต้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510..... 34

3.1.1 นิยามของคำว่าป้าย..... 36

3.1.2 วัตถุประสงค์ของภาษีป้าย..... 36

3.1.3 โครงสร้างภาษีป้าย..... 39

3.2 การกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการขออนุญาตติดตั้งป้ายภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 51

3.2.1 นิยามของคำว่า ป้าย ตามกฎหมายควบคุมอาคาร..... 51

3.2.2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคาร..... 52

3.2.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตและเสียค่าธรรมเนียม..... 53

3.3 การกำหนดมาตรการเพื่อขออนุญาตทำการโฆษณา ภายใต้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535..... 58

3.3.1 นิยามของคำว่า ป้าย 58

3.3.2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง..... 58

3.3.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 59

3.4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการติดตั้งป้ายในประเทศไทย..... 61

4 การใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายในต่างประเทศ..... 69

4.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศสหรัฐอเมริกา..... 69

4.1.1 ความเป็นมาในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้าย..... 71

4.1.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาต..... 72

ก) ความปลอดภัย (Safety)..... 80

ข) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental impact)..... 80

ค) การสร้างรายได้ (Revenue Generation)..... 81

4.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศอังกฤษ..... 81

4.2.1 ความเป็นมาในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้าย..... 82

4.2.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาต..... 83

ก) ความปลอดภัย (Safety)..... 84

ข) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental impact)..... 85

ค) การสร้างรายได้ (Revenue Generation)..... 85

4.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่น..... 85

บทที่ หน้า

4.3.1 ความเป็นมาในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้าย..... 86
4.3.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาต..... 87
ก) ความปลอดภัย (Safety)..... 88
ข) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental impact)..... 89
ค) การสร้างรายได้ (Revenue Generation)..... 89
4.4 วิเคราะห์การใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น..... 90

5 สภาพปัญหาที่เกิดจากการติดตั้งป้ายและการขาดเอกภาพในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับป้ายในประเทศไทย..... 94
5.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาสวัสดิภาพของประชาชนที่เกิดจากการติดตั้งป้าย..... 94
5.1.1 ความปลอดภัย..... 94
5.1.2 สิ่งแวดล้อมมลทัศน์..... 97
5.1.3 การขาดแนวคิดที่ประสานกันระหว่างการจัดเก็บรายได้กับความปลอดภัยและมลทัศน์..... 98
5.2 วิเคราะห์การขาดเอกภาพในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับป้าย..... 99
5.2.1 มาตรการทางภาษีป้าย..... 100
ก) การขาดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตติดตั้งป้ายที่ต้องเสียภาษีป้าย..... 100
ข) การตีความตัวบทกฎหมายที่ไม่ชัดแจ้ง และการยกเว้นภาษีป้ายบางประเภทไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์..... 101
ค) การกำหนดอัตราและวิธีการคำนวณภาษีป้ายไม่เหมาะสมกับยุคสมัย.. 117
ง) การบริหารการจัดเก็บภาษีป้าย..... 122
5.2.2 มาตรการทางค่าธรรมเนียม..... 126
ก) การกำหนดบทบัญญัติให้ป้ายเป็นส่วนหนึ่งของนิยามคำว่า “อาคาร” โดยคำนึงถึงขนาดและน้ำหนัก ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522..... 126
ข) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับป้าย ภายใต้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535.. 127
5.2.3 การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และการขาดเครื่องมือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการติดตั้งป้าย..... 149
5.2.4 การขาดความร่วมมือของประชาชนในการติดตั้งป้ายและการดูแลรักษาป้าย.. 149
5.3 แนวทางการกำหนดวิธีการควบคุมป้ายเพื่อความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมมลทัศน์ และด้านรายได้..... 129
5.3.1 แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และการสร้างรายได้ โดยวิเคราะห์เทียบเคียงกับวิธีการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณากลางแจ้งของ

บทที่ หน้า

ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น..... 129
5.3.2 การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติภาษีป้ายในส่วนที่เกี่ยวกับการขออนุญาตก่อนการติดตั้งป้าย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 5..... 132
5.3.3 แนวทางการปรับปรุงมาตรการภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย..... 135
ก) แนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพของกฎหมายภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย..... 136
ข) แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภาษีป้ายและกฎหมายค่าธรรมเนียมจากป้าย..... 136
ค) ตัวอย่างแนวทางมาตรฐานด้านความปลอดภัย..... 141
ง) ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมการติดตั้งป้าย..... 142

6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 145
6.1 บทสรุป..... 145
6.2 ข้อเสนอแนะ..... 148

รายการอ้างอิง..... 151
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... 154

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงการคำนวณพื้นที่ป้ายในปัจจุบัน.....	45
2	แสดงอัตราภาษีป้าย.....	45
3	ตารางเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายภาษีป้ายกับค่าธรรมเนียมจากป้ายของประเทศไทย.....	66
4	ตารางอัตราค่าธรรมเนียมในประเทศญี่ปุ่น.....	88
5	ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น.....	90

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อการเจริญเติบโตและพัฒนาการเทคโนโลยีของการติดตั้งป้าย และยังก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นในชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในชุมชนเมืองที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง เช่น การติดตั้งป้ายประเภทต่างๆ ในกรุงเทพมหานครจำนวนมาก[1] หรือ จังหวัดเชียงใหม่ที่มีป้ายเพิ่มมากขึ้น รวมถึงป้ายขนาดใหญ่[2] ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องของสวัสดิภาพความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เช่น ความไม่ปลอดภัยจากการติดตั้งป้าย หรือปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านของการมองเห็น หรือที่เรียกว่า “มลทัศน์” เนื่องจากการที่มีการติดตั้งป้ายบดบังทัศนวิสัย หรือบดบังภูมิทัศน์ ทิวทัศน์ และทัศนียภาพที่สวยงามซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของประชาชน แม้ไม่ได้กระทบต่อสุขภาพร่างกายโดยตรงแต่อาจส่งผลต่อสุขภาพจิต หรือกรณีป้ายที่ดึงดูดความสนใจ ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนทัศนวิสัยของผู้ที่ขับขี่ยานพาหนะหรือผู้ผ่านสัญจรไปมาในท้องถิ่นนั้นๆ จนก่อให้เกิดความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้นับวันจะเพิ่มมากขึ้นไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว

มาตรการทางภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และมาตรการค่าธรรมเนียมจากป้าย ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับป้ายเกือบทุกชนิด เป็นอีก

---

[1] *ด้วยสาเหตุจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขึ้นราคาของสื่อ การจราจร การขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการสร้างสาธารณูปโภคของภาครัฐ ประกอบกับการแข่งขันของสื่อที่สูงขึ้น จึงทำให้ป้ายโฆษณาเหล่านี้ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากมาย* สมจิตร เตชะบัญญัติ. “การวิเคราะห์วาทกรรมของป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานคร”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิเทศ ศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า12.

[2] *นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก หลังจากโครงการขยายถนนรอบเมืองสายเชียงใหม่ – ลำปาง แล้วเสร็จ ช่วงสิ้นปี พ.ศ. 2547 เทศบาลนครเชียงใหม่มีป้ายโฆษณาขนาดใหญ่เกิดขึ้นใหม่กว่า 40 ป้าย ทว่าเทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างป้ายที่ออกมาบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2547นั้น ไม่สามารถบังคับใช้ย้อนหลังกับป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่สร้างปัญหามลทัศน์อยู่ก่อนหน้าได้* ศิชน สุขสมบูรณ์, “การจัดการมลทัศน์จากป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ สาขาวิชาการจัดการมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550), หน้า 2.

มาตรการหนึ่งที่จะช่วยให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำมาใช้ควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัยยิ่งขึ้น และช่วยบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ได้ทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม กฎหมายภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย ยังมีความไม่เหมาะสมบางประการ เนื่องจาก การขาดแนวคิดที่ประสานกันระหว่างเรื่องรายได้ กับเรื่องความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การขาดเอกภาพของกฎหมาย ความล้าสมัยของกฎหมายที่ไม่ทันต่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีของป้าย และการขาดความมีส่วนร่วมที่ดีของประชาชน ทำให้ปัญหาในด้านความปลอดภัยและปัญหาสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ที่เกิดจากป้าย ยังคงมีอยู่และอาจเป็นปัญหาที่สำคัญได้ในอนาคตที่ประเทศไทยของเราจะพัฒนาเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงสมควรที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวนี้ ให้สามารถบังคับใช้ไปด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพและช่วยป้องกันบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้น จากสภาพปัญหาและเหตุผลที่กล่าวมา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม มาใช้ในการควบคุมการติดตั้งป้าย ให้เกิดความปลอดภัยและขจัดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมลทัศน์อย่างเหมาะสม ครอบคลุม และครบถ้วนยิ่งขึ้น จึงควรศึกษาหลักเกณฑ์การขออนุญาตติดตั้งป้าย โดยเทียบเคียงกับกฎหมายที่ใช้ในต่างประเทศ เพื่อนำผลของการศึกษาวิเคราะห์มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้ายในด้านหลักการ แนวคิด และวิธีการควบคุมการติดตั้งป้าย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขในด้านสวัสดิภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้าย กรณีการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และกรณีค่าธรรมเนียมจากป้ายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับป้าย ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันและเทียบเคียงกับกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาแนวทางการควบคุมการติดตั้งป้ายโดยส่งเสริมสวัสดิภาพทางสังคม ด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมยิ่งขึ้น และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติภาษีป้ายให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้น รวมทั้งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่เกี่ยวกับป้ายอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มา แนวความคิด วัตถุประสงค์ หลักการ ข้อกฎหมาย และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการติดตั้งป้าย ศึกษากรณีพระราชบัญญัติภาษีป้าย พุทธศักราช 2510 และค่าธรรมเนียมจากป้าย รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการติดตั้งป้าย โดยศึกษาในบริบทของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้าย เทียบเคียงกับแนวความคิด วัตถุประสงค์ หลักการ ข้อกฎหมายของการควบคุมและจัดเก็บรายได้เกี่ยวกับป้ายตามกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา: มลรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) มลรัฐฮาวาย(Hawaii) และเทศบาลออเร็นจ์ (Orange Municipal) ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ในปัจจุบันได้มีการนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม มาใช้ในการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยและขจัดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ แต่มาตรการดังกล่าวในปัจจุบัน ยังไม่เหมาะสม จึงควรศึกษาหลักเกณฑ์การขออนุญาตติดตั้งป้าย โดยเทียบเคียงกับกฎหมายที่ใช้ในต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ ใช้วิธีวิจัยเอกสาร(Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจาก ตำรา บทความ เอกสารสัมมนา แนวคำพิพากษาฎีกา ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ป้าย ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยข้อมูลส่วนใหญ่ได้ดำเนินการขอตรวจดูและขออนุญาตคัดถ่ายเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานวิจัยนี้ และได้มีการค้นคว้าข้อมูลจากห้องสมุดหรือหอสมุดต่าง ๆ ด้วยการวางกรอบข้อมูลที่ต้องการค้นคว้า และค้นหาข้อมูลเพิ่มเติมจาก Web site และฐานข้อมูลที่ห้องสมุดหรือหอสมุดนั้นๆ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการควบคุมการติดตั้งป้าย โดยการศึกษาจากกรณีพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 และค่าธรรมเนียมจากป้าย
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้ายที่มีในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอน หลักเกณฑ์ในการติดตั้งป้าย

และการจัดเก็บรายได้ของป้ายนั้นๆ ที่มีในต่างประเทศ

4. ทำให้ทราบแนวทางการควบคุมการติดตั้งป้ายและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติภาษีป้ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บรายได้เกี่ยวกับป้ายให้แก่ท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ทำให้ทราบถึงแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับป้ายเพื่อส่งเสริมความปลอดภัยในการติดตั้งป้าย และสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม เพื่อความมั่งคงและเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

บทที่ 2

หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม ในการควบคุมการติดตั้งป้าย

2.1 มูลเหตุ ที่มา ของการนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชน

จากวิวัฒนาการของการคลังมหาชนยุคคลาสสิค ภาษีเป็นรายได้เพื่อการสนับสนุนภารกิจของรัฐที่มีต่อประชาชน และถือเป็นหน้าที่ที่ราษฎรจะต้องจ่ายเงินภาษี

ภาษีเป็นรายได้สำคัญของรัฐ จากแนวคิดในการกำหนดให้รัฐมีภารกิจ 4 ประการคือ 1. ป้องกันประเทศ 2. คุ้มครองสมาชิกของสังคมจากความอยุติธรรม 3. จัดการก่อตั้งและบำรุงรักษาสถาบันสาธารณะและกิจการสาธารณะและความสงบภายใน และ4. จัดการงานต่างประเทศและดำเนินกิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ[1] รัฐบาลจำเป็นจะต้องมีเงินเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่าย และแหล่งที่มาของเงินนี้คือ การยอมสละประโยชน์ของประชาชนและเป็นหน้าที่เพื่อแลกเปลี่ยนกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง อย่างไรก็ตามแนวความคิดในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไป เพราะนอกจากภารกิจทั้ง 4 ประการดังกล่าวแล้ว รัฐอาจต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ หรือแทรกแซงการประกอบการทางเศรษฐกิจของประชาชนด้วย

ตามทฤษฎีการคลังสาธารณะทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจ หรือแทรกแซงการประกอบการทางเศรษฐกิจของประชาชน ซึ่งหน้าที่ของในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลได้แก่ หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรทางสังคม หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งทางสังคม หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หน้าที่ในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการประสานและการขัดแย้งระหว่างหน้าที่ต่างๆ[2] ซึ่งหน้าที่เหล่านี้จำต้องนำเครื่องมือทางการคลังมาใช้เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจหน้าที่ต่างๆ ไปได้ เครื่องมือทางการคลังในที่นี้ก็คือภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ นั่นเอง

จากแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลทางสังคมและในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ทำให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล และออกมาตรการทางกฎหมายต่างๆ

---

[1] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 92.

[2] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552). หน้า 15-50.

เพื่อให้สามารถบริหารประเทศและให้ประชาชนในประเทศอยู่ดีมีสุข อย่างไรก็ตาม ตามหลักการกระจายอำนาจ รัฐส่วนกลางได้มอบหมายหน้าที่ในการจัดสวัสดิการบริการสาธารณะต่างๆ ของประชาชนในแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการได้อย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น

ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง[3] ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลาง สามารถที่จะ จัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในด้านคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในการติดตั้งป้ายต่างๆ ดังนั้น การนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนในการติดตั้งป้ายต่างๆ จึงมีความเชื่อมโยงกันกับการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นเครื่องมือให้ท้องถิ่นในการหารายได้รวมทั้งการควบคุมกิจกรรมบางอย่างที่จำเป็นจะต้องขออนุญาตก่อนเพราะอาจมีผลกระทบต่อสาธารณประโยชน์ได้

---

[3] **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2542**

"มาตรา 16 *ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้*

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2. การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ 3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 4. การสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ 5. การสาธารณูปการ 6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ 7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว 9. การจัดการศึกษา 10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13. การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14. การส่งเสริมกีฬา 15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย 19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล 20. การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน 21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22. การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์ 23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ 24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 25. การผังเมือง 26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร 27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 28. การควบคุมอาคาร 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน 31. กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด"

ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย เป็นรายได้ของท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บ ในขณะเดียวกันก็มีความเกี่ยวเนื่องกับการติดตั้งป้ายด้วย กล่าวคือ การที่จะติดตั้งป้ายหนึ่งๆ นั้น เจ้าของป้ายหรือผู้ที่ติดตั้งป้าย จำเป็นที่จะต้องทราบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้ด้วยว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง

ตัวอย่างเช่น หากต้องการที่จะติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะขนาด 2 ตารางเมตร เจ้าของป้ายอาจจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการติดตั้งป้ายตามมาตรการภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย คือ

ภาษีป้าย การติดตั้งป้ายโฆษณา ถือว่าอยู่ในขอบข่ายนิยามของคำว่าป้าย ที่จะต้องเสียภาษี โดยเสียตามอัตราและวิธีการคำนวณตามบัญชีอัตราภาษีป้าย

ค่าธรรมเนียมจากป้าย ตามกฎหมายควบคุมอาคาร ป้ายที่มีขนาดเกิน 1 ตารางเมตร (กรณีตัวอย่างคือ 2 ตารางเมตร) ถือว่าอยู่ในนิยามของคำว่า “อาคาร” ดังนั้นจะต้องขออนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมด้วยดังนั้นจะเห็นได้ว่า หากต้องการที่จะติดตั้งป้ายตามตัวอย่าง จะต้องเสียทั้งภาษีป้าย และเสียค่าธรรมเนียมจากป้ายด้วย อันเป็นไปตามมาตรการภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย

ดังนั้น เมื่อรัฐมีหน้าที่ดังที่กล่าวมา มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม จึงเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่นำมาใช้ควบคุมการติดตั้งป้าย เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชน

เท่าใด ออกแบบอย่างไร ติดตั้งอยู่ในสถานที่ใด หรือวิธีการใด และเมื่อเจ้าของป้ายติดตั้งป้ายเหล่านี้จะต้องเสียภาษีป้าย เพราะกฎหมายภาษีป้ายได้กำหนดให้*เจ้าของป้ายต้องเสียภาษีป้าย*[4]

ค่าธรรมเนียมจากป้าย ในที่นี้แยกออกเป็นกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ตัวอย่างเช่น หากต้องการที่จะติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะขนาด 2 ตารางเมตร เจ้าของป้ายอาจจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการติดตั้งป้ายตามมาตรการภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย คือ

ภาษีป้าย การติดตั้งป้ายโฆษณา ถือว่าอยู่ในขอบข่ายนิยามของคำว่าป้าย ที่จะต้องเสียภาษี โดยเสียตามอัตราและวิธีการคำนวณตามบัญชีอัตราภาษีป้าย

---

[4] **พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510**

“มาตรา 6 *ในพระราชบัญญัตินี้ ...ป้าย หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น*

มาตรา 7 *ให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปีทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้”*

ค่าธรรมเนียมจากป้าย ตามกฎหมายควบคุมอาคาร ป้ายที่มีขนาดเกิน 1 ตารางเมตร (กรณีตัวอย่าง คือ 2 ตารางเมตร) ถือว่าอยู่ในนิยามของคำว่า “อาคาร” จะต้องขออนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หากต้องการที่จะติดตั้งป้ายตามตัวอย่าง จะต้องเสียทั้งภาษีป้าย และเสียค่าธรรมเนียมจากป้ายด้วย อันเป็นไปตามมาตรการทางภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย

เมื่อทราบถึงมูลเหตุ ที่มา ของการนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชน ว่าการติดตั้งป้ายกับมาตร การทางภาษีและค่าธรรมเนียมมีความเกี่ยวเนื่องกันดังกล่าว จึงควรที่จะศึกษาแนวความคิดในการนำภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่ออำนวยรายได้แก่ท้องถิ่นตามแนวความคิดและหลักการของภาษีและค่าธรรมเนียมและแนวความคิดในการนำภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้ควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อสวัสดิภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ด้วย

2.1.1 แนวความคิดในการนำภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่ออำนวยรายได้แก่ท้องถิ่น

เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการในด้านต่างๆของประเทศมากมาย เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การส่งเสริมการทำมาหากินของประชาชน และการจัดสวัสดิการเพื่อสังคม เป็นต้น[5] รัฐจะต้องใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น รัฐจำเป็นที่จะต้องมีรายได้ ซึ่งรายได้ของรัฐแบ่งออกเป็น รายได้ที่เป็นภาษีอากร ซึ่งถือเป็นรายได้หลักของรัฐ และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร อาทิ เช่น ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้ายก็คือ ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย

หลักทั่วไปของกฎหมายภาษีอากรที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ หลักการทำรายได้ เนื่องจากรายได้ประเภทภาษีอากรเป็นรายได้ที่สำคัญอันดับหนึ่งของประเทศ ดังนั้น ภาษีจึงต้องทำรายได้แก่รัฐอย่างพอเพียง นักการคลังยุคเก่าได้กำหนดสาระสำคัญของหลักการทำรายได้ไว้ 3 ประการ คือ การทำรายได้ดี ความมั่นคง และความยืดหยุ่น[6]

ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ท้องถิ่นจำต้องมีอิสระในการบริหารการเงินการคลังของท้องถิ่นเอง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของหลักการดังกล่าว จึงได้มีการแยกภาษีป้ายออกมาจากประมวลรัษฎากร และตราพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ขึ้นมา โดยมีหลักการและเหตุผลว่า ***“เนื่องจากภาษีป้ายเป็นภาษีของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ควรแยกออกจากประมวลรัษฎากรและมอบให้***

---

[5] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, หน้า 135.

[6] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 3,(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 58-59.

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นผู้จัดเก็บ จึงตรากฎหมายว่าด้วยภาษีป้ายขึ้นโดยเฉพาะ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีป้ายและเป็นรายได้สำหรับท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ สำหรับท้องถิ่น จึงจำเป็นที่จะต้องมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายที่ต้องใช้จ่ายไปในการจัดทำบริการสาธารณะ รายได้ที่ได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมจึงต้องสามารถอำนวยรายได้ให้กับท้องถิ่นได้ ดังนั้นจึงต้องศึกษาหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับภาษีและค่าธรรมเนียม เพื่อให้การจัดเก็บรายได้ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้ายสามารถอำนวยรายได้ให้กับท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการติดตั้งป้ายได้

ก) หลักการและแนวความคิดของภาษี

จากพัฒนาการทางการคลัง ปัจจัยด้านความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและการเมือง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและหลักการเกี่ยวกับการคลังมหาชน รวมทั้งกฎหมายการคลัง ซึ่งเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ทำให้เกิดแนวความคิดเบื้องหลังหลักการและทฤษฎีที่สำคัญของภาษี รวมทั้งพัฒนาการทางความหมายของภาษีอากร*

---

* ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร,, หน้า 24-33.

จากพัฒนาการทางความหมายของภาษี มีนักวิชาการ ได้ให้นิยามคำว่า “ภาษี” ออกเป็น 3 ความหมาย แตกต่างกันตามยุคสมัย คือ ยุคโบราณ ยุคช่วงศตวรรษที่16-18 และยุคช่วงปลายศตวรรษที่19 ถึงปัจจุบัน ดังนี้

1) ส่วยอากร (บังคับ) การเป็นรายได้ประเภทหนึ่งของรัฐ มีการแปรรูปของกระบวนวิธีการหารายได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งภาษีมีที่มาจากการหารายได้ด้วยการปล้นสะดมมาสู่การเก็บบรรณาการ และการเกณฑ์แรงงานมาสู่การเก็บภาษีตามความหมายสากล

2) การแลกเปลี่ยน (สมัครใจ) มาจากแนวความคิดที่ว่าภาษีเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของแต่ละบุคคล ซึ่งมีที่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ภาษีมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนผลประโยชน์ที่ประชาชนมอบให้แก่รัฐ เพื่อตอบแทนการที่รัฐได้ให้บริการแก่ประชาชน และมีลักษณะเป็นการประกันภัยประเภทหนึ่งที่คุ้มครองรัฐให้พ้นจากความเสี่ยงใดๆ ที่อาจเกิดขึ้น

3) หน้าที่ทางสังคม (บังคับ) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับหลักความยินยอมพร้อมใจของผู้เสียภาษี ซึ่งเป็นหน้าที่หรือความยินยอมพร้อมใจของประชาชน โดยมีที่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ภาษีเป็นภาระสาธารณะที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน มิใช่อาศัยหลักการคำนวณค่าตอบแทนจากการให้บริการของรัฐ อันเป็นแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยที่บัญญัติให้ “บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย[7] อธิบดีกรมสรรพากรคนแรกของประเทศไทย ได้กล่าวถึง ภาษี และ อากร ดังนี้

"อากร เป็นคำเก่าที่ใช้อยู่แล้วในสมัยกรุงเก่า หมายถึง ส่วนที่เก็บชักออกจากผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้โดยประกอยการต่างๆ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน หรือ ได้รับสิทธิจากรัฐบาลไปกระทำการ

ส่วนคำว่า ภาษี แต่เดิม ไม่ได้มีความหมายถึงการบังคับเก็บเงินเก็บทองอะไร แต่เพิ่งมาปรากฏขึ้นในรัชกาลที่ 3 ว่าได้ทรงจัดการแก้ไขวิธีการเก็บเงิน ผลประโยชน์แผ่นดินหลายอย่างจัดให้มีผู้ว่าประเมินเงินหลวงเพื่อรับผูกขาดเก็บผลประโยชน์ ใครประมูลได้ ก็เรียกว่า "เจ้าภาษี" และมีการจัดเก็บภาษีใหม่ๆ ขึ้นหลายอย่าง"

ศาสตราจารย์ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์[8] นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การคลัง ได้กล่าวว่า *"ในปัจจุบัน ประชาราษฎรต่างพากันเข้าใจอย่างดีว่า "ภาษี" และ "อากร" เป็นรายได้ประเภทหนึ่งของรัฐบาล และมีการใช้คำทั้งสองในความหมายที่ไม่แตกต่างกัน...แต่เมื่อได้ศึกษาไปในอดีต จะได้พบว่า คำว่า "ภาษี" เป็นศัพท์ที่มีอายุไม่ถึง 200 ปี ในขณะที่คำว่า "อากร" ได้ใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นอย่างน้อย..."* และกล่าวว่า *"ภาษี คือ เงินที่เรียกเก็บจากบุคคล ทรัพย์สิน และธุรกิจ เพื่อลดการใช้จ่ายของเอกชน"*[9]

ศาสตราจารย์ ดร.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม[10] กล่าวว่า *รายได้หลักที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล คือรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ภาษีอากร ถ้าจะแบ่งตามลักษณะของการใช้จ่ายแล้ว จะแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ*

1) ภาษีอากรโดยทั่วไป (general taxes) หมายถึง ภาษีอากรต่างๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวนั้น รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในกิจการใดก็ได้ ไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้เงิน

2) ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (earmarked taxes) รัฐบาลอาจจะจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ รายได้ที่จัดเก็บจากภาษีชนิดนั้นจะต้องนำไปใช้จ่ายในวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในกิจการอย่างอื่นไม่ได้ เช่น ในปัจจุบันประเทศไทย มีการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง เพราะมี

---

[7] พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, "กฎหมายการคลัง",พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ณ วันที่ 1 เมษายน 2501.

[8] รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528). หน้า1.

[9] รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ทฤษฎีการภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516). หน้า 9.

[10] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552). หน้า 135-137.

กฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรใช้บังคับ กำหนดให้ค่าพรีเมียมที่ที่เก็บได้จากข้าวและน้ำตาลที่ส่งออกนั้นต้องนำเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และใช้จ่ายเงินดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ท่านอาจารย์วิทย์ ตันติกุล[11] กล่าวว่า *"ภาษีอากร คือ การหารายได้ของรัฐ โดยการบังคับให้เอกชนจ่ายเงินให้กับรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงผลตอบแทนที่ผู้จ่ายจะได้รับ"* ภาษีอากรจึงเป็นสิ่งที่รัฐใช้ในการหารายได้ โดยการบังคับเอากับเอกชน และไม่คำนึงถึงผลตอบแทนที่จะได้รับ ซึ่งหากแบ่งตามลักษณะของการใช้จ่ายแล้ว อาจจะเรียกได้ว่าเป็นนิยามของภาษีอากรโดยทั่วไป (general taxes)

รองศาสตราจารย์ ดร.อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป[12] กล่าวถึงคำนิยามของนักคิด MEHT และ BELTRAME ว่าให้นิยามของ "ภาษี" ที่ครอบคลุมลักษณะของภาษีในปัจจุบัน ดังนี้

"ภาษี คือ เงินที่รัฐใช้อำนาจบังคับเรียกเก็บจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน เป็นการถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทนให้โดยตรง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี เพื่อครอบคลุมภาระรายจ่ายสาธารณะ หรือเพื่อการแทรกแซงอื่นๆ ของรัฐ"

และ**ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล**[13] ได้กล่าวถึงลักษณะของ "ภาษี" ในแนวทางที่สอดคล้องกัน ดังนี้

"ภาษี มีลักษณะเป็นส่วนแบ่งสาธารณะที่ประชาชนต้องรับผิดชอบตามสัดส่วนและอยู่ในรูปแบบของเงินตรา โดยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับจัดเก็บ จำนวนภาษีที่ประชาชนผู้เสียภาษีต้องรับภาระนั้นจะเป็นไปตามสัดส่วนของความสามารถในการชำระภาษีของแต่ละบุคคลและวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีก็เพื่อนำไปใช้ในการสาธารณะ"

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า จากนิยามความหมายของภาษีดังกล่าว อาจกล่าวโดยสรุปรวมลักษณะของภาษีอากรในปัจจุบัน ได้ว่า ภาษีอากร มีลักษณะเป็นการบังคับจัดเก็บเอาจากบุคคล ในรูปแบบของเงินตรา (อาจไม่จำเป็นต้องเป็นเงินตราเพียงอย่างเดียวก็ได้) โดยการใช้อำนาจของรัฐภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เป็นการถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทนให้โดยตรง เพื่อนำไปใช้ในการสาธารณะ โดยคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษีตามส่วนแบ่งสาธารณะที่ประชาชนต้องรับผิดชอบร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนิยามความหมายของภาษีมีหลากหลาย ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของผู้ให้นิยาม รวมทั้งบริบทของแต่ละประเทศ แต่ละยุคสมัย จึงอาจไม่มีนิยามที่แน่นอนตายตัว แต่ก็มีองค์ประกอบหรือลักษณะสำคัญบางประการที่คล้ายคลึงกัน เพื่อให้สามารถปรับให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปได้

---

[11] วิทย์ ตันติกุล, กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2523). หน้า 2.

[12] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 94.

[13] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, หน้า 21.

สำหรับภาษีป้ายนั้น มีลักษณะเป็นไปตามนิยามของภาษีอากร กล่าวคือ ภาษีป้ายมีลักษณะเป็นการบังคับจัดเก็บ โดยฝ่ายรัฐ (เจ้าหน้าที่ภาษีป้าย) เอาจากบุคคล (เจ้าของป้าย) ในรูปแบบของเงินตรา เป็นการถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทนให้โดยตรง (ภาษีทั่วไป) เพื่อนำไปใช้ในการสาธารณะประโยชน์ ได้แก่ เป็นรายได้ส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำไปจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามนิยามดังกล่าวแล้ว ภาษีป้าย จึงจัดว่าเป็นภาษีประเภทหนึ่งได้

วัตถุประสงค์ของภาษี อาจกล่าวได้ดังนี้[14]

เหตุผลและความจำเป็นในการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อบรรลุหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยรัฐใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือสร้างรายได้ นอกจากวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้แล้ว ภาษีอากรยังถูกใช้เพื่อเหตุผลอื่นอีก เช่น เพื่อความเป็นธรรมในสังคม เพื่อการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ

1) เพื่ออำนวยรายได้ให้กับรัฐ ถือเป็นวัตถุประสงค์หลัก ที่มีความยั่งยืนและยาวนานมากที่สุดในบรรดาวัตถุประสงค์ของภาษีทั้งหลาย ซึ่งอาจเป็นทั้งวัตถุประสงค์และบ่อเกิดของภาษีมาตั้งแต่ยุคที่การคลังมหาชนถือกำเนิดขึ้นในสังคมมนุษย์ เพราะเมื่อมีการรวมกลุ่มกันเป็นสังคมแล้ว ลำพังสังคมเองไม่อาจประกอบการหรือหารายได้ที่เป็นรูปธรรมและเพียงพอกับภารกิจที่พึงปฏิบัติได้ จึงเป็นเหตุให้ต้องหารายได้มาเพื่อปฏิบัติภารกิจนั้นให้สำเร็จลุล่วง อันเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม และสมาชิกในสังคมจะต้องรับภาระนี้ร่วมกัน คือการสละประโยชน์ส่วนตัวนำมารวบรวมกัน[15]

หลักการทั่วไปของกฎหมายภาษีอากร มีหลักการหนึ่งที่สำคัญ คือ หลักการทำรายได้[16] ซึ่งภาษีจะต้องมีจำนวนรายได้ที่มากพอที่สามารถนำมาใช้จ่ายในการสาธารณะ และการจะทำรายได้ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ เช่น ประเภทภาษี เป็นต้น อีกทั้งจะต้องมีความมั่นคงไม่แปรผันไปตามลำดับการขึ้นลงหรือความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และมีลักษณะยืดหยุ่น คือ การเพิ่มอัตราภาษีต้องไม่ทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้เสียภาษี อันเป็นผลให้รายได้จากภาษีนั้นลดลงด้วย และหลักการของความยืดหยุ่นที่ดี ต้องกำหนดให้ฐานและอัตราภาษีสามารถเคลื่อนไหวได้ตามทิศทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง โดยการสร้างระบบภาษีให้มีระบบอัตราภาษีที่สามารถขึ้นลงทดแทนกันได้[17]

---

[14] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 99-123.

[15] เรื่องเดียวกัน, หน้า 99-100.

[16] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, หน้า 58-59.

[17] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 103.

มีผู้กล่าวว่า เป้าหมายสำคัญของภาษี คือ เป้าหมายทางการเงิน เพื่อนำมาใช้จ่ายในสิ่งที่เกี่ยวกับภาระสาธารณะ เป้าหมายนี้นับว่าเป็นเป้าหมายแรกและเป้าหมายเดียวในสมัยก่อน แต่เมื่อสังคมซับซ้อนขึ้น รัฐมีบทบาทมากขึ้น เป้าหมายของภาษีจึงเพิ่มขึ้นทั้งในทางเศรษฐกิจและในทางสังคม และนักวิชาการบางท่านเห็นว่าเป้าหมายในทางการเงินของภาษีเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด ในกรณีที่มีการขัดแย้งระหว่างเป้าหมายทางการเงินกับเป้าหมายอื่น จะต้องเลือกเป้าหมายทางการเงินก่อนเสมอ[18] แต่ก็มีข้อโต้แย้งในทางวิชาการว่า ไม่จำเป็นจะเป็นต้องมุ่งที่เป้าหมายทางการเงินเสมอไป แต่อาจใช้เป็นเครื่องมือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนหรือวัตถุประสงค์อื่นๆ ได้

2) เพื่อความเป็นธรรมในสังคม ภาษีเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยการกระจายภาระภาษีตามความสามารถ อันเป็นการเคลื่อนย้ายความมั่งคั่งจากภาคเอกชนเข้าสู่ภาครัฐเพื่อกระจายทรัพยากร ทั้งในด้านระหว่างบุคคลและระหว่างท้องถิ่น ในการกระจายทรัพยากรระหว่างท้องถิ่นนั้น มาตรการทางภาษีอากรอย่างเดียวทำได้ยาก ปกติต้องมีการดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการด้านรายจ่าย[19]

การจัดเก็บภาษีที่สร้างความเป็นธรรมทางสังคมนั้น คือการจัดเก็บภาษีโดยตั้งอยู่บนความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยมีความเสมอภาคทั้งทางด้านการจัดเก็บภาษี และมีความเสมอภาคกันในการเสียภาษี อย่างไรก็ตามอุปสรรคสำคัญของการจัดเก็บภาษีเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม คือการหลีกเลี่ยงหรือการหนีภาษี ดังนั้น ระบบภาษีที่ดีจึงจะต้องมีมาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงหรือการหนีภาษีที่ดีด้วย

3) เพื่อการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์นี้เพิ่งถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับภารกิจการคลังยุคใหม่ หรือยุคสงครามโลก เนื่องจากรัฐจำเป็นต้องแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคม เพราะผลความเสียหายจากสงคราม แต่ตามแนวความคิดของนักการคลังยุคเก่าซึ่งเป็นแนวความคิดแบบเสรีนิยม เห็นว่ารัฐควรรักษาความเป็นกลาง โดยไม่ดำเนินการทางการเงินอันมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจหรือสังคม ควรให้เป็นไปตามกลไกการตลาด รัฐควรมีบทบาทสำคัญทางการคลังโดยการรักษาความเป็นกลาง ไม่แทรกแซงกลไกการตลาด[20] ซึ่งตามแนวคิดของการคลังยุคใหม่ รัฐอาจข้ามาแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ในยามเศรษฐกิจผันผวน รัฐก็อาจจะใช้ระบบภาษีอากรที่มีความยืดหยุ่นในตัวเองตามภาวะเศรษฐกิจ เพื่อยับยั้งหรือบรรเทาภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวรุนแรง หรือตกต่ำได้มาก

---

[18] P.M.GAUDEMENT et J. MOLINIER, op. cit., pp. 110-113.อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง,(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 108.

[19] จรูญศรี ชายหาดและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง, หน้า 2-4.

[20] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, หน้า126.

พอสมควร และถ้าหากเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงมาก รัฐก็อาจหันไปใช้มาตรการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจได้

และรัฐมีความจำเป็นต้องเข้าทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมหรือชักนำให้เป็นไปเพื่อที่การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนทุกคนเป็นไปตามแนวทางที่จะทำให้การว่าจ้างงานของประเทศอยู่ในอัตราที่สูง พร้อมด้วยระดับราคามีเสถียรภาพและฐานะดุลการชำระเงินของประเทศอยู่ในลักษณะที่ดี[21]

4) เพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ กรณีนี้ถือเป็นวัตถุประสงค์ลำดับรอง มีความสำคัญในระดับเฉพาะไม่เป็นการทั่วไป สุดแต่ว่ารัฐบาลมีนโยบายและเลือกใช้เพื่อตอบสนองหรือรองรับกับนโยบายของรัฐเป็นกรณีๆ ไป เช่น เพื่อสุขภาพ เพื่อการกำหนดจำนวนประชากร เพื่อศีลธรรม เพื่อผลทางศาสนา และการเมือง[22]

ผู้เขียน เห็นว่า เนื่องจากภาษีถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือหลายๆ ด้านด้วยกัน ดังนั้นในการจะจัดเก็บรายได้เกี่ยวกับป้าย จึงไม่ได้มุ่งเน้นแนวความคิดเพื่ออำนวยรายได้ให้แก่รัฐเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่อาจมีแนวความคิดในเรื่องการควบคุมความปลอดภัยและสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมได้ด้วย สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้รัฐมีบทบาทหน้าที่ในทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และหลักการกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ โดยตอบสนองความต้องการทางด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในท้องถิ่นได้ด้วย

สำหรับกฎหมายภาษีป้ายนั้น ในปัจจุบันกล่าวได้ว่า เริ่มต้นมาจากเจตนารมณ์ทางการเมือง เนื่องจากรัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่าควรที่จะส่งเสริมเอกลักษณ์ไทยโดยเฉพาะด้านภาษาไทย พิจารณาได้จากการกำหนดอัตราภาษีระหว่างอักษรไทย และอักษรต่างประเทศที่แตกต่างกัน และสถานการณ์ในตอนนั้นเป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูประบบภาษีอากร พ.ศ. 2475 - 2481 จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ดำเนินนโยบายสำคัญ อันได้แก่ การนำลัทธิชาตินิยมมาเป็นเครื่องมือในการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามแนวความคิดของพลตรีหลวงวิจิตรวาทการ[23] จึงจำเป็นจะต้องมีการจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ รูปแบบของภาษีต้องสอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมของรัฐนั้นในสมัยนั้น

---

[21] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, หน้า 41-42.

[22] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 121-122.

[23] ผานิต ทรงประเสริฐ จากบทความเรื่องนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481-2487 จากหนังสือประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484 รวบรวมโดยฉัตรทิพย์ นาถสุภา.สมภพ มาระรังสรรค์ สนพ.มธ. หน้า650 อ้างใน ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. “ระบบภาษีอากรไทย (พ.ศ.1763-2481),” สรรพากรสาส์น 43, ฉบับที่ 2 (ก.พ. 2539): 23-38.

อย่างไรก็ตาม **ศาสตราจารย์ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ และคณะ** ได้เสนอปัญหาในการจัดเก็บภาษีป้ายข้อหนึ่งว่า *เนื่องจากมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บที่ไม่ชัดเจน คือ ควรมีเจตนารมณ์เพื่อการระดมรายได้ให้แก่ท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว หรือเพื่อการควบคุมไม่ให้ทำลายสภาพแวดล้อมหรือทำให้สภาพแวดล้อมอุจาดตาเกินไป หรือเพื่อวัตถุประสงค์ทั้งสองประการพร้อมๆ กัน ความแน่นอนในเรื่องวัตถุประสงค์จะช่วยในการกำหนดภาษีป้ายที่เหมาะสม และในการบริหารการอนุญาตติดตั้งป้ายมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งความไม่ชัดเจนนี้ทำให้การเสียภาษีป้ายและการขออนุญาตติดตั้งป้ายกลายเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของผู้มีหน้าที่เสียภาษี กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในปัจจุบัน การจัดเก็บภาษีป้ายเกี่ยวพันกับกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งอยู่ภายใต้เจ้าพนักงานคนละชุดกัน ทำให้เพิ่มความไม่สะดวกในการเสียภาษีป้ายตามกฎหมายฉบับหนึ่ง กับการเสียค่าธรรมเนียมป้ายตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง*[24] และจนกระทั่งปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจนดังกล่าวอยู่ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการขออนุญาตก่อนติดตั้งป้ายในกฎหมายภาษีป้ายเพื่อให้วัตถุประสงค์ในส่วนนี้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีประเด็นในการขออนุญาตอยู่ในกฎหมายหลายฉบับดังกล่าว เพื่อความสะดวกและไม่เป็นภาระสำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจนเกินไป จึงอาจมีแนวความคิดเห็นแตกต่างในการกำหนดบทบัญญัติเรื่องการขออนุญาตไว้ในกฎหมายฉบับใดจึงจะเหมาะสม ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงขอนำเสนอต่อไปในส่วนบทวิเคราะห์

หลักการบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดี มีดังนี้

การบริหารการจัดเก็บภาษีมีความเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการทางด้านการคลังแต่ละยุคสมัย ที่สำคัญ คือ แนวความคิดของอดัม สมิธ[25] และมีการพัฒนาแนวความคิดมาเป็นหลักการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรในปัจจุบันหลายๆ ประการด้วยกัน[26] อย่างไรก็ตามมีผู้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเลือกใช้

---

[24] ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ และคณะ, <u>รายงานการวิจัย แนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น</u>, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2537), หน้า 4-14.

[25] **อดัม สมิธ (Adam Smith)** ได้เขียนหนังสือ The Wealth of Nations โดยวางหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดเก็บภาษีอากร จนพัฒนามาเป็นหลักการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี ดังนี้

1) หลักความเป็นธรรม (Equity)

2) หลักความแน่นอน (Certainly)

3) หลักความสะดวก (Convenience)

และ4) หลักความประหยัด (Economy) (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, <u>การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย</u>, หน้า 183)

[26] **หลักการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรในปัจจุบัน** มีดังนี้

หลักเกณฑ์ต่างๆ ของหลักการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี ว่าหลักการบางหลักการอาจจะไปด้วยกันได้ แต่บางหลักการอาจจะไปขัดกับหลักการอื่น กล่าวคือ การเก็บภาษีบางประเภทอาจจะไปได้ดีกับหลักการหนึ่ง แต่อาจไปขัดกับหลักการอันอื่น เช่น การเก็บภาษีมรดก จะให้ความเป็นธรรมแก่สังคม แต่การบริหารการจัดเก็บอาจมีความยุ่งยากบ้างซึ่งขัดกับหลักความแน่นอนและหลักของการประหยัด เป็นต้น[27]

ผู้เขียนขอนำเสนอหลักการบริหารการจัดเก็บภาษีที่สำคัญและเป็นลักษณะที่ควรคำนึงถึงสำหรับภาษีป้าย ดังต่อไปนี้

1) หลักความเป็นธรรม เนื่องจากหลักความเป็นธรรม ถือได้ว่าเป็นหัวใจของระบบภาษีที่ดี และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของภาษีเพื่อความเป็นธรรมในสังคม หลักความเป็นธรรมจึงมีความสำคัญที่ควรคำนึงถึงสำหรับภาษีป้าย สิ่งที่จะใช้วัดความเท่าเทียมหรือความแตกต่างเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นธรรมนั้นแตกต่างไปตามยุคสมัย ซึ่งในทางทฤษฎีนั้นอาจแบ่งหลักความเป็นธรรมของภาษีได้ 2 หลักใหญ่ด้วยกันคือ[28]

1.1) หลักความเป็นธรรมโดยสมบูรณ์ คือ การที่ผู้เสียภาษีทุกคนควรต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเงินที่เท่ากัน กล่าวคือ ภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลควรต้องกระจายแก่ผู้เสียภาษีทุกคนในจำนวนที่เท่ากัน อย่างไรก็ตามหลักนี้ไม่อาจใช้ได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากในความเป็นจริงฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนแต่ละคนไม่เท่ากัน

1.2) หลักความเป็นธรรมโดยสัมพัทธ์ แบ่งออกเป็น 2 หลักใหญ่ คือ

1.2.1) การเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (the benefit principle) คือ การที่ผู้ได้รับส่วนของผลประโยชน์จากบริการใดของรัฐ จะต้องเป็นผู้เสียภาษีเพื่อค่าใช้จ่ายในการผลิตการนั้นตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่ตนได้รับ

---

1) หลักของความแน่นอน (Certainty)

2) หลักของการประหยัด (low compliance and collection cost)

3) หลักของความเสมอภาค (Equity)

4) หลักของการยอมรับ (Acceptability)

5) หลักของการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability)

6) หลักของการทำรายได้ (Productivity)

และ7) หลักของการยืดหยุ่น (Flexibility) (ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, หน้า 60-63.)

[27] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, หน้า 186.

[28] เรื่องเดียวกัน, หน้า 187-191

1.2.2) การเก็บภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษี (the ability to pay principle) ซึ่งอาจแบ่งเป็น ความเสมอภาคตามแนวนอน (horizontal equity) คือ ผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีที่เท่าเทียมกันจะต้องเสียภาษีที่เท่ากัน และ ความเสมอภาคตามแนวตั้ง (vertical equity) คือ ผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีหรืออยู่ในสภาวการณ์ในการเสียภาษีที่แตกต่างกัน ควรจะเสียภาษีในจำนวนที่แตกต่างกัน

และมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ คือจะต้องมีการจัดเก็บภาษีอย่างทั่วถึงและไม่มีการเลือกปฏิบัติ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีประสิทธิภาพ พยายามป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีและสามารถป้องกันและปราบปรามผู้หนีภาษีอย่างได้ผลด้วย

2) หลักประสิทธิภาพและความง่ายในการบริหารการจัดเก็บ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร ได้แก่ การจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด โดยหลักการแล้วรัฐบาลควรเก็บภาษีโดยทำให้รายได้ภาษีได้รับใกล้เคียงกับภาระภาษีที่ประชาชนต้องแบกรับมากที่สุด อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่จะหาว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายของจัดเก็บภาษีว่าเป็นเท่าใด

ซึ่งการจัดเก็บภาษีอากรโดยมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ[29]

ประการแรก ลักษณะของกฎหมายภาษีอากรจะต้องเข้าใจง่าย ไม่กำกวม การกำหนดตัวผู้เสียภาษีและฐานภาษีจะต้องชัดเจน เพื่อกันมิให้มีข้อพิพาทเกิดขึ้น วิธีการชำระภาษีอากรไม่ควรยุ่งยากและไม่ให้ผู้เสียภาษีอากรต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีอากรโดยไม่จำเป็น

ประการที่สอง มีบรรยากาศที่ชวนให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากรหรือปราศจากความยั่วยวนให้หลีกเลี่ยงภาษีอากร ซึ่งเป็นเรื่องที่นอกเหนือตัวบทกฎหมาย จำเป็นต้องอาศัยลักษณะแวดล้อมหลายประการด้วยกัน เช่น การปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างของบุคคลผู้มีอำนาจปกครองประเทศหรือบุคคลซึ่งประชาชนทั่วไปรู้จัก หรือการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ก่อให้เกิดผลต่อประชาชนส่วนรวมมีศรัทธาในการเสียสละเงินเพื่อชำระค่าภาษีอากรยิ่งขึ้น และ ระดับความก้าวหน้าของเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น

และประการที่สาม ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษี จะต้องมีการจัดรูปองค์กรและมีวิธีการทำงานที่ดี

สำหรับความง่ายของการบริหารการจัดเก็บนั้น **Michael Lidge, Stephen Smith** ได้กล่าวถึงเกณฑ์ในการกำหนดว่า ภาษีประเภทใดควรเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น ลักษณะของภาษีท้องถิ่นที่ดีประกอบไปด้วย การบริหารจัดการง่าย ประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐศาสตร์ มีความเป็นกลาง และควรเป็นภาษีที่สามารถรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับภาระภาษีท้องถิ่น (Accountability) เงื่อนไขในการบริหารจัดการภาษีท้องถิ่นที่สำคัญ คือ การมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราภาษี และ

---

[29] วิทย์ ตันติกุล, กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร, หน้า 29-30.

รายได้ภาษีที่ต้องการอย่างเหมาะสม วิธีบริหารการจัดเก็บภาษีต้องไม่ซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายต่ำ รวมทั้งควรหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดเก็บระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น

ข) หลักการและแนวความคิดของค่าธรรมเนียม

มีผู้ให้นิยามของค่าธรรมเนียม ดังต่อไปนี้

David N. Hyman (1993)[30] กล่าวถึง ค่าธรรมเนียมแบบ User Charges ว่า การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น เป็นไปตามความต้องการทางการเมืองมากกว่าจะเป็นไปตามกลไกตลาด และค่าธรรมเนียมนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น เรียกเก็บเป็นค่าใช้บริการโดยตรงตามปริมาณการใช้และการได้รับประโยชน์ โดยอาจเรียกเก็บเป็นค่าใบอนุญาต หรือเรียกเก็บเป็นค่าตั๋ว

A Revenue Guide for Government[31] กล่าวว่า ค่าธรรมเนียมนั้น นอกจากจะทำให้เกิดความเป็นธรรม (Equity) และก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ (Efficiency) แล้วยังเป็นตัวบ่งชี้ได้ว่า บริการประเภทใดเป็นที่ต้องการของประชาชน ซึ่งรัฐควรจัดให้มีการบริการอย่างเพียงพอ ประเภทใดควรลดการใช้บริการลง และประเด็นสำคัญ คือ การนำค่าธรรมเนียมมาใช้ ผู้บริหารควรคำนึงถึงอะไรบ้าง เช่น ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม การเปรียบเทียบการจัดเก็บและอัตราการจัดเก็บกับท้องถิ่นอื่นๆ รวมทั้งความรู้สึกของประชาชนด้วย

ซึ่งข้อแนะนำในเรื่องค่าธรรมเนียม คือ ควรมีการพิจารณาค่าธรรมเนียมทุกปี เพื่อให้สะท้อนค่าใช้จ่ายจริงกับอัตราเงินเฟ้อ นอกจากนี้ควรรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ และข้อกำหนดต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมไว้ในที่เดียวกัน และแบ่งค่าธรรมเนียมออกเป็นหมวดหมู่เพื่อง่ายต่อการวิเคราะห์[32]

ดร.อรัญ ธรรมโน[33] **กล่าวว่า ค่าธรรมเนียม (Fees & Charges)** เป็นเงินที่รัฐบาลเรียกเก็บจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือกิจกรรมอื่นที่รัฐจัดให้ โดยเรียกเก็บจากประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนได้รับ เป็นต้นว่า ค่าบำบัดน้ำเสีย ค่าเก็บขยะมูลฝอย และรวมถึงการให้บริการสาธารณูปโภคที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดให้ เป็นต้นว่า ค่าไฟฟ้า ค่าประปา

---

[30] จรูญศรี ชายหาดและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง, หน้า 1-13.

[31] เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-14.

[32] เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-14.

[33] อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง), (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนพับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548), หน้า 208.

และค่าธรรมเนียม (User Fee) หมายถึง ราคาที่ประชาชนจ่ายให้แก่รัฐเพื่อการได้รับสิทธิหรือการอนุญาตให้สามารถดำเนินกิจกรรมบางประเภทตามสิทธิที่ได้รับหรือตามการอนุญาตของรัฐ

ประเภทของค่าธรรมเนียม แบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ[34]

1) ค่าธรรมเนียมผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiary Charges) *คือค่าธรรมเนียมซึ่งผู้รับบริการสาธารณะจ่ายเป็นค่าบริการเหล่านั้น โดยแบ่งเป็น*

1.1) ค่าธรรมเนียมผู้ใช้ (User Fees) เก็บจากการใช้บริการ ซึ่งโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับจำนวนการใช้บริการ บางกรณีจะรวมค่าธรรมเนียมการใช้ขั้นต่ำด้วย เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำประปา การใช้โทรศัพท์

1.2) ค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา (Betterment Levy) เก็บจากเจ้าของทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์จากการลงทุนสาธารณะ โดยทั่วไปได้แก่ การติดตั้งหรือปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ระบบน้ำประปา การไฟฟ้า เป็นต้น

2) ค่าธรรมเนียมแบบใบอนุญาต (Regulatory fees) *คือ ค่าธรรมเนียมซึ่งเก็บจากเอกชนหรือธุรกิจ เพื่ออนุญาตให้จัดทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้ก็เพื่อการควบคุมดูแล โดยทั่วไปจะจัดเก็บในอัตราคงที่สำหรับแต่ละประเภทกิจกรรม และส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาจ่ายเป็นรายปี นอกจากนี้การออกใบอนุญาตอาจใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มรายได้ท้องถิ่น หรือเพื่อควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยแบ่งเป็น*

2.1) ค่าธรรมเนียมแบบ license ซึ่งออกให้แก่ผู้ให้บริการที่มาขอจัดตั้งกิจการ หรือธุรกิจ โดยรัฐอาจต้องมีการตั้งมาตรฐาน หรือการควบคุมดูแลเป็นพิเศษ เพื่อประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชน เช่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายควบคุมอาคาร

2.2) ค่าธรรมเนียมแบบ permit fee ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการบางกลุ่มที่ต้องการให้ใช้สินค้าหรือบริการพิเศษ ต่างจากบุคคลอื่น หรืออนุญาตให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

และค่าธรรมเนียม อาจสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท[35] โดยอาจพิจารณาแยกตามการจัดเก็บว่ามุ่งไปที่วัตถุประสงค์ทางด้านใด ดังนี้

---

[34] จรูญศรี ชายหาดและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง, หน้า 6-3. – 6-4.

[35] วีระศักดิ์ เครือเทพ, การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ : หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์, หน้า 202.

1) ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเพื่อเป็นการหารายได้ให้แก่รัฐ ซึ่งมักจะเป็นการจัดเก็บจากการดำเนินกิจกรรมที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปดูแลตรวจสอบ หรือกำกับกิจการนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากการขออนุญาตของประชาชนทุกรายไม่ถูกปฏิเสธจากรัฐก็แสดงว่าเป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้

2) ค่าธรรมเนียมเพื่อมุ่งควบคุมกิจกรรม เป็นค่าธรรมเนียมที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบกิจการเหล่านั้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนได้รับสิทธิอนุญาต ไม่ว่าอัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจะสูงหรือต่ำก็ตาม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามประเภทดังกล่าวแล้ว อาจสรุปได้ว่า ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายควบคุมอาคาร และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นค่าธรรมเนียมประเภทที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมกิจกรรม มากกว่าจะเป็นประเภทค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเพื่อเป็นการหารายได้ให้แก่รัฐ เพราะรัฐจำเป็นต้องมีการตรวจสอบกิจการเหล่านั้นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนได้รับสิทธิอนุญาต

สำหรับวัตถุประสงค์ของค่าธรรมเนียม อาจแยกได้ดังนี้

จากการความหมายและการแยกประเภทของค่าธรรมเนียม จึงอาจแยกวัตถุประสงค์ของค่าธรรมเนียมได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) วัตถุประสงค์เพื่อหารายได้

ค่าธรรมเนียมมีความสำคัญ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆ ได้โดยตรงไม่มีหลักเกณฑ์ยุ่งยาก และอาจยังถือได้ว่ามีความเป็นธรรมมากกว่าภาษี เพราะเป็นการจัดเก็บโดยตรงจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้สินค้าหรือจากการรับบริการจากรัฐ ผู้ใดที่ไม่ได้ใช้บริการก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม และผู้ได้รับประโยชน์มากก็เสียค่าธรรมเนียมมาก ผู้ได้รับประโยชน์น้อยก็เสียค่าธรรมเนียมน้อย อีกทั้งค่าธรรมเนียมยังสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการวางแผนนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนด้วย

2) วัตถุประสงค์เพื่อการควบคุม

เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมบางอย่างของเอกชน หรือธุรกิจ จำเป็นจะต้องถูกควบคุม ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการดำเนินกิจกรรมที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปดูแลตรวจสอบ หรือกำกับกิจการนั้น อาจจะเป็นไปเพื่อควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของท้องถิ่นนั้นๆ

หลักการพื้นฐานในจัดเก็บค่าธรรมเนียม[36] หลักการพื้นฐานในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอาจไม่แตกต่างจากภาษีอากรเท่าใดนัก โดยมีหลักการพื้นฐานที่ควรคำนึงถึง ดังต่อไปนี้

1) ผู้ใช้บริการ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจะต้องสามารถระบุตัวผู้ใช้บริการได้อย่างชัดเจน เนื่องจากผู้ใช้บริการเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการโดยตรง

2) ความยุติธรรมในการจัดเก็บ อาจพิจารณาได้จาก การได้รับประโยชน์ (benefit principle) โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการจะเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมนั้น หรืออาจพิจารณาได้จากค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีบริการ (cost) ว่าการที่รัฐจัดหาบริการให้ โดยที่รัฐเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่รัฐเสียไปหรือไม่ คือ เก็บค่าธรรมเนียมในอัตราคุ้มทุนเท่านั้น ไม่เก็บมากเกินความจำเป็นในลักษณะที่แสวงหากำไร เพราะถือว่า เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อตอบแทนการใช้บริการของรัฐเท่านั้น

จากหลักการและแนวความคิดของค่าธรรมเนียมดังกล่าว ผู้เขียน อาจสรุปได้ว่า ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับป้ายในประเทศไทยนั้น เป็นค่าธรรมเนียมแบบใบอนุญาต โดยแยกเป็นค่าธรรมเนียมแบบ license ตามกฎหมายควบคุมอาคาร และ ค่าธรรมเนียมแบบ permit fee ตามกฎหมายกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การควบคุมดูแลตรวจสอบเกี่ยวกับป้ายนั้นๆ และเนื่องจากมีความแตกต่างกับภาษี ไม่ได้จัดเก็บเพื่อให้อำนวยรายได้ ค่าธรรมเนียมจึงถูกจัดเก็บในอัตราที่ไม่สูงมากนัก เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการที่รัฐให้บริการ และต้องมีความยุติธรรมอาจพิจารณาได้จาก การได้รับประโยชน์ (benefit principle) โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการจะเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ค่าธรรมเนียมมีผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรง คือ ผลประโยชน์ที่ให้กับผลประโยชน์ที่ได้รับมีความสัมพันธ์กัน โดยตามหลักการแล้วรัฐจะเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อนำไปใช้สำหรับควบคุมตรวจสอบดูแลกิจการที่ตนให้อนุญาตไป ไม่ได้นำไปใช้เป็นการทั่วไปเหมือนดังเช่นภาษี

ค) วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างภาษีและค่าธรรมเนียม

จากการศึกษาความหมาย วัตถุประประสงค์ และหลักการพื้นฐานของภาษีกับค่าธรรมเนียม แล้วอาจแยกความแตกต่างได้ดังนี้

ประการแรก แยกตามความหมายและลักษณะของการจัดเก็บภาษี กับ ค่าธรรมเนียม

ภาษีมีลักษณะสำคัญ คือ การบังคับจัดเก็บ แต่สำหรับค่าธรรมเนียมนั้น ไม่มีลักษณะของการบังคับจัดเก็บ ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมเองว่า สมัครใจที่จะเข้าใช้หรือรับบริการนั้นๆ หรือไม่ อย่างไรก็ตาม บางกรณีอาจมองได้ว่ามีการบังคับจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้ภายใต้สภาวการณ์ที่การบริหารจัดการเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ค่าธรรมเนียมในการขอออกใบอนุญาตขับขี่ เป็นต้น

---

[36] จรูญศรี ชายหาดและคณะ, <u>รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง</u>, หน้า 6-1 – 6-2.

และในประเด็นของเรื่องไม่มีสิ่งตอบแทน อาจนำมาแยกความแตกต่างของภาษี และอากร เนื่องจากภาษีมีลักษณะไม่มีประโยชน์ตอบแทนให้โดยตรง แต่อากรและค่าธรรมเนียมมีประโยชน์ตอบแทนโดยตรงในรูปแบบของการบริการสาธารณะ[37]

ดังนั้น จากนิยามความหมายของภาษี กับค่าธรรมเนียม จึงพอทำให้ทราบความแตกต่างบางประการที่ทำให้วิธีการนำมาใช้ในการจัดเก็บภาษี กับ ค่าธรรมเนียม แตกต่างกัน ไม่สามารถนำมารวมกันในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับภาษี หรือ ค่าธรรมเนียมได้ รูปแบบในการจัดเก็บรายได้เกี่ยวกับป้ายจึงต้องแยกพิจารณาเป็น รายได้ที่เป็นภาษี กับ รายได้ที่เป็นค่าธรรมเนียม

ประการที่สอง แยกตามวัตถุประสงค์

จุดประสงค์ในการจัดเก็บภาษีนั้น เป็นการจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปใช้เป็นการทั่วไป แล้วแต่มาตรการทางการคลังว่าจะนำไปใช้จ่ายอย่างไร เพื่อการใด เว้นแต่จะเป็นภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (earmarked taxes) ที่รัฐบาลอาจจะจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งรายได้ที่จัดเก็บจากภาษีชนิดนั้นจะต้องนำไปใช้จ่ายในวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในกิจการอย่างอื่นไม่ได้ แต่สำหรับค่าธรรมเนียมนั้น จะเป็นการออกข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หรือบทบัญญัติเป็นการเฉพาะสำหรับสินค้าหรือบริการบางอย่างให้กับผู้เข้าใช้หรือเข้ารับบริการ

และประการที่สาม แยกตามหลักการพื้นฐานของภาษี กับ ค่าธรรมเนียม

เมื่อพิจารณาถึงหลักการการได้รับประโยชน์ (benefit principle)แล้ว ภาษีนั้นมีลักษณะไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงและเป็นการถาวร เพียงแต่อาจมีผลประโยชน์ตอบแทนโดยทางอ้อมเช่น การได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ได้รับสวัสดิการสาธารณะ โดยเฉพาะภาษีทรัพย์สินที่มีแนวความคิดในการจัดเก็บว่า เมื่อมีการครอบครองทรัพย์สินมากอันแสดงออกถึงความมั่งคั่งในรูปแบบของตัวทรัพย์สิน ก็ย่อมที่จะต้องเสียภาษีทรัพย์สินมาก เพราะได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการสาธารณะของรัฐมากด้วยนั่นเอง แต่สำหรับค่าธรรมเนียมนั้น ผู้ใช้บริการเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการโดยตรง จึงอาจระบุตัวผู้เสียค่าธรรมเนียมได้อย่างชัดเจนกว่าภาษี ซึ่งอาจทำให้มองได้ว่า ค่าธรรมเนียมมีความยุติธรรมกว่าภาษี เพราะเข้าถึงผู้ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมนั้นโดยตรง อย่างไรก็ตาม ก็ต้องขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายในการที่รัฐจัดให้มีบริการด้วยว่าสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องเสียไปหรือไม่ด้วย ค่าธรรมเนียมจึงอาจมีการจัดเก็บในอัตราที่ต่ำกว่าภาษีและจัดเก็บได้น้อย เพราะไม่ได้จัดเก็บเพื่ออำนวยรายได้แต่อย่างใด แต่จัดเก็บเพื่อเป็นค่าใช่จ่ายในการบริหารจัดการเท่านั้น

ในทางปฏิบัติแล้วแต่ละประเทศย่อมจะต้องตัดสินใจว่าจะทำการจัดเก็บภาษีหรือการใช้มาตรการค่าธรรมเนียม โดยสามารถพิจารณาได้จากความเหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศได้

---

[37] อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 123.

อย่างไรก็ตาม ทั้งภาษีและค่าธรรมเนียมต่างก็เป็นรายได้ที่มีจุดร่วมคล้ายคลึงกัน คือ การนำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ แต่ทั้งนี้ รายได้แต่ละประเภทต่างก็มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป รวมทั้งมีลักษณะเด่น และด้อยไม่เหมือนกัน ดังนั้น จึงควรนำหลักการเหล่านี้มาพิจารณา เพื่อนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับวิธีการจัดเก็บรายได้เกี่ยวกับป้ายต่อไป

2.1.2 แนวความคิดในการนำภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่อสวัสดิภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมมลทัศน์

เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ดูแลในเรื่องการพัฒนาสังคม สวัสดิภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมด้วย มาตรการภาษีและค่าธรรมเนียมจึงเป็นสิ่งที่รัฐนำมาใช้ในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามหน้าที่ นอกจากเรื่องของการเป็นรายได้แก่รัฐแล้ว จึงมีส่วนในเรื่องหน้าที่ทางสังคมที่ต้องคุ้มครอง ควบคุม ดูแลประชาชนให้มีสวัสดิภาพทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงนำไปสู่แนวความคิดที่ว่าในการควบคุมการติดตั้งป้าย จึงสามารถนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่อสวัสดิภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ด้วย

ก) แนวความคิดด้านสวัสดิภาพความปลอดภัย

แนวความคิดด้านสวัสดิภาพความปลอดภัยในการติดตั้งป้าย เป็นแนวความคิดที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่และการใช้ชีวิตของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นๆ รวมไปถึงผู้ที่ผ่านไปมายังสถานที่ที่มีป้ายต่างๆ นั้นติดตั้งอยู่

ความปลอดภัย (Safety) *หมายถึง สภาวะการปราศจากภัยหรือการพ้นภัย และรวมถึงปราศจากอันตราย (Danger) การบาดเจ็บ (Injury) การเสี่ยงภัย (risk) และการสูญเสีย (Loss)*

ภัย (Hazard) *หมายถึง สภาวการณ์ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการบาดเจ็บของบุคคลหรือเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน*

อันตราย (Danger) *หมายถึง สภาวะที่เป็นอันตรายไม่ว่าจะอยู่ในระดับของความรุนแรงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสภาพของความเสี่ยงและการป้องกัน* เช่น การติดตั้งป้ายที่ไม่มั่นคงแข็งแรง ถือว่าเป็นสภาพการณ์ที่มีความเสี่ยงที่จะมีโอกาสเกิดอันตรายขึ้นได้ถ้าหากเกิดป้ายล้มทับพังเสียหายอาจทำให้เกิดการบาดเจ็บหรือถึงกับชีวิตได้

อุบัติการณ์ (Incident) *หมายถึง เหตุการณ์ที่ไม่ปรารถนาจะให้เกิดขึ้น แต่เมื่อ เกิดขึ้นจะทำให้เกิดการสูญเสียตามมาอีกมากมาย เช่น* การติดตั้งป้ายถูกต้องตามกฎหมาย แต่ป้ายก็ยังล้มได้

อุบัติเหตุ (Accident) *หมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่มีใครคาดคิด ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น ไม่สามารถควบคุมได้ และหลีกเลี่ยงไม่ได้ขณะนั้น ทำให้เกิดความเสียหาย ส่งผลกระทบต่อทั้งตัวเอง ครอบครัว เศรษฐกิจ สังคม และประเทศชาติ*[38] ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจเกิดขึ้นจากการติดตั้งป้ายต่างๆ ได้

ตามหลักการกระจายอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ ***การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน*** [39] ดังนั้น เพื่อให้บรรลุซึ่งหน้าที่นี้จึงจำเป็นที่จะต้องนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดสวัสดิภาพความปลอดภัยภายในท้องถิ่นนั้น

แนวความคิดหนึ่งเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายเพื่อความปลอดภัยนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความปลอดภัยสาธารณะ (public safety) และความสะดวกสบายของประชาชน (public amenity) เพื่อสวัสดิภาพสวัสดิการประชาชน (public welfare) รวมไปถึงการคำนึงภูมิทัศน์ของท้องถิ่นด้วย เพื่อที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินในการติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัยในท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการติดตั้งป้ายจึงควรคำนึงถึงเรื่องความปลอดภัยเป็นวัตถุประสงค์หลักด้วย

ข) แนวความคิดด้านสิ่งแวดล้อมมลทัศน์

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า

“สิ่งแวดล้อม”หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้กระทำขึ้น

โดยอาจแยกความหมายของสิ่งแวดล้อม ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Natural Environment) หมายถึง สิ่งที่มีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยจะรวมกลุ่มกันหรืออยู่เพียงลำพังก็ได้หรือ

2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) หมายถึง สิ่งประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นชีวภาพ เช่น การผสมพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ให้เป็นพันธุ์ใหม่ที่แปลกแตกต่างไปจากพันธุ์เดิม เพื่อสนองความต้องการของตนเองทั้งที่

---

[38] e-book.ram.edu, **ความปลอดภัยในการทำงาน**, [Online], 30 March 2013 Available from: http://e-book.ram.edu/e-book/h/HA233/ chapter4.pdf,หน้า 53-54.

[39] มาตรา 16(30) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2542.

เป็นรูปธรรมและนามธรรม โดยจะเป็นสิ่งที่จับต้องหรือมองเห็นได้หรือไม่ก็ตาม[40] เมื่อพิจารณาตามความหมายของสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะเห็นว่ามีลักษณะกว้างครอบคลุมไปทุกสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลเกี่ยวโยงต่อมนุษย์ในทางตรงและทางอ้อม

ป้ายที่เกิดขึ้น ที่มนุษย์นำมาติดตั้ง ล้วนเป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นและรอบๆ ตัวเราทั้งสิ้น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบเป็นมลพิษในการการมอง จึงมีคำๆหนึ่งเกิดขึ้น คือ คำว่า มลทัศน์ (Visual Pollution) หรือเรียกว่า มลภาวะทางสายตาหรือทัศนอุจาด เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยจากการรับรู้ได้โดยการสูดกลิ่น การได้ยิน ในขณะที่การรับรู้ทางด้านมลทัศน์จะรับรู้ได้โดยการมอง (Visual Perception) อาจไม่มีผลกระทบต่อร่างกาย แต่จะทำให้ภูมิทัศน์เมือง (Urban Landscape) ไม่มีความสวยงาม ไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยขององค์ประกอบของเมือง

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 ได้กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม ดังนั้น ในการติดตั้งป้ายจึงอาจต้องมีความสอดคล้องกับแนวความคิดสิ่งแวดล้อมรวมไปถึงการวางแผนผังเมืองด้วย เพราะการที่จะก่อสร้างสิ่งใดๆ ขึ้นมาในพื้นที่ใดนั้น ควรคำนึงถึงหลักการในการวางผังเมืองด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงนำเสนอหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการติดตั้งป้ายให้สอดคล้องกับหลักการสิ่งแวดล้อมและการวางผังเมือง ดังต่อไปนี้

1) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นแนวความคิดที่ปรากฏในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ค.ศ. 1972 และ ในรายงาน Our Common Future ของคณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมโลก (World Commission on Environment and Development: WCED)[41] ได้ให้ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนอันเป็นที่มาของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบัน คือ

---

[40] วาสินี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 5.

[41] สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 5.

“การพัฒนาอย่างยั่งยืน”หมายถึง “การพัฒนาที่ตอบสนองความจำเป็นของคนรุ่นปัจจุบัน โดยต้องไม่ทำให้ลูกหลานในอนาคตหมดโอกาสในการใช้ทรัพยากร เพื่อตอบสนองความจำเป็นในชีวิต”[42]

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น เป็นหลักการที่ช่วยส่งเสริมการพัฒนาโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ต่างๆ ของการควบคุมการติดตั้งป้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความยั่งยืนสืบต่อไปยังลูกหลานในอนาคตต่อไป

2) หลักการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสม (Mixed Use) เป็นแนวความคิดในการวางแผนและพัฒนาประเทศของประเทศอังกฤษ[43] ซึ่งในเขตชุมชนเมือง (Town Centre) ทั้งหลาย กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสม (Mixed Land Use) เพื่อให้เกิดความมีชีวิตชีวาของเมืองด้วยความหลากหลายของกิจกรรมและลดความจำเป็นในการเดินทางของผู้คน ซึ่งหลักการนี้จะทำให้เกิดความสอดคล้องและส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากกว่าการใช้ที่ดินแบบเดี่ยว (Single Use) หรือการกำหนดย่านการใช้ที่ดินแยกแต่ละประเภท (Land Use Zoning)

โดยหน่วยงานผังเมืองท้องถิ่น จะต้องมีการกำหนดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมนี้ลงในแผนผังการใช้ที่ดินของท้องถิ่นของตนด้วย และในการพัฒนาโครงการใหม่ๆ จะต้องมีหลักการตัดสินใจในการอนุญาตโครงการใหม่ๆ โดยดูจากลักษณะพื้นที่เป็นสำคัญ และต้องเหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพของพื้นที่และสถานที่ข้างเคียง โดยเน้นเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และที่สำคัญที่สุดคือการลดการใช้รถส่วนตัวด้วย

การติดตั้งป้าย โดยพิจารณาถึงหลักการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมนั้น มีความเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ในการจัดพื้นที่สำหรับติดตั้งป้ายด้วย เพื่อความหลากหลายและการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อนำไปพิจารณาสถานที่ และตำแหน่งสำหรับการติดตั้งป้ายอย่างเหมาะสมด้วย

3) หลักการออกแบบเมือง (Design) เป็นสาระที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารใหม่ และการปรับปรุงอาคารปัจจุบัน ที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ในเรื่อง ขนาด และคุณภาพ รวมทั้งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชน เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการออกแบบพัฒนาพื้นที่ใดๆ ได้แก่ การกำหนดพื้นที่โล่งว่างสาธารณะ ถนน มุมมอง และองค์ประกอบของสิ่งก่อสร้าง ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันและอาจส่งผลต่ออนาคต

---

[42] Sustainable Development is Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own need (WCED, 1987), อ้างถึงใน ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย (final report) โครงการศึกษาเรื่องหลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหราชอาณาจักร(กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547), หน้า 4-34.

[43] เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-35 - 4-37.

ดังนั้น โครงการพัฒนาที่ขออนุญาตต่อท้องถิ่น จะต้องแสดงรายละเอียดของโครงการ รูปแบบอาคาร สิ่งก่อสร้าง และความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ด้วย

แนวทางการพิจารณาเรื่องนี้ มีการกำหนดแนวทางร่วมกันสำหรับท้องถิ่นทุกแห่ง ซึ่งการออกแบบที่ดี (Good design) นั้น ควรมุ่งเน้นให้เกิดกระบวนการปฏิบัติ (Development Process) ซึ่งที่สำคัญ คือการออกแบบที่ดี จะต้องช่วยให้เกิดการยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆที่จะทำโครงการใหม่ๆ ด้วย

การติดตั้งป้ายต่างๆ จึงควรคำนึงถึงหลักการออกแบบเมืองด้วย เพื่อให้มีความสอดคล้องกัน จะช่วยในการลดความรกรุงรังของป้าย เพราะการออกแบบที่ดีจะทำให้เกิดความสวยงาม มีความสัมพันธ์กลมกลืนกับสิ่งแวดล้อมที่ป้ายนั้นติดตั้งอยู่ด้วย ซึ่งการออกแบบในที่นี้รวมไปถึงการออกแบบป้ายด้วย ว่าควรมีลักษณะเช่นไรจึงจะก่อให้เกิดทั้งความสวยงาม และสมประสงค์กับการใช้ประโยชน์ด้วย

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ตามหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) การจัดการที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง หลักการการบริหารงาน ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด[44] **หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** หมายถึง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร การให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

นอกจากนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศใน***มาตรา 85*** *ยังกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้ (5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน...”* ดังนั้นหลักการมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญต่อการการติดตั้งป้าย โดยให้ประชาชนทั่วไปที่เข้าถึงสื่อสนเทศของป้ายต่างๆ มีการร่วมตัดสินใจ ร่วมให้ข้อมูล ร่วมแสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการควบคุมมิให้มี

---

[44]สถาบันพระปกเกล้า, วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี (นนทบุรี: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2548). หน้า 15-17.

“แนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มีองค์ประกอบ 6 ดังนี้

1.หลักนิติธรรม (Rule of law) หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ กติกา ที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้เป็นไปตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้ คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

2.หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นความถูกต้องดีงาม ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองเพื่อให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต

การติดตั้งป้ายที่ไม่ได้มาตรฐาน ปราศจากความปลอดภัยและไม่สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมยังแสดงออกถึงความยินยอมและตอบสนองต่อความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากการที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องอาศัยความร่วมมือของผู้ที่ถูกบังคับใช้ด้วย เช่น ในท้องถิ่นบางแห่งของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการต่อต้านการติดตั้งป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ เนื่องจากเห็นว่านอกจากจะเป็นการทำลายทัศนียภาพอันสวยงามของท้องถิ่นแล้วยังเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมด้วย

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการอำนวยรายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำเงินที่ได้มาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกับสิ่งแวดล้อมมลทัศน์และควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีความสอดคล้องกับหลักการด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

2.1.3 บทวิเคราะห์แนวความคิดในการนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เป็นเครื่องมือคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชน

มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม เป็นเครื่องมือทางการคลังอย่างหนึ่งของรัฐ เพื่อที่จะนำไปใช้สนองตอบต่อภารกิจหน้าที่ในด้านต่างๆ หนึ่งในหน้าที่สำคัญของรัฐนั่นก็คือ การคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชน ให้มีความสงบเรียบร้อย มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตน ตามที่กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดไว้ และมีกฎหมายกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหน้าที่ในการบริการสาธารณะของท้องถิ่นไว้มากมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีรายได้หรือเงินทุนเพื่อนำมาใช้จ่ายให้บรรลุผลตามหน้าที่นั้นๆ ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมจากป้าย จึงเป็นมาตรการในการจัดเก็บรายได้จากป้าย รวมไปถึงเป็นการควบคุมการติดตั้งป้ายด้วย

เมื่อพิจารณาตามหลักการของภาษีและค่าธรรมเนียม ภาษีป้ายจะต้องสามารถอำนวยรายได้ให้กับท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ถูกจัดเก็บตามหลักผลประโยชน์ และต้องมีการบริหารการจัดเก็บที่ดี สามารถจัดเก็บได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยจึงจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการในการจัดการบริการสาธารณะเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนได้ และนอกจากเรื่องของรายได้แล้วอาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการติดตั้งป้ายได้ด้วย อย่างไรก็ตาม จะต้องคำนึงถึงเรื่องสำคัญคือ การใช้อัตราภาษีที่เหมาะสม และการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถควบคุมการติดตั้งป้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น สำหรับค่าธรรมเนียมนั้นมีหลักการที่แตกต่างกับภาษีสาระสำคัญคือ เรื่องผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับหลักการนอกจากในเรื่องของการเป็นรายได้แล้ว ยังมุ่งที่จะควบคุมกิจกรรมบางอย่างที่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ แต่มาตรการ

ค่าธรรมเนียมจากป้ายในประเทศไทยไม่ได้ครอบคลุมไปที่ป้ายทุกชนิด อันแตกต่างกับภาษีป้ายที่ครอบคลุมป้ายมากกว่า ดังนั้น จึงยังมีช่องว่างในการที่จะควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อให้มีความปลอดภัยและไม่เป็นปัญหาสิ่งแวดมลทัศน์

โดยสรุป สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการติดตั้งป้าย เพื่อที่จะสนองตอบต่อหน้าที่และภารกิจของรัฐบาล รวมทั้งหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณของท้องถิ่น คือ การนำมาตรการภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยมุ่งไปที่แนวความคิดในเรื่องของสวัสดิภาพความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และอาจจะรวมถึงการสามารถอำนวยรายได้

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมกับการควบคุมการติดตั้งป้าย

จากแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐให้รัฐต้องดูแลในด้านสังคม (ในที่นี้อาจรวมไปถึงสวัสดิภาพความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนด้วย) และด้านสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้รัฐก็ได้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล โดยมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมกับการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน้าที่ในการคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคม

2.2.1 การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมกับการควบคุมการติดตั้งป้าย มีความสัมพันธ์กัน โดยผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการติดตั้งป้าย และนำมาตรการภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้ายมาใช้บังคับคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่รัฐได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้าย ในส่วนของมาตรการภาษีและค่าธรรมเนียม คือ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กฎหมายทั้งสามฉบับก็มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายโดยรัฐสภาอันเป็นตัวแทนของปวงชนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหลักการกระจายอำนาจกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บเป็นรายได้สำหรับท้องถิ่น และบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการกฎหมายทั้งสามฉบับ ตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระ สามารถบริหารจัดการภายในท้องถิ่นตนเองได้ สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือการกระจายอำนาจการคลัง

การกระจายอำนาจการคลัง คือ การที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลัง ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเรื่องนโยบายและการบริหารการคลังของท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ซึ่งมีอยู่ 2 ด้าน คือ การกระจายอำนาจด้านรายได้กับการกระจายอำนาจด้านการใช้จ่ายหรือการจัดการ และการกระจายอำนาจด้านรายได้นั้น หมายถึง ความมีอิสระในการแสวงหารายได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีขอบเขต[45]

กระจายอำนาจการปกครองและการคลังให้แก่ท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญมุ่งเน้นในด้านต่างๆ คือ

1) การแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้

2) การให้อิสระด้านการบริหารการคลังท้องถิ่น

3) การให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารการคลังท้องถิ่น

ทั้งนี้ ได้มี พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549) ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เกี่ยวกับป้ายได้เองทั้งในเรื่องของภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมป้าย ตามกฎหมาย[46]

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองของคนในแต่ละชุมชนเพื่อบริหารกิจการสาธารณะในเขตของตน โดยการแบ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐมาให้ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีที่มาจาก 2 ทาง คือ[47]

1) อำนาจที่ได้รับจากรัฐบาลให้ทำการบริหารงานท้องถิ่นภายในกรอบที่รัฐบาลกำหนดโดยกฎหมาย

2) อำนาจที่ได้รับมอบจากประชาชนในท้องถิ่น โดยฉันทานุมัติของคนในท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งตัวแทน

---

[45] จรูญศรี ชายหาดและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2545). หน้า 1-1.

[46]พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549).

*“**มาตรา 23** เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้...(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย*

***มาตรา 25** ให้กรุงเทพมหานคร มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้ (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย”*

[47] จรูญศรี ชายหาดและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง, หน้า2-7.

และสิ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อแตกต่างจากองค์กรมหาชนทั่วไปอย่างน้อย 3 ประการ คือ[48]

1) มีอิสระภายในกรอบของกฎหมายและนโยบายของชาติ (independent)

2) เป็นระบบการให้บริการที่สมบูรณ์ในตนเอง (self- contained service system)

3) มีอำนาจการเก็บภาษี (power to tax)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องรับผิด (Accountable to) ต่อประชาชนในท้องถิ่นเลือกตนเข้ามา รัฐบาลมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจตามความจำเป็นและความต้องการของชุมชน

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจึงต้องมีการกระจายอำนาจการคลังควบคู่ไปด้วย เพื่อให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ อำนาจทางการคลังมี 2 ด้านหลัก คือ อำนาจในด้านรายได้ และอำนาจในการใช้จ่าย ซึ่งอำนาจทางด้านรายได้นั้น ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมป้ายก็จัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ท้องถิ่นเช่นกัน จึงต้องมีการบริหารการจัดเก็บที่ดี เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง

ภารกิจของท้องถิ่นนั้นมีหลากหลาย ซึ่งภารกิจเหล่านี้จะต้องมีประสิทธิภาพทางการคลังท้องถิ่นที่เข้มแข็งจึงจะสามารถสนองตอบความต้องการของคนภายในชุมชนได้อย่างทั่วถึงได้ การคลังท้องถิ่นจึงเป็นตัวขับเคลื่อนท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระด้านการบริหารการคลังท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย และความเหมาะสมของภาษีอากรที่รัฐบาลมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บโดยทั่วไปจะใช้หลักผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น (Benefit Principle)

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีลักษณะที่มีขนาดเล็ก ใหญ่ไม่เท่ากัน อีกทั้งมีที่ไปที่มาแตกต่างกันและไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมๆ กัน ศักยภาพด้านต่างๆ โดยรวมแล้วยังอยู่ในระดับที่แตกต่างกันพอสมควร ดังนั้นความสามารถในการเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีผู้เสนอไว้ 2 ทางด้วยกัน คือ[49]

---

[48] Gerald T. Gabris and Robert T. Golemblewski 1997 “The practical application of organization development to local governments,” in Handbook of local Government Administration, eds. By John J. Gargan,New York : Marcel Dekkar Inc. p. 73 อ้างใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “ความสามารถในการหารายได้ของเทศบาล และอบต. ทบทวนทฤษฎี และการศึกษาเชิงประจักษ์” การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด, 2549). หน้า 133.

[49] ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ความสามารถการหารายได้ของเทศบาล และอบต. ทบทวนทฤษฎี และการศึกษาเชิงประจักษ์, หน้า 130-131.

แนวทางที่หนึ่ง การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร การเงิน การคลัง ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ได้แก่ จัดเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การปรับปรุงประเภทและอัตราภาษีให้เหมาะสม การปรับปรุงค่าธรรมเนียม ควบคู่กับคุณภาพของการบริการ จึงควรศึกษาศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ในปัจจุบันว่าเป็นเท่าใด และมีหนทางเพิ่มขึ้นได้เป็นเท่าใด แนวทางใด (ภาษีหรือค่าธรรมเนียมและค่าอื่นๆ) ดีกว่ากัน

แนวทางที่สอง การปรับโครงสร้างการคลังระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม (การจัดสรรเงินอุดหนุนและภาษีแบ่ง)

Musgrave, Richard A, (1983)[50] *ภาษีที่ท้องถิ่นควรจัดเก็บ คือ ภาษีที่จัดเก็บจากพื้นฐานการอยู่อาศัยในท้องถิ่น (Resident-Based) ภาษีที่เก็บจากปัจจัยการผลิตที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้เสรี สำหรับภาษีที่เก็บโดยใช้หลักการได้รับผลประโยชน์ สามารถเก็บโดยรัฐบาลกลางและท้องถิ่นขึ้นกับว่าระดับใดเป็นผู้จัดหาบริการให้ท้องถิ่น* ดังนั้น ภาษีป้าย ที่ท้องถิ่นจัดเก็บจึงควรจัดเก็บจากพื้นฐานการอยู่อาศัยในท้องถิ่น และเป็นไปตามหลักการได้รับผลประโยชน์เช่นกัน

ดังนั้น จากแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายภาษีป้ายและกฎหมายที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากป้ายสอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีหน้าที่หลักในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด สามารถควบคุมการติดตั้งป้ายโดยใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ (มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม) เป็นเครื่องมือได้

2.2.2 หน้าที่ในการคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมของรัฐ

เมื่อมนุษย์อยู่รวมตัวกันเป็นสังคม ก่อให้เกิดรัฐขึ้น และรัฐก็มีหน้าที่ในการบริหารกิจการในด้านต่างๆ ของประเทศมากมาย หนึ่งในหน้าที่สำคัญของรัฐ นั่นก็คือจัดทำสวัสดิการเพื่อสังคม ให้สังคมมีสวัสดิภาพความปลอดภัย รวมทั้งมีสิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่ เพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพทางสังคมของรัฐ จำเป็นที่จะต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการ ซึ่งเครื่องมือทางการคลังของรัฐด้านรายได้นั้นก็คือ ภาษีและค่าธรรมเนียม โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้ายนั้น ได้แก่ ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย นอกจากเรื่องของรายได้แล้ว มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม ยังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมเกี่ยวกับป้ายด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมกับการควบคุมการติดตั้งป้ายมีความสัมพันธ์กันในแง่ของการเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะใช้คุ้มครองประชาชนให้มีสวัสดิภาพทางสังคมที่ดี มีความปลอดภัย มั่นคง รวมทั้งส่งเสริมทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น กฎหมาย

---

[50] จรูญศรี ชายหาดและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง, หน้า 1-5.

ควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป้าย ได้กำหนดในเรื่องของขนาดและน้ำหนักของป้าย แสดงว่ามุ่งประสงค์ในการที่จะควบคุมด้านความปลอดภัย เพราะป้ายที่มีขนาดและน้ำหนักมากหากเกิดป้ายล้มขึ้นมาอาจจะเป็นอันตรายและมีความเสี่ยงในความเสียหายของชีวิตและทรัพย์สินมากกว่าป้ายขนาดเล็ก เป็นต้น

จากการกระจายอำนาจการคลัง ที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด เพื่อให้สามารถบริหารจัดการบริการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นของตนได้อย่างมีอิสระ บรรลุหน้าที่ในด้านของการการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน รวมทั้งด้านสิ่งแวดล้อมจากการติดตั้งป้ายต่างๆ ดังนั้น มาตรการทางภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้ายจึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของท้องถิ่น ในการดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าว ทำให้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมกับการควบคุมการติดตั้งป้ายมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกันอยู่ การที่จะสามารถนำมาตรการทางภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้ายมาใช้ในการควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัยและขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ได้นั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทราบถึงความเป็นมาและหลักเกณฑ์เงื่อนไขของมาตรการดังกล่าว ซึ่งจะกล่าวในบทที่ 3 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมป้ายในประเทศไทยต่อไป

บทที่ 3

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการติดตั้งป้าย

ของภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมป้ายในประเทศไทย

3.1 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายภาษีป้ายมาใช้ในการหารายได้และการติดตั้งป้ายภายใต้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ความเป็นมาและพัฒนาการของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 แต่เดิมนั้น ภาษีป้ายเป็นภาษีประเภทหนึ่งที่บัญญัติอยู่ในประมวลรัษฎากร ในส่วนของภาษีโรงค้า* โดยมีความเป็นมาจากการริเริ่มในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นช่วงหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยและกำลังมีการพัฒนาระบบกฎหมายภาษีอากรครั้งใหญ่ *เนื่องจากในสมัยนั้นมีชาวต่างประเทศเข้ามาอยู่ในประเทศไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะชาวจีนที่นำขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวจีนมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการค้า ตัวหนังสือ ตลอดจนขนบธรรมเนียมจีนต่างๆ และไม่ได้สนใจภาษาไทยเท่าที่ควร การโฆษณาประกอบการต่างๆ เช่น การเขียนป้ายชื่อ ยี่ห้อ หรือป้ายโฆษณาต่างๆ ก็ใช้ภาษาจีน ทำให้รัฐบาลซึ่งดำเนินนโยบายชาตินิยม เห็นว่า วิธีการที่สนับสนุนให้คงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ไทย โดยเฉพาะทางด้านภาษาไทยแล้ว ควรสนับสนุนให้มีการใช้ภาษาไทยในการโฆษณาหรือการประกอบการอื่นๆ และให้เป็นการลดการใช้ภาษาต่างประเทศลง จึงทำให้มีการจัดเก็บภาษีป้ายขึ้น โดยในระยะแรกๆ นั้นมีการการจัดเก็บจากป้ายชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายของโรงค้าเท่านั้น*[1]

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2496) ยกเลิกภาษีโรงค้า ซึ่งมีผลให้ภาษีป้ายถูกยกเลิกตามไปด้วย แต่ได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในลักษณะ 2 หมวด 5 ว่าด้วยภาษีป้ายโดยตรง ตามมาตรา 94 ถึงมาตรา 102 แห่งประมวลรัษฎากร เนื่องจากได้มีการพัฒนาปรับปรุงและถือว่าเป็นรายได้ส่วนหนึ่งของรัฐ โดยมีแนวนโยบายเกี่ยวกับการการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังให้แก่ท้องถิ่นด้วย จึงมีการจัดรูปแบบของภาษีป้ายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยยังคงหลักการในการจัดเก็บเช่นเดิม

---

* ภาษีโรงค้า ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีป้ายอยู่นั้น มีวิวัฒนาการมาจากพระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475 ก่อนที่จะถูกนำมาบัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร แต่พระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีป้าย ดังนั้น ภาษีป้ายจึงเริ่มมีการจัดเก็บครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 โดยจัดเก็บเฉพาะป้ายชื่อ หรือยี่ห้อ หรือเครื่องหมาย ของโรงค้า ซึ่งแสดงไว้ที่โรงค้าหรือบริเวณใกล้เคียงกับโรงค้าเท่านั้น

[1] พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา, หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สหมิตรออฟเซท, 2533), หน้า 110-111.

แต่ได้เพิ่มเติมการกำหนดให้อำนาจเทศบาลและสุขาภิบาลสามารถจัดเก็บภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากรได้ ซึ่งสำหรับป้ายที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล กรมสรรพากรยังคงเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บอยู่เช่นเดิม และได้เพิ่มการเก็บภาษีจากป้ายโฆษณาของสถานผู้ประกอบการค้าขึ้นด้วย ทำให้ป้ายที่ไม่ได้ติดตั้งแสดงไว้ที่สถานการค้า หรือบริเวณใกล้เคียงกับสถานการค้า หากเข้าข่ายเป็นป้ายโฆษณาของสถานผู้ประกอบการค้าตามบทบัญญัติว่าด้วยภาษีป้าย แห่งประมวลรัษฎากร ไม่ว่าจะติดตั้งแสดงไว้สถานที่ใด ก็ต้องเสียภาษีป้าย สำหรับป้ายดังกล่าวด้วย

จนกระทั่งต่อมาปีพ.ศ. 2509 มีการจัดทำ*ร่างพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ...*ขึ้น โดยที่เห็นเป็นการสมควรแยกกฎหมายเกี่ยวกับภาษีป้ายออกจากประมวลรัษฎากร จึงได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2511 เป็นต้นไป[2] โดยมีเหตุผล คือ

“เนื่องจากภาษีป้ายเป็นภาษีของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ควรแยกออกจากประมวลรัษฎากรและมอบให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นผู้จัดเก็บ จึงตรากฎหมายว่าด้วยภาษีป้ายขึ้นโดยเฉพาะ”

ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 นี้ยังคงหลักการ และสาระสำคัญในการจัดเก็บภาษีป้ายดังเดิม เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร แตกต่างเพียงรายละเอียดบางประการ เช่น อำนาจการจัดเก็บให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น สรรพากรไม่มีอำนาจในการจัดเก็บอีกต่อไป จึงเป็นการแยกภาษีป้ายออกจากประมวลรัษฎากรอย่างชัดเจน ดังนั้น ภาษีป้าย จึงเป็นภาษีของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดเก็บภาษีป้าย และนำเงินภาษีที่ได้มาใช้เพื่อประโยชน์สำหรับท้องถิ่นของตน โดยเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระทางการเงินการคลัง ให้สามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน แม้จะได้มีการบัญญัติมากว่าสี่ทศวรรษแล้วก็ตาม

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบัญญัติภาษีป้าย คือ พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ในสมัยนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน โดยมีเหตุผลว่า

“...พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษี การกำหนดอัตราภาษี การยื่นแบบแสดงรายการภาษี การประเมินภาษี การชำระภาษี การบังคับชำระภาษีค้าง การคืนเงินค่าภาษี อัตราเงินเพิ่ม และการอุทธรณ์ ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันหรือให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”

---

[2] มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84/ตอนที่ 114/ฉบับพิเศษ หน้า 6/23 พฤศจิกายน 2510.

สาระสำคัญเรื่องอัตราภาษีป้ายเป็นไปตามการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าว และมีการบังคับใช้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2535) ที่มีการกำหนดอัตราภาษีป้ายใหม่ สำหรับในสมัยนั้นช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลง มีเสียงคัดค้านพอสมควร แต่การปรับตัวของเจ้าของป้าย เพื่อลดภาระภาษีที่ดำเนินไปตามกลไกการปรับตัว จนในที่สุด ปัญหาภาษีป้ายหฤโหดก็จางหายไป ทำให้อัตราภาษีป้ายระดับใหม่เป็นที่ยอมรับกันโดยปริยาย[3] อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องอัตราภาษีป้ายยังคงมีปัญหาถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากนับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องอัตราภาษีป้ายอีกเลย จึงมีแนวโน้มสมควรที่จะปรับเปลี่ยนอัตราภาษีป้ายใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน หรือให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

โดยสรุป ปัจจุบันพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหนึ่งครั้ง คือ พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 40 มาตรา แบ่งออกเป็น 7 หมวด และบทเฉพาะกาล รวมทั้งบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติ และมีการออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ถึงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2553)

3.1.1 นิยามของคำว่าป้าย

ป้าย หมายถึง ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

ดังนั้นองค์ประกอบของป้ายตามนิยามของคำว่าป้าย อาจแยกได้ดังนี้

1. ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือ

2. ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ และ

3. ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

3.1.2 วัตถุประสงค์ของภาษีป้าย

จากการศึกษาความเป็นมาและพัฒนาการของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 รวมทั้งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ทำให้สามารถจำแนกวัตถุประสงค์ของกฎหมายภาษีป้ายได้ดังต่อไปนี้

---

[3] ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ และคณะ, รายงานการวิจัยแนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 4-13.

ก) วัตถุประสงค์ทางการเมือง เพื่อการส่งเสริมและอนุรักษ์ความเป็นไทย

วัตถุประสงค์นี้ ถือได้ว่า เป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์แรกที่ทำให้มีการก่อกำเนิดภาษีป้ายในประเทศไทยขึ้น เนื่องจากมีที่มาทางการเมือง ตามนโยบายชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ต้องการจะส่งเสริมและอนุรักษ์ความเป็นไทย โดยเฉพาะภาษาไทย จากการศึกษาที่มาและพัฒนาการของของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ในการจัดเก็บภาษีป้ายเริ่มแรกนั้น ได้มีการกำหนดให้อัตราภาษีป้ายแตกต่างกัน คือ กำหนดให้ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน *อัตราต่ำกว่า* ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ หรือ ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย จึงทำให้ป้ายที่มีอักษรไทยล้วนเสียภาษีป้าย *น้อยกว่า* ป้ายอื่นๆ ที่มีอักษรต่างประเทศปนอยู่ หรือไม่มีอักษรไทยเลย ซึ่งเป็นการกำหนดที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า หากต้องการที่จะเสียภาษีป้ายในอัตราที่ต่ำกว่าป้ายอื่นๆ สำหรับขนาดพื้นที่ที่เท่ากัน ก็ต้องทำป้ายเป็นอักษรไทยล้วน

ดังนั้น ภาษีป้ายจึงมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้ใช้ภาษาไทยและอนุรักษ์ภาษาไทย อันเป็นภาษาประจำชาติของไทย และปัจจุบันหลักการนี้ก็ยังคงอยู่ แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีป้ายกี่ครั้งแล้วก็ตาม

ข) วัตถุประสงค์ในการอำนวยรายได้ให้แก่ท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ที่ควบคู่กับการส่งเสริมและอนุรักษ์ภาษาไทยคือ วัตถุประสงค์ในการอำนวยรายได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีประเภทใดก็ตาม ย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยรายได้ให้แก่รัฐ และภาษีถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐ ทำให้รัฐสามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อการสาธารณะได้ ภาษีโดยทั่วไปจึงมีลักษณะของการบังคับ เป็นการถาวร ไม่มีผลตอบแทนโดยตรงและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นภาษีป้ายจึงมีวัตถุประสงค์ในการอำนวยรายได้และมีลักษณะทั่วไปเหมือนภาษีอื่นๆ เช่นกัน

เมื่อได้มีการแยกภาษีป้ายออกจากประมวลรัษฎากร ให้ภาษีป้ายเป็นภาษีของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) สรรพากรไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีป้ายอีกต่อไป ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ภาษีป้ายจึงเป็นรายได้ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองและการคลังให้แก่ท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนได้อย่างคล่องตัว จากการเปลี่ยนแปลงในเรื่องอัตราภาษีป้ายในปี 2535 ทำให้ภาษีป้ายนำรายได้มาสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากเดิมพอสมควร อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายปัจจัยที่ทำให้รายได้ของท้องถิ่นที่จัดหาเองไม่เพียงพอต่อรายจ่าย และมีผู้เห็นว่าภาษีป้ายที่จัดเก็บได้นั้นเป็นรายได้จำนวนน้อย เมื่อเทียบกับรายได้อื่นๆ ของท้องถิ่น จึงสมควรต้องหาแนวทางเพื่อปรับปรุงการจัดเก็บภาษีป้าย ให้อำนวยรายได้แก่ท้องถิ่นยิ่งขึ้น เช่น การเสนอให้เพิ่มอัตราภาษีป้ายขึ้น การเปลี่ยนแปลงวิธีการการจัดเก็บภาษีป้ายใหม่ หรือ เพิ่มศักยภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยิ่งขึ้น เป็นต้น

ค) วัตถุประสงค์ในการควบคุมเกี่ยวกับป้าย

วัตถุประสงค์ในการควบคุมเกี่ยวกับป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ยังไม่มีความชัดเจนนัก และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมป้ายโดยตรงในกฎหมายภาษีป้าย ทั้งๆ ที่ป้ายที่อยู่ในขอบข่ายจะต้องเสียภาษีป้ายนั้น ครอบคลุมป้ายเกือบทุกชนิดก็ตาม แต่อาจกล่าวได้ว่า ภาษีป้ายเป็นการควบคุมเกี่ยวกับป้ายโดยอ้อม คือ เป็นการควบคุมในเชิงปริมาณจำนวนป้าย หรือขนาดของป้าย อันอาจส่งผลในเรื่องของความปลอดภัยและบดบังทัศนียภาพเป็นมลทัศน์ต่อไปได้ เพราะภาษีถือว่าเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งของผู้ประกอบการ หากมีป้ายจำนวนมาก ก็ย่อมต้องเสียภาษีป้ายจำนวนมาก และหากสร้างป้ายขนาดใหญ่ ก็ย่อมเสียภาษีป้ายมากกว่าป้ายขนาดเล็ก เนื่องจากภาษีป้ายนั้นคำนวณตามขนาดพื้นที่ของป้ายนั้น ดังนั้น การที่จะประหยัดภาษีป้ายได้จึงต้องสร้างป้ายจำนวนไม่มากและมีขนาดไม่ใหญ่มากนัก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการควบคุมจำนวนของป้ายและขนาดของป้ายโดยอ้อมของภาษีป้ายนี้อาจไม่มีผลมากนัก เพราะพิจารณาจากจำนวนป้ายที่เห็นในปัจจุบัน เกิดความรกรุงรัง ไม่เป็นระเบียบของป้าย และมีป้ายขนาดใหญ่เกิดขึ้นมากมาย สามารถพบเห็นได้ทั่วไป ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากผลประโยชน์ที่ได้รับจากการโฆษณาหรือติดตั้งป้าย มีความคุ้มค่ามากกว่าจำนวนภาษีป้ายที่เสีย โดยเฉพาะตามพื้นที่เส้นทางการจราจรที่ติดขัด และมีคนทั่วไปสัญจรผ่านไปมาจำนวนมาก ยิ่งมีโอกาสที่จะได้โฆษณาผลิตภัณฑ์หรือสินค้าได้มาก และส่วนหนึ่งอาจเกิดจากปัจจัยที่ไม่เหมาะสมของอัตราภาษีป้ายที่มีความล้าสมัยและไม่ได้มีการปรับปรุงมาเป็นระยะเวลานานพอสมควร

ดังนั้น ปัจจุบันวัตถุประสงค์ในการควบคุมเกี่ยวกับป้ายนี้ จึงควรเพิ่มความสำคัญและส่งเสริมให้มีความชัดเจนขึ้น เพราะหากไม่มีการบัญญัติการควบคุมเกี่ยวกับป้ายในกฎหมายภาษีป้ายให้ชัดเจน ก็อาจทำให้วัตถุประสงค์ในการอำนวยรายได้ให้แก่ท้องถิ่น และการการส่งเสริมและอนุรักษ์ภาษาไทย ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้เท่าที่ควร เนื่องจาก บทบัญญัติของภาษีป้ายยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์ว่าควรเป็นไปเพื่อระดมรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเดียว หรือเพื่อการควบคุมเกี่ยวกับป้าย หรือทั้งสองอย่าง เพราะความแน่นอนในเรื่องวัตถุประสงค์นี้ จะช่วยให้กำหนดอัตราภาษีป้ายที่เหมาะสม และช่วยในการบริหารการขออนุญาตติดตั้งป้ายที่มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งหากวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนจะทำให้การเสียภาษีป้าย และการขออนุญาตติดตั้งป้ายกลายเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของผู้เสียภาษี[4] เมื่อตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ยังไม่มีบทบัญญัติในการควบคุมเกี่ยวกับป้ายที่ชัดเจน ได้มีผู้นำเสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในการควบคุมเกี่ยวกับป้าย โดยต้องมีการขออนุญาตติดตั้งป้ายก่อน ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะนี้ และได้ศึกษาเพิ่มเติม เพื่อเสนอหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมการติดตั้งป้ายขนาดใหญ่ เพื่อการติดตั้งป้ายที่ความปลอดภัยและสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม

---

[4] ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ และคณะ, รายงานการวิจัย แนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2537), หน้า 4-14.

3.1.3 โครงสร้างภาษีป้าย

ก) ฐานภาษีป้าย การกำหนดฐานภาษี คือ การกำหนดสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้ต้องมีการเสียภาษี และการกำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษี[5] สำหรับภาษีป้ายมีการกำหนดฐานภาษีดังนี้

1) ผู้มีหน้าเสียภาษี และ กรณีให้ถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย คือดังนี้

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย คือ ***เจ้าของป้าย***[6] แต่กรณีเจ้าของป้ายอยู่นอกประเทศไทยให้ตัวแทนหรือ ผู้แทนในประเทศไทย มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทนเจ้าของป้าย[7]

และในกรณีที่เจ้าของป้ายตาย เป็นผู้ไม่อยู่ เป็นคนสาบสูญ เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ให้ผู้จัดการมรดก ผู้ครอบครองทรัพย์มรดกไม่ว่าจะเป็นทายาทหรือผู้อื่น ผู้จัดการทรัพย์สิน ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์ แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทนเจ้าของป้าย[8]

ดังนั้น โดยหลักแล้ว ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 คือ *เจ้าของป้าย* ส่วนกรณีอื่นๆ นั้นเป็นกรณีที่เจ้าของป้ายไม่อาจยื่นแบบแสดงรายการได้ กฎหมายจึงกำหนดให้มีผู้ทำหน้าที่ในการยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทนเจ้าของป้าย เพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในทางปฏิบัติ ในการเสียภาษีของทั้งตัวผู้เสียภาษีป้ายและพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีป้าย เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้แน่นอนว่าให้ใครมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทน

กรณีให้ถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย[9] คือ กรณีที่ปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ไม่มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย ผู้ที่ให้ถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย ตามลำดับดังนี้

(1). ผู้ครอบครองป้ายนั้น กรณีไม่อาจหาตัวเจ้าของป้ายได้

(2). เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดงอยู่ กรณีไม่อาจหาตัวผู้ครอบครองป้ายนั้น

และในกรณีป้ายที่ติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่น และมีพื้นที่เกิน 2 ตารางเมตร ต้องมีชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายเป็นตัวอักษรไทยที่ชัดเจน ที่มุมขวาด้านล่างของป้าย และให้ข้อความนั้นได้รับยกเว้นภาษีป้ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[10]

---

[5] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547). หน้า 142.

[6] มาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[7] มาตรา 12 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[8] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[9] มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[10] มาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2534)

2) สิ่งที่เป็นมูลเหตุในการเสียภาษี *ป้ายที่ต้องเสียภาษี* คือ ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น[11]

ป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษี[12] มีดังต่อไปนี้

มาตรา 8 เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายดังต่อไปนี้

(1) ป้ายที่แสดงไว้ ณ โรงมหรสพและบริเวณของโรงมหรสพนั้นเพื่อโฆษณามหรสพ

(2) ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้าหรือที่สิ่งหุ้มห่อหรือบรรจุสินค้า

(3) ป้ายที่แสดงไว้ในบริเวณงานที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราว

(4) ป้ายที่แสดงไว้ที่คน หรือสัตว์

(5) ป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน ทั้งนี้ เพื่อหารายได้ และแต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์

กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2535) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 8(5) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 รัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้ป้ายตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 ต้องเป็นป้ายที่มีพื้นที่ไม่เกินหนึ่งตารางเมตร

ต่อมาได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ.2542) ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) และให้ป้ายตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ต้องเป็นป้ายที่มีพื้นที่ไม่เกินสามตารางเมตร

ดังนั้น เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน ทั้งนี้ เพื่อหารายได้ และแต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกินสามตารางเมตร แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ แสดงว่าป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ไม่ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องเสียภาษีป้าย

(6) ป้ายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

---

[11] มาตรา 6 นิยามคำว่า “ป้าย”แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[12] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

(7) ป้ายขององค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ

(8) ป้ายของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(9) ป้ายของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่แสดงไว้ ณ อาคารหรือบริเวณของโรงเรียนเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น

(10) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตรซึ่งค้าผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตน

(11) ป้ายของวัด หรือผู้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่การศาสนาหรือการกุศลสาธารณะโดยเฉพาะ

(12) ป้ายของสมาคมหรือมูลนิธิ

(13) ป้ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งมีด้วยกัน 5 ฉบับ คือ

ฉบับแรก คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับ

(1) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่รถยนต์ส่วนบุคคล รถจักรยานยนตร์ รถบดถนน หรือรถแทรกเตอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

(2) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(3) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะนอกเหนือจาก (1) และ (2) โดยมีพื้นที่ไม่เกินห้าร้อยตารางเซนติเมตร

ซึ่งมีเหตุผลในการออกกฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรยกเว้นภาษีป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะบางประเภท จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

ฉบับที่สอง คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540) ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ปีการท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2541 - 2542 ที่มีข้อความ “ปีท่องเที่ยวไทย 2541 - 2542” หรือ“Amazing Thailand 1998 - 1999” หรือตราสัญลักษณ์ปีท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2541 -2542 ที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกำหนดแสดงไว้ด้วย โดยเจ้าของป้ายจะโฆษณาแสดงชื่อยี่ห้อหรือเครื่องหมายการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งในสิบของพื้นที่ป้าย และต้องแสดงไว้ ณ ส่วนล่างของป้ายเท่านั้นทั้งนี้ สำหรับป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542

ฉบับที่สาม คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2542) ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับ

(1) ป้ายที่มีข้อความโฆษณาประชาสัมพันธ์การแข่งขันกีฬาเอเชี่ยนเกมส์ ครั้งที่ 13 หรือที่แสดงสัญลักษณ์อย่างเป็นทางการหรือสัญลักษณ์ตัวนำโชคอย่างเป็นทางการของการจัดการแข่งขันกีฬาดังกล่าวและติดตั้งหรือแสดงไว้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541

(2) ป้ายที่มีข้อความโฆษณาประชาสัมพันธ์การแข่งขันกีฬาเฟสปิกเกมส์ ครั้งที่ 7 หรือที่แสดงสัญลักษณ์อย่างเป็นทางการหรือสัญลักษณ์ตัวนำโชคอย่างเป็นทางการของการจัดการแข่งขันกีฬาดังกล่าว และติดตั้งหรือแสดงไว้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ถึงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ โดยจะมีการโฆษณาแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งในสิบของพื้นที่ป้ายและต้องแสดงไว้ ณ ส่วนล่างของป้ายเท่านั้น

ฉบับที่สี่ คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2543) ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการ“เชื่อมั่นเมืองไทย - บีโอไอแฟร์ 2000” ที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดโดยเจ้าของป้ายจะโฆษณาแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งในสิบของพื้นที่ป้าย และต้องแสดงไว้ ณ ส่วนล่างของป้ายเท่านั้นทั้งนี้ สำหรับป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ถึงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543

และฉบับล่าสุด คือ กฎกระทรวงยกเว้นภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์การจัดการแข่งขันกีฬาเอเชี่ยนมาเชี่ยลอาร์ทเกมส์ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 พ.ศ.2553[13]

และการยกเว้นภาษีป้าย ตาม มาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 กำหนดให้ป้ายที่มีพื้นที่เกินสองตารางเมตรที่ติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่น ต้องแสดงชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายเป็นอักษรไทย โดยการแสดงชื่อและที่อยู่ดังกล่าวให้ได้รับการยกเว้นภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2535) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

---

[13] กฎกระทรวงยกเว้นภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์การจัดการแข่งขันกีฬาเอเชี่ยนมาเชี่ยลอาร์ทเกมส์ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 พ.ศ.2553 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และมาตรา 8 (13) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 33 และมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์การจัดการแข่งขันกีฬาเอเชี่ยนมาเชี่ยลอาร์ทเกมส์ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 โดยเจ้าของป้ายจะโฆษณาแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งในสิบของพื้นที่ป้ายและต้องแสดงไว้ ณ ส่วนล่างของป้ายเท่านั้น

ทั้งนี้ สำหรับป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ถึงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2552 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม127/ตอนที่ 10 ก/หน้า 24/12 กุมภาพันธ์ 2553)

ข้อความที่แสดงชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายที่เป็นตัวอักษรไทยที่มุมขวาด้านล่างของป้ายซึ่งติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นและมีพื้นที่เกินสองตารางเมตร หากส่วนที่มีข้อความดังกล่าว ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดอยู่นอกขอบเขตของป้าย ให้คิดภาษีส่วนที่มีข้อความดังกล่าวที่อยู่นอกขอบเขตป้ายตามอัตราของป้ายที่มีอักษรไทยล้วน แต่ถ้าส่วนที่อยู่นอกขอบเขตของป้ายมีพื้นที่ไม่เกินหนึ่งในสิบของป้ายให้ได้รับยกเว้นภาษีป้าย

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการติดตั้ง แต่กำหนดลักษณะของป้ายเป็นสำคัญ ถึงแม้จะได้มีการนิยามคำว่า “ป้าย” ที่อยู่ในขอบข่ายต้องเสียภาษีป้าย ไว้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมป้ายเกือบจะทุกประเภทก็ตาม แต่ก็ได้มีการบัญญัติยกเว้น “ป้าย” ที่ไม่ต้องเสียภาษีป้ายจำนวนมากเช่นกัน อีกทั้งการยกเว้นป้ายบางประเภทยังอาจก่อให้เกิดความลักลั่นของกฎหมาย ความไม่ทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงและความไม่เป็นธรรมสำหรับผู้เสียภาษีป้าย เพราะต้องอาศัยการตีความ เนื่องจากบทบัญญัติมีความไม่ชัดเจนในบางกรณี

ข) วิธีการคำนวณภาษีป้าย

1) วิธีการประเมินภาษีป้าย มีสาระสำคัญดังนี้

เมื่อผู้เสียภาษีป้ายได้ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีป้ายแล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้ายที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้าย[14] แล้วแจ้งการประเมินเป็นหนังสือไปยังเจ้าของป้าย

กรณีไม่มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย และไม่อาจหาตัวเจ้าของป้ายนั้นได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งการประเมินภาษีป้ายเป็นหนังสือไปยังผู้ครอบครองป้ายนั้น[15] และถ้าไม่อาจหาตัวผู้ครอบครองป้ายนั้นได้ ให้แจ้งการประเมินภาษีป้ายเป็นหนังสือไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดงอยู่ ตามลำดับ[16]

2) การกำหนดอัตราภาษีป้าย อัตราภาษีป้าย แยกเป็น การคิดอัตราภาษีป้าย และ หลักเกณฑ์การคำนวณพื้นที่ป้าย พิจารณาได้จาก บัญชีอัตราภาษีป้าย[17] และกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ออกตามความพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ดังต่อไปนี้

การคิดอัตราภาษีป้ายในปัจจุบัน มีดังนี้

---

[14] มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[15] คำว่า ผู้ครอบครองป้าย หมายถึง ผู้ครอบครองตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา, หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่, หน้า 154.)

[16] มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[17] บัญชีอัตราภาษีป้าย แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับ 2) พ.ศ. 2534

(1) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วนให้คิดอัตรา 3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร

(2) ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศและหรือปนกับภาพและหรือเครื่องหมายอื่นให้คิดอัตรา 20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร

(3) ป้ายดังต่อไปนี้ ให้คิดอัตรา 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร

(ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่

(ข) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ

(4) ป้ายตาม (1) (2) หรือ (3) ซึ่งมีข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่เคลื่อนที่ หรือเปลี่ยนเป็นข้อความ เครื่องหมายหรือภาพอื่นได้ โดยเครื่องจักรกลหรือโดยวิธีใด ๆ ให้คิดอัตราภาษีตามจำนวนข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพ หรือตามระยะเวลาที่ข้อความเครื่องหมาย หรือภาพปรากฏอยู่ในป้าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้ายังไม่ได้ออกกฎกระทรวงให้คิดอัตราภาษีตามบัญชีอัตราภาษีป้ายนี้

(5) ป้ายที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขตามมาตรา 14 (3) ให้คิดอัตราตาม (1) (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี และ ให้เสียเฉพาะจำนวนเงินภาษีที่เพิ่มขึ้น

หลักเกณฑ์การคำนวณพื้นที่ภาษีป้าย[18]

(1) พื้นที่ของป้ายไม่ว่าจะมีรูปร่างหรือลักษณะอย่างไร ให้คำนวณ ดังนี้

(ก) ถ้าเป็นป้ายที่มีขอบเขตกำหนดได้ให้เอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนยาวที่สุดของขอบเขตป้ายเป็นตารางเซนติเมตร

(ข) ถ้าเป็นป้ายที่ไม่มีขอบเขตกำหนดได้ ให้ถือว่าตัวอักษรภาพ หรือเครื่องหมายที่อยู่ริมสุดเป็นขอบเขตสำหรับกำหนดส่วนกว้างที่สุดและยาวที่สุด แล้วคำนวณตาม (ก)

(2) ป้ายตามที่กำหนดในอัตราภาษีป้าย เมื่อคำนวณพื้นที่ของป้ายแล้ว

(ก) ถ้ามีเศษเกินกึ่งหนึ่งของ 500 ตารางเซนติเมตรให้นับเป็น 500 ตารางเซนติเมตร ถ้าไม่เกินกึ่งหนึ่งให้ปัดทิ้ง

(ข) ถ้ามีอัตราที่ต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 200 บาท

การคำนวณภาษีป้าย คำนวณจากพื้นที่ของป้ายคูณด้วยอัตราภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยสรุป คือ

ภาษีป้าย = พื้นที่ป้าย x อัตราภาษีป้าย

[18] มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ประกอบบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7)

ตารางที่ 1 แสดงการคำนวณพื้นที่ป้ายในปัจจุบัน

ป้าย	วิธีการคำนวณพื้นที่	หน่วย
ป้ายที่มีขอบเขตกำหนด	ส่วนกว้างที่สุด x ส่วนที่ยาวที่สุด	ตารางเซนติเมตร
เมื่อคำนวณพื้นที่ของป้ายแล้ว	กรณี เศษเกินกึ่งหนึ่งของ 500 ตารางเซนติเมตร นับเป็น 500 ตารางเซนติเมตร	
	กรณี ไม่เกินกึ่งหนึ่งของ 500 ตารางเซนติเมตรให้ปัดทิ้ง	

ดังนั้น การคำนวณพื้นที่ป้ายจึงแบ่งป้ายออกเป็น 2 ประเภท คือ ป้ายที่มีขอบเขตกำหนด กับ ป้ายที่ไม่มีขอบเขตกำหนด โดยคิดจากส่วนที่กว้างที่สุดคูณกับส่วนที่ยาวที่สุด และมีหน่วยคิดเป็นตารางเซนติเมตร

ตารางที่ 2 ตารางแสดงอัตราภาษีป้าย

ป้าย		อัตรา
กรณีมีอักษรไทย	1.อักษรไทยล้วน	3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
	2.อักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ/ปนกับภาพ/เครื่องหมายอื่น	20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
	3.อักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ	40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
กรณีไม่มีอักษรไทย	ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพ หรือเครื่องหมายใดๆ หรือไม่	40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
กรณีมีอัตราที่ต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท		ป้ายละ 200 บาท

ข้อสังเกต ตามอัตราภาษีป้าย มีการกำหนดในเรื่องของตัวอักษร ซึ่งมีอัตราที่แตกต่างกันมาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดการหลีกเลี่ยงภาษีป้ายได้ เช่น กรณีการนำอักษรไทยขนาดเล็กมาเขียนไว้ข้างบนอักษรต่างประเทศ เพื่อทำให้เสียภาษีในอัตราที่ต่ำลง ในกรณีนี้นอกจากจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์เริ่มแรกของการส่งเสริมอนุรักษ์ภาษาไทยแล้ว ยังไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีอื่นๆ ที่เสียภาษีป้ายอย่างถูกต้องด้วย

ค) วิธีการจัดเก็บภาษีป้าย

1) หลักเกณฑ์การชำระภาษี จำแนกเป็นดังนี้

การชำระภาษีป้าย ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายต้องชำระภาษีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน และให้ถือว่าวันที่ชำระภาษีต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นวันชำระภาษีป้าย

วิธีการชำระภาษีป้ายจะกระทำโดยการส่งธนาณัติ หรือตั๋วแลกเงินของธนาคารที่สั่งจ่ายเงินให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หรือโดยวิธีอื่นตามที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยกำหนดแทนการชำระต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การชำระภาษีป้ายตามธนาคารต่างๆ ที่ให้บริการรับชำระภาษีป้าย เป็นต้น และถือว่าวันที่ทำการส่งเป็นวันชำระภาษีป้าย[19] และการชำระภาษีป้ายที่ถือว่าเป็นการสมบูรณ์เมื่อได้รับใบเสร็จรับเงินที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ลงลายมือชื่อรับเงินแล้ว[20]

ผู้เสียภาษีป้ายสามารถขอผ่อนชำระเป็นสามงวด งวดละเท่าๆกันก็ได้ กรณีภาษีที่ต้องชำระ มีจำนวนตั้งแต่ 3,000 บาทขึ้นไป โดยแจ้งความจำนงเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนครบกำหนดเวลาชำระ (ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน)[21] และผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายแสดงหลักฐานการเสียภาษีป้ายไว้ ณ ที่เปิดเผยในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการ

ภาษีป้ายจำนวนใดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งการประเมินแล้ว ถ้ามิได้ชำระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือเป็น *ภาษีป้ายค้างชำระ* ซึ่งจะมีผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ภาษีป้าย มีอำนาจยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายที่ค้างชำระ เพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่าย ได้โดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด

สถานที่ยื่นแบบแสดงรายการ[22] ได้แก่

(1) สำนักงานหรือที่ว่าการของราชการส่วนท้องถิ่นที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดงอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

(2) สำนักงานหรือที่ว่าการของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งการจดทะเบียนยานพาหนะได้กระทำในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

(3) สถานที่อื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนด โดยประกาศหรือโฆษณาให้ทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศหรือโฆษณา

2) ระยะเวลาการชำระภาษี

---

[19] มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[20] พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา, หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่, หน้า 154.

[21] มาตรา 19ทวิ แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[22] มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

กำหนดเวลาที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายนั้น กำหนดให้ยื่นภายในเดือนมีนาคมของปี[23] โดยเสียภาษีป้ายเป็นรายปี[24] แต่ในกรณีดังต่อไปนี้[25] ให้ยื่นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ติดตั้งหรือแสดงป้าย

(1) ติดตั้งหรือแสดงป้ายอันต้องเสียภาษีภายหลังเดือนมีนาคม

(2) ติดตั้งหรือแสดงป้ายใหม่แทนป้ายเดิมและมีพื้นที่ ข้อความ ภาพ และเครื่องหมายอย่างเดียวกับป้ายเดิมที่ได้เสียภาษีป้ายแล้ว

(3) เปลี่ยนแปลงแก้ไขพื้นที่ป้าย ข้อความ ภาพ หรือเครื่องหมายบางส่วนในป้ายที่ได้เสียภาษีป้ายแล้ว อันเป็นเหตุให้ต้องเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้น

กรณีป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปี และให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย

กรณีการยื่นเป็นรายงวดนี้มีการคิดโดยเริ่มนับแบ่งเป็น 4 งวด คือ เดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม จะต้องเสียภาษีตลอดทั้งปี (รายปี) เดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน เสียภาษี 3 ใน 4 ส่วน เดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายนเสียภาษี 2 ใน 4 ส่วน และเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม เสียภาษี 1 ใน 4 ส่วน แล้วแต่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกเมื่อใด โดยที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลารื้อถอนป้ายไว้ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ หากต้องการติดตั้งป้ายเพียง 1 เดือน ถ้าติดตั้งเดือนมกราคม ก็ต้องเสียภาษีทั้งปี แต่ถ้าติดตั้งเดือนธันวาคม เสียภาษีเพียง 1 ใน 4 ส่วนเท่านั้น อาจทำให้ไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีป้ายได้

สำหรับแบบแสดงรายการภาษีป้ายนั้นเป็นไปตามแบบ ภ.ป. 1 ซึ่งจะระบุแบบแสดงรายการภาษีป้ายประจำปีพ.ศ.ใด (เสียภาษีป้ายเป็นรายปี) ชื่อเจ้าของป้าย ชื่อสถานที่ประกอบการค้าและกิจการอื่นๆ และรายละเอียดอื่นๆ ได้แก่ ประเภทป้าย ขนาดป้าย เนื้อที่ป้าย จำนวนป้าย และข้อความ หรือภาพ หรือเครื่องหมายที่ปรากฏในป้ายโดยย่อ และสถานที่ติดตั้งป้ายและวันที่ติดตั้งป้าย เป็นต้น และในด้านหลังแบบนั้นจะมีบันทึกการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ว่าทำการประเมินตามรายการที่ปรากฏในแบบแสดงรายการภาษีป้ายดังกล่าวแล้ว

3) หน่วยงานจัดเก็บภาษีป้าย ผู้มีอำนาจจัดเก็บภาษีป้าย คือ ราชการส่วนท้องถิ่น[26] ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล* องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองท้องถิ่น

---

[23] มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510

[24] มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[25] มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[26] มาตรา 6 นิยามคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 เพิ่มโดย พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับ 2) พ.ศ. 2534

อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล

โดยมีเขตราชการส่วนท้องถิ่น[27] ดังต่อไปนี้

(1) เขตเทศบาล

(2) เขตสุขาภิบาล (ปัจจุบัน คือ เขตเทศบาล)

(3) เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ในทางปฏิบัติไม่มีการจัดเก็บ)

(4) เขตกรุงเทพมหานคร

(5) เขตเมืองพัทยา

(6) เขตองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือ เขตองค์การบริหารส่วนตำบล[28]

ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีป้ายนั้น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมีกองรายได้ สำนักการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีป้าย

ง) การระงับข้อพิพาททางภาษีป้าย ได้แก่

1) การระงับข้อพิพาทโดยฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ข้อพิพาทภาษีป้าย มีขั้นตอนดังต่อไปนี้[29]

(1) เมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย*ได้รับแจ้ง*การประเมินภาษีป้ายแล้ว เห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้อง มีสิทธิอุทธรณ์การประเมินต่อผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ภายใน 30 วัน นับ

---

* มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล โดยให้สุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ดังนั้น ในปัจจุบันสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จึงหมายถึง เทศบาล ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

[27] มาตรา 6 นิยามคำว่า “เขตราชการส่วนท้องถิ่น” แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534

[28] ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีป้าย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

“ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีป้าย ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น”

[29] มาตรา 30 ถึง มาตรา 33 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

แต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน โดยต้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการชำระภาษีป้าย

(2) ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยอาจมีหนังสือเรียกผู้อุทธรณ์มาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ และแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ทำการประเมินโดยเร็ว

(3) ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย มีอำนาจยกอุทธรณ์ได้ในกรณี

(3.1) ผู้อุทธรณ์ไม่ยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(3.2) ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียก ไม่ยอมให้ถ้อยคำ หรือไม่ยอมส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(4) เมื่อผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลแล้ว หากผู้อุทธรณ์เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย การอุทธรณ์นั้นเป็นอันยุติ แต่หากไม่เห็นด้วย ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาล ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่มีการยกอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งผู้อุทธรณ์จะฟ้องคดีต่อศาลได้นั้น จะต้องดำเนินตามขั้นตอนตามข้อ 1 ก่อน

(5) กรณีที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ถึงที่สุดให้คืนเงินค่าภาษีป้ายให้แก่ผู้อุทธรณ์ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยเร็วเพื่อมาขอรับเงินคืนภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

2) การระงับข้อพิพาทโดยฝ่ายตุลาการ การระงับข้อพาทโดยฝ่ายตุลาการจะต้องดำเนินตามขั้นตอนในการอุทธรณ์การประเมินต่อผู้บริหารท้องถิ่นก่อน คือ หากผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลแล้วไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาล ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่มีการยกอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับ **การยึด การอายัด และการขายทอดตลาด** มีสาระสำคัญ ดังนี้[30] เมื่อมีภาษีป้ายค้างชำระ ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายที่ค้างชำระ เพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่าย ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยกำหนดได้ โดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด

---

[30] มาตรา 20 ถึง มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่หักค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดแล้วเหลือเท่าใด ต้องใช้ชำระเป็นค่าภาษีป้าย และถ้ายังมีเงินเหลืออยู่อีกก็ให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้น แต่หากผู้ใดเสียภาษีป้ายโดยไม่มีหน้าที่ต้องเสีย หรือเสียเกินกว่าที่ควรต้องเสีย ผู้นั้นก็มีสิทธิได้รับเงินคืน โดยต้องยื่นคำร้องเพื่อรับคืนภายใน 1 ปีนับแต่วันที่เสียภาษี และผู้ยื่นคำร้องต้องส่งเอกสาร หลักฐานหรือคำชี้แจงใด ๆ ประกอบคำร้องด้วย และผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย จะสั่งถอนการยึดหรืออายัดนั้น หากมีการชำระภาษีป้ายที่ค้างชำระ ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยครบถ้วนก่อนการขายทอดตลาดแล้ว

จ) บทกำหนดโทษ

1) บทกำหนดโทษทางแพ่ง ได้แก่ เงินเพิ่ม สำหรับผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย ดังต่อไปนี้ [31]

(1) เสียเงินเพิ่ม *ร้อยละ 10 ของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย* กรณีไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายภายในเวลาที่กำหนด แต่ให้เสียเงินเพิ่ม *ร้อยละ 5 ของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย* ถ้าได้มีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้แจ้งให้ทราบถึงการละเว้นไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายนั้น

(2) เสียเงินเพิ่ม *ร้อยละ10 ของภาษีป้ายที่ประเมินเพิ่มเติม* กรณียื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายโดยไม่ถูกต้อง ทำให้ต้องเสียภาษีป้ายลดน้อยลง เว้นแต่กรณีที่เจ้าของป้ายได้มาขอแก้ไขแบบแสดงรายการภาษีป้ายให้ถูกต้องก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมิน และ

(3) เสียเงินเพิ่ม *ร้อยละ 2 ต่อเดือน ของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย* โดยเศษของเดือนให้นับเป็นหนึ่งเดือน กรณีไม่ชำระภาษีป้ายภายในเวลาที่กำหนด และไม่ให้นำเงินเพิ่มในกรณีอื่นมาคำนวณเป็นเงินเพิ่มในกรณีนี้ด้วย_และให้ถือว่า เงินเพิ่มทุกกรณี เป็นภาษีป้าย ทั้งสิ้น

2) บทกำหนดโทษทางอาญา โทษทางอาญา ได้แก่ จำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังต่อไปนี้[32]

(1) *โทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับตั้งแต่ 5,000 บาท ถึง 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ* กรณีรู้อยู่แล้วหรือโดยจงใจแจ้งข้อความอันเป็นเท็จให้ถ้อยคำเท็จ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงเพื่อหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีป้าย

(2) *โทษปรับตั้งแต่ 5,000 บาท ถึง 50,000 บาท* กรณีจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย

(3) *โทษปรับวันละ 100 บาท* เรียงรายวันตลอดระยะเวลาที่กระทำความผิด กรณีไม่ปฏิบัติตามมาตรา 7 วรรคสาม

---

[31] มาตรา 25 และ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

[32] มาตรา 34 ถึง มาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534

(4) *โทษปรับตั้งแต่ 1,000 บาท ถึง 10,000 บาท* กรณีไม่แจ้งการรับโอนป้ายตามมาตรา 16 หรือไม่แสดงการเสียภาษีป้ายตามมาตรา 19 ตรี

(5) *โทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับตั้งแต่ 1,000 บาท ถึง 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ* กรณีขัดขวางการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 27 (1) หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 27 (2)

3.2 การกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการขออนุญาตติดตั้งป้ายภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

3.2.1 นิยามของคำว่า ป้าย ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ความหมายคำว่า “อาคาร” ตามกฎหมายควบคุมอาคาร ให้หมายความรวมถึง ป้าย หรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ที่มีลักษณะ ดังนี้

1) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะ และมีขนาดเกิน 1 ตารางเมตร หรือ น้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกิน 10 กิโลกรัม หรือ

2) ที่ติดหรือตั้งห่างจากที่สาธารณะ ซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วมีระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และต้องมีขนาด พื้นที่ หรือน้ำหนักตามที่กำหนดในกฎหมาย คือ กฎกระทรวง (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2533 กำหนดให้ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดความกว้างของป้ายเกินห้าสิบเซนติเมตรหรือยาวเกินหนึ่งเมตรหรือเนื้อที่ของป้ายเกินห้าพันตารางเซนติเมตร หรือมีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินสิบกิโลกรัม

ข้อสังเกต ตามนิยามนี้ได้กล่าวถึงป้าย โดยที่มีการกำหนดในเรื่อง สถานที่ติดตั้ง ขนาดของป้าย และน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายด้วย ต่างจากพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ที่มิได้มีการกำหนดไว้เลย อาจเป็นเพราะแนวความคิดและวัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองฉบับแตกต่างกัน คือ ฉบับหนึ่งมุ่งเน้นที่การควบคุมอาคาร แต่อีกฉบับเป็นเรื่องของการจัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีป้าย อย่างไรก็ตาม เพื่อทำให้วัตถุประสงค์ในด้านของการควบคุมเกี่ยวกับป้ายตามกฎหมายภาษีป้ายมีความชัดเจนขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดให้มีลักษณะที่สอดคล้องกันด้วย ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบการติดตั้งป้ายขนาดใหญ่ยิ่งขึ้น อีกทั้งสามารถตรวจสอบเพื่อจัดเก็บภาษีป้ายได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยยิ่งขึ้น หากมีการประสานงานและร่วมมือกันของผู้บังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว

3.2.2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคาร

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อกำหนดมาตรการในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร รวมทั้งให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้การควบคุมอาคารเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

กฎหมายควบคุมอาคาร คือ กฎหมายที่ต้องการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง มีระบบความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้อาคาร ความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม และมีการจัดการด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม[33]

กฎหมายควบคุมอาคาร ประกอบไปด้วย กฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกสองครั้ง และมีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียด คือ กฎกระทรวง สำหรับป้ายนั้นมีกฎกระทรวง (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2533 ได้กำหนดลักษณะของป้าย หรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่ติด หรือตั้งไว้ใกล้ที่สาธารณะที่เป็นอาคาร[34] และมีระเบียบ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดรายละเอียดของแต่ละท้องถิ่นด้วย เช่น ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา พ.ศ.2522 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 เป็นต้น

ขอบเขตการบังคับใช้ ตามกฎหมายควบคุมอาคารไม่ได้ใช้บังคับทั่วประเทศจะต้องมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ในท้องที่นั้นๆก่อน เรียกว่า “เขตควบคุมอาคาร” ซึ่งการก่อสร้าง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นๆก่อน เว้นแต่ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน และโรงมหรสพ แม้อยู่นอกเขตควบคุมอาคาร ก็ต้องนำกฎหมายควบคุมอาคารมาใช้บังคับทุกกรณี[35]

---

[33] สินิทธิ์ บุญสิทธิ์, กฎหมายควบคุมอาคาร,(กรุงเทพมหานคร: บริษัทศูนย์การพิมพ์ แก่นจันทร์ จำกัด, 2550). หน้า 8.

[34] ให้ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดความกว้างของป้ายเกินห้าสิบเซนติเมตรหรือยาวเกินหนึ่งเมตรหรือเนื้อที่ของป้ายเกินห้าพันตารางเซนติเมตร หรือมีน้ำหนักของป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินสิบกิโลกรัม เป็นอาคารตามมาตรา 4

[35] เรื่องเดียวกัน,หน้า 4-5.

3.2.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตและเสียค่าธรรมเนียม

ในการขออนุญาตติดตั้งป้าย (ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร) ต้องยื่นขออนุญาตต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่น[36] โดยยื่นคำขอตามแบบฟอร์มที่กฎหมายกำหนดพร้อมทั้งเอกสารประกอบการขออนุญาต ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาต แต่หากมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องก่อสร้างอาคารหรือไม่อาจรอการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ก็สามารถแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ต้องรอใบอนุญาตได้ ซึ่งจะมีการตรวจสอบแบบแปลนในภายหลัง หากทำไม่ถูกต้องก็อาจต้องรื้อถอนอาคารนั้นได้ (ป้ายที่อยู่ในข่ายก็เช่นกัน)

กฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับป้าย ดังนี้

1.ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่อาคารต้องไม่บังช่องระบายอากาศหน้าต่าง ประตู หรือทางหนีไฟ

2.ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคารต้องไม่ล้ำออกนอกแนวผนังรอบนอกของอาคาร และส่วนบนสุดของป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายต้องสูงไม่เกิน 6 เมตรจากส่วนสูงสุดของหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคารที่ติดตั้งป้ายนั้น

3.ป้ายที่ยื่นจากผนังอาคารให้ยื่นได้ไม่เกินแนวกันสาด และให้สูงได้ไม่เกิน 60เซนติเมตร หรือมีพื้นที่ป้ายไม่เกิน 2 ตารางเมตร

4.ป้ายที่ติดตั้งเหนือกันสาดและไม่ได้ยื่นจากผนังอาคาร ให้ติดตั้งได้โดยมีความสูงของป้ายไม่เกิน 60 เซนติเมตรวัดจากขอบ บนของปลายกันสาดนั้น หรือมีพื้นที่ป้ายไม่เกิน 2 ตารางเมตร

5.ป้ายที่ติดตั้งใต้กันสาดให้ติดตั้งแนบผนังอาคาร และต้องสูงจากพื้นทางเท้านั้นไม่น้อยกว่า 2.50 เมตร

6.ป้ายโฆษณาสา หรับโรงมหรสพให้ติดตั้งขนานกับผนังอาคารโรงมหรสพ แต่จะยื่นห่างจากผนังได้ไม่เกิน 50 เซนติเมตร หรือหากติดตั้งป้ายบนกันสาด จะต้องไม่ยื่นล้ำ แนวปลายกันสาดนั้น และความสูงของป้ายทั้งสองกรณีต้องไม่เกินความสูงของอาคาร

---

[36] เจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ตามกฎหมายควบคุมอาคาร คือ

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
2. นายกเทศมนตรี สำหรับเขตเทศบาล
3. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
5. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
6. ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

7.ป้ายที่ติดตั้งอยู่บนพื้นดินโดยตรง ต้องมีความสูงไม่เกินระยะที่วัดจากจุดที่ติดตั้งป้ายไปจนถึงกึ่งกลางถนนสาธารณะที่อยู่ใกล้ป้ายนั้นที่สุด และมีความยาวของป้ายไม่เกิน 32 เมตร

8.สิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ที่ติดตั้งบนพื้นดินโดยตรงให้ทำด้วยวัสดุทนไฟทั้งหมด

9.การก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารหรือส่วนของอาคารจะต้องไม่ล้ำ เข้าไปในที่สาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะนั้น

10. อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะที่มีความกว้างน้อยกว่า 6 เมตรให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย 3 เมตรอาคารที่สูงเกินสองชั้นหรอเกิน 8 เมตร ห้องแถว ตึกแถว บ้านแถว อาคารพาณิชย์ โรงงานอาคารสาธารณะ ป้ายหรือ สิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย หรือคลังสินค้า ที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้ถนนสาธารณะ

(1) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย 6 เมตร

(2) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป แต่ไม่เกิน 20 เมตรให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะ อย่างน้อย 1 ใน 10 ของความกว้างของถนนสาธารณะ

(3) ถ้าถนนสาธารณะนั้นมีความกว้างเกิน 20 เมตรขึ้นไป ให้ร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนสาธารณะอย่างน้อย 2 เมตร

11.อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้แหล่งน้าสาธารณะ เช่น แม่น้ำ คู คลอง ลำรางหรือลำกระโดง ถ้าแหล่งน้ำสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้ำสาธารณะนั้นไม่น้อยกว่า 3 เมตร แต่ถ้าแหล่งน้ำนั้นมีความกว้างตั้งแต่ 10 เมตร ขึ้นไปต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้ำนั้นไม่น้อยกว่า 6 เมตร

สำหรับอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้แหล่งน้ำสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น บึง ทะเลสาบ หรือทะเล ต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้าสาธารณะนั้นไม่น้อยกว่า 12 เมตร

ทั้งนี้ เว้นแต่ สะพาน เขื่อน รั้ว ท่อระบายน้า ท่าเรือ ป้าย อู่เรือ คานเรือ หรือที่ว่าง ที่ใช้เป็นที่จอดรถไม่ต้องร่นแนวอาคาร

กฎกระทรวงกำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ พ.ศ. 2548

กรณีที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ ปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ[37] โดยมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับป้าย ดังนี้

---

[37] กฎกระทรวงกำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ พ.ศ. 2548 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 32 ทวิ (3) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรมหรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม แล้วแต่กรณี เพื่อทำการตรวจสอบสภาพอาคาร

อาคารประเภทดังต่อไปนี้ ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรม หรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 32 ทวิ

(6) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่สูงจากพื้นดินตั้งแต่สิบห้าเมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ตั้งแต่ห้าสิบตารางเมตรขึ้นไป หรือป้ายที่ติดหรือตั้งบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคาร หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่ยี่สิบห้าตารางเมตรขึ้นไป

ซึ่งในการตรวจสอบอาคารนี้มีการบังคับให้เจ้าของอาคารตามมาตรา 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มีหน้าที่ในการจัดให้มีการตรวจบำรุงรักษาอาคาร และอุปกรณ์ประกอบของอาคาร ตามคู่มือปฏิบัติของผู้ผลิต หรือผู้ติดตั้งระบบและอุปกรณ์ของอาคาร หรือตามแผนปฏิบัติการการตรวจบำรุงรักษาที่ผู้ตรวจสอบกำหนด และจัดให้มีการบันทึกข้อมูลการตรวจบำรุงรักษาอาคาร ตามช่วงระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ด้วย

โดยการตรวจสอบนี้จะมุ่งเน้นไปที่การตรวจสภาพการใช้งานและความปลอดภัยเป็นหลัก การตรวจสอบอาคารและอุปกรณ์ประกอบของอาคารแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การตรวจสอบใหญ่ ให้กระทำทุกระยะ 5 ปี และการตรวจสอบประจำปี ให้กระทำในช่วงปีระหว่างการตรวจสอบใหญ่เป็นประจำทุกปี

กฎกระทรวงกำหนดชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารหรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายต่อชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก พ.ศ. 2548 [38]

กำหนดอาคารของเอกชนที่จะต้องจัดให้มีการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของบุคคลภายนอก มีดังต่อไปนี้

(6) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่สูงจากพื้นดินตั้งแต่สิบห้าเมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่ตั้งแต่ห้าสิบตารางเมตรขึ้นไป หรือป้ายที่ติดหรือตั้งบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่ยี่สิบห้าตารางเมตรขึ้นไป

และเจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารหรือผู้ดำเนินการที่ได้ทำการประกันภัยนั้นแล้ว ให้แสดงสำเนาตารางกรมธรรม์ประกันภัยดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารนั้น

โครงสร้างของตัวอาคารและอุปกรณ์ประกอบต่าง ๆ ของอาคาร เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง และความปลอดภัยในการใช้อาคารจึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

[38] กฎกระทรวงกำหนดชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารหรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายต่อชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก พ.ศ. 2548

ข้อสังเกตจากการพิจารณากฎกระทรวงทั้งสองฉบับดังกล่าวที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ และต้องทำการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายต่อชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก จะเห็นได้ว่า มีการออกกฎกระทรวงในช่วงเวลาเดียวกันและมีลักษณะสอดคล้องกัน คือ มีการกำหนดให้ป้ายที่มีความสูงและพื้นที่เหมือนกัน ดังนั้น ป้ายชนิดที่มีขนาดพื้นที่ที่กำหนด หากเข้าข่ายจะต้องเสียภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จะต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบรวมทั้งต้องทำประกันภัยตามกฎหมายต่อชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอกด้วยตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว

กฎกระทรวงกำหนดชนิดหรือประเภทของอาคาร หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจสอบงานออกแบบและคำนวณส่วนต่างๆ ของโครงสร้างอาคาร พ.ศ. 2550

ข้อ 1 การก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารชนิดหรือประเภทดังต่อไปนี้ ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ จัดให้มีการตรวจสอบงานออกแบบและคำนวณ ส่วนต่างๆ ของโครงสร้างอาคาร (7) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นหรับติดหรือตั้งป้ายที่มีความสูงจากระดับฐานตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่ตั้งแต่ห้าสิบตารางเมตรขึ้นไป

นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารประเภทป้ายหรือ สิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ในพื้นที่บางส่วนในบางท้องที่อีกหลายฉบับ ผู้เขียนเห็นว่า อาจก่อให้เกิดความยุ่งยากและไม่สะดวกในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารดังกล่าว อีกทั้ง กฎหมายควบคุมอาคารจะต้องควบคุมอาคารหลายประเภท และจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีจำนวนจำกัด จึงอาจทำให้ประสิทธิภาพในการควบคุมอาคารประเภทป้ายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การชำระค่าธรรมเนียม และอัตราค่าธรรมเนียม[39] มีดังนี้

ข้อ 1. กำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต

(1) ใบอนุญาตก่อสร้าง ฉบับละ 20 บาท

(2) ใบอนุญาตดัดแปลง ฉบับละ 10 บาท

(3) ใบอนุญาตรื้อถอน ฉบับละ 10 บาท

(4) ใบอนุญาตเคลื่อนย้าย ฉบับละ 10 บาท

(5) ใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้ ฉบับละ 20 บาท

6) ใบรับรอง ฉบับละ 10 บาท

---

[39] กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงฉบับที่ 62 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(7) ใบแทนใบอนุญาตหรือใบแทนใบรับรอง ฉบับละ 5 บาท

ข้อ 2 ค่าธรรมเนียมต่อใบอนุญาต

(1) ใบอนุญาตก่อสร้าง ฉบับละ 20 บาท

(2) ใบอนุญาตดัดแปลง ฉบับละ 10 บาท

(3) ใบอนุญาตรื้อถอน ฉบับละ 10 บาท

(4) ใบอนุญาตเคลื่อนย้าย ฉบับละ 10 บาท และค่าธรรมเนียมใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคาร ฉบับละ 100 บาท[40]

ข้อ3 การตรวจแบบแปลนก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคาร ป้าย ให้คิดตามพื้นที่ของป้าย โดยเอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนที่ยาวที่สุดตารางเมตรละ 4 บาท และในการคิดค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนเศษของตารางเมตรหรือเมตรตั้งแต่กึ่งหนึ่งขึ้นไปให้ถือเป็นหน่วยเต็ม ถ้าต่ำกว่ากึ่งหนึ่งให้ปัดทิ้ง

อาคาร (ป้าย ตามนิยามคำว่า “อาคาร” ด้วย) ที่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม การออกใบอนุญาตตามข้อ 1 การต่ออายุใบอนุญาตตามข้อ 2 และการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารตามข้อ 3 คือ

(1) อาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

(2) อาคารของราชการส่วนท้องถิ่น ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

(3) อาคารขององค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

(4) โบราณสถาน วัดวาอาราม หรืออาคารต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการศาสนา ซึ่งมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้แล้วโดยเฉพาะ

(5) อาคารที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศ หรืออาคารที่ทำการของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ

(6) อาคารที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ

---

[40] ข้อ 2/1 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 62 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากมาตรา 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 บัญญัติให้เจ้าของอาคารบางประเภทต้องจัดให้มีการตรวจสอบสภาพอาคารแล้วรายงานผลการตรวจสอบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อพิจารณาออกใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคาร หรือดำเนินการตามมาตรา 46 หรือมาตรา 46 ทวิ แล้วแต่กรณี ต่อไปประกอบกับในปัจจุบันกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ตรวจสอบ หลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบ และหลักเกณฑ์การตรวจสอบอาคารพ.ศ. 2548 ได้ใช้บังคับแล้ว สมควรกำหนดค่าธรรมเนียมใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารจึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

(7) อาคารชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารถาวร ซึ่งสูงไม่เกินสองชั้นหรือสูงไม่เกินเก้าเมตร และมีกำหนดเวลารื้อถอน

(8) อาคารเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวซึ่งสูงไม่เกินสองชั้นหรือสูงไม่เกินเก้าเมตรและไม่ใช่อาคารสาธารณะ อาคารพิเศษ หรืออาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา 32 และมีกำหนดเวลารื้อถอน

การอุทธรณ์ตามกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นเงื่อนไขที่ต้องอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานต่อคณะกรรมการอุทธรณ์เสียก่อนจึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยต้องอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่ทราบคำสั่ง และบทกำหนดโทษ หากฝ่าฝืนต่อกฎหมายควบคุมอาคารมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก

ข้อสังเกต เนื่องจากการควบคุมอาคารโดยทั่วไปมีการใช้กฎหมายหลากหลายระดับ เช่น กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น รวมทั้งยังมีความเกี่ยวโยงกับกฎหมายหลายฉบับ จึงอาจเกิดปัญหาช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมายแก่ประชาชนได้ รวมทั้งการคิดอัตราค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกันเพราะอาจเกิดจากการขาดความรู้ในเรื่องกฎหมายที่มีประกาศกำหนดใหม่

3.3 การกำหนดมาตรการเพื่อขออนุญาตทำการโฆษณา ภายใต้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

3.3.1 นิยามของคำว่า ป้าย

ความหมายคำว่า “อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน เรือ แพ ตลาด คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึงอัฒจันทร์ เขื่อน ประตูน้ำ อุโมงค์ หรือป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย ดังนั้น คำว่า “ป้าย” ตามกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยจึงหมายถึง “ป้าย” ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนั่งเอง ในทางกลับกันอาจมีผลให้ ป้ายอันหนึ่งอาจต้องขออนุญาตซ้ำซ้อนกันตามกฎหมายทั้งสองฉบับที่นำนิยามมาใช้ด้วยกันแต่มาจากกฎหมายต่างฉบับกัน

3.3.2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

วัตถุประสงค์ของกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง คือ เพื่อให้มีการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ ตามกฎหมายฉบับนี้มีบทบาทและความสำคัญเกี่ยวข้องกับ “ป้าย” ทั้งที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีและไม่ต้องเสียภาษี รวมทั้งการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะด้วย เพื่อป้องกันและควบคุมการกระทำต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่สะอาดและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

3.3.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

การขออนุญาตและชำระค่าธรรมเนียม

ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535 การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย โดยการขออนุญาต การอนุญาต การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและการงดเว้นค่าธรรมเนียมในการขออนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง[41] โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตกระทำการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้งหรือ โปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ ให้ยื่นคำร้องตามแบบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่ที่จะกระทำการโฆษณาพร้อมด้วยตัวอย่าง ของแผ่นประกาศหรือใบปลิวที่จะโฆษณา

2. การขออนุญาตกระทำการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศ หรือใบปลิวนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

2.1 ข้อความหรือภาพในแผ่นประกาศหรือใบปลิวไม่ขัดต่อกฎหมายความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

2.2 มีคำรับรองของผู้ขออนุญาตว่าจะเก็บ ปลด รื้อถอน ขุด ลบ หรือล้างแผ่น ประกาศหรือใบปลิวเมื่อหนังสืออนุญาตหมดอายุ

2.3 ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การโฆษณาเรื่องใดต้องได้รับอนุมัติข้อความ หรือภาพที่ใช้ในการโฆษณา หรือต้องปฏิบัติตามกฎหมายใด ต้องได้รับอนุมัติหรือได้ปฏิบัติตาม กฎหมายนั้นแล้ว

2.4 ในกรณีที่เป็นการโฆษณาด้วยการติดตั้งป้ายโฆษณา ต้องไม่อยู่ในบริเวณ ห้ามติดตั้งป้ายโฆษณา ซึ่งบริเวณที่ไม่อนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณาได้แก่ บริเวณคร่อมถนนหรือ ทางสาธารณะวงเวียนอนุสาวรีย์ สะพาน สะพานลอย สะพานลอยคนเดินข้ามเกาะกลางถนน สวนหย่อมสวนสาธารณะ ถนน ต้นไม้และเสาไฟฟ้า ซึ่งอยู่ในที่สาธารณะ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการ ติดตั้งเพื่องานพระราชพิธี รัฐพิธี หรือการต้อนรับราชอาคันตุกะหรือแขกเมืองของรัฐบาล

3. เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่[42] พิจารณาแล้วเห็นว่า แผ่นประกาศหรือใบปลิวที่จะโฆษณานั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะอนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสืออนุญาตให้โฆษณาได้ตามแบบท้ายกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันยื่นคำร้อง

---

[41] พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535 มาตรา 10 และกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เรื่อง การขออนุญาตทำการโฆษณา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 115 วันที่ 27 พฤศจิกายน 2535

[42] “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

และถ้าการโฆษณาโดยมิได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดนั้นมีข้อความหรือภาพที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือลามกอนาจาร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปลด รื้อ ถอน ขูด ลบ หรือล้างข้อความหรือภาพนั้นได้เองโดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้โฆษณาตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริง[43]

กำหนดระยะเวลาใบอนุญาตและอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

การกำหนดระยะเวลาใบอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงเขตท้องที่ที่อนุญาตให้โฆษณาไว้ในหนังสืออนุญาต และต้องกำหนดระยะเวลาของหนังสืออนุญาต ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1 การโฆษณาที่เป็นการค้า ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน

2 การโฆษณาที่ไม่เป็นการค้า ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน

โดยให้ผู้รับอนุญาตแสดงข้อความว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยแสดงเลขที่ และวัน เดือน ปี ที่ได้รับ หนังสืออนุญาตลงในแผ่นประกาศหรือใบปลิวด้วย

อัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าบริการ

(1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปิดแผ่นประกาศ หรือเขียนข้อความ หรือภาพ ติดตั้ง เขียนป้าย หรือเอกสาร หรือทิ้งหรือโปรยแผ่นประกาศ เพื่อโฆษณาแก่ประชาชน ฉบับละ 200 บาท

---

(1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

(1) ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล

(2) ปลัดสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล

(3) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอ สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

[43] มาตรา 11 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535

(2) หนังสืออนุญาตให้ปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวเพื่อการ โฆษณาอื่นๆ ที่ไม่เป็นการค้า ฉบับละ 100 บาท

(3) แผ่นประกาศหรือใบปลิวในการหาเสียงเลือกตั้งที่มีการโฆษณาที่เป็นการค้าหรือ โฆษณาอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย คิดอัตราตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี

ข้อสังเกต จะเห็นได้ว่าอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีอัตราเท่ากับการกำหนดอัตราภาษีขั้นต่ำของภาษีป้าย คือ 200 บาท ดังนั้น หากป้ายนั้นอยู่ในนิยามขอบข่ายที่ต้องเสียภาษีป้าย ก็จะต้องเสียเงินทั้งค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและภาษี ซึ่งอาจถูกเข้าใจผิดได้ว่าเป็นการเสียเงินที่ซ้ำซ้อนกันสำหรับป้ายอันเดียว หรือเข้าใจว่าเมื่อเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแล้วไม่ต้องเสียภาษีป้ายอีก อันก่อให้เกิดปัญหาการค้างชำระภาษีป้ายได้

3.4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการติดตั้งป้ายในประเทศไทย

การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ป้ายในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามวิธีการจัดเก็บ คือ การจัดเก็บในรูปแบบของภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และการจัดเก็บในรูปแบบของค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

ประการแรก แนวความคิดหรือวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้

ในเรื่องแนวความคิดหรือวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้นี้ จะแยกออกมาตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยที่สามารถแยกได้ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จากการศึกษาความเป็นมาและพัฒนาการของภาษีป้าย อาจแยกวัตถุประสงค์ของภาษีป้ายได้ 3 ประการ คือ 1) วัตถุประสงค์ทางการเมืองเพื่อส่งเสริมและอนุรักษ์ภาษาไทย 2) เพื่อเป็นรายได้ให้กับท้องถิ่น 3) เพื่อควบคุมป้าย ซึ่งหากมองถึงวัตถุประสงค์หลักของภาษีแล้วก็เพื่อที่จะอำนวยรายได้ให้กับท้องถิ่นนั่นเอง อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงแล้ว ภาษีป้ายไม่ได้อำนวยรายได้ให้กับท้องถิ่นเท่าใดนัก แม้จะเป็นภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจบังคับจัดเก็บได้เอง เพราะจัดเก็บเป็นรายได้ ได้น้อย เมื่อเทียบกับรายรับของท้องถิ่นทั้งหมด เพราะสำหรับท้องถิ่นเองยังคงมีปัญหาในเรื่องของการกระจายรายได้และยังมิได้มีความเป็นอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง เนื่องจากยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและภาษีแบ่งจากส่วนกลางอยู่อีกมาก

สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จะมุ่งเน้นไปในทางของการควบคุมอาคาร ซึ่งหมายรวมถึงป้ายบางขนาดตามกฎหมายควบคุมอาคารด้วย เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง มีระบบความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้อาคาร ความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม และมีการจัดการด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 จะมุ่งเน้นในเรื่องของความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสะอาดในการกระทำการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้งหรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ เพื่อให้มีการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีว่าการ

ประการที่สอง นิยามคำว่า “ป้าย”

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ป้าย หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 อาคาร ให้หมายความรวมถึง ป้าย หรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ที่มีลักษณะ ดังนี้

1. ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะ และมีขนาดเกิน 1 ตารางเมตร หรือ น้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกิน 10 กิโลกรัม หรือ

2. ที่ติดหรือตั้งห่างจากที่สาธารณะ ซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วมีระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และต้องมีขนาด พื้นที่ หรือน้ำหนักตามที่กำหนดในกฎหมาย

โดยสรุปพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ได้นิยามคำว่าป้าย แยกได้ดังนี้

1.อาคาร คือ รวมถึง “ป้าย” ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

2.ใบอนุญาตปิดแผ่นประกาศ หรือเขียนข้อความ หรือภาพ ติดตั้ง เขียนป้าย หรือเอกสาร หรือทิ้งหรือโปรยแผ่นประกาศ เพื่อโฆษณาแก่ประชาชน

3 แผ่นประกาศ หรือเขียนข้อความ หรือภาพ ติดตั้ง เขียนป้าย หรือเอกสาร หรือทิ้งหรือโปรยแผ่นประกาศ เพื่อโฆษณาแก่ประชาชนหรือเพื่อการ โฆษณาอื่นๆ ที่ไม่เป็นการค้า

4 แผ่นประกาศหรือใบปลิวในการหาเสียงเลือกตั้งที่มีการโฆษณาที่เป็นการค้าหรือ โฆษณาอื่นๆ

ประการที่สาม รูปแบบวิธีในการจัดเก็บ

รูปแบบวิธีในการจัดเก็บรายได้ป้ายในที่นี้ แยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ ในรูปแบบของภาษี คือ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และในรูปแบบของค่าธรรมเนียม คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งการแยกวิธีการจัดเก็บนี้เกิดจากหลักการ แนวความคิดและหลักเกณฑ์ตามลักษณะของเรื่องของภาษีกับเรื่องค่าธรรมเนียม ที่มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกันดังที่วิเคราะห์ไปแล้วในบทที่ 2 ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่

จะต้องตัดสินใจเลือกว่าจะทำการจัดเก็บภาษี หรือการใช้มาตรการค่าธรรมเนียม หรือใช้ทั้งสองมาตรการ ดังที่มีการจัดเก็บในประเทศไทยของเรานี้ เป็นต้น

มีข้อสังเกตในกรณีกฎหมายควบคุมอาคาร ว่าหากมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องก่อสร้างอาคารหรือไม่อาจรอการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ก็สามารถแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ต้องรอใบอนุญาตได้ แสดงว่าใบอนุญาตติดตั้งป้ายนั้นอาจมีอยู่ก่อนหรือหลังการติดตั้งป้ายก็ได้

ประการที่สี่ วิธีการคำนวณรายได้

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 คำนวณรายได้ตามตามหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้ายที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้าย โดยคำนวณตามขนาดพื้นที่ และลักษณะของป้ายนั้นๆ กับบัญชีอัตราภาษีป้าย สำหรับอัตราภาษีป้าย เรียกได้ว่าเป็นอัตราคงที่ เพราะไม่ว่าขนาดฐานภาษีจะเป็นเท่าใดก็คิดในอัตราเท่าเดิม แต่ภาษีป้ายจะแยกอัตราโดยขึ้นอยู่กับชนิดของ “ป้าย” ว่าเป็นอักษรไทยหรือไม่เป็นอักษรไทย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป้าย มีอยู่ในนิยามของคำว่า อาคาร ดังนั้น จึงคำนวณโดยคิดอัตราค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายควบคุมอาคารบัญญัติไว้ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต และการตรวจแบบแปลน สำหรับค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนนี้ คิดตามพื้นที่ของอาคาร สำหรับป้าย ตารางเมตรละ 4 บาท ซึ่งในกรณีนี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับภาษีป้ายที่มีการคิดตามขนาดของพื้นที่ด้วย

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป้าย จะคิดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตปิดแผ่นประกาศ หรือเขียนข้อความ หรือภาพติดตั้ง เขียนป้าย หรือเอกสาร หรือทิ้งหรือโปรยแผ่นประกาศ เพื่อโฆษณาแก่ประชาชน และค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตให้ปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวเพื่อการ โฆษณาอื่นๆ ที่ไม่เป็นการค้า รวมทั้งแผ่นประกาศหรือใบปลิวในการหาเสียงเลือกตั้งที่มีการโฆษณาที่เป็นการค้าหรือ โฆษณาอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย ดังนั้นจะแยกอัตราค่าธรรมเนียมของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ว่าถ้าหากเพื่อการโฆษณาที่เป็นการค้าจะคิดในอัตราที่สูงกว่าที่ไม่เป็นการค้า ดังนั้นจึงแตกต่างกับนิยามคำว่า “ป้าย” ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ที่ไม่ว่าจะเป็นในทางการค้าหรือไม่ แต่ถ้ากระทำเพื่อหารายได้ ก็อาจอยู่ในของข่ายที่จะต้องเสียภาษีตามบัญชีอัตราภาษีป้ายได้

ประการที่ห้า หน่วยงานที่รับผิดชอบ

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบ พิจารณา นิยามคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” “ผู้บริหารท้องถิ่น” “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” และ “พนักงานเจ้าหน้าที่”ดังนี้

นิยามคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น”

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ คำว่า ราชการส่วนท้องถิ่น มีความหมายเหมือนกัน แต่แตกต่างกันเล็กน้อย ตรงส่วนท้ายสำหรับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ที่หมายถึงองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น แต่พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นอกจากจะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังต้องให้รัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินั้นประกาศกำหนดด้วย

นิยามคำว่า"ผู้บริหารท้องถิ่น" "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" "พนักงานเจ้าหน้าที่"

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ใช้คำว่า "ผู้บริหารท้องถิ่น" แต่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ใช้คำว่า "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ซึ่งเมื่อพิจารณาส่วนใหญ่แล้วเป็นบุคคลคนเดียวกัน แต่มีความแตกต่างกัน ดังนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น กับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และในเขตเมืองพัทยา ผู้บริหารท้องถิ่น กับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 คือ ปลัดเมืองพัทยา แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 คือ นายกเมืองพัทยา

ในส่วนที่แตกต่างอย่างชัดเจน คือ ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มีบุคคลที่เกี่ยวข้องอีกในนิยามคำว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" ได้แก่ ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา และผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ก็มีคำว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เช่นกัน แต่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีป้าย มิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามนิยามของพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ทั่วไปอาจมองว่าผู้มีอำนาจในการจัดการดูแลรับผิดชอบคือบุคคลคนเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาตามกฎหมายจริงๆแล้วมีความแตกต่างกันและต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง เพราะในกรณีที่มีการโต้แย้งหรืออุทธรณ์ข้อพิพาทขึ้นมา บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย

โดยสรุปแล้วหน่วยงานที่มีอำนาจในการควบคุมดูและรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ให้ "ราชการส่วนท้องถิ่น" และมี "ผู้บริหารท้องถิ่น" นั้นๆ ดูแลใน "เขตราชการส่วนท้องถิ่น" ซึ่งหน่วยงานภายในที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บนั้นจะอยู่ที่ส่วนของฝ่ายงานจัดเก็บรายได้ กองคลัง หรือกองรายได้ สำนักการคลัง แล้วแต่ชื่อเรียกขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราภาษีป้ายไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ให้“ราชการส่วนท้องถิ่น” และมีเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตและจัดเก็บค่าธรรมเนียม คือ ส่วนของสำนักการโยธา ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ แล้วนำส่งที่ฝ่ายรายได้ หรือกองคลังต่อไป ส่วนอำนาจในการกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ใช้บังคับในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใด ในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด และจะให้ใช้บังคับทั้งหมดทุกมาตราหรือยกเว้นมาตราใด ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้

ประการที่หก การระงับข้อพิพาท

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510ต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนก่อน คือ ต้องอุทธรณ์การประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีต่อผู้บริหารท้องถิ่นก่อน และหากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยจึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลภาษีอากรได้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ต้องอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงาน ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนจึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ได้แก่

1) ในเขตกรุงเทพมหานครหรือในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินหกคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ในจำนวนนี้ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคน และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นกรรมการและเลขานุการ

2) ในเขตเทศบาล เขตเมืองพัทยา หรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด และบุคคลอื่นอีกไม่เกินหกคนซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคนเป็นกรรมการ และให้โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อสังเกตคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายควบคุมอาคารที่มีการกำหนดให้มีหลายคนหลายสาขาอาชีพ อาจเป็นอุปสรรคหนึ่งในการนำคดีขึ้นสู่ชั้นศาลได้

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวน

มีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป ค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่เปรียบเทียบตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกรณีที่มีการโต้แย้งคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

จากการที่มาตรการทางภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมจากป้ายของประเทศไทยมีความแตกต่างกัน จึงนำมาเปรียบเทียบกัน เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น ในด้านของแนวความคิดหรือวัตถุประสงค์ คำนิยาม รูปแบบวิธีการจัดเก็บ วิธีการคำนวณรายได้ หน่วยงานในการจัดเก็บ รวมทั้งการระงับข้อพิพาท ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายภาษีป้ายกับค่าธรรมเนียมจากป้ายของประเทศไทย

การจัดเก็บรายได้เกี่ยวกับป้าย	**พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510**	**พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522**	**พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535**
1. แนวความคิดหรือวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้	1.เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ภาษาไทย 2.เพื่อเป็นรายได้ให้แก่ท้องถิ่น 3.เพื่อควบคุมป้าย	เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง มีระบบความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้อาคาร ความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม และมีการจัดการด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	เพื่อให้มีการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ
2. นิยามคำว่า “ป้าย”	ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือ	อาคาร ให้หมายความรวมถึง ป้าย หรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย ที่มีลักษณะ ดังนี้ 1. ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะ และมีขนาดเกิน	1.อาคาร คือ รวมถึง “ป้าย” ตามกฎหมายควบคุมอาคาร 2.ใบอนุญาตปิดแผ่นประกาศ หรือเขียนข้อความ หรือภาพ ติดตั้งเขียนป้าย หรือเอกสาร

	โฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น	1 ตารางเมตร หรือ น้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกิน 10 กิโลกรัม หรือ 2. ที่ติดหรือตั้งห่างจากที่สาธารณะ ซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วมีระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และต้องมีขนาดพื้นที่ หรือน้ำหนักตามที่กำหนดในกฎหมาย	หรือทิ้งหรือโปรยแผ่นประกาศ เพื่อโฆษณาแก่ประชาชน 3 แผ่นประกาศ หรือเขียนข้อความ หรือภาพ ติดตั้งเขียนป้าย หรือเอกสาร หรือทิ้งหรือโปรยแผ่นประกาศ เพื่อโฆษณาแก่ประชาชนหรือเพื่อการโฆษณาอื่นๆ ที่ไม่เป็นการค้า 4 แผ่นประกาศหรือใบปลิวในการหาเสียงเลือกตั้งที่มีการโฆษณาที่เป็นการค้า หรือ โฆษณาอื่น ๆ (โดยมีกำหนดระยะเวลาการขออนุญาตไว้ด้วย)
3. รูปแบบวิธีในการจัดเก็บ	ภาษี (tax) (ประเมินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมิน)	ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต /การต่อใบอนุญาต /การตรวจแบบแปลน (License)	ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (Permit fees)
4. วิธีการคำนวณรายได้	พื้นที่ป้ายคูณด้วยอัตราภาษีป้าย	คำนวณตามแต่ละประเภทของใบอนุญาต	คำนวณตามแต่ละฉบับโดยมีกำหนดระยะเวลาตามแต่ละประเภทป้าย (ค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น)
5. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	ราชการส่วนท้องถิ่น ฝ่ายรายได้	เจ้าพนักงานท้องถิ่น กองควบคุมอาคารสำนักการโยธา	เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ (แต่ละหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่)

6. การระงับข้อพิพาท	ต้องอุทธรณ์การประเมินของเจ้าหน้าที่ภาษี ต่อผู้บริหารท้องถิ่นก่อน และหากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยจึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลภาษีอากรได้	ต้องอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก่อน จึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้	พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ หากมีข้อพิพาทในคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

จากการศึกษามาตรการทางภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย จะเห็นได้ว่ามีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้ายเป็นอย่างมาก แต่ยังขาดการบัญญัติในเรื่องของการควบคุมการติดตั้งป้ายโดยการขออนุญาตติดตั้งป้ายอย่างชัดเจนโดยตรงและไม่ครอบคลุมรายละเอียดเพียงพอ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดเครื่องมือในการควบคุมการติดตั้งป้าย เพื่อให้บรรลุหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะด้านความปลอดภัยและด้านสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น จึงควรที่จะศึกษาแนวคิดและหลักเกณฑ์การขออนุญาตติดตั้งป้าย ที่มีในต่างประเทศ ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

บทที่ 4

การใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายในต่างประเทศ

สำหรับบทนี้จะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายในการติดตั้งป้ายในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น เพื่อประโยชน์ในการนำไปเทียบเคียงเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดบทบัญญัติการขออนุญาตติดตั้งป้ายต่างๆ ในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นที่จะส่งเสริมในเรื่องของสวัสดิภาพความปลอดภัยและขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งยังสามารนำรายได้มาให้กับท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับป้ายนั้นๆ และการบริการสาธารณะด้านสวัสดิภาพสังคมให้ท้องถิ่นมีความมั่งคงปลอดภัยและมีสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วยด้วย

4.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federation) ซึ่งหมายถึงรูปแบบการปกครอง 2 ระดับ คือ ระดับชาติและระดับมลรัฐ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละระดับอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญของประเทศจะกำหนดรัฐบาลกลางมีอำนาจเฉพาะ(Exclusive Power) ได้แก่ด้านการเงิน การต่างประเทศ และการทหาร รัฐบาลของมลรัฐจะทำหน้าที่ในการทะนุบำรุง ส่งเสริมเศรษฐกิจสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนให้เจริญ จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ และในส่วนที่รัฐบาลทั้งสองอยู่มีอำนาจร่วมกัน (Concurrent Power) ได้แก่ การเก็บภาษี การจัดตั้งศาล(ของแต่ละระดับ) การล้มล้างกฎหมายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะกระทำมิได้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐบาลอีกระดับหนึ่ง การแทรกแซงกิจการภายในของมลรัฐ รัฐบาลกลางจึงจะกระทำโดยการให้เงินอุดหนุนและงบประมาณพิเศษที่มีการกำหนดเงื่อนไขเฉพาะ มลรัฐจึงเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญ แต่ละมลรัฐมีธรรมนูญการปกครองของรัฐเอง จึงไม่เป็นแบบอย่างเดียวกันทั้งประเทศ การเกิดแต่ละมลรัฐจะมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาแตกต่างกัน สถานะทางเศรษฐกิจ จำนวนประชากร ลักษณะทางสังคมก็มีความแตกต่างกัน ประวัติศาสตร์ทางการเมืองและการตั้งถิ่นฐานมีอิทธิพลต่อทัศนคติและความคิดด้านถิ่นที่อยู่มาก การรักษาสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสำคัญอย่างมาก แต่ละมลรัฐจึงมีกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อกำหนดต่างๆ ได้รับอิทธิพลจากจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชนในรัฐ[1] การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทาง

---

[1] ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย(Final Report) โครงการศึกษาเรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา. (กรุงเทพมหานคร: สิงหาคม2547), หน้า 1-4 – 1-5.

กฎหมายในการติดตั้งป้ายก็เช่นกัน แต่ละมลรัฐสามารถออกกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดต่างๆ เพื่อนำมาบังคับใช้ในแต่ละเขตพื้นที่ของตน รวมไปถึงการให้อำนาจท้องถิ่นของตนในการกำหนดข้อบัญญัติต่อไปด้วย โดยการนำเอาแนวนโยบายจากรัฐส่วนกลางมาเป็นแนวทางบัญญัติกฎหมายให้มีความสอดคล้องกัน หากแต่ละมลรัฐก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดที่แตกต่างหรือคล้ายกันไป แล้วแต่บริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม หรือภูมิศาสตร์ของแต่ละมลรัฐ อย่างไรก็ตามในด้านหลักการสำคัญในเรื่องของความปลอดภัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมก็ยังคงอยู่ในหลักการของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายด้วย

ตัวอย่างที่นำมาศึกษานี้ ได้แก่ มลรัฐเพนซิลเวเนีย ซึ่งมีเมืองสำคัญอย่าง ฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) ที่นับเป็นเมืองหลวงแห่งแรกของสหรัฐอเมริกา เป็นเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งประเทศ มลรัฐเพนซิลเวเนียมีการกำหนดกฎหมาย ใน The Pennsylvania Code ได้กล่าวถึงมาตรการเกี่ยวกับป้ายโฆษณากลางแจ้งไว้ที่ The Outdoor Advertising Control Act of 1971 ใน Chapter 445 Outdoor Advertising Devices ให้สอดคล้องกับกฎหมาย Highway Beautification Act ที่คุ้มครองการติดตั้งป้ายโฆษณากลางแจ้งบนทางหลวง ให้มีความสวยงามและปลอดภัย ดังนั้นมลรัฐที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์ มีการให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเช่นมลรัฐเพนซิลเวเนีย จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดบทบัญญัติในการขออนุญาตติดตั้งป้ายของประเทศไทยในอนาคต

มลรัฐฮาวาย เป็นเมืองที่ให้ความสำคัญด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการบริการอื่นๆ เช่นเดียวกับนโยบายของประเทศไทย ได้มีกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับ Signs ไว้โดยเฉพาะ เพื่อคุ้มครองสุขภาพสาธารณชน ความปลอดภัย ศีลธรรม และส่งเสริมสวัสดิการความสะดวกของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมในเรื่องของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของชาวเมือง[2] อาจนำมาเทียบเคียงกับจังหวัดภูเกต หรือ เมืองพัทยา ของประเทศไทยได้

และเทศบาลออเร็นจ์ (Orange Municipal) ท้องถิ่นระดับเทศบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถที่จะออกกฎหมายของตนเองในการการจัดเก็บภาษีจากป้ายได้ มีการจัดเก็บภาษีจากวัตถุที่ใช้โฆษณาโดยอาศัยอำนาจจาก Orange CA Municipal Code ซึ่งอยู่ในภาษีธุรกิจ Business Taxes and regulation, Signs and billboard หากนำมาเทียบเคียงกับประเทศไทยจะคล้ายกับการบัญญัติภาษีป้ายไว้ในประมวลรัษฎากรในส่วนของภาษีโรงค้าในสมัยก่อน แต่ในกรณีนี้เป็นการบัญญัติในระดับเทศบาลซึ่งมี

---

[2] to protect the public health, safety, and morals and to promote the public welfare and convenience; encourage and promote the visitor industry; and foster sightlines and physical good order.

ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากรไม่มาก อาจนำมาเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางหากท้องถิ่นของประเทศไทยสามารถกำหนดบทบัญญัติในการจัดเก็บรายได้ของตนเองได้ในอนาคต

4.1.1 ความเป็นมาในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้าย

ในปีคริสต์ศักราชที่ 1965 ได้มีการบัญญัติกฎหมาย the Highway Beautification Act (HBA) of 1965 ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหรัฐ (Federal laws) โดยก่อนที่จะมี HBA นั้น มี the Federal-Aid Highway Act of 1958 ได้รับความร่วมมือจาก 25 มลรัฐเข้าร่วมโครงการกับรัฐบาลกลาง เพื่อที่จะควบคุมการโฆษณากลางแจ้ง ในระยะ 660 ฟุต หรือ 201 เมตร ของระบบรัฐสากล โดยจะได้เงินโบนัส 0.5 % สำหรับราคาค่าก่อสร้าง หากสามารถควบคุมได้ อย่างไรก็ตาม ในปี1965 มีเพียง 25 มลรัฐเท่านั้นที่รับเอาเงื่อนไขข้อตกลงนี้ (มี 2 มลรัฐออกจากโครงการไปก่อนหลังจากเข้าร่วมในระยะเวลาสั้นๆ) แสดงว่าแม้จะมีการจูงใจโดยการให้โบนัสก็ไม่ยังสามารถบรรลุผลได้

มีการบัญญัติกฎหมาย the Highway Beautification Act (HBA) of 1965ขึ้น โดยเชื่อว่าจะสามารถลดจำนวนป้ายที่ติดตั้งโดยไม่มีการขออนุญาต สามารถจัดการกับการติดตั้งป้ายและการรื้อถอนป้ายที่ผิดกฎหมายในเมือง ลดความขัดแย้งด้านกฎหมายและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ซึ่งจากสถิติสามารถลดจำนวนป้ายจาก 298,404 เหลือ 73,004 ป้ายในปี 1996[3] อย่างไรก็ตามการบังคับกฎหมายฉบับนี้ได้รับการวิจารณ์ว่าไม่ทันสมัยกับเทคโนโยลีใหม่ๆและป้ายตอนกลางคืน ไม่สามารถเคลื่อนย้ายป้ายที่ขัดแย้งได้ (nonconforming signs) และขาดเงินทุนที่เพียงพอและทรัพยากรเจ้าหน้าที่ระดับรัฐบาลกลางและรัฐที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ รวมทั้งการกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม the Federal Highway Administration (FHWA) ผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการควบคุมป้ายโฆษณากลางแจ้งของรัฐบาลกลาง ได้มีความพยายามในการศึกษาวิจัย โดยศึกษาประสบการณ์ของประเทศออสเตรเลีย ยุโรป และญี่ปุ่น เพื่อแนวทางปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ต่อไป[4] และเมื่อได้มีการกำหนดบทบัญญัติระดับสหรัฐขึ้น มลรัฐต่างๆ ทั้ง 50 รัฐก็ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับป้ายเช่นเดียวกัน โดยให้สอดคล้องกับ HBA และได้มีการกำหนดกฎหมายเฉพาะของมลรัฐหรือสำหรับท้องถิ่นซึ่งตัวอย่างที่นำมาศึกษาในที่นี้คือมลรัฐเพนซิลเวเนีย มลรัฐฮาวาย และเทศบาลออเร็นจ์ ดังจะนำเสนอในหัวข้อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตต่อไป

---

[3] International Technology Scanning Program, **Outdoor Advertising Control Practices in Australia, Europe, and Japan**, U.S. Department of Transportation's Federal Highway_Administration in cooperation with the American_Association of State Highway and Transportation_Officials and the National Cooperative Highway_Research Program., 2011.pdf. p.1. [Online], 29 November 2012 Available from: http://www.international.fhwa.dot.gov/pubs/pl11023/pl11023.pdf.

[4] Ibid, notice.

4.1.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาต

ประเทศสหรัฐอเมริกามีระดับการปกครองที่หลากหลายและแตกต่างกับประเทศไทย จึงขอนำเสนอตัวอย่างหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตติดตั้งป้าย เพื่อเป็นแนวทางเทียบเคียงกับประเทศไทยดังต่อไปนี้

<u>กฎหมายระดับสหรัฐ</u> The Highway Beautification Act (HBA) ใน 23 United States Code (USC) 131 มีวัตถุประสงค์ คือ ความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ สภาคอนเกรสได้อธิบายไว้ใน 23 USC 131(a) ว่า การสร้างและดูแลรักษาป้ายโฆษณากลางแจ้ง ป้ายแสดง(ดิสเพลย์) และอุปกรณ์ต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ระบบทางหลวงระหว่างรัฐ จะต้องถูกควบคุม เพื่อการคุ้มครองการลงทุนสาธารณะบนทางหลวงดังกล่าว เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยและสร้างคุณค่าแก่การเดินทางของผู้ใช้ถนน รวมถึงการอนุรักษ์ความสวยงามของธรรมชาติ[5] นอกจากเรื่องความสวยงามและยังมีจุดมุ่งหมายสัมพันธ์กับ ทัศนียภาพ พื้นที่(Zoning) ภูมิทัศน์ และรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย

<u>มลรัฐเพนซิลเวเนีย</u> มีสมญานามของรัฐว่า มลรัฐที่เป็นหลักสำคัญ (Keystone State) ซึ่งเป็นมลรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งประเทศ โดยมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่และค่อนข้างเป็นอิสระ โดยมีภาคการธนาคาร การเกษตร และธุรกิจการพนันเสรี เป็น 3 ส่วนหลักที่มีบทบาทสำคัญ[6]

มลรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) ใน The Pennsylvania Code ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตติดตั้งป้ายไว้ที่ The Outdoor Advertising Control Act of 1971 ใน Chapter 445 Outdoor Advertising Devices[7] มีความวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งมาตรฐานรวมถึงหลักเกณฑ์สำหรับขนาด ระยะห่าง และแสงสว่าง ของการติดตั้งการโฆษณากลางแจ้ง ให้สอดคล้องมาตรา 23 USCA (The Highway Beautification Act) และเพื่อสร้างระบบในการออกใบอนุญาตสำหรับการติดตั้งอุปกรณ์โฆษณากลางแจ้งให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ซึ่งมีการจัดเก็บรายได้ในการขออนุญาตแบบค่าธรรมเนียม(Permit fees)

---

[5] Ibid, p5. The Congress hereby finds and declares that the erection and maintenance of outdoor advertising signs, displays, and devices in areas adjacent to the Interstate System and the primary system should be controlled in order to protect the public investment in such highways, to promote the safety and recreational value of public travel, and to preserve natural beauty.

[6] US Watch, **Pennsylvania** [Online], 30 March 2013. Available from : http://uswatch.mfa.go.th/uswatch/th/about/state_data/detail.php?ID=704**.**

[7] Pennsylvania, **The Pennsylvania Code**: **The Outdoor Advertising Control Act of 1971** [Online], 29 November 2012 Available from: http://www.pacode.com/secure/data/067/chapter445/chap445toc.html.

<u>นิยาม</u> คำว่า ป้าย

ป้าย ได้แก่ ป้ายกลางแจ้ง ป้ายสัญลักษณ์ ป้ายดิสเพลย์ ป้ายไฟ ป้ายรูปทรง ป้ายภาพพิมพ์ ป้ายภาพเขียน ป้ายข้อความ ป้ายโลหะ ป้ายโปสเตอร์ แผ่นป้าย หรือสิ่งอื่นๆ ที่มีการออกแบบเพื่อใช้ในการโฆษณาหรือแจ้งข้อมูล *(Sign: An outdoor sign, display, light, figure, painting, drawings, message, plaque, poster, billboard or other thing which is designed, intended or used to advertise or inform)*

<u>หลักเกณฑ์ในการติดตั้งป้าย</u> จะอยู่ใน **Chapter 445 sec. 445.3**โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ป้ายสำหรับบอกทิศทางและป้ายของทางราชการ และป้ายประกาศ จะอยู่ภายในระยะ 660 ฟุต ของขอบที่ใกล้ที่สุดด้านขวาของทาง เพื่อให้สามารถมองเห็นได้จากทางหลักของเดินทาง และป้ายจะอยู่กว่า 660 ฟุตจากขอบที่ใกล้ที่สุดของด้านขวาของและสร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบอกทางแก่ผู้สัญจรไปมาบนเส้นทางหลัก

2. มาตรฐานสำหรับป้ายบอกทิศทาง ใช้สำหรับป้ายบอกทิศทาง ดังต่อไปนี้

2.1 **กรณีทั่วไป**และ**ป้ายที่ต้องห้าม** ได้แก่

(1) ป้ายกิจกรรมการโฆษณาที่ผิดกฎหมายของรัฐบาลกลางหรือกฎหมายของมลรัฐหรือข้อบังคับที่มีผลกระทบต่อบรรดาป้ายที่ตั้งของกิจกรรมเหล่านั้น

(2) ป้ายซึ่งปิดบังหรือขัดขวางความชัดเจนของป้ายจราจรของทางการ ป้ายหรืออุปกรณ์ที่ขัดขวางหรือรบกวนทัศนวิสัยของผู้ขับขี่รถยนต์ บริเวณที่ใกล้หรือบริเวณสี่แยก

(3) ป้ายที่สร้างขึ้นหรือมีอยู่ตามต้นไม้หรือป้ายที่ทาสีหรือวาดบนโขดหินหรือเพื่อแสดงถึงลักษณะทางธรรมชาติอื่นๆ

(4) ป้ายที่เลิกใช้แล้ว

(5) ป้ายซึ่งมีโครงสร้างที่ไม่ปลอดภัยหรืออยู่ในสภาพทรุดโทรม

(6) ป้าย ซึ่งเคลื่อนที่หรือมีส่วนหนึ่งส่วนใดเคลื่อนไหวได้

(7) ป้ายซึ่งตั้งอยู่ในสวนสาธารณะหรือที่ซึ่งมีทัศนียภาพสวยงาม

2.2 **ขนาดของป้าย** จะต้องสอดคล้องกับสิ่งต่อไปนี้

(1) ป้ายจะต้องมีขนาดไม่เกินเกณฑ์กำหนดดังต่อไปนี้:

(ก) ป้าย มีพื้นที่มากที่สุดไม่เกิน 150 ตารางฟุต

(ข) ป้าย มีความสูงไม่เกิน 20 ฟุต

(ค) ป้าย มีความยาวไม่เกิน 20 ฟุต

(2) รูปทรงของป้าย รวมถึงตัวป้ายและขอบของป้าย แต่ไม่รวมถึงวัสดุที่สิ่งค้ำยันเพื่อให้ป้ายตั้งอยู่ได้

2.3 **แสงไฟ** ป้ายอาจจะติดไฟให้สว่างได้ตามเกณฑ์ต่อไปนี้

(1) ห้ามป้ายซึ่งมีแสงสว่างโดยมีการกระพริบไฟไม่สม่ำเสมอหรือมีแสงไฟเคลื่อนไหว

(2) ห้ามป้ายที่ไม่ได้มีการทำการป้องกันอย่างมีประสิทธิภาพที่จะป้องกันไม่ให้คานหรือแสงที่ออกมานั้น สะท้อน เป็นแสงจ้าทำให้เกิดการรบกวนวิสัยทัศน์ของผู้ขับขี่รถยนต์

(3) ป้ายจะต้องไม่สว่างจนเกินไป ซึ่งอาจไปรบกวนประสิทธิภาพของการมองเห็นสัญญาณจราจร อุปกรณ์ หรือการให้สัญญาณ

2.4 **ระยะห่างของป้าย** จะมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้:

(1) สถานที่ติดตั้งป้ายสัญญาณจะต้องได้รับการอนุมัติโดยหน่วยงาน

(2) ป้ายบอกทิศทางต้องไม่อยู่ในระยะ 2,000 ฟุต ของทางแยกหรือสี่แยก ตามระบบรัฐหรือทางด่วนอื่น ๆ (วัดตามรัฐหรือทางด่วนจากจุดที่ใกล้ที่สุดของการเริ่มต้นหรือสิ้นสุดของการขยับขยายทางเท้าที่ทางออก จากทางเข้าหรือเส้นทางหลัก)

(3) ป้ายบอกทิศทางต้องไม่อยู่ในระยะ 2,000 ฟุต จากพื้นที่พักผ่อนสวนสาธารณะหรือสถานที่ทัศนียภาพสวยงาม

(4) ป้ายบอกทิศทางสองป้ายทิศทางที่หันหน้าไปในทิศทางเดียวกันของการเดินทางต้องเว้นระยะไม่น้อยกว่าส่วนละ 1 ไมล์

(5) ป้ายบอกทิศทางไม่เกินสามป้ายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเดียวกันและหันไปในทิศทางเดียวกันของการเดินทางอาจจะสร้างขึ้นตามเส้นทางที่จะไปถึงกิจกรรมนั้น

(6) ป้ายตั้งอยู่ใกล้กับระบบรัฐจะต้องอยู่ภายใน 75 ไมล์ของกิจกรรม

(7) ป้ายที่ตั้งอยู่ใกล้กับระบบหลักจะต้องอยู่ภายใน 50 ไมล์ของกิจกรรม

2.5 **เนื้อหาของข้อความ** ข้อความบนป้ายบอกทางจะจำกัด อยู่ที่การมีอยู่ของสถานที่หรือกิจกรรมและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทิศทางของกิจกรรมนั้น เช่น ในการตั้งหมายเลขไมล์ หมายเลขของถนน (เส้นทาง) หรือทางออก ห้ามใช้ ข้อความ คำหรือวลีและหรือภาพถ่ายที่แสดงถึงกิจกรรมหรือสภาพแวดล้อม

2.6 **วิธีการและเกณฑ์การเลือก** ให้หมายความรวมถึง

(1) ป้ายที่บ่งบอกถึงกิจกรรมของเอกชนหรือสถานที่ท่องเที่ยวที่มีกฎเกณฑ์ที่ถูกจำกัดดังต่อไปนี้ สถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ การศึกษา แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมทางวิทยาศาสตร์และศาสนาและพื้นที่นันทนาการกลางแจ้ง ค่ายต่างๆ

(2) สถานที่ท่องเที่ยวของเอกชนหรือกิจกรรมของที่ต้องการให้เป็นที่รู้จักในระดับชาติหรือในระดับภูมิภาค และสถานที่ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนเดินทาง

<u>ค่าธรรมเนียม</u>[8] ต้องขอยื่นใบอนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมเป็นรายปี ดังนี้

1) 10 ดอลลาร์ หากมีพื้นที่ป้ายไม่เกิน 300 ตารางฟุต

2) 20 ดอลลาร์ หากมีพื้นที่ป้ายเกิน 300 ตารางฟุต แต่ไม่เกิน 600 ตารางฟุต

3) 30 ดอลลาร์ หากมีพื้นที่ป้ายเกิน 600 ตารางฟุต

4) ค่าธรรมเนียมรวม สำหรับป้ายในสถานที่ประกอบกิจกรรมการโฆษณาระหว่างรัฐ ที่ดำเนินการในสถานที่ให้บริการจริง โดยห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลอื่น และตั้งอยู่ไม่เกิน 50 ฟุตจากกิจกรรมการโฆษณา ให้เป็น 30 ดอลลาร์

จากเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการติดตั้งป้ายของมลรัฐเพนซิลเวเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการติดตั้งป้ายไว้อย่างละเอียด ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ โดยจะต้องได้รับการขออนุญาตจากรัฐ มีการกำหนดในเรื่องของป้ายที่ต้องห้าม กำหนดขนาดของป้ายเอาไว้ไม่ให้เกินขนาดที่กำหนด กำหนดเรื่องแสงไฟ กำหนดเรื่องสถานที่และลักษณะของการติดตั้งว่าต้องทำอย่างไร รวมทั้งเนื้อหาสาระของป้าย และได้มีการกำหนดค่าธรรมเนียม (Permit) เป็นรายปี ในการติดตั้งป้ายเหล่านั้นเอาไว้ โดยคำนวณจากพื้นที่ของป้ายว่ามีขนาดเท่าใด ทั้งนี้ต้องไม่เกินขนาดสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้

<u>มลรัฐฮาวาย</u> ตั้งอยู่บนหมู่เกาะฮาวายในมหาสมุทรแปซิฟิก โดยรวมเข้ากับสหรัฐเป็นลำดับสุดท้ายลำดับที่ 50 ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ในฮาวายอยู่ในระดับสูงเนื่องจากหน่วยงานรัฐบาลกลางเป็นผู้ให้บริการสาธารณะภาครัฐทั้งหมดในมลรัฐแทนที่จะเป็นรัฐบาลท้องถิ่นดังเช่นมลรัฐอื่นๆ[9]

---

[8] **Chapter 445 sec.445.6. Permits**.

(3) Each application shall be accompanied by the appropriate annual fee, as follows:

(i) Ten dollars if the sign area does not exceed 300 square feet.

(ii) Twenty dollars if the sign area exceeds 300 square feet but does not exceed 600 square feet.

(iii) Thirty dollars if the sign area exceeds 600 square feet.

(iv) The total fee for all on-premise signs along the interstate system advertising activities being conducted on the real property by a single person, partnership, corporation or other entity and located no more than 50 feet from the advertised activity shall be $30.

[9] US Watch, **Hawaii** [Online], 30 March 2013. Available from http://uswatch.mfa.go.th/uswatch/th/about/state_data/detail.php?ID=321.

มลรัฐฮาวาย มีชื่อเสียงอย่างมากในด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการบริการ เช่นเดียวกับนโยบายของประเทศไทย มีกำหนดกฎหมายเรื่อง Signs ไว้โดยเฉพาะและมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างละเอียด โดยเล็งเห็นความสำคัญของผลกระทบที่เกิดจากป้ายประเภทต่างๆ โดยสามารถสรุปแนวความคิดในการควบคุมการติดตั้งป้ายและสาระสำคัญในการขออนุญาตติดตั้งป้ายดังต่อไปนี้[10]

วัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวการติดตั้งป้ายของมลรัฐฮาวาย มีดังนี้

1.เพื่อส่งเสริมให้ตระหนักถึงความสำคัญในการติดตั้งป้ายในท้องถิ่น

2 ให้ความสำคัญและส่งเสริมในด้านภูมิทัศน์สิ่งแวดล้อมที่สวยงาม และความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นในการติดตามการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้พัฒนาและเจริญเติบโต

3 พัฒนาความปลอดภัยในการเดินทางและการจราจร

4 ลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการติดตั้งป้ายใกล้ที่สาธารณะและทรัพย์สินส่วนบุคคลให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และ

5 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และกรณีพิพาทในการบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับป้ายนี้

<u>การขออนุญาตติดตั้งป้าย</u> มีสาระสำคัญดังนี้

มลรัฐฮาวาย มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตและเก็บค่าธรรมเนียม (permit) ไว้โดยละเอียด ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

<u>คำนิยาม</u> “ป้าย” หมายถึง เครื่องมือ รูป ภาพ ภาพวาด ลายเส้น แผ่น โปสเตอร์ ผ้าใบ กระโจม นาฬิกาข้างถนน หลอดไฟ หุ่น ป้ายประกาศ รวมตลอดถึงป้ายประกาศแจ้งเหตุ ป้ายจัดวาง ป้ายภาพประกอบ ตรา หรือข้อความที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ป้ายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการโฆษณาหรือเชิญชวนให้คนหรือหน่วยงานเกิดความสนใจ หรือเพื่อสื่อสารข้อมูลใดๆ ไปยังสาธารณชน

2. ป้ายที่จัดวางหรือติดอยู่ที่ด้านนอกอสังหาริมทรัพย์ ติดอยู่กับด้านนอกอาคาร หรือสิ่งก่อสร้าง หรือติดหรือแสดงโดยตรงอยู่ด้านนอกหรือด้านในของหน้าต่าง

3 มองเห็นได้จากถนนสาธารณะ สวนสาธารณะ หรือสาธารณสถานหรือทางเดินสาธารณะ ป้ายยังรวมถึงสิ่งที่เป็นรูปเป็นร่าง จดหมาย ตัวเลข สัญลักษณ์ ธง ผืนผ้า ธงยาว ตัวเขียน หรือรูปแบบใดๆที่ติดอยู่ตามอาคาร วาด หรือแสดงด้วยวิธีการอื่นๆ ตามอาคาร หรือสถานที่อื่นแยกจากตัวอาคาร [11]

---

[10] Hawaii county government, **Hawai‘i County Code 1983 Chapter 3 SIGNS** [Online], 18 March 2013. Available from http://www.hawaiicounty.gov/lb-countycode/.

[11] ***“Sign”*** *means any device, figure, painting, picture, drawing, placard, poster, awning, canopy, street clock, light, model, notice or bill, including any announcement, declaration, display, illustration, insignia, or message which is:*

นอกจากนี้ยังมีป้ายชนิดอื่นๆอีก เช่น ป้ายบนอากาศ (Aerial sign) ป้ายอัตโนมัติ (Automated sign) ป้ายยาวๆ (Banner), ป้ายบอกทิศทาง (Directory sign) ตู้แสดงสินค้า (Display case) ป้ายพื้นดิน (Ground sign) กราฟิก ดีไซน์ (Graphic design) ป้ายไฟเรืองแสง (Illuminated sign) ป้ายไฟย้อนแสง (Indirect lighting) ป้ายเหนือทางเดิน (Marquee sign) ป้ายหน้าต่างทาสี (Painted window signs) ป้ายเคลื่อนที่(Portable sign) ป้ายฉายภาพ(Projecting sign) ป้ายหลังคา (Roof sign) ป้ายหน้าต่างทาสีแบบชั่วคราว(Temporary painted window sig) ป้ายชั่วคราว (Temporary sign)และ ป้ายบนผนัง (Wall sign) เป็นต้น

จากการกำหนดคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการขออนุญาตติดตั้งป้าย ได้มีการกำหนดรายละเอียดของป้ายแต่ละชนิดเอาไว้โดยละเอียด เพื่อสร้างความเข้า ใจ และลดปัญหาการโต้แย้งพิพาท อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และกรณีพิพาทในการบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับป้ายนี้

พื้นที่และขนาดในการคำนวณป้าย มี 2 ประเภทคือ ป้ายหน้าเดียว และป้ายหลายหน้า

หลักเกณฑ์การขออนุญาตติดตั้งป้าย จะเกี่ยวข้องกับ ชนิด จำนวน และขนาด ของป้ายที่ต้องขออนุญาต ป้ายที่ต้องห้ามในทุกท้องถิ่น ป้ายที่ได้รับการยกเว้น ลดหย่อน ค่าธรรมเนียม ป้ายที่ต้องขออนุญาตสำหรับพื้นที่ถิ่นที่อยู่อาศัย พื้นที่การค้าหรืออุตสาหกรรมท้องถิ่น พื้นที่การเกษตรหรือพื้นที่เปิดของท้องถิ่น เป็นต้น

ค่าธรรมเนียม มีการกำหนดค่าธรรมเนียมที่ต้องการติดตั้งป้าย ค่าธรรมเนียมการก่อสร้าง และค่าธรรมเนียมกรณีป้ายเรืองแสง และเครื่องมืออื่นๆ ในการขออนุญาตติดตั้งป้าย ซึ่งจะมีรายละเอียดของการบังคับใช้ สารบัญและการเก็บสถิติต่างๆ รวมไปถึงกำหนดเวลาการอนุญาต

(A) Used to advertise or promote the interests of any person or entity or to communicate information of any kind to the public;

(B) Placed on or applied to real property outdoors, attached to the exterior of buildings or structures or is located or displayed directly on the exterior or interior surface of a window; and

(C) Visible from any public street, park, other public place or pedestrian way. A sign also includes, but is not limited to, any and all pictorial representations, letters, numerals, emblems, flags, banners, pennants, inscriptions, or patterns whether affixed to a building, painted, or otherwise depicted on a building, or placed separate from any building; provided that traffic control devices prescribed by chapter 291C, Hawai'i Revised Statutes, shall not be construed as signs under this chapter. "Signs" as used in this chapter is not meant to include or prohibit street addresses required by chapter 14, sculpted ornamental shrubbery or ground cover, or signage that is constitutionally protected or otherwise permitted by state or federal law

<u>อัตราค่าธรรมเนียม</u> (Permit/variance fees) [12]

1 ผู้ยื่นขออนุญาตติดป้ายตามกฎหมายนี้ จะต้องชำระค่าธรรมเนียมซึ่งไม่สามารถเรียกคืนได้ ในอัตราดังต่อไปนี้:

1.1 สำหรับป้ายใหม่ แผ่นละ 25 เหรียญ และ

1.2 สำหรับใบอนุญาตติดป้ายสำหรับป้ายที่มีปักตั้งเสาก่อนการติดตั้ง ต้องเสียค่าธรรมเนียมป้ายละ 100 เหรียญ

2 สำหรับการดัดแปลงป้าย ตามความหมายของกฎหมาย อัตราป้ายละ 100 เหรียญ หรือจำนวนร้อยละ10 ของมูลค่ารวมของป้าย ทั้งนี้ไม่รวมค่าติดตั้ง อัตราใดอัตราหนึ่งซึ่งสูงกว่า

<u>การกำหนดค่าธรรมเนียม</u> (Disposition of fees.)[13]

1. เงินค่าธรรมเนียมที่เก็บมาจากป้ายตามกฎหมายนี้ จะต้องนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการหรือการบังคับใช้กฎหมายนี้เท่านั้น ตลอดจนใช้เพื่อให้ความการศึกษาหรือทำให้สาธารณชนมีความเข้าใจเรื่องกฎหมายป้ายของประเทศมากยิ่งขึ้น

---

[12] **Permit/variance fees**

(a) Applicants for sign permits pursuant to this chapter shall pay the following nonrefundable fees:

(1) For a new sign permit, $25 for each sign; and

(2) For a sign permit for a sign erected prior to obtaining a sign permit $100 for each sign.

(b) For sign variances, pursuant to this chapter, $100 for each sign or an amount equal to ten percent of the total value of the sign(s), excluding installation costs, whichever is greater.

(2004, Ord. No. 04-142, sec. 2.)

[13] **Disposition of fees**

(a) The following monies collected under this chapter shall be used exclusively to support the administration and enforcement of this chapter and efforts to educate and inform the public about the County's sign law:

(1) Permit and variance application fees; and

(2) Fines, minus costs of collection, that are collected pursuant to this chapter.

(b) The director of public works shall keep an accurate record, in a form approved by the director of finance, of all fees and fines received and any disbursements made pursuant to this chapter and shall deposit all monies received with the treasurer.

(c) The director of public works shall render an account of all monies received and disbursed pursuant to this article to the council on or before March 1 of each year.

(2004, Ord. No. 04-142, sec. 2.)

1.1 ใบอนุญาตและอัตราค่าธรรมเนียมการขอดัดแปลงป้าย และ

1.2 ค่าปรับ ไม่รวมค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเรียกเก็บ ที่เก็บมาได้ตามกฎหมายนี้.

2. ผู้อำนวยการที่รับผิดชอบงานสาธารณะจะต้องจัดทำบันทึกให้ถูกต้อง ทั้งนี้รูปแบบของรายงานจะต้องผ่านความเห็นชอบของผู้อำนวยการด้านการเงิน สิ่งที่ต้องระบุในรายงานได้แก่ ยอดค่าธรรมเนียม ค่าปรับที่ได้รับ และการเบิกจ่ายที่เกี่ยวข้องตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้ นอกจากนี้เงินที่ได้รับมาทั้งหมดจะต้องส่งมอบให้อยู่ความดูแลของฝ่ายการเงิน

3. ผู้อำนวยการที่รับผิดชอบงานสาธารณะต้องนำส่งรายงานเงินรายได้ที่รับมาและรายจ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดตามที่ระบุไว้ในมาตรานี้ ให้คณะกรรมาธิการพิจารณาในภายในวันที่ 1 มีนาคมของทุกปี

หลักเกณฑ์การขออนุญาตของเมือง Kailua Village Sign มีกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง คือ พื้นที่หรือขนาดของป้าย ขนาดตัวอักษรบนป้าย ป้ายยกสูง จำนวนป้าย ป้ายต้องห้าม ป้ายที่ได้รับการยกเว้น (ป้ายที่ได้รับอนุญาตโดยยกเว้นค่าธรรมเนียม)

จะเห็นได้ว่ามลรัฐฮาวายได้ตระหนักถึงความสำคัญในการติดตั้งป้ายเป็นอย่างมาก โดยการกำหนดบทบัญญัติโดยละเอียดเพื่อให้สามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างสะดวกและลดปัญหาในการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจได้

เทศบาลออเร็นจ์ (Orange Municipal) ท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถที่จะออกกฎหมายของตนเองในการการจัดเก็บภาษีจากป้ายได้ โดยมีการจัดเก็บภาษีจากวัตถุที่ใช้โฆษณา อาศัยอำนาจจาก Orange CA Municipal Code ซึ่งอยู่ในภาษีธุรกิจ Business Taxes and regulation, Signs and billboard โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายดังนี้[14]

1. แผ่นป้ายโฆษณา (Billboard) ที่สร้างเป็นการถาวร คิดอัตราภาษี 130 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี ซึ่งไม่รวมถึงแผ่นป้ายโฆษณาหรือป้ายสัญลักษณ์ซึ่งใช้ในการโฆษณาเพื่อขาย หรือให้เช่า สถานที่ที่แผ่นป้ายโฆษณานั้นตั้งอยู่

2. การปิดประกาศเครื่องหมาย (Sign Posting) คิดอัตรา 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งไม่รวมถึงการปิดประกาศการติด หรือการตั้งเครื่องหมายทางธุรกิจใดๆ ของบุคคลใดๆบนสถานที่ หรืออาคารซึ่งถูกครอบครอง และใช้ทางธุรกิจของบุคคลนั้นเพื่อโฆษณา สินค้าหรือธุรกิจ ของบุคคลเช่นนั้น

3.ภาพเคลื่อนไหว (Moving Pictures) หรืออุปกรณ์ในลักษณะเดียวกันคิดอัตราภาษีอุปกรณ์ละ130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปีไม่รวมถึงกรณีโรงมหรสพซึ่งมีใบรับรองภาษีการค้า

---

[14] หนุ่ย คำเผ่า, “ปัญหาภาษีป้าย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 68-69 (สรุปจาก Lexis Nexis, “Orange CA Municipal Code,” http://bpc.iserver.net/codes/orange/index.htm, 16 June 2004).

4.อุปกรณ์ซึ่งสามารถให้เสียงได้ (Sound Device) คิดอัตราภาษี 130 ดอสลาสหรัฐต่อปี หรือ 25 ดอลลาร์สหรัฐต่อวันแล้วแต่ผู้เสียภาษีจะเลือก

5.ไฟฉาย (Search Light) คิดอัตราร้อยละ 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปีหรือ 20 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อวันแล้วแต่ ผู้เสียภาษีจะเลือกกฎหมายของมลรัฐต่างๆ

จะเห็นได้ว่า การจัดเก็บภาษีจากวัตถุที่ใช้โฆษณาซึ่งอยู่ในภาษีธุรกิจ ของเทศบาลออเร็นจ์ มีความใกล้เคียงกับลักษณะจัดเก็บภาษีป้ายที่บัญญัติไว้ในหมวดภาษีโรงค้า ประมวลรัษฎากร แต่แตกต่างกันในช่วงยุคสมัยและเมื่อพิจารณาคำว่า วัตถุที่ใช้ในการโฆษณา จะเห็นว่ามีความหมายที่กว้างกว่า “ป้าย”ตามนิยามกฎหมายภาษีป้าย เพราะรวมไปถึงวัตถุที่มีเสียงและแสงด้วย

ก) ความปลอดภัย (Safety)

ในด้านความปลอดภัย เป็นสิ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้ายจะเป็นหลักการหรือแนวคิดที่คำนึงถึงอยู่เสมอ โดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัยอันอาจกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม มาตรการทางกฎหมาย เช่น การที่จะขออนุญาตติดตั้งป้ายได้ต้องทำตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดในการขออนุญาตก่อนและมีการเสียค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการด้วย รวมทั้งมีการตั้งกองทุน “Federal-aid highway funds” เพื่อเป็นกองทุนสนับสนุนการรื้อถอนป้ายที่ผิดกฎหมายออกไปจากรัฐทั้งหมดด้วย และกฎหมายในระดับมลรัฐ เช่นกรณีศึกษามลรัฐเพนซิลเวเนีย ที่มีการกำหนดในเรื่องของการกำหนดระยะการติดตั้งป้าย เช่น ต้องห่างจากขอบถนนอย่างน้อย 660 ฟุตเพื่อความปลอดภัยในการจราจรและทัศนวิสัยการมอง การกำหนดลักษณะป้ายต้องห้าม เช่น ป้ายที่ปิดบังหรือกีดขวางทัศนวิสัยในการจราจร หรือป้ายที่มีโครงสร้างทรุดโทรมไม่ปลอดภัย การกำหนดจำกัดขนาดสูงสุดของป้ายที่ไว้ว่าไม่ให้เกินพื้นที่ความสูง ความกว้างไว้ การกำหนดเรื่องความสว่างของแสงจะต้องไม่รบกวนหรือหันเหความสนใจของผู้ขับขี่รถหรือผู้สัญจรไปมา เป็นต้น หลักเกณฑ์เหล่านี้ล้วนกำหนดขึ้นมาเพื่อการคุ้มครองสวัสดิภาพความปลอดภัยทั้งสิ้น

ข) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental impact)

ในการที่จะติดตั้งป้ายได้มีความคำนึงถึงด้านสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การติดตั้งป้ายต้องไม่บดบังทัศนวิสัยในการมองเห็น โดยเฉพาะในสถานที่สิ่งแวดล้อมที่สวยงาม แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งทรัพยากรทางประวัติศาสตร์ สวนสาธารณะและนันทนาการ รวมไปถึงแหล่งศิลปวัฒนธรรมต่างๆ กรณีศึกษาเช่น มลรัฐฮาวายได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ให้ตระหนักถึงความสำคัญในการติดตั้งป้ายในท้องถิ่นซึ่งมีธรรมชาติที่สวยงามเป็นที่ดึงดูดนักท่องเที่ยว ให้ความสำคัญและส่งเสริมในด้านภูมิทัศน์สิ่งแวดล้อมที่สวยงาม และความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นในการติดตามการใช้ทรัพยากรทาง

เศรษฐกิจให้พัฒนาและเจริญเติบโตและลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการติดตั้งป้ายใกล้ที่สาธารณะและทรัพย์สินส่วนบุคคลให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เป็นต้น

ค) การสร้างรายได้ (Revenue Generation)

มีการจัดเก็บรายได้โดยใช้มาตรการค่าธรรมเนียมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งขึ้นอยู่กับการกำหนดหลักเกณฑ์ของแต่ละมลรัฐดังกรณีศึกษาที่ได้กล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางและแต่ละมลรัฐได้ให้ความสำคัญในเรื่องของรายได้ค่าธรรมเนียมนี้เพื่อให้สามารถครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการได้เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องของงบประมาณในการบริหารจัดการเช่นกัน รัฐบาลกลางได้มีการจัดตั้งกองทุน Federal-aid highway funds ขึ้นในปี 2007 เพื่อที่จะเป็นกองทุนสนับสนุนในการลดจำนวนและเคลื่อนย้ายป้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (reducing the number of nonconforming signs and removing illegal signs) ออกไปจากรัฐทั้งหมด นอกจากนั้นยังมีการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับสร้างรายได้ในประเทศอื่นๆ เช่น ออสเตรเลีย ยุโรป และญี่ปุ่น ว่ามีวิธีการอย่างไร สำหรับในมลรัฐอื่นๆ เช่น มลรัฐฮาวายก็มีการกำหนดค่าธรรมเนียมและวิธีการกำหนดค่าธรรมเนียมไว้ด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม (fair) ในการบังคับใช้กฎหมาย Sings เป็นต้น

4.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานและมีเอกลักษณ์ของตนเอง เป็นประเทศที่ได้รับยกย่องว่าเป็นมหาอำนาจของโลก อีกทั้งเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ นอกจากนี้ยังเป็นต้นแบบในการเผยแพร่หลักปรัชญา หลักการ และกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปยังประเทศต่างๆ ในโลก[15] รวมทั้งประเทศไทยด้วย

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) มีระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สำหรับระบบการบริหารราชการแผ่นดินในอังกฤษ*จะมีอยู่สองระดับ (two levels) ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทย โดยมาตรการในการควบคุมป้ายจะจัดอยู่ในกฎหมายผังเมือง the Town and Country Planning Act 1990 *กฎหมายฉบับนี้มีความละเอียดมากจนทำให้ประเทศ สหราช*

---

[15] รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย (final report), **โครงการศึกษาเรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหราชอาณาจักร**, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547. หน้า 1-7.

* อังกฤษ เป็นส่วนหนึ่งของ สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ซึ่งมีพื้นที่ทางปกครองครอบคลุมเขตที่สำคัญ 4 เขต ได้แก่ อังกฤษ (England), เวลส์ (Welsh), สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ(Northern Ireland) โดยในการศึกษานี้จะมุ่งเน้นไปที่อังกฤษเป็นสำคัญ

อาณาจักรประสบความสำเร็จในการผังเมืองมาก มีการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนผังเมืองอย่างเป็นระบบ การจัดทำผังโครงสร้าง (Structure Plan) และแผนผังท้องถิ่น (Local Plan) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเมือง (ซึ่งก็คือ County Council และ District Council) มีอิสระในการทำแผนดังกล่าว แต่ต้องปฏิบัติตามกลไกเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Participation) ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยส่วนกลาง (รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม) มีอำนาจแทรกแซงได้บางประการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการพัฒนา (Control of Development) โดยสร้างระบบการอนุญาต (Requirement of Permission) สำหรับการก่อสร้าง ปรับปรุง รื้อถอนอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง ตลอดจนงานวิศวกรรม (รวมถึงงานสร้างทางเชื่อมต่อกับทางหลวง) หรือเหมืองแร่ บนเหนือหรือใต้ดิน กฎหมายได้แบ่งประเภทการใช้อาคารและที่ดินออกเป็นประเภท (Classes) ต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแล[16] ในการควบคุมการติดตั้งป้ายการโฆษณาในประเทศอังกฤษ มีการบัญญัติกฎหมาย the Town and Country Planning (Control of Advertisements) (England) Regulations 2007 ที่กำหนดรายละเอียดในการขออนุญาตติดตั้งป้าย ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่นในการพิจารณาโครงการติดตั้งป้ายต่างๆ ก่อนที่จะอนุญาต (consent) ดังนั้น การติดตั้งป้ายจึงเป็นไปตามกรอบแนวนโยบายการวางผังเมืองดังกล่าวด้วย

4.2.1 ความเป็นมาในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้าย

แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของสหราชอาณาจักร โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ[17]

1.การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

2.การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสม (Mixed Use)

3.การออกแบบเมือง (Design)

และได้มีการจัดทำกรอบนโยบายในการวางแผนและผังพัฒนาประเทศให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ หรือจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม การใช้ประโยชน์ที่ดินและการจราจร การวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย การพัฒนาศูนย์กลางชุมชนเมือง การพัฒนาพื้นที่ชนบท และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่า เป็นต้น

---

[16] รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย (final report), **โครงการศึกษาเรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหราชอาณาจักร**, ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547. หน้า 2-14

[17] เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-34 - 4-39.

สำหรับการควบคุมการติดตั้งป้าย(การโฆษณา) ในกฎหมาย the Town and Country Planning (Control of Advertisements) (England) Regulations 2007 นั้น มุ่งเน้นในเรื่องของ การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยสาธารณะ[18]

4.2.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาต

ในประเทศอังกฤษ คำนึงถึงสถานที่จุดจัดวางแผ่นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางผังเมือง(Planning system) ตามกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมือง (the Town and Country Planning Act 1990) มีการออกกฎกระทรวง คือ the Town and Country Planning (Control of Advertisements) (England) Regulations 2007[19] เพื่อเป็นการควบคุมป้ายเพื่อการ

---

[18] the Town and Country Planning (Control of Advertisements) (England) Regulations 2007

Powers to be exercised in the interests of amenity and public safety

3.(1) A local planning authority shall exercise its powers under these Regulations in the interests of amenity and public safety, taking into account—

(a) the provisions of the development plan, so far as they are material; and

(b) any other relevant factors.

(2) Without prejudice to the generality of paragraph (1)(b)—

(a) factors relevant to amenity include the general characteristics of the locality, including the presence of any feature of historic, architectural, cultural or similar interest;

(b) factors relevant to public safety include—

(i) the safety of persons using any highway, railway, waterway, dock, harbour or aerodrome (civil or military);

(ii) whether the display of the advertisement in question is likely to obscure, or hinder the ready interpretation of, any traYc sign, railway signal or aid to navigation by water or air;

(iii) whether the display of the advertisement in question is likely to hinder the operation of any device used for the purpose of security or surveillance or for measuring the speed of any vehicle.

(3) In taking account of factors relevant to amenity, the local planning authority may, if it thinks fit, disregard any advertisement that is being displayed.

(4) Unless it appears to the local planning authority to be required in the interests of amenity or public safety, an express consent for the display of advertisements shall not contain any limitation or restriction relating to the subject matter, content or design of what is to be displayed.

[19] UK,regulation, **the Town and Country Planning (Control of Advertisements) (England) Regulations 2007** [Online], 18 June 2012. Available from http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/783/pdfs/uksi_20070783_en.pdf.

โฆษณา จะต้องได้รับความยินยอมและขออนุญาตจาก the local planning authority (LPAs)ก่อน จึงจะสามารถติดตั้งป้ายได้ โดยสาระสำคัญของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตมีดังนี้

ป้ายโฆษณากลางแจ้งไม่ว่าจะได้รับการอนุญาตแบบ deemed consent หรือ express consent จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน 5 เงื่อนไข คือ

1. จะต้องมีความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อย

2. จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความปลอดภัย

3. จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของสถานที่ตั้งที่ป้ายนั้นไปตั้งแสดงอยู่ (รวมทั้ง การทางหลวง ถ้าป้ายนั้นอยู่บนเขตพื้นที่ทางหลวง (Highway land)

4. จะต้องไม่ปิดกั้นหรือกีดขวางสัญญาณไฟจราจรหรือกระทำการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อการจราจร

5. จะต้องเคลื่อนย้ายอย่างระมัดระวังหากเพื่อความจำเป็นทางด้านการผังเมือง (the planning authority)

ก) ความปลอดภัย (Safety)

ในด้านความปลอดภัย เจ้าหน้าที่ผังเมือง(LPAs) ต้องขอความเห็นจากการทางหลวง กรณีที่อาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะบนถนน โดยมีการจัดทำรายการและเงื่อนไขของป้ายที่อาจ “ก่อให้เกิดอันตราย” (cause danger) สำหรับผู้ใช้รถใช้ถนน ดังนี้

1. ป้ายที่กีดขวางหรือบดบังสายตาบริเวณมุมทางโค้ง ทางแยก หรือจุดเชื่อมต่อถนน

2. ป้ายที่บดบังการมองเห็นของผู้ใช้รถใช้ถนน ลดประสิทธิภาพในการมองเห็นสัญญาณไฟจราจร หรือหันเหความสนใจของผู้ขับขี่

3. ป้ายที่ทิ้งไว้ไม่ขนานหรือตั้งฉากเพียงพอที่จะให้กระจ่าง

4. ป้ายเรืองแสง (กระพริบหรือคงที่) ที่มองเห็นได้จากถนนอาจทำให้สับสนกับสัญญาณไฟจราจร อาจทำให้ตาพร่าหรือหันเหความสนใจ โดยเฉพาะสภาพอากาศฝนตก

5. ป้ายที่มีการเคลื่อนไหวที่แสดงข้อความบางส่วนไปเรื่อยๆ

6. ป้ายที่บดบังป้ายสำหรับให้ความรู้ที่จำเป็นสำหรับประชาชน เพื่อคุ้มครองผู้สัญจรไปมา

7. ป้ายที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสัญญาณไฟจราจร

8. ป้ายที่ก่อความสับสนให้กับป้ายที่บอกทิศทางสัญญาณเตือนเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วจะเน้นความปลอดภัยในเรื่องของการติดตั้งป้ายบริเวณที่มีการสัญจรผ่านไปมา เช่น เส้นทางถนนต่างๆ อาจเทียบได้กับประเทศไทยในกฎหมายจราจรทางบกหรือกฎหมายทางหลวงที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้าย

ข) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental impact)

ในด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายผังเมืองของประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่า โดยจะต้องออกแบบให้มีการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นนโยบายหลักที่รัฐบาลกำหนดให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนา โดยกำหนดพื้นที่ที่มีคุณค่าทั้งจากการที่มีสิ่งสำคัญทางประวัติศาสตร์ตั้งอยู่ หรือสถานที่มีคุณค่าในตนเอง เช่น ภูมิทัศน์ที่มีธรรมชาติสวยงาม ภูมิประเทศชนบท สถานที่สำคัญและเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น หมู่บ้าน ทั้งชนบทและเมือง ที่จะต้องรักษาไว้ให้มีคุณค่าอยู่คู่กับท้องถิ่นตลอดไป สำหรับการติดตั้งป้ายก็เช่นกัน จะต้องคำนึงถึงด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

ค) การสร้างรายได้ (Revenue Generation)

การติดตั้งป้ายโฆษณาที่จัดแสดงกลางแจ้ง (Displaying outdoor advertising) ที่ไม่ได้ขออนุญาต (deemed consent or express consent) ถือว่ากระทำผิดทางอาญาในสหราชอาณาจักร ซึ่งในประเทศอังกฤษ มีค่าปรับสูงสุดถึง 2,500 ยูโร (US$4,000) ต่อป้าย (display) สำหรับป้ายการโฆษณาขนาดเล็ก จะถูกปรับในบางเขตพื้นที่ 100 ยูโร (US$160). อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีในศาลอาจเสียค่าใช้จ่ายสูงถึง 39,000 ยูโร(US$62,000) ต่อคดี การลงโทษจะสูงขึ้น ขึ้นอยู่กับ third convictions certain forms ของการโฆษณาในลอนดอน (เช่น สูงถึง 20,000 (US$32,000) สำหรับการโฆษณาที่คลอบคลุมตัวอาคาร) หากเป็นป้ายที่ผิดกฎหมายอาจถูกปรับในทันที ในที่นี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของป้ายดิจิตอลที่ภาพหมุนปรับเปลี่ยนทุกๆ สองสามวินาที เพราะภาพแต่ละภาพจะถือว่าเป็นความผิดที่แยกต่างหาก[20]

และในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ Local planning authority (LPAs) จะคิดค่าบริการ ค่าธรรมเนียม (fee) ในการประเมิน โครงการเกี่ยวกับการ โฆษณา ค่าธรรมเนียมแรกเริ่ม สำหรับ สถานที่ติดตั้งป้ายการโฆษณา และ 335 ยูโร (US$482) ส่วนการโฆษณาอื่นๆ เช่น ป้ายบิลบอร์ด (billboards) หรือ ป้ายป้ายบิลบอร์ดบนอาคาร (Billboards on buildings) ที่มีผลต่อการจัดเก็บภาษีของมูลค่าทรัพย์สิน[21]

4.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่น

สาระสำคัญของการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นนับว่ามีความใกล้เคียงทางด้านสังคมและวัฒนธรรมกับประเทศไทย นอกจากเป็นประเทศในแถบเอเชียเหมือนกันแล้ว ยังมีการติดต่อค้าขายและแลกเปลี่ยนทางด้านภาษาวัฒนธรรมกัน และยังมีแนวนโยบายที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วย โดยประเทศญี่ปุ่นได้

---

[20] International Technology Scanning Program, **Outdoor Advertising Control Practices in Australia, Europe, and Japan**, p 41-42.

[21] Ibid , p 43.

นำกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายมาบังคับใช้ร่วมกันอย่างเป็นระบบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมาย the Outdoor Advertising Act ใช้ควบคู่ร่วมกันกับกฎหมาย the Landscape Law และ the Law on Urban Green Space Protection และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (Fee) จากป้ายโฆษณา โดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตอบสนองนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพในการรักษาความสวยงามของภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น รวมทั้งแนวนโยบายที่จะเพิ่มนักท่องเที่ยวให้สูงขึ้น ประเทศญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่มีนวัฒกรรมในการรักษาสิ่งแวดล้อมหลายๆ ด้าน เนื่องจากประชาชนให้ความสนใจและใส่ใจทางด้านสิ่งแวดล้อมมาก รวมทั้งตระหนักถึงความรับผิดชอบในท้องถิ่นของตน เพื่อที่จะศึกษาแนวทางเพื่อขจัดปัญหามลทัศน์ ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่สมควรศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้าย โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ยังขาดการประสานร่วมมือที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้การควบคุมการติดตั้งป้ายยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

4.3.1 ความเป็นมาในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้าย[22]

ในปี 1949 รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดกฎหมาย the Outdoor Advertising Act เพื่อปรับปรุงความสวยงามของทัศนียภาพ ความมั่นคงของสังคมและป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน

ในปี 2003 ส่วนหนึ่งของโครงการของรัฐบาลญี่ปุ่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มนักท่องเที่ยว โดยกระทรวงที่ดิน โครงสร้างขั้นพื้นฐาน การขนส่งและการท่องเที่ยวร่วมมือกัน

ในปี 2004 มีการออกกฎหมาย 3 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ คือ กฎหมายที่ดิน การแก้ไขพระราชบัญญัติป้ายกลางแจ้ง และกฎหมายการปกป้องพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง มีการรวมตัวกันในการปรับปรุงถนนและเทศกาลต่างๆ ตามกฎหมายเหล่านี้ กฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวนั้นมีส่วนช่วยโดยเป็นกลยุทธ์ในการเพิ่มนักท่องเที่ยว สำหรับกฎหมายที่ดินนั้นมีการชี้ให้เห็นถึงความรับผิดชอบ 4 ประการของคนในสังคมผู้ผลประโยชน์ร่วมกัน คือ

1. ด้านที่อยู่อาศัย ต้องมีการกระตุ้นในภาพรวมเพื่อปรับปรุงที่ดินโดยความร่วมมือของรัฐบาลและผู้แทนในท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายใหม่ ชุมชนสามารถออกแบบพื้นที่ในการวางแผนการใช้ที่ดินให้ส่วนท้องถิ่นทราบ

2. ด้านตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีการก่อตัวและกำหนดมาตรการที่จะปรับปรุงที่ดินเพื่อที่จะเข้ากับมนุษย์และเงื่อนไขของธรรมชาติในพื้นที่

3. ด้านรัฐบาลส่วนกลาง ต้องมีการก่อตัวและกำหนดมาตรการอย่างสมบูรณ์เพื่อปรับปรุงที่ดินและสร้างความเข้าใจเชิงลึกให้กับประชาชนทราบถึงข้อมูลและกิจกรรมอื่นๆ

---

[22] สรุปจาก International Technology Scanning Program, **Outdoor Advertising Control Practices in Australia, Europe, and Japan .** p71-73.

และในปี 2009 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มโครงการนำร่องในการสนับสนุนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของเมืองที่จะเน้นความสำคัญของภูมิทัศน์และความจำเป็นในการพัฒนาและปกป้องภูมิทัศน์เช่นเดียวกับการที่จะให้อำนาจผูกพันรัฐบาลท้องถิ่นในการร่างและการบังคับใช้กฎหมายการปกป้องภูมิทัศน์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่นมีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ และสามารถนำมาใช้อย่างได้ผลและเป็นระบบร่วมไปกับการพัฒนาในด้านอื่นๆด้วย โดยอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย และมีความสอดคล้องไปกับแนวนโยบายของรัฐในเรื่องของการอนุรักษ์ทัศนียภาพสิ่งแวดล้อมที่สวยงามของท้องถิ่นรวมทั้งเพิ่มนักท่องเที่ยวอย่างได้ผล

4.3.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาต

จากการริเริ่มบังคับใช้กฎหมาย the Outdoor Advertising Act ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าว เจ้าหน้าที่ได้การพัฒนากฎข้อบังคับที่จะควบคุมป้ายโฆษณากลางแจ้ง โดยในเบื้องต้นจะเริ่มใช้ในเมืองที่กำหนดและเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่จะถูกบังคับให้เริ่มใช้กฎดังกล่าว หลังจากนั้น 1 ปี กฎหมายนี้ถูกนำมาใช้หลายครั้งรวมไปถึงการบังคับให้รื้อถอนป้ายโฆษณา

มีโครงการของรัฐบาลญี่ปุ่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มนักท่องเที่ยว โดยกระทรวงที่ดิน โครงสร้างขั้นพื้นฐาน การขนส่งและการท่องเที่ยวร่วมมือกัน เริ่มที่จะบังคับใช้ 15 มาตรการ รวมถึงมาตรการดังต่อไปนี้

1. ก่อตั้งระบบการประเมินราคาที่ดินก่อนและหลังการพัฒนาตามโครงการดังกล่าว
2. ก่อตั้งการแนะนำในการพัฒนาที่ดิน
3. ประชาสัมพันธ์แผนระยะยาวที่จะกระตุ้นการสร้างพื้นที่ป่าไม้ขนาดใหญ่ในเขตเมืองมากขึ้น
4. ส่งเสริมให้มีการจัดการอย่างเข้มข้นในความพยายามระยะสั้นที่จะไม่ให้มีการจัดตั้งป้ายภายนอกอาคารที่ผิดกฎหมายโดยใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีการท่องเที่ยวและปรับปรุงวัสดุที่นำมาใช้ในการทำป้ายดังกล่าว
5. จัดตั้งโครงการเกี่ยวกับด้านกฎหมายอย่างสมบูรณ์และเป็นระบบในการป้องกันและปรับปรุงที่ดิน

มีการแก้ไขกฎหมาย the Outdoor Advertising Act ทำให้ก่อให้เกิดโครงสร้างอย่างสมบูรณ์ สำหรับอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงที่ดินในเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและรัฐบาล วัตถุประสงค์แรกคือการให้อำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่นที่จะตัดสินใจดำเนินการกับวิกฤตด้านภูมิทัศน์สำหรับภูมิภาคของตน และความต้องการในการเพิ่มระดับการควบคุม อนุรักษ์ ปกป้องคุณค่าของภูมิทัศน์ท้องถิ่นให้มากขึ้น

การตัดสินใจสำหรับการนำกฎหมายมาใช้มาจากการศึกษาว่า มีการเพิ่มขึ้นของป้ายโฆษณาที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งทำให้เกิดการบังคับใช้อันมีประสิทธิภาพอย่างมากในการรื้อถอนและกฎข้อบังคับในการ

ปฏิบัติมากขึ้น ในขณะเดียวกัน การควบคุมป้ายโฆษณานั้นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากมีความเกี่ยวพันกับการจัดการที่ดิน การบังคับใช้กฎหมายทำให้เกิดการพัฒนาที่ดินอย่างเป็นที่น่าพอใจ อันมีพื้นฐานมาจากลักษณะพื้นที่แต่ละพื้นที่ที่มีความสำคัญในการออกแบบพื้นที่ในการให้อนุญาตซึ่งมีพื้นฐานมาจากลักษณะแต่ละภูมิภาคในประเทศ ซึ่งการควบคุมที่ดีนั้น ควรมีการจัดการเบื้องต้นโดยส่วนท้องถิ่น แล้วขยายการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างครอบคลุมโดยการออกใบอนุญาตไปทั่วประเทศ และการบังคับใช้โดยการลงทะเบียนอนุญาตของภาคธุรกิจ โดยในภาคธุรกิจสำหรับป้ายโฆษณากลางแจ้ง จะต้องลงทะเบียนเพื่อขออนุญาต มีกำหนดระยะเวลา 5 ปีและการลงโทษสำหรับบริษัทที่ติดตั้งป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาต และหากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดในการลงทะเบียนก็อาจถูกเพิกถอนการลงทะเบียนได้และต้องรื้อถอนป้ายนั้นออกไปในทันที

ในประเทศญี่ปุ่นมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการติดตั้งป้ายโฆษณา ตามตารางดังต่อไปนี้[23]

ตารางที่ 4 ตารางอัตราค่าธรรมเนียมในประเทศญี่ปุ่น

ป้ายการโฆษณา	ค่าธรรมเนียม (US$1 = 90Yen)	พื้นที่ A	พื้นที่ B	พื้นที่ C
ชั่วคราว	1 ตารางเมตร ต่อป้าย ต่อเดือน	$16 (1440 เยน)	$2 (180 เยน)	$1 (180 เยน)
อื่นๆ	1 ตารางเมตร ต่อป้าย ต่อปี	$156 (14040 เยน)	$22 (1980 เยน)	$11 (990 เยน)

หมายเหตุ :พื้นที่ A: โตเกียว ซับเปาโล เซนได ไซตามะ ชิบะ ฟุนาบาชิ ฮาชิโอจิ โยโกฮาม่า คาวาซากิ ซากามิฮาระ นิงาตะ ชิสึโอกะ ฮามามะทสึ นาโกย่า เกียวโต โอซาก้า ซาไก ฮิงาชิ-โอซาก้า โกเบ ฮาเมะจิ โอกายามา ฮิโรชิมา มะทสึยามะ คิตาคยูสึ ฟุกุโอกะ คุมาโมโตะ และคาโกชิม่า

พื้นที่ B: เมือง ยกเว้นพื้นที่ A (Cities except Area A)

พื้นที่ C: เทศบาล (Municipalities)

ก) ความปลอดภัย (Safety)

ในทางด้านความปลอดภัย นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมาย the Outdoor Advertising Act เนื่องจากมีการคำนึงถึงในเรื่องของความมั่นคงของสังคมและป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน อันเป็นภารกิจของรัฐบาลที่จะต้องให้การปกป้องคุ้มครองประชาชนภายในรัฐ โดยมีการให้หลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม และไม่ได้เพียงบังคับใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียวไปเพียงลำพังเท่านั้น หากแต่ได้บังคับใช้ร่วมกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ หากมีป้ายที่ไม่ถูกกฎหมาย หรือไม่ได้ลงทะเบียนขออนุญาตไว้ก็จะมีบทลงโทษ

[23] Ibid, p.74

ข) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental impact)

ในการติดตั้งป้ายต่างๆจะต้องคำนึงถึงด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น เพื่อปกป้องทัศนียภาพอันสวยงามของท้องถิ่น เนื่องจากมีการประสานความร่วมมือของกฎหมายหลายฉบับ และฉบับหนึ่งนั้นก็คือ กฎหมายการปกป้องพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง หรือ the Law on Urban Green Space Protection ที่ให้ความสำคัญกับธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของเมือง ร่วมไปกับการพัฒนาในด้านอื่นๆ ร่วมกันด้วย

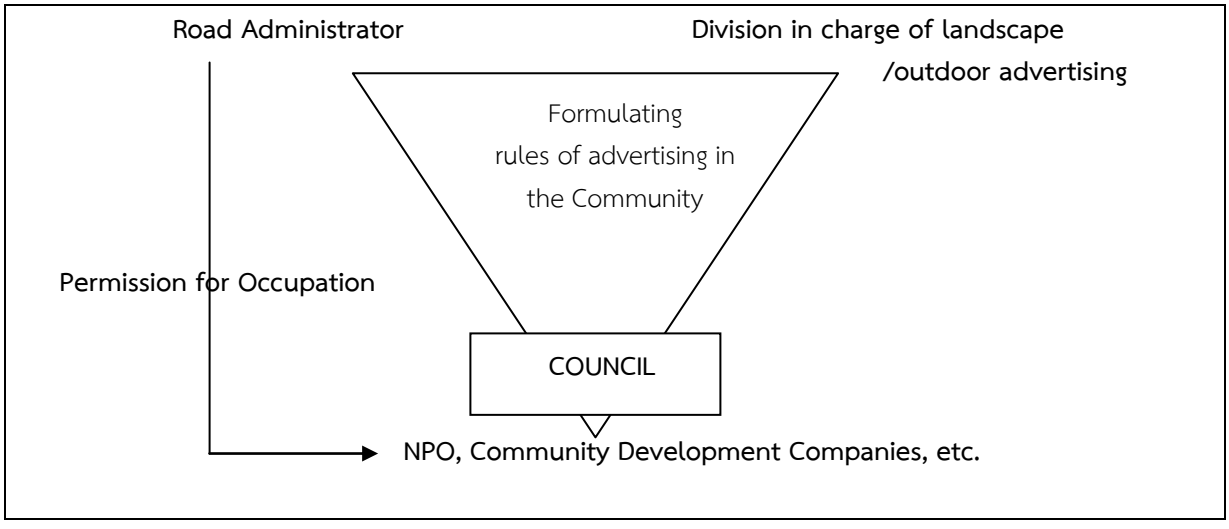
การให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายทั้งหลายฉบับดังกล่าวทำให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น สามารถจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งในเรื่องของการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ในการติดตั้งป้ายหรือ การกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตติดตั้งป้ายได้ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องได้ดียิ่งขึ้น ประกอบกับการความต้องการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวจำเป็นที่จะต้องจัดภูมิทัศน์ให้สวยงามเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว การประสานความร่วมมือดังกล่าวจึงทำให้การดำเนินการต่างๆ นั้นสำเร็จไปด้วยดี

ค) การสร้างรายได้ (Revenue Generation)

ในด้านการสร้างรายได้จากการติดตั้งป้ายนั้น ญี่ปุ่นมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (fee) โดยแบ่งแยกประเภทป้ายออกเป็นป้ายชั่วคราว และป้ายอื่นๆ และแยกตามเขตพื้นที่ที่ป้ายนั้นติดตั้งอยู่ ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้มีการกำหนดรอบระยะเวลาในการจัดเก็บดังตารางในหัวข้อ 4.3.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาต

นอกจากนั้น จากการที่การประสานงานร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน รวมทั้งการวางระบบที่ดีทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวด้วย ซึ่งสามารถนำรายได้มาให้แก่ท้องถิ่นเป็นจำนวนมากขึ้นด้วย

การจัดระบบในการประสานความร่วมมือของกฎหมายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเทศญี่ปุ่น[24]



[24] Ibid, 73.

shows, Japan has formalized a process involving key stakeholders to

(1) formulate design guidelines

(2) conduct pre assessments on designs and shapes and

(3) provide advice to improve the quality of outdoor advertising. This process ensures consolidated installation of signs, use of better sign materials, and harmonized (context-sensitive) development.

จากตารางภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการประสานงานร่วมมือกันทั้งในด้านกฎหมาย หน่วยงาน และสภาท้องถิ่น ในการออกหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมป้ายการโฆษณาในชุมชนอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นการร่วมมือกันอย่างมีส่วนร่วมและมีประสิทธิภาพในการสนองตอบแนวนโยบายทางด้านการรักษาสภาพแวดล้อมภูมิทัศน์และส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวของรัฐ

4.4 วิเคราะห์การใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น

จากบทวิเคราะห์ในหัวข้อที่ผ่านมา อาจสรุปสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายในต่างประเทศได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้าย ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น.

ประเทศ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศอังกฤษ	ประเทศญี่ปุ่น
แนวความคิด	1. กฎหมาย The Highway Beautification Act อธิบายไว้ใน 23 USC 131(a) : สภาคอนเกรส - เพื่อการคุ้มครองการลงทุนสาธารณะบนทางหลวงของรัฐ - เพื่อส่งเสริมความปลอดภัยและสร้างคุณค่าแก่การเดินทางของผู้ใช้ถนน รวมถึงการอนุรักษ์ความสวยงามของธรรมชาติ - มีจุดมุ่งหมายสัมพันธ์กับทัศนียภาพ การจัดพื้นที่(Zoning) ภูมิทัศน์ และรักษาสิ่งแวดล้อม 2. มลรัฐเพนซิลเวเนีย - วัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งมาตรฐานรวมถึงหลักเกณฑ์ของ	- การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยสาธารณะ - แนวความคิดด้านการผังเมืองการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสม (Mixed Use) การออกแบบเมือง (Design) และการมีส่วนร่วม (Participation)	- เพื่อทัศนียภาพที่สวยงาม ความมั่นคงยั่งยืนทางสังคม - การป้องกันภยันตรายของสาธารณชน - การมีส่วนร่วม - การประสานงานร่วมกันของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข

	ขนาด ระยะห่างและแสงสว่างของการติดตั้งการโฆษณากลางแจ้ง ให้สอดคล้องกับกฎหมายThe Highway Beautification Act และตามกฎระเบียบของรัฐบาลกลางประกาศ - เพื่อสร้างระบบในการออกใบอนุญาตสำหรับการติดตั้งอุปกรณ์โฆษณากลางแจ้งให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ 3. มลรัฐฮาวาย - เพื่อคุ้มครองสุขภาพสาธารณชน ความปลอดภัย ศีลธรรม และส่งเสริมสวัสดิการความสะดวกของประชาชน - ส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของชาวเมือง 4 เทศบาลออร์เร็นจ์ - เพื่อการจัดเก็บรายได้ภาษีจากวัตถุที่ใช้โฆษณา		
กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง	1.The Highway Beautification Act (HBA) of 1965 2. The Pennsylvania Code และThe Outdoor Advertising Control Act of 1971 (มลรัฐเพนซิลเวเนีย) 3. Hawai‘i County Code 1983 Chapter 3 SIGNS (มลรัฐฮาวาย) 4. Orange CA Municipal Code (เทศบาลออเร็นจ์)	1 The Town and Country Planning Act 1990 2. The Town and Country Planning (Control of Advertisements) (England) Regulations 2007 3. The Highways Act 1980	1 .the Outdoor Advertising Act 2.. the Landscape Law 3. the Law on Urban Green Space Protection
หลักเกณฑ์และเงื่อนไข	ในส่วนนี้จะขอนำไปวิเคราะห์ในบทต่อไป		

การขออนุญาตติดตั้งป้าย			
วิธีการเพื่อความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม	- ในด้านความปลอดภัย เป็นหลักการหรือแนวคิดที่คำนึงถึงอยู่เสมอ โดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัยอันอาจกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม - มาตรการทางกฎหมาย เช่น การที่จะขออนุญาตติดตั้งป้ายได้ต้องทำตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดในการขออนุญาตก่อน - มีการตั้งกองทุน “Federal-aid highway funds” เพื่อสนับสนุนการรื้อถอนป้ายที่ไม่ถูกต้องออกไปจากรัฐทั้งหมดด้วย -มลรัฐเพนซิลเวเนีย ที่มีการกำหนดในเรื่องของการกำหนดระยะการติดตั้งป้าย เช่น ต้องห่างจากขอบถนนอย่างน้อย 660 ฟุต เพื่อความปลอดภัยในการจราจรและทัศนวิสัยการมอง การกำหนดลักษณะป้ายต้องห้าม เช่น ป้ายที่ปิดบังหรือกีดขวางทัศนวิสัยในการจราจร หรือป้ายที่มีโครงสร้างทรุดโทรมไม่ปลอดภัย การกำหนดจำกัดขนาดสูงสุดของป้ายที่ไว้ว่าไม่ให้เกินพื้นที่ ความสูง ความกว้างไว้ การกำหนดเรื่องความสว่างของแสงจะต้องไม่รบกวนหรือหันเหความสนใจของผู้ขับขี่รถหรือผู้สัญจรไปมา เป็นต้น - ด้านสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปการติดตั้งป้ายต้องไม่บดบังทัศนวิสัยในการมองเห็น โดยเฉพาะในสถานที่	- คณะกรรมการการผังเมืองท้องถิ่น มีการปรึกษาหารือขอความเห็นร่วมกับการทางหลวงในการควบคุมด้านความปลอดภัยในการติดตั้งป้ายเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน โดยการกำหนดรายการและเงื่อนไขของป้ายที่อาจเป็นอันตรายได้ - การติดตั้งป้ายต้องคำนึงถึงการผังเมืองในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่า	- มีการประสานงานร่วมมือกันทั้งในด้านกฎหมาย หน่วยงานและสภาท้องถิ่น ในการออกหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมป้ายการโฆษณาในชุมชนอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นการร่วมมือกันอย่างมีส่วนร่วมและมีประสิทธิภาพในการสนองตอบแนวนโยบายทางด้านการรักษาสภาพแวดล้อมภูมิทัศน์และส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวของรัฐ - มีการกำหนดให้ภาคธุรกิจการโฆษณากลางแจ้ง ต้องลงทะเบียนเพื่อขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณาต่างๆ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด เช่น ใช้วัสดุไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ อาจถูกเพิกถอนการลงทะเบียนและห้ามติดตั้งป้ายเป็นระยะเวลา 2 ปี เป็นต้น

	สิ่งแวดล้อมที่สวยงาม แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งทรัพยากรทางประวัติศาสตร์ สวนสาธารณะและนันทนาการ รวมไปถึงแหล่งศิลปวัฒนธรรมต่างๆ - มลรัฐฮาวาย กำหนดวัตถุประสงค์ให้ตระหนักถึงความสำคัญในการติดตั้งป้ายในท้องถิ่นซึ่งมีธรรมชาติที่สวยงามเป็นที่ดึงดูดนักท่องเที่ยว ให้ความสำคัญและส่งเสริมในด้านภูมิทัศน์สิ่งแวดล้อมที่สวยงาม		
วิธีการเพื่อหารายได้	- ต้องขออนุญาตและมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม(Permit fee) - มีการจัดทำกองทุน Federal-aid highway funds”	- ต้องมีการขออนุญาต (consent) เป็นราย 3 ปี หรือ5ปี แล้วแต่ประเภทของป้าย และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (fee)	- ต้องมีการขออนุญาต และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม(fee) โดยขึ้นอยู่กับพื้นที่และระยะเวลาในการติดตั้ง - การเพิ่มของจำนวนนักท่องเที่ยว เนื่องจากการประสบความสำเร็จในการประสานความร่วมมือของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย

เมื่อได้ศึกษาถึงมาตรการทางภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้ายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้าย และศึกษาวิเคราะห์แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายในต่างประเทศดังกล่าวแล้ว ในบทต่อไปจะกล่าวถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากการติดตั้งป้ายและการขาดเอกภาพในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับป้ายในประเทศไทย และวิเคราะห์แนวทางในการกำหนดกฎหมายในการขออนุญาตติดตั้งป้าย จากมาตรการภาษีและค่าธรรมเนียม เพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีสวัสดิภาพความปลอดภัย และขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

บทที่ 5

สภาพปัญหาที่เกิดจากการติดตั้งป้าย

และการขาดเอกภาพในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับป้ายในประเทศไทย

5.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาสวัสดิภาพของประชาชนที่เกิดจากการติดตั้งป้าย

เมื่อมีการติดตั้งป้ายต่างๆ ขึ้นไม่ว่าป้ายนั้นจะถูกนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ใดก็ตาม การเพิ่มขึ้นของป้ายเหล่านั้นทั้งจำนวนและขนาด หรือ สถานที่ติดตั้ง ตลอดจนการขาดการดูแลรักษา ย่อมอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องสวัสดิภาพในด้านต่างๆ ของประชาชนได้ โดยเฉพาะในด้านของความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการติดตั้งป้าย ในด้านของความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมด้านมลทัศน์ และการขาดแนวคิดที่ประสานกันระหว่างการจัดเก็บรายได้กับความปลอดภัยและมลทัศน์

5.1.1 ความปลอดภัย

ความปลอดภัย (Safety) *หมายถึง สภาวะการปราศจากภัยหรือการพ้นภัย และรวมถึงปราศจากอันตราย (Danger) การบาดเจ็บ (Injury) การเสี่ยงภัย (risk) และการสูญเสีย (Loss)*

ภัย (Hazard) *หมายถึง สภาวการณ์ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการบาดเจ็บของบุคคล หรือเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน* ความปลอดภัย ถือเป็นความต้องการลำดับที่สองของการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ตามทฤษฎีลำดับขั้นของมาสโลว์ที่ได้จัดลำดับขั้นของความต้องการของมนุษย์ ดังนั้น มนุษย์แต่ละคนย่อมต้องการความมั่นคงปลอดภัย เมื่อมนุษย์รวมตัวกันขึ้นเป็นสังคม ความต้องการนี้จึงกลายมาเป็นความปลอดภัยสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองให้ประชาชนในสังคมมีสวัสดิภาพความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างสงบสุข

สาเหตุแห่งปัญหาด้านความปลอดภัยอาจแยกได้ 3 ปัจจัย คือ

1) ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ เจ้าของป้ายติดตั้งป้ายโดยไม่ได้คำนึงถึงความปลอดภัย การขาดการดูแลรักษาป้ายให้มีความมั่นคงแข็งแรงอย่างสม่ำเสมอ

2) ปัจจัยด้านตัววัตถุ (ตัวป้าย) ได้แก่ ความเสื่อมโครงสร้างป้าย ทำให้ป้ายขาดความมั่นคงแข็งแรงไม่ปลอดภัย ลักษณะของการออกแบบทำให้ป้ายไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย

3) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สภาพอากาศแปรปรวน มีพายุลมแรง หรือป้ายที่ตั้งอยู่ในสถานที่ที่เสี่ยงต่อความไม่ปลอดภัย

ซึ่งปัจจัยทั้งสามประการดังกล่าว อาจเกิดจากปัจจัยอย่างใดอย่างหนึ่งเกิด หรือมีปัจจัยประกอบกันจึงก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยจากป้ายได้ทั้งสิ้น

จากการศึกษาพบตัวอย่างปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิภาพความปลอดภัย ได้แก่

1. **การติดตั้งป้ายที่ผิดกฎหมายหรือ ป้ายที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคาร** *ตัวอย่างเช่น ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้มีการให้สำนักงานเขตดำเนินงานเพื่อที่จะตรวจสอบการติดตั้งป้ายที่ผิดกฎหมาย ตั้งแต่เดือน มิ.ย.2552 - ก.ย.2553 สามารถจัดเก็บป้ายเหล่านั้นได้ทั้งสิ้น 999,840 ป้าย*[1] แสดงถึงว่ามีป้ายที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้จำนวนมาก

2. **ป้ายล้ม เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน** เหตุการณ์ข่าวที่เกิดขึ้น เมื่อวันที่ วันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ที่ป้ายโฆษณาขนาดยักษ์หักโค่น ส่งผลให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต[2] จากข่าวและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่า การติดตั้งป้ายต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหาในด้านสวัสดิภาพความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนขึ้นจริง และส่งผลให้เห็นว่าสังคมไทยจะมีสวัสดิภาพและความปลอดภัยเพียงพอในการติดตั้งป้ายต่างๆ แม้จะมีการขออนุญาตใช้งานมาตั้งแต่ปี 2547 ปัจจุบันอยู่ระหว่างการขอรับหนังสือรับรองด้านความแข็งแรงของป้าย

3. **หรือป้ายไม่มั่นคงแข็งแรง และขาดความปลอดภัย** *กรุงเทพมหานคร ได้จัดทำรายงานการตรวจสอบความแข็งแรงของโครงสร้างของป้ายขนาดใหญ่ในกรุงเทพมหานครทั้งหมด พบว่า เป็นป้ายที่มีความมั่นคง 1,029 ป้าย ไม่มั่นคง 134 ป้าย และยังไม่ได้ตรวจสอบ 160 ป้าย คิดเป็นร้อยละ 78 10 และ 12 ตามลำดับ จากการติดตามตรวจสอบของกรุงเทพมหานคร พบว่า ในระหว่างเดือนมกราคม ถึงเดือนกรกฎาคม 2548 มีป้ายล้มทั้งหมด 16 ป้าย ซึ่งเป็นป้ายที่มีโครงสร้างไม่มั่นคงแข็งแรงโดยเป็นการสร้างผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตในการก่อสร้าง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือป้ายได้รับผลกระทบจากลมและฝนที่รุนแรง ทำให้เกิดการพังทลายสร้างความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน*[3] สาเหตุของการขาดการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ป้ายเกิดความไม่ปลอดภัยได้

4. **กรณีการติดตั้งป้ายในสภาพที่น่าจะเป็นอันตราย** เช่น การติดตั้งป้ายขนาดเกินมาตรฐาน หรือใช้วัสดุขาดความแข็งแรงไม่ได้คุณภาพทำให้หักล้ม หรือ หลุดร่วงออกจากวัสดุที่ติดได้ง่าย หรือวัสดุติดไฟได้

---

[1] กรุงเทพมหานคร, **ป้ายผิดกฎหมาย** [ออนไลน์], 19 พฤศจิกายน 2553. แหล่งที่มา http://city.bangkok.go.th/th/news-special-info.php?id=2978&search=ป้ายผิดกฎหมาย

[2] ฐานเศรษฐกิจออนไลน์, กทม.สั่ง 50 เขตเร่งตรวจสอบและรื้อป้ายโฆษณาผิดกฎหมาย, [ออนไลน์], 2 ตุลาคม 2555. แหล่งที่มา http://www.thanonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=136143&catid =176&Itemid=524.

[3] สมาคมป้ายและโฆษณา (ASPA) สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดระเบียบป้าย, [ออนไลน์], 5 ตุลาคม 2555. แหล่งที่มา http://www.aspathailand.org/viewui_th.php?id=1.

ง่าย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้สืบเนื่องมาจากการติดตั้งป้ายที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งความไม่ใส่ใจของทั้งเจ้าหน้าที่ประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้อง

5.**ป้ายเป็นเหตุให้เกิดการเบี่ยงเบนความสนใจของผู้ขับขี่ยานพาหนะหรือผู้ผ่านสัญจรไปมา** เหตุอีกประการที่ป้ายก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน คือ ป้ายเป็นเหตุให้เกิดการเบี่ยงเบนความสนใจของผู้ขับขี่จากการมองถนน หรือรถคันหน้า แต่กลับมองที่ป้ายโฆษณาที่มีเนื้อหา รูปภาพที่ดึงดูดความสนใจแทน อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นได้ มีผลการศึกษาจากรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา พบว่า จำนวนป้ายโฆษณาขนาดยักษ์ริมถนน มีความสัมพันธ์กับอุบัติเหตุบนท้องถนน[4] หรือก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพอื่นๆ ทางอ้อม เช่น การเกิดความเครียดจากรถติดเพราะถูกเบี่ยงเบนความสนใจจากป้าย ก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพจิตอันส่งผลต่อสุขภาพกายต่อมาก็ได้

6 **กรณีความปลอดภัยในการบริโภคสื่อโดยการใช้ข้อความ รูปภาพ หรือเครื่องหมายที่ไม่เหมาะสม: กรณีป้ายโฆษณาสินค้าประเภทสุรา บุหรี่ หรือสื่อลามกอนาจาร** ป้ายโฆษณาสินค้าประเภทสุรา บุหรี่ ถือได้ว่า เป็นป้ายที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงามได้ เนื่องจาก การโฆษณานั้น เป็นการส่งเสริมและเชิญชวนให้ประชาชนบริโภคสินค้าประเภทสุรา หรือ บุหรี่ เพิ่มขึ้นได้

ในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าป้ายโฆษณาที่มีข้อความ รูปภาพ หรือเครื่องหมายเกี่ยวกับ สุรา สามารถพบเห็นได้ทั่วไป โดยเฉพาะช่วงเทศกาลต่างๆจะพบว่าตามเมืองใหญ่ๆ จะมีการติดตั้งเต็นท์ ขายสุรามากมาย สิ่งเหล่านี้แสดงถึงการไม่ได้บังคับจริงจังเกี่ยวกับป้ายดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นผลให้เกิดความเคยชิน และเห็นว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาต่างๆ เช่น อาชญากรรม เพราะมึนเมาจนขาดสติ หรือปัญหาสิ่งแวดล้อมมลพิษทางอากาศและสุขภาพ เนื่องจากควันบุหรี่ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามป้ายที่มีข้อความเกี่ยวกับสุรา เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายควบคุมอยู่ คือ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 มาตรา 32 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มโดยตรงหรือโดยอ้อม การโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ใด ๆ โดยผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกประเภท ให้กระทำได้เฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้เชิงสร้างสรรค์สังคม[5] ดังนั้นปัญหาป้ายโฆษณาสุราจึงลดปัญหาและเบาบางลง เนื่องจากมีกฎหมายบังคับใช้ในกรณีดังกล่าวอย่างชัดแจ้งและมีโทษถึงจำคุกและปรับหากฝ่าฝืน

---

[4] ชูเกียรติ ดิลกแพทย์. ป้าย: ศิวิไลซ์หรือมหันตภัย. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี ศาลภาษีอากรกลาง. รวบรวมและจัดทำโดยศาลภาษีอากรกลาง. (2549),หน้า 7.

[5] **พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551**

*“**มาตรา 32** ห้ามโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม เว้นแต่เป็นการปรากฏของภาพสัญลักษณ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หรือสัญลักษณ์ของบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้นเท่านั้น ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในกฎกระทรวง”*

ความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชน ถือได้ว่าเป็นลำดับต้นๆ ที่รัฐควรจะต้องให้ความคุ้มครองดูแล และปกป้องประชาชนภายในรัฐนั้น ให้ได้รับความปลอดภัยในสวัสดิภาพของชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน ในประเทศไทยการที่มีป้ายล้มทับประชาชนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต นอกจากเกิดจากอุบัติเหตุปัจจัยด้านธรรมชาติสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจยังต้องคำนึงถึงแนวทางหรือวิธีการที่จะช่วยลดความเสี่ยงในกรณีดังกล่าวด้วย เช่น ลักษณะในการติดตั้งป้าย ขนาดของป้าย การออกแบบป้าย อันเป็นสาเหตุปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยได้ รวมไปถึงการควบคุมตรวจสอบและหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตติดตั้งป้ายโดยมุ่งหมายในด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมของประชาชนเป็นสำคัญ เป็นต้น

5.1.2 สิ่งแวดล้อมมลทัศน์

คำว่า มลทัศน์ (Visual Pollution) หรือเรียกว่า มลภาวะทางสายตาหรือทัศนอุจาด เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยจากการรับรู้ได้โดยการสูดกลิ่น การได้ยิน ในขณะที่การรับรู้ทางด้านมลทัศน์จะรับรู้ได้โดยการมอง (Visual Perception) อาจไม่มีผลกระทบต่อร่างกาย แต่จะทำให้ภูมิทัศน์เมือง (Urban Landscape) ไม่มีความสวยงาม ไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยขององค์ประกอบของเมือง ได้แก่ อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ระบบสาธารณูปโภค ซึ่งบริการและอำนวยความสะดวกต่อชุมชน รวมทั้งเฟอร์นิเจอร์บนถนน (Street Furniture) ป้ายโฆษณาและประชาสัมพันธ์บริเวณอาคารต่างๆ

ในต่างประเทศนั้นมีความกระตือรือร้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เกี่ยวกับป้ายนั้นในบางประเทศที่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ในรัฐ Vermont, Alaska, Hawaii, และ Maine ได้มีการห้ามติดตั้งป้ายโฆษณาโดยเด็ดขาด[6] ในมลรัฐฮาวายซึ่งเป็นตัวอย่างกรณีศึกษา ได้มีการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับป้าย (Sign) โดยตรง ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างละเอียดเพื่อความสะดวกในการบังคับใช้และลดการโต้แย้ง เป็นต้น เนื่องจากเมืองเหล่านั้นเป็นเมืองท่องเที่ยว การติดตั้งป้ายขนาดใหญ่จะเป็นการบดบังทัศนวิสัยที่สวยงามของธรรมชาติ อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นมีความรักความหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติของตนเองมาก ไม่ต้องการให้วัตถุนิยมเข้ามาทำลายธรรมชาติที่สวยงามของท้องถิ่นของตน

ในประเทศไทยนั้น มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่น จังหวัดภูเก็ต และกระบี่ ห้ามการติดตั้งป้ายเช่นกัน ถือว่าเป็นการริเริ่มที่จะให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในด้านมลทัศน์มากขึ้น แต่ในจังหวัดอื่นๆ การติดตั้งป้ายที่มีขนาดใหญ่ แม้จะได้รับอนุญาตว่าถูกกฎหมาย ก็อาจยังเป็นมลพิษทางสายตา เพราะประชาชนถูกบังคับให้ต้องบริโภคสื่อ การโฆษณาต่างๆ จากป้ายเปล่านั้นนับไม่ถ้วน ส่งผลต่อการรบกวนจิตใจได้ สิ่งเหล่านี้นับวันแต่จะเป็นปัญหาที่ทวีเพิ่มมากขึ้น

---

[6] ชูเกียรติ ดิลกแพทย์. ป้าย: ศิวิไลซ์หรือมหันตภัย. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี ศาลภาษีอากรกลาง, หน้า 6.

ต่อไปในอนาคต และมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านมลทัศน์ ได้เสนอแนวนโยบายในการจัดระเบียบป้าย โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้[7]

1. การจัดระเบียบป้าย เช่น การลดขนาด จำนวน และความสูงของป้าย การกำหนดพื้นที่ห้ามติดตั้งป้ายให้ชัดเจน โดยเฉพาะบริเวณหรือพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ บริเวณเส้นทางคมนาคมสายหลักของประเทศ และเส้นทางที่มีระบบนิเวศเฉพาะหรือเปราะบาง การส่งเสริมให้ใช้สื่อประเภทอื่นในการโฆษณาแทนป้าย เป็นต้น

2. กำกับ ดูแล และพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ เช่น การจัดทำประมวลข้อปฏิบัติ (Code of Practice) ในการควบคุม ดูแล ติดตามและตรวจสอบป้าย การสร้างเสริมศักยภาพของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ เป็นต้น

3.การบริหารจัดการ เช่น การปรับปรุงบัญชีอัตราภาษีป้าย, การวางระบบการติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้องกับป้าย เป็นต้น

จากการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดระเบียบป้ายดังกล่าวอาจถือเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามในการควบคุมเกี่ยวกับป้ายต่างๆ ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบมากขึ้น และแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยเริ่มมีความตระหนักเห็นถึงความสำคัญในการควบคุมการติดตั้งป้าย เพื่อขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านมลทัศน์มากยิ่งขึ้นด้วย

5.1.3 การขาดแนวคิดที่ประสานกันระหว่างการจัดเก็บรายได้กับความปลอดภัยและมลทัศน์

แนวความคิดในการจัดเก็บรายได้ ในที่นี้คือมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม *เป็น*มาตรการทางการคลังในการจัดเก็บรายได้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจูงใจหรือควบคุมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ที่จะติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัยและสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมไม่เป็นมลทัศน์ได้ เพราะภาษีและค่าธรรมเนียมถือเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการจะทำธุรกิจติดตั้งป้ายด้วย

จากการที่รัฐมีบทบาทในการดูแลสวัสดิภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ภาษีป้ายอาจไม่ได้มุ่งประสงค์ในเรื่องของรายได้เพียงอย่างเดียว แต่อาจนำมาใช้ในการควบคุมเรื่องของจำนวนป้ายและขนาดป้ายได้ เนื่องจากการมีป้ายจำนวนมากหรือป้ายมีขนาดใหญ่นี้ อาจส่งผลถึงความเสี่ยงในด้านความปลอดภัยและเกิดความรกรุงรังเป็นมลทัศน์ได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ปัจจัยที่จะช่วยควบคุมการติดตั้งป้ายได้ส่วนหนึ่ง คือเรื่องอัตราภาษีป้ายที่เหมาะสม อาจช่วยลดจำนวนและขนาดป้ายลงได้ เช่น การใช้อัตราก้าวหน้าหรือการใช้อัตราที่เหมาะสมสำหรับป้ายบางประเภทที่นำมาใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ได้มากกว่าป้ายประเภทอื่นๆ อย่างไรก็ตามงานเขียนนี้ ไม่ได้มุ่งศึกษาไปถึงการวิธีการในการกำหนดอัตราที่เหมาะสมว่าควร

---

[7] สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดระเบียบป้าย, [ออนไลน์], 1 เมษายน 2556. แหล่งที่มา http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=870&catid=88:2011-12-10-08-14-27&Itemid=301.

เป็นเท่าไหร่ อย่างไร จึงกล่าวเพียงโดยหลักการทั่วไปและเป็นข้อเสนอแนะให้กับผู้ที่อาจสนใจศึกษาวิเคราะห์วิธีการในกำหนดอัตราภาษีป้ายที่เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบันต่อไป

มาตรการค่าธรรมเนียมจากป้าย มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมป้ายเพื่อความปลอดภัย และก่อนจะมีการติดตั้งป้ายต้องมีการขออนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมป้ายก่อน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการป้ายนั้นๆ จึงสามารถนำมาควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัยได้ แต่จากการศึกษาแม้จะมีการขออนุญาตติดตั้งป้ายตามกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างถูกต้อง ก็อาจยังมีปัญหาเรื่องความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมได้เนื่องจากสาเหตุปัจจัยอื่นๆ อย่างไรก็ตามหากปฏิบัติตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองประชาชนแล้ว อาจช่วยลดความเสี่ยงในภยันตรายจากป้ายได้บางส่วน

การขาดแนวความคิดที่ประสานกันระหว่างการจัดเก็บรายได้ กับความปลอดภัยและมลทัศน์นี้ ทำให้ไม่สามารถควบคุมการติดตั้งป้ายได้อย่างครอบคลุม เพราะต่างหน่วยงาน (เจ้าพนักงานคนละชุดกัน) บังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีการประสานร่วมมือกัน กล่าวคือ โดยส่วนใหญ่มักมองว่ากฎหมายภาษีป้ายก็มุ่งในเรื่องของรายได้ ไม่ได้สนใจว่าป้ายอยู่ในที่เสียภาษีนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยหรือเป็นมลทัศน์หรือไม่ อย่างไรและไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการติดตั้งป้ายดังกล่าว หรือกฎหมายควบคุมอาคาร ดูแลตรวจสอบในเรื่องการก่อสร้าง ไม่ได้ครอบคลุมป้ายทุกชนิด จึงไม่มีหน้าการควบคุมดูแลตรวจสอบป้ายบางประเภทที่อาจจะอยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีก็ได้ เป็นต้น จึงทำให้หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในเรื่องการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในเรื่องปัญหาจากการควบคุมการติดตั้งป้าย จึงยังไม่สามารถรถบรรลุได้ดีเท่าที่ควร

5.2 วิเคราะห์การขาดเอกภาพในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับป้าย

เนื่องจาก กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการติดตั้งป้ายกระจายอยู่ในหลายฉบับด้วยกัน เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายจราจรทางบก กฎหมายทางหลวง กฎหมายการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กฎหมายผังเมือง กฎหมายอุทยานแห่งชาติ กฎหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบัญญัติต่างๆ ของท้องถิ่น เป็นต้น จะเห็นได้ว่ามีความขาดเอกภาพในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับป้าย หากขาดการร่วมมือประสานกันที่ดีอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และอาจเกิดการขัดแย้งและสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมายด้วย เพราะการควบคุมเกี่ยวกับการติดติดตั้งป้ายย่อมก่อให้เกิดผลกระทบกับผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับป้าย เจ้าของป้าย ประชาชนผู้พบเห็นป้ายหรือผ่านสัญจรไปมา เป็นต้น

มาตรการทางภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมจากป้าย เป็นมาตรการในจัดเก็บรายได้ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการควบคุมการติดตั้งป้าย เนื่องจากมีความเกี่ยวโยงกับป้ายต่างๆ ครอบคลุมเกือบทุกป้าย แต่มาตรการดังกล่าวยังมีความไม่เหมาะสมและไม่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาในการควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัยและขจัดปัญหามลทัศน์อย่างได้ผลเท่าที่ควร โดยจากการศึกษาสามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาได้ดังต่อไปนี้

5.2.1 มาตรการทางภาษีป้าย

ตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อเรื่องหลักการภาษี ซึ่งมีหลักการสำคัญในการอำนวยรายได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากหลักการดังกล่าวแล้วรัฐบาลอาจนำมาตรการทางภาษีมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมทางสังคมได้ด้วย ภาษีป้ายนั้นมีความเชื่อมโยงกับการติดตั้งป้ายเกือบทุกชนิดที่มีวัตถุประสงค์ในการติดตั้งเพื่อหารายได้ แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อความปลอดภัยหรือขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ แต่อาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางสังคมหรือเศรษฐกิจของประชาชนในการควบคุมการติดตั้งป้ายได้ หากมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม ดังนั้นเพื่อการปรุงกฎหมายที่เหมาะสมจึงควรศึกษาปัญหาที่เกี่ยวกับภาษีป้ายเพื่อนำไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องรายได้ท้องถิ่น รวมทั้งให้สามารถควบคุมการติดตั้งป้าย

ก) การขาดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตติดตั้งป้ายที่อยู่ในขอบข่ายต้องเสียภาษีป้าย

จากนิยามของป้ายที่ว่า ป้าย หมายความว่า *ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น* ซึ่งครอบคลุมป้ายเกือบทุกประเภทที่มีการติดตั้งอยู่ แต่เนื่องจากการขาดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตติดตั้งป้ายที่ต้องเสียภาษีป้าย ทำให้ท้องถิ่นขาดเครื่องมือในการควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัยหรือสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม ประกอบการมีการบังคับใช้มาเป็นเวลานานพอสมควร โดยที่ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายให้ทันสมัยร่วมไปกับกฎหมายอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้มาตรการทางภาษีป้ายมีความไม่เหมาะสมในการที่จะควบคุมการติดตั้งป้ายได้เท่าที่ควร ดังนั้น การกำหนดให้มีการขออนุญาตติดตั้งป้ายจะช่วยส่งเสริมในเรื่องของการควบคุมมากยิ่งขึ้น โดยผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตก่อนการติดตั้งป้ายที่ต้องเสียภาษีในหัวข้อที่ 5.3.2

ข) การตีความตัวบทกฎหมาย และการยกเว้นภาษีป้ายบางประเภทไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ ทำให้ขาดผู้รับผิดชอบในการติดตั้งป้ายตามกฎหมายภาษี

การตีความตัวบทกฎหมาย และการยกเว้นภาษีป้ายบางประเภท นอกจากในเรื่องของการกำหนดอัตราภาษีป้ายแล้ว ยังส่งผลถึงผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการติดตั้งป้ายนั้นด้วย กล่าวคือ หากป้ายนั้นไม่สามารถหาว่าใครเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้ หรือป้ายที่ได้รับยกเว้นเจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีจำต้องรับผิดชอบต่อป้ายนั้นตามกฎหมายภาษีหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องทราบก่อนว่า ป้ายใดเป็นป้ายที่อยู่ในขอบข่ายที่ต้องเสียภาษี ป้ายใดได้รับการยกเว้น และใครเป็นผู้รับผิดชอบในการติดตั้งป้ายดังกล่าว และผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้ผู้นั้นจะไม่มีหน้าที่ในการเสียภาษีป้าย แต่ก็อาจนำไปสู่การหาบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในติดตั้งป้ายได้ และอาจส่งผลถึงการกำหนดผู้มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้ายให้มีความความปลอดภัยและไม่เป็นมลทัศน์จากป้ายได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

1) ปัญหาการตีความนิยามคำว่า “ป้าย”ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี

จากนิยามคำว่า "ป้าย" ตามพระราชบัญญัติภาษีป้ายพ.ศ.2510 มาตรา 6 *หมายความว่า ป้าย แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น*

ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีป้ายพ.ศ. 2510 คือการตีความนิยามคำว่า “ป้าย” ซึ่งเป็นมูลเหตุในการเก็บภาษีป้ายและเกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราภาษีป้าย และกำหนดเกี่ยวกับผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการติดตั้งป้ายที่ต้องเสียภาษีตามกฎหมายภาษีป้ายดังกล่าว เช่น

กรณีตีความคำว่า “ป้าย”ว่าจะต้องเป็นป้ายที่มีลักษณะเฉพาะหรือไม่

<u>คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 995/2531</u> ตามบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้ายพ.ศ. 2510 มิได้ระบุว่า ป้ายจะต้องแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่มีลักษณะเฉพาะ ดังนั้น ป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่มีลักษณะทั่วไป ก็เป็นป้ายตามความหมายแห่งมาตราดังกล่าว ป้ายของโจทก์ซึ่งมีข้อความว่า 'สำนักงานแพทย์ สิวฝ้า โรคผิวหนังและโรคทั่วไป' เป็นป้ายแสดงชื่อซึ่งมีลักษณะทั่วไป จึงเป็นป้ายซึ่งโจทก์มีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

จากการตีความนิยามคำว่า “ป้าย”คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ ได้วางหลักไว้ว่า *“ป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเฉพาะ แม้เป็นป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่มีลักษณะทั่วไป ก็เป็นป้ายที่อยู่ในขอบข่ายต้องเสียภาษีป้ายเช่นกัน”* เพราะ กฎหมายมิได้ระบุว่า ป้ายจะต้องแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่มีลักษณะเฉพาะ

ผู้เขียนเห็นว่าหากกฎหมายภาษีป้ายจะกำหนดว่า “ป้าย” ต้องเป็นป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายเฉพาะ จะต้องบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง แต่เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดไว้ชัดแจ้ง ก็แสดงว่าต้องการให้ป้ายไม่ว่าจะมีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะทั่วไปก็อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีป้ายทั้งสิ้น อันสอดคล้องวัตถุประสงค์ในเรื่องของการอำนวยรายได้ ซึ่งฐานภาษีจะต้องมีขนาดกว้าง เพื่อที่จะจัดเก็บภาษีได้มาก และจากการตีความเช่นนี้จะทำให้ครอบคลุมการติดตั้งป้ายเกือบทั้งหมดด้วย

กรณีการเสียภาษีป้ายของธุรกิจสถานีบริการน้ำมัน เป็นคดีความขึ้นสู่ชั้นศาลฎีกาแผนกภาษีอากรเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับกรณีอื่นๆ โดยมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการตีความหมายของคำว่า “ป้าย” ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2618/2554 ป้ายพิพาทเป็นป้ายแสดงประเภท ชนิด และราคาจำหน่ายปลีกน้ำมันซึ่งเป็นสินค้าควบคุม ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร (ฉบับที่ 54) และประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด (ฉบับที่ 200 และฉบับที่ 249) ป้ายดังกล่าวจึงไม่ใช่ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของโจทก์ตาม พ.ร.บ.ภาษีป้ายฯ มาตรา 6 โจทก์จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้าย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5332/2547 โจทก์ซึ่งทำธุรกิจสถานีบริการน้ำมันมีหน้าที่ต้องจัดทำแผ่นป้ายที่มีข้อความ "เก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากมิเตอร์หัวจ่าย" และป้ายแสดงประเภท ชนิด และราคาจำหน่ายปลีกน้ำมันซึ่งเป็นสินค้าควบคุมตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ซึ่งออกตามประมวลรัษฎากร และประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด (ซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดประกอบด้วยกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ) ป้ายดังกล่าวข้างต้นจึงไม่ใช่ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของโจทก์ตามบทบัญญัติในมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ.ภาษีป้ายฯ โจทก์จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้าย

คำพิพากษาฎีกาที่ 1433/2545 ป้ายที่มีข้อความว่า "กรมสรรพากรเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากมิเตอร์หัวจ่ายดีเซล ซูพรีม92ซูพรีม 97" เป็นป้ายที่โจทก์มีหน้าที่ต้องจัดทำตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 54) ป้ายดังกล่าวจึงมิใช่ป้ายตามความหมายของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 โจทก์ไม่มีหน้าที่เสียภาษีป้ายนี้

ส่วนป้ายที่มีข้อความว่า "ดีเซล" แม้จะเป็นชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่มีลักษณะทั่วไป แต่ก็ยังคงอยู่ในความหมายของคำว่า "ป้าย" (วินิจฉัยทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 995/2531)

จากคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสามฉบับข้างต้น ได้วางหลักไว้อย่างเดียวกัน คือ “ป้ายที่มีข้อความที่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ต้องจัดทำ ไม่ใช่ป้ายตามความหมายของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510” ดังนั้นจึงไม่มีหน้าที่จะต้องเสียภาษีป้าย อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดบทบัญญัติภาษีป้าย ป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษีในมาตรา 8(5) ได้กล่าวถึงป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ แสดงว่าป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ไม่ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องเสียภาษีป้าย แสดงว่าป้ายประเภทนี้จะต้องเสียภาษี

ป้ายหรือไม่ หากพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกานี้ ป้ายที่ต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ก็ไม่ใช่ป้าย ตามนิยามในมาตรา 6 ดังกล่าว จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายเช่นกัน แต่มีผู้ให้ข้อควรสังเกต[8] ดังนี้

"มีข้อควรสังเกตว่า ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 มาตรา15[9] บังคับให้ผู้ประกอบพาณิชยกิจจัดให้มีป้ายชื่อที่ใช้ในการประกอบพาณิชยกิจไว้นั้น ผู้ประกอบพาณิชยกิจจะอ้างว่า มีบทบัญญัติบังคับให้มีป้ายชื่อจึงไม่ต้องเสียภาษีป้ายไม่ได้ เพราะบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษีป้ายซึ่งเป็นบทบัญญัติภายหลังพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 ด้วย หากประสงค์จะยกเว้นมิให้เสียภาษีป้ายประเภทนี้แล้ว ก็น่าจะไม่บัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา 8(5) ตอนท้าย"

สำหรับในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสามฉบับมากกว่า เนื่องจากเมื่อเป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ต้องจัดทำ ไม่ใช่การสมัครใจของผู้ที่จัดทำป้ายเอง หากยังต้องถูกจัดเก็บภาษีป้ายอีก ย่อมไม่เป็นธรรมและเป็นภาระเกินควรสำหรับประชาชนผู้เสียภาษี อีกทั้งหากว่าไม่อยู่ในขอบข่ายที่ต้องเสียภาษีป้ายแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีกว่าเป็นป้ายอยู่ในข่ายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายหรือไม่

กรณีตีความคำว่า "เครื่องหมาย" ถือเป็น "ป้าย" ประเภทใด

<u>คำพิพากษาฎีกาที่ 125/17</u> ตามบทวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ป้ายอาจแสดงด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายเพียงอย่างหนึ่งอย่างใดก็ถือว่าเป็นป้าย ดังนั้นป้ายที่มีอักษรไทยล้วนตามบัญชีอัตราภาษีป้ายประเภท (1) ย่อมหมายถึงป้ายที่ไม่มีสิ่งอื่นใดเลยนอกจากอักษรไทย

คำว่า เครื่องหมาย นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. 2493 หมายความว่า สิ่งที่ทำขึ้นแสดงความหมายป้ายโฆษณาภาพยนตร์ที่มีอักษรไทย ภาพดาราภาพยนตร์ ภาพสัตว์และภาพวัตถุอื่น ๆ จึงเป็นป้ายที่มีอักษรไทยปนกับเครื่องหมายตามบัญชีอัตราภาษีป้ายประเภท (2)

<u>คำพิพากษาฎีกาที่ 7036/2540</u> คำว่า เครื่องหมายนั้นตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 หมายความว่า *สิ่งที่ทำขึ้นแสดงความหมายเพื่อจดจำหรือกำหนดรู้* ดังนั้นย่อมหมายถึงสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่ทำขึ้นเพื่อแสดงความหมายนั้น ซึ่งตามรูปลักษณ์ที่จำเลยทำขึ้นที่แสดงความหมายถึงรูปหัวใจ หากไม่พินิจดูอย่างละเอียดแล้วก็ไม่อาจทราบได้ว่ารูปดังกล่าวประกอบด้วยตัวอักษร C และ D ประกบกันอยู่ เนื่องจาก

---

[8] พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา, <u>หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่</u> (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สหมิตรออฟเซท, 2533), หน้า 91

[9] พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499

"มาตรา15 เมื่อได้จดทะเบียนพาณิชย์แล้ว ให้ผู้ประกอบพาณิชยกิจจัดให้มีป้ายชื่อที่ใช้ในการประกอบพาณิชยกิจไว้ที่หน้าสำนักงานแห่งใหญ่ และสำนักงานสาขา โดยเปิดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้จดทะเบียนป้ายชื่อนี้ให้เขียนเป็นอักษรไทยอ่านได้ง่ายและชัดเจน และจะมีอักษรต่างประเทศด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกระทำบนแผ่นไม้ แผ่นโลหะ แผ่นกระจก กำแพง หรือผนัง ชื่อในป้ายก็ดี ในเอกสารใดๆ ก็ดี ต้องใช้ให้ตรงกับชื่อที่จดทะเบียนไว้ และถ้าเป็นสำนักงานสาขา ต้องมีคำว่า "สาขา" ไว้ด้วย"

ตัวอักษรทั้งสองมีลักษณะไม่เหมือนกับตัวอักษรต่างประเทศ C และ D โดยทั่วไป แต่เป็นการประดิษฐ์ขึ้นเพื่อแทนความหมายของรูปหัวใจ ซึ่งโจทก์ก็ยอมรับว่า เป็นสัญลักษณ์ในการประกอบการค้าของจำเลยอันมีความหมายทำนองเดียวกับคำว่าเครื่องหมายนั่นเอง

จากคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งสองฉบับข้างต้น จะเห็นได้ว่า เนื่องจากตามกฎหมายภาษีป้ายไม่ได้กำหนดนิยามคำว่า เครื่องหมาย เอาไว้อย่างชัดเจน จึงต้องตีความตามความหมายตามธรรมดา คือ ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน นั่นเอง

กรณีตีความคำว่า “อักษร” กรณีตัวเลขอารบิคถือเป็นอักษรไทยหรือไม่

หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ สร.0203/3831ลงวันที่ 21 มีนาคม 2516 ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับเรื่องตัวเลขอารบิคถือเป็นอักษรไทยหรือไม่ (เลขเสร็จที่ 78/2516)

กรุงเทพมหานครเห็นว่า ป้ายดังกล่าวไม่เป็นป้ายที่มีอักษรไทยล้วนเพราะมีตัวเลขอารบิครวมอยู่ด้วย ต้องถือเป็นป้ายตาม (2) ของบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ตีความตามความหมายทั่วไป และบทบัญญัติของกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ไม่ได้นิยามคำว่า ตัวอักษร ไว้โดยชัดแจ้งให้หมายความรวมถึงตัวเลขด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบ่งออกเป็นสามฝ่าย

ฝ่ายที่ 1 ตัวเลขอารบิค เป็นอักษร แต่ไม่ใช่อักษรไทย จึงเป็นป้ายอักษรไทยปนอักษรต่างประเทศ

ฝ่ายที่ 2 ตัวเลขอารบิค ไม่เป็นอักษร แต่เป็นเครื่องหมาย

ฝ่ายที่ 3 ตัวเลขอารบิค ไม่เป็นทั้งตัวอักษรและเครื่องหมาย

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก เห็นว่าเลขไม่เป็นอักษร และเลขโทรศัพท์ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ไม่เป็นเครื่องหมายตาม (2) ของบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ป้ายในกรณีนี้เป็นป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ปนกับเลขซึ่งไม่เป็นทั้งอักษรและเครื่องหมาย จึงต้องเสียภาษีป้ายตาม (1) ของบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510

ผู้เขียนเห็นว่า กรณีปัญหาในเรื่องการตีความดังกล่าว ได้มีการวางหลักอย่างหนึ่งที่นำมาใช้ในการตีความ คือ “*หากกฎหมายมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งหรือบัญญัติไว้เป็นพิเศษ จะต้องตีความตามความหมายธรรมดา*” ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการตีความมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การตีความตามความหมายธรรมดาโดยอ้างอิงจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ก็อาจเกิดความไม่แน่นอนได้เช่นกัน เพราะยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงความหมายไปได้ (ตัวอย่างเช่น คำว่า เครื่องหมายตามคำพิพากษาฎีกาที่ 125/17 และ คำพิพากษาฎีกาที่ 7036/2540 ดังกล่าวข้างต้น) การตีความจึงต้องคำนึงถึงสภาวการณ์ในปัจจุบันด้วย

มีอีกประเด็นที่เคยมีข้อหารือกันว่า กรณีเครื่องหมายการค้าเขียนด้วยอักษรไทย เป็นอักษรไทยหรือเครื่องหมาย และกรณีเกี่ยวกับสี แถบสีลายเส้นสีเป็นภาพ หรือเป็นเครื่องหมาย ทั้งสองกรณีตีความไปในทำนองเดียวกันว่าเป็น “เครื่องหมาย” โดยพิจารณาตามความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไปตามพจนานุกรม ที่ว่าคือ *สิ่งที่ทำขึ้นแสดงความหมายเพื่อจดจำหรือกำหนดรู้* ผู้เขียนเห็นว่า การตีความโดยใช้ความหมายตามพจนานุกรมนั้น พึงต้องตีความอย่างระมัดวังด้วย เพราะจากความหมายดังกล่าวอาจเข้าข่ายว่าทุกอย่างเป็น “เครื่องหมาย” ไปหมดได้ แม้กระทั่งคำว่า อักษร ก็อาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของคำว่าเครื่องหมาย เพราะเป็นสิ่งที่ทำขึ้นแสดงความหมายเพื่อจดจำหรือกำหนดรู้เช่นกัน เช่นนี้จะเป็นการตีความในทางที่เป็นโทษสำหรับผู้เสียภาษีได้หากไม่พิจารณาถึงเรื่องของความเป็นธรรมและความสมเหตุสมผล สำหรับในการตีความ คำว่า อักษร หรือ เครื่องหมาย นี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า *“การที่กฎหมายภาษีป้ายไม่ได้บัญญัติวิเคราะห์ศัพท์ไว้ชัดเจนว่าตัวอักษรไทยให้หมายความรวมถึงตัวเลขด้วย ก่อให้เกิดปัญหาเป็นอันมากในการพิจารณาประเภทของป้ายและทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้เสียภาษี”*[10]

และมีผู้เห็นด้วยในลักษณะที่สอดคล้องกันว่า *“ควรมีการกำหนดให้ชัดเจน เนื่องจากความไม่ชัดเจน อาจจะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการตีความกฎหมายโดยทุจริต หรือใช้ดุลพินิจในการตีความกฎหมายผิดพลาดไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้”*[11] ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นด้วยในบางส่วน แต่หากมองอีกในแง่มุมหนึ่ง การที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ต้องการให้มีฐานภาษีที่กว้าง เป็นการอำนวยรายได้ซึ่งตรงตามวัตถุประสงค์ของภาษีอย่างหนึ่ง จึงบัญญัติไว้ในแนวทางที่ให้สามารถตีความได้ เพื่อความยืดหยุ่นและปรับเข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยได้ อย่างไรก็ตามการที่เกิดความไม่ชัดเจนนี้ก็นำมาซึ่งความไม่แน่นอนในการจัดเก็บภาษีได้และอาจเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในทางที่ไม่ถูกต้องได้ จึงได้เสนอแนวทางอีกด้านหนึ่งว่า ควรมีเกณฑ์ในการพิจารณาการตีความนั้นๆ เฉพาะกรณีไป แต่นอกจากจะพิจารณาตามความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไป ตามพจนานุกรมแล้ว อาจต้องคำนึงถึงหลักการตีความตามกฎหมายมหาชน กฎหมายภาษีอากรด้วย

ผู้เขียนมองว่าปัญหาการตีความคำว่า “ป้าย”หากมองถึงเรื่องความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้หรือผู้ทำป้ายนั้นแล้วว่า ทำอย่างเครื่องหมาย หรือทำอย่างตัวอักษร หรือทำเพื่อที่จะสื่อความหมายอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นการเชิญชวนเพื่อโฆษณาและเพื่อหารายได้น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าและเป็นธรรมมากกว่าที่จะตีความในทางที่เป็นโทษสำหรับผู้เสียภาษีว่าทุกกรณีเป็น ป้าย หรือเป็นป้ายประเภทต้องจัดเก็บในสูง

ความจริงแล้วปัญหานี้น่าจะเกิดจากการที่ผู้ตีความมองในมุมมองที่แตกต่างกัน คือ ฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องการที่จะจัดเก็บภาษีให้ได้มากที่สุดโดยพยายามตีความว่าต้องเสียภาษีและอาจต้องเสียภาษี

---

[10] จิรประภา มากลิ่น, “ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2537), หน้า 167.

[11] หนุ่ย คำเผ่า, “ปัญหาภาษีป้าย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 123.

ป้ายในอัตราที่เป็นอัตราสูง แต่ทางด้านฝ่ายผู้เสียภาษีก็มีความต้องการที่จะเสียภาษีให้น้อยสุด เพราะภาษีเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนปัจจัยการผลิต แต่มีความจำเป็นถึงจะต้องมีบทวิเคราะห์ศัพท์หรือคำนิยามหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่จำเป็น เพราะ ปัญหาในการตีความกฎหมายไม่ใช่เพราะบทบัญญัติกฎหมายไม่ชัดเจนเสมอไป แต่อาจเนื่องมาจากกาลเวลาเปลี่ยนไป อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเปลี่ยนไป จึงต้องอาศัยการตีความเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและยืดหยุ่นปรับได้เข้ากับยุคสมัย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายภาษีอากรเป็นกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน จำต้องอาศัยการตีความอย่างเคร่งครัด และต้องตีความภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย[12] เพราะเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีประชาชน จึงต้องมีความเป็นธรรมสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่เสียภาษี รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตามเพื่อให้มีการยุติข้อขัดแย้งนี้จึงต้องอยู่ในอำนาจบังคับทางตุลาการผู้ที่สถิตซึ่งความยุติธรรมภายใต้หลักนิติรัฐ

ผู้เขียนมีข้อคิดเห็นว่า การบัญญัตินิยามของคำว่า “ป้าย” ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 นี้มีการบัญญัติไว้โดยให้ขอบเขตนิยามอย่างกว้างขวางมาก เป็นข้อที่ทำให้ภาษีป้ายมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย อีกทั้งยังเป็นไปตามหลักการทำรายได้ที่มีฐานกว้างและฐานของภาษีสามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็วตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เห็นได้จาก ไม่ว่าจะเป็นป้ายประเภทใดๆ ที่เกิดขึ้นก็ตาม ล้วนที่อาจอยู่ในขอบข่ายของนิยามคำว่า “ป้าย”ได้ทั้งสิ้น แม้จะมีผู้ที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับภาษีป้ายบางท่าน เห็นว่ามีความไม่ชัดเจนและนำไปสู่การตีความได้หลากหลาย เกิดความไม่แน่นอนในการบริหารจัดเก็บ และอาจเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ภาษีใช้ดุลพินิจในทางที่ไม่ถูกต้องได้ก็ตาม แต่ปัจจุบันได้มีการให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้เสียภาษีมากขึ้น จึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของที่ไม่ชอบธรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ภาษีได้ระดับหนึ่ง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่านิยามคำว่า “ป้าย”นั้นมีความเหมาะสมดีแล้ว เพียงแต่ต้องอาศัยการตีความอย่างเหมาะสม ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางหลักการตีความเอาไว้ในส่วนของแนวทางการแก้ไขในการกำหนดฐานภาษีป้าย แต่ที่ผู้เขียนมองว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ภาษีป้ายแม้จะมีขอบข่ายนิยามที่กว้างขวางก็ตามแต่ก็ไม่ได้อำนวยรายได้ให้กับท้องถิ่นเท่าใดนักนั้น อาจเกิดจากสาเหตุของการกำหนดยกเว้นป้ายที่เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีในป้ายบางประเภทมีความไม่ชัดเจน รวมทั้งการกำหนดอัตราและวิธีการในการคำนวณภาษีป้ายยังไม่มีความเหมาะสมและไม่อาจใช้ได้กับป้ายทุกลักษณะที่มีในปัจจุบัน อีกทั้งเมื่อพิจารณาในเรื่องหลักการบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดี คือหลักการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งภาษีอากรที่จัดเก็บจะต้องสามารถทำการบริหารจัดเก็บอย่างได้ผลในทางปฏิบัติ แต่ภาษีป้ายมีอุปสรรคสำคัญ คือ ป้ายมีจำนวนมากหลากหลายลักษณะ ชนิด รูปแบบ เอกชนสามารถที่จะจัดทำหรือติดตั้งเวลาไหนเมื่อไรก็ได้ เพราะเป็นเสรีภาพในการใช้

---

[12] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547). หน้า 171.

ทรัพย์สินของตนเอง แม้จะมีกฎหมายอื่นๆ ควบคุมบังคับอยู่ก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่ภาษีไม่สามารถที่จะไปบังคับจัดเก็บภาษีได้กับทุกป้าย โดยเฉพาะที่เป็นป้ายชั่วคราว หรือเป็นป้ายที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ หรือป้ายที่มีขนาดเล็กๆ ไม่สามารถหาเจ้าของป้ายได้ เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้ไม่สามารถบังคับจัดเก็บภาษีป้ายได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยได้เท่าที่ควร

อย่างไรก็ตามปัญหาในการตีความนิยามคำว่า “ป้าย”ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีนั้น มีผลเกี่ยวพันกับการคำนวณภาษีป้าย ในเรื่องของอัตราภาษีด้วย เนื่องจาก กฎหมายได้กำหนดในอัตราที่แตกต่างกัน อันจะกล่าวต่อไปในปัญหาการคำนวณภาษีป้ายในเรื่องของอัตราภาษีป้าย

2) กรณีการขาดผู้รับผิดชอบในการติดตั้งป้ายตามกฎหมายภาษี

ใครเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีป้าย มีประเด็นข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลฎีกาบ่อยครั้งพอสมควร ยกตัวอย่างดังนี้

<u>คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1251/2549</u> ป้ายพิพาทเป็นป้ายที่จำเลยได้รับสิทธิติดตั้งโฆษณาในศาลาที่พักผู้โดยสารรถประจำทางตามสัญญา เพื่อประโยชน์ในทางการค้าของจำเลย จึงเป็นทรัพย์สินของจำเลยโดยตรง ซึ่งจำเลยยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายพิพาทต่อโจทก์ตลอดมา แม้มีข้อตกลงตามสัญญาข้อ 3 ว่า ให้ศาลาที่พักผู้โดยสารรถประจำทางตลอดจนส่วนควบตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่โจทก์ทันทีที่ก่อสร้างเสร็จ แต่ป้ายพิพาทที่จำเลยติดตั้งไว้นั้นไม่มีสภาพเป็นส่วนควบ และแม้จะมีข้อสัญญาระบุว่า ถ้าโจทก์บอกเลิกสัญญาแล้วให้บรรดาวัสดุก่อสร้างและสิ่งก่อสร้างที่ดำเนินการแล้วตกเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ทันทีนั้น สิ่งก่อสร้างคือ ศาลาที่พักผู้โดยสารรถประจำทางส่วนวัสดุก่อสร้างคือ วัสดุที่ใช้ก่อสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง แต่ป้ายโฆษณาเป็นสิ่งที่จำเลยนำมาติดตั้งเพื่อโฆษณา หาใช่วัสดุก่อสร้างไม่ จำเลยจึงยังคงเป็นเจ้าของป้ายดังกล่าว หาได้ตกเป็นของโจทก์ไม่ เมื่อโจทก์บอกเลิกสัญญาแล้ว จำเลยในฐานะเจ้าของป้ายพิพาทย่อมมีหน้าที่ต้องรื้อถอนป้ายพิพาทออกไป แต่จำเลยละเว้นเสียยังคงติดตั้งป้ายโฆษณาของตนจนล่วงเข้าปี 2544 จำเลยจึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายประจำปี 2544 ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 มาตรา 7

<u>และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1552/2549</u> ก็วินิจฉัยทำนองเดียวกัน โดยได้กลับหลักของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12488/2547[13] ซึ่งคู่ความเป็นรายเดียวกันแต่อยู่ต่างพื้นที่กันเท่านั้น

---

[13] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12488/2547

“ โจทก์ทำสัญญาให้สิทธิและดูแลบำรุงรักษาศาลาที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง รวม 250 หลัง แก่จำเลย โจทก์บอกเลิกสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2543 เป็นผลให้บรรดาวัสดุก่อสร้างและสิ่งก่อสร้างที่ดำเนินการแล้วรวมทั้งป้ายโฆษณาที่ติดตั้งไว้ที่ศาลาที่พักผู้โดยสารดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ตามสัญญา โจทก์จึงเป็นเจ้าของป้ายทั้งหมดนับแต่วันที่บอกเลิกสัญญาดังกล่าว เมื่อจำเลยมิได้เป็นเจ้าของป้ายพิพาทในปี 2544 จำเลยจึงไม่มีหน้าที่เสียภาษีป้ายในปีภาษี 2544 แม้จำเลยจะยื่นแบบแสดงรายการไว้ต่อเจ้าพนักงานของโจทก์ก็ตาม การที่เจ้าพนักงานของโจทก์ประเมินให้จำเลยเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาดังกล่าวในปีภาษี 2544 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จำเลยจะมิได้อุทธรณ์การประเมินของเจ้าพนักงาน

มีปัญหาว่าใครเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย ในกรณีที่มีการเลิกสัญญาแล้วแต่ยังไม่ได้มีการรื้อถอนป้ายไปและป้ายนั้นอยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีป้าย กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้าย คือ *"เจ้าของป้าย"* แต่เมื่อพิจารณาในข้อสัญญาแล้วกำหนดว่า ถ้าโจทก์บอกเลิกสัญญาแล้วให้บรรดาวัสดุก่อสร้างและสิ่งก่อสร้างที่ดำเนินการแล้วตกเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ทันทีนั้น ศาลวินิจฉัยว่า สิ่งก่อสร้าง คือ ศาลาที่พักผู้โดยสารรถประจำทางส่วนวัสดุก่อสร้างคือ วัสดุที่ใช้ก่อสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง แต่ป้ายโฆษณาเป็นสิ่งที่จำเลยนำมาติดตั้งเพื่อโฆษณา หาใช่วัสดุก่อสร้างไม่ จำเลยจึงยังคงเป็นเจ้าของป้ายดังกล่าว

ก่อนที่จะมีคำพิพากษานี้ ในคำพิพากษาคดีก่อนๆ ได้วินิจฉัยว่า ป้ายที่ติดตั้งที่ศาลาที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรุงเทพมหานคร บริษัทที่ทำสัญญาแล้วได้ได้เลิกสัญญาไปแล้วไม่ใช่เจ้าของป้ายจึงไม่มีหน้าที่เสียภาษีป้าย

มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า *"หากถือหลักกรรมสิทธิ์ว่าบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ในป้ายโฆษณาใดแล้ว บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายนั้น ก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และทำให้เกิดการวางแผนภาษีเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีป้ายโดยง่าย เช่น ป้ายโฆษณาของบริษัท ก ซึ่งจำหน่ายโทรศัพท์มือถือ แต่บริษัท ก. ต้องการที่จะหลีกเลี่ยงภาษี จึงเข้าทำสัญญากับนาย ข ว่าจะยกกรรมสิทธิ์ในป้ายให้ เมื่อนาย ข เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในป้าย จึงเป็นเจ้าของป้าย มีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งๆที่จริงแล้ว ผู้ที่ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงคือ บริษัท ก"* [14] แต่มีผู้ให้ความเห็นแย้งและเห็นว่า "การพิจารณาตัวบุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีน่าจะพิจารณาโดยถือหลักกรรมสิทธิ์ในป้ายเป็นสำคัญ"[15] สำหรับผู้เขียนเห็นว่า การถือตามหลักกรรมสิทธิ์ที่ว่านั้นเป็นใช้เกณฑ์ในเรื่องกรรมสิทธิ์ในทางกฎหมายแพ่งไม่ใช่ทางกฎหมายมหาชน(ซึ่งกฎหมายภาษีถือได้ว่าเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน) หากพิจารณาในเรื่องของภาระภาษี เห็นว่า ผู้ที่ควรรับภาระภาษีที่แท้จริงควรที่จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้ป้ายนั้นเพื่อประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือเพื่อโฆษณาทางการค้า หรือโฆษณากิจการอื่นเพื่อหารายได้ ตามนิยามคำว่า ป้าย แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 มาตรา 6

ดังนั้น จากผลคำพิพากษาของศาลฎีกาในปี 2549 ดังกล่าว ซึ่งเป็นผลทำให้เป็นการกลับหลัก คำพิพากษาศาลฎีกาที่12488/2547 ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางนี้ เนื่องจาก ถึงแม้ว่าบริษัทที่ได้เลิกสัญญาไปแล้วแม้กรรมสิทธิ์ของป้ายจะไม่ใช่ของตนแล้ว แต่ก็ไม่ได้รื้อถอนป้ายออกไป ยังคงใช้ป้ายนั้นเพื่อการโฆษณาเพื่อหา

ของโจทก์ แต่คำสั่งของเจ้าพนักงานของโจทก์ที่สั่งให้จำเลยชำระภาษีป้ายตามการประเมินไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีผลให้จำเลยต้องชำระภาษีป้ายจำนวนตามฟ้อง และจำเลยสามารถยกขึ้นต่อสู้ได้ว่าการประเมินของเจ้าพนักงานเป็นการไม่ชอบได้ "

และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3691/2548 ที่วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน โดยต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงก่อนว่า ใครเป็นเจ้าของป้าย อันจะนำไปสู่หน้าที่ในการเสียภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ต่อไป

[14] วีนัส นิมิตกุล. ใครมีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้าย. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 19 ปี ศาลภาษีอากรกลาง.รวบรวมและจัดทำโดยศาลภาษีอากรกลาง. (2548) หน้า 61.

[15] หนุ่ย คำเผ่า, "ปัญหาภาษีป้าย",หน้า 115.

รายได้อยู่ จึงควรเป็นผู้ที่เสียภาษี ตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับควรเป็นผู้ที่รับภาระภาษีที่แท้จริง มิใช่ยึดหลักเรื่องกรรมสิทธิ์ในทางแพ่ง เพราะพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 เป็นกฎหมายภาษีอากรจะต้องตีความหลักกฎหมายภาษีอากร ซึ่งเป็นกฎหมายในทางมหาชน

การที่ไม่ทราบว่าใครเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีป้าย ส่งผลถึงการขาดผู้รับผิดชอบในการติดตั้งป้าย อันส่งผลถึงการควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัยและไม่เป็นสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ได้ ตามในกรณีตัวอย่างให้ผลักภาระความรับผิดชอบไปให้กับฝ่ายเจ้าหน้าที่ โดยที่ป้ายที่ยังไม่รื้อถอนไปนั้นยังคงใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าหรือหารายได้ให้กับเจ้าของสินค้าหรือโฆษณานั้นอยู่ เป็นต้น

3) ปัญหาการตีความ “ป้าย” ที่เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีมีความไม่ชัดแจ้ง

สำหรับปัญหากรณี “ป้าย” ที่ได้รับยกเว้น เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้าย แยกเป็นกรณีดังต่อไปนี้

กรณีป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน มาตรา 8(5)

กรณีตีความคำว่า “อาคาร”

<u>คำพิพากษาฎีกาที่ 1743/2544</u> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "อาคาร" ไว้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรต้องตีความโดยเคร่งครัดในทางที่ไม่เป็นโทษแก่ราษฎรผู้ที่จะต้องเสียภาษีอากร ซึ่งคำว่า "อาคาร" นี้ ตามพจนานุกรมได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายความถึง เรือน โรง สิ่งที่ก่อสร้างขึ้นที่มีลักษณะคล้ายคลึงเช่นนั้น สถานีบริการน้ำมันโดยปกติแล้วจะมีส่วนประกอบที่สำคัญ คือ ตัวอาคารที่เป็นที่ทำการตู้จำหน่ายน้ำมันและหลังคาที่ปกคลุมตู้จำหน่ายน้ำมัน รวมทั้งจะต้องเปิดโล่งให้รถยนต์เข้าไปเติมน้ำมันได้ ซึ่งส่วนประกอบเหล่านี้รวมกันเป็นสถานีบริการน้ำมันจึงถือว่าเป็นอาคาร

ป้ายที่มีข้อความว่า "ซูพรีม97ซูพรีม 92" และ "ESSO รูปเสือ"อยู่ใต้หลังคาที่ปกคลุมตู้จำหน่ายน้ำมัน เป็นป้ายที่อยู่ภายในอาคารของสถานีบริการน้ำมันที่ใช้ประกอบการค้า ทั้งป้ายที่มีข้อความว่า "ซูพรีม 97ซูพรีม 92" มีขนาดกว้าง 60 เซนติเมตร ยาว 70 เซนติเมตร และป้ายที่มีข้อความว่า "ESSO รูปเสือ" มีขนาดกว้าง 50 เซนติเมตรยาว 100เซนติเมตร อันเป็นป้ายที่มีพื้นที่ไม่เกินหนึ่งตารางเมตร(ปัจจุบันตามกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ.2542) กำหนดขนาดพื้นที่เพิ่มขึ้นว่าต้องเป็นป้ายที่มีพื้นที่ไม่เกิน 3 ตารางเมตร) ย่อมเข้าข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติภาษีป้ายพ.ศ. 2510 มาตรา 8(5) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 มาตรา 6 โจทก์จึงไม่ต้องเสียภาษีป้าย (ซึ่งวินิจฉัยทำนองเดียวกับ คำพิพากษาฎีกาที่ 1433/2545 ว่า ป้ายดังกล่าวเป็นป้ายที่อยู่ในอาคารตามมาตรา 8(5) เพียงแต่ตาม คำพิพากษาฎีกาที่ 1433/2545 นั้น ป้ายมีพื้นที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงต้องเสียภาษีป้ายในกรณีดังกล่าว

<u>คำพิพากษาฎีกาที่ 82/2539</u> หากไม่ใช่ป้ายที่แสดงไว้ภายในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐานแล้ว แม้จะเป็นป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์หรือไม่ก็ตาม ก็ไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียภาษีป้าย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8(5) มุ่งประสงค์ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายเฉพาะป้ายที่แสดงไว้ภายในสถานที่ที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือภายในอาคารอันเป็นที่รโหฐานเท่านั้น กล่าวคือ *ต้องเป็นป้ายที่ไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอกของสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือจากภายนอกอาคาร* ดังนั้น เมื่อป้ายพิพาทสามารถมองเห็นได้จากภายนอกสถานที่ประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้และเป็นป้ายที่แสดงไว้ภายนอกอาคารป้ายดังกล่าวแม้จะติดตั้งไว้ภายในรั้วของโจทก์ บนหลังอาคารผนังภายนอกอาคารหรือบริเวณของสถานที่ประกอบการค้าหรือสถานที่ประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ก็ไม่เป็นป้ายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้าย

เมื่อพิจารณาการตีความของคำพิพากษาศาลฎีกา จะเห็นได้ว่า ป้ายที่เข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายตามมาตรา 8(5) ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 82/2539 ได้วางแนวการตีความเอาไว้ว่า *“ป้ายตามมาตรา 8(5) ต้องเป็นป้ายที่ไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอกของสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือจากภายนอกอาคาร”* ซึ่งวินิจฉัยแตกต่างจากคำพิพากษาฎีกาที่ 1743/2544 และคำพิพากษาฎีกาที่ 1433/2545 ที่ตีความโดยมีเหตุผลว่า กฎหมายภาษีป้าย เป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรต้องตีความโดยเคร่งครัดในทางที่ไม่เป็นโทษแก่ราษฎรผู้ที่จะต้องเสียภาษีอากร

จากตัวอย่างจะเห็นนิติวิธีในการตีความที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน แนวทางการตีความตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1743/2544 และคำพิพากษาฎีกาที่ 1433/2545 จะเป็นการตีความกฎหมายภาษีอากรที่จะต้องตีความโดยเคร่งครัดและต้องตีความในทางที่ไม่เป็นโทษกับผู้ภาษีอากร ส่วนคำพิพากษาฎีกาที่ 82/2539 เป็นการตีความโดยพิจารณาตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 โดยเป็นการตีความโดยขยายความออกไปว่าอย่างไรจึงจะเรียกได้ว่าเป็นป้ายที่แสดงไว้ภายในสถานที่ที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือภายในอาคารอันเป็นที่รโหฐาน เมื่อมาพิจารณาคำว่าในอาคาร ประกอบกับคำว่า ที่รโหฐาน[16] ผู้เขียนเห็นว่า ไม่มีจำเป็นต้องเป็นป้ายที่ไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอก เพราะถือเป็นที่ส่วนบุคคลที่ประชาชนไม่มีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้หากเจ้าของทรัพย์สินไม่อนุญาต และกฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติกำหนดไว้แต่อย่างใด กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาที่ทำให้เกิดการตีความขึ้นเป็นเพราะ การกำหนดบทบัญญัติป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษีไม่ชัดแจ้ง ซึ่งมีหลายอนุด้วยกัน และเกิดปัญหาการตีความมาโดยตลอดหลายกรณีด้วยกัน ดังที่จะยกตัวอย่างต่อไป

---

[16] มาตรา 2(13) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา “ที่รโหฐาน” หมายความถึงที่ต่างๆ ซึ่งมิใช่ที่สาธารณสถานดั่งบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา และ มาตรา 1(3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา “สาธารณสถาน” หมายความว่า สถานที่ใดๆ ซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ และตามความหมายตามพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน รโหฐาน หมายถึง ที่เฉพาะส่วนตัว

กรณีการเสียภาษีป้ายของสหกรณ์ตามมาตรา 8(6) (7)

กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้ความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติถึงป้ายของทางราชการหรือองค์การของรัฐที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้าย ดังนี้

1. มาตรา 8 (6) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 บัญญัติว่า “ป้ายของทางราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”

2. มาตรา 8 (7) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 บัญญัติว่า “ป้ายขององค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ”

ดังนั้น กรณีป้ายของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานต่างหากจากรัฐบาลและมิได้เป็นองค์การของรัฐบาลที่นำรายได้ส่งรัฐ จึงไม่เป็นกรณีป้ายที่ได้รับการยกเว้นตามบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

กรณีการขอยกเว้นภาษีป้ายธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยตามมาตรา 8(7)

มาตรา 8(7) ป้ายขององค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือตามกฎหมายว่าด้วยการ นั้นๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ

มีประเด็นข้อหารือว่า การยกเว้นป้ายธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินและประกอบกิจการอื่น ให้สอดคล้องกับหลักการศาสนาอิสลาม ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยจึงเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นๆ ที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 8(7) แต่มีปัญหาว่า ป้ายของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยนั้น มีคำจัดความมากน้อยเพียงใด

จากการตอบข้อหารือและการประเมินของเจ้าพนักงานภาษีป้าย ได้ตีความว่า ธนาคารได้รับยกเว้นเฉพาะป้ายที่มีข้อความว่า “ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย” เท่านั้น แต่ป้ายอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ มิได้รับการยกเว้นแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายในกรณีเจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ที่ไม่ชัดแจ้งทำให้ต้องมีข้อหารือเพื่อหาคำจำกัดความอีกว่าคำว่า “ป้าย” ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายนั้นที่ความหมายถึงเฉพาะป้ายชื่อขององค์กรนั้น หรือ หมายถึงป้ายขององค์กรนั้นทุกป้าย เพราะตัวบทกฎหมายใช้คำว่า “ป้ายของ” ซึ่งไม่ได้จำกัดไปว่าเฉพาะป้ายชื่อเท่านั้น แต่ตามแนวการตอบข้อหารือจะเห็นได้ว่า หมายความเฉพาะป้ายชื่อเท่านั้น ไม่รวมถึงป้ายอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์องค์การนั้น นอกจากนี้ยังมีกรณีป้ายของนิคมอุตสาหกรรม[17] และป้ายของธุรกิจ

[17] หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0808.3/ว3137 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2553

ร้านกาแฟในสถานีบริการปตท.[18] ที่มีประเด็นข้อหารือทำนองเดียวกันและมีแนวการตอบข้อหารือว่าป้ายทั้งสองกรณีไม่อยู่ในข่ายมาตรา 8(7) ดังนั้นจะต้องเสียภาษีป้ายดังกล่าวตามนิยามป้ายในมาตรา 6 เป็นต้น

4) ปัญหาการยกเว้นภาษีป้ายบางประเภทอย่างไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบัน

กรณีป้ายโรงเรียนเอกชนมาตรา 8(9)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3855/2545 มาตรา 8(9) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 บัญญัติยกเว้นภาษีป้ายสำหรับป้ายของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน การที่จะพิจารณาว่าป้ายใดจะถือเป็นป้ายโรงเรียนเอกชนหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ซึ่งมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า "ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีป้ายแสดงชื่อโรงเรียนเป็นอักษรไทย ขนาดใหญ่พอเห็นได้ในระยะอันสมควรติดไว้ที่โรงเรียนหรือบริเวณโรงเรียน ณ ที่ซึ่งเห็นได้ง่าย" ดังนั้นป้ายของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนจึงหมายความถึงป้ายแสดงชื่อโรงเรียนที่เป็นอักษรไทยตามบทบังคับของมาตรา 46 เท่านั้น ป้ายพิพาทมิใช่ป้ายแสดงชื่อโรงเรียนที่เป็นอักษรไทยตามบทกฎหมายดังกล่าว จึงมิใช่ป้ายของโรงเรียนเอกชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8(9)

ตามคำพิพากษานี้ ป้ายของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน หมายความถึงป้ายแสดงชื่อโรงเรียนที่เป็นอักษรไทย ตามที่ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีป้ายแสดงชื่อโรงเรียนเป็นอักษรไทย ขนาดใหญ่พอเห็นได้ในระยะอันสมควรติดไว้ที่โรงเรียนหรือบริเวณโรงเรียน ณ ที่ซึ่งเห็นได้ง่าย เท่านั้น ดังนั้น ป้ายโรงเรียนเอกชนนี้จึงหมายความถึงเฉพาะ ป้ายที่เป็นอักษรภาษาไทยเท่านั้น หากเป็นอักษรภาษาต่างประเทศหรือเครื่องหมายอย่างอื่น จะไม่ได้รับการยกเว้น

มีประเด็นปัญหาว่า จะยกเว้นภาษีป้าย แต่เพียงป้ายที่เป็นอักษรไทยเท่านั้นจะถูกต้องหรือไม่ มีผู้เห็นว่าตามคำพิพากษานี้ยังไม่ได้ความชัดแจ้งว่า *“ป้ายโรงเรียนของจำเลยมีอักษรภาษาไทยปนอยู่ด้วยหรือไม่ หากป้ายโรงเรียนของจำเลยไม่มีอักษรภาษาไทยปนอยู่ก็เห็นด้วยกับคำพิพากษาฎีกาฉบับนี้ แต่ถ้ามีอักษรภาษาไทยปนอยู่ก็เห็นว่าป้ายดังกล่าวควรได้รับการยกเว้น เพราะพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มาตรา 46 มิได้บัญญัติว่าป้ายโรงเรียนต้องมีแต่อักษรภาษาไทยเท่านั้น ห้ามมิให้มีอักษรภาษาต่างประเทศปนอยู่ ป้ายโรงเรียนที่มีอักษรไทยปนภาษาต่างประเทศจึงยังคงเป็นป้ายเอกชนตามมาตรา 46 ดังกล่าว ได้รับยกเว้นภาษีป้าย”*[19]

ผู้เขียนเห็นว่า ความมุ่งหมายของการยกเว้นภาษีป้ายให้แก่โรงเรียนเอกชนนั้น เนื่องจาก เป็นกิจการเพื่อประโยชน์ในการศึกษา เป็นเรื่องที่รัฐมีนโยบายสนับสนุนกิจการเกี่ยวกับการศึกษาเล่าเรียน

---

[18] หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0808.3/1843 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2549

[19] ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม และดุลยลักษณ์ ตราชูธรรม, “ป้ายโรงเรียนต้องเสียภาษีป้ายหรือไม่,” วารสารธรรมนิติ ฉบับเอกสารภาษีอากร 22,263 (สิงหาคม 2546): 101.

เพื่อที่จะพัฒนาประเทศต่อไป จะเป็นธรรมหรือไม่สำหรับโรงเรียนเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน เพียงแต่ติดตั้งป้ายชื่อโรงเรียนเป็นภาษาต่างประเทศเท่านั้นแต่ต้องเสียภาษีป้าย ไม่ได้รับยกเว้นเช่นเดียวกับโรงเรียนเอกชนที่มีป้ายเป็นอักษรภาษาไทย ยิ่งด้วยวิวัฒนาการของโลกในปัจจุบันที่ต้องใช้ภาษาต่างประเทศมาก ควรที่จะส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ในด้านภาษาต่างประเทศเพิ่มมากยิ่งขึ้น เช่นนี้กฎหมายภาษีป้ายจะเหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ และจะเป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีป้าย หรือไม่

เช่นเดียวกับกรณีของป้ายธนาคารอิสลามที่ต้องมีข้อหารือ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า คำจำกัดความว่า ป้ายที่ได้รับยกเว้นเหล่านั้น จำกัดเฉพาะป้ายชื่อเท่านั้นหรือไม่ ป้ายอื่นๆ เช่นป้ายโฆษณา ประชาสัมพันธ์ ของธนาคารได้รับยกเว้นหรือไม่ เพียงแต่บัญญัติว่าเป็นป้ายของกิจการเหล่านั้น เช่นนี้หากอาจทำให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันได้ ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นควรว่า ไม่ควรกำหนดบทบัญญัติให้สามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง ควรบัญญัติให้ชัดแจ้ง ซึ่งต่างกับกรณีของนิยามคำว่าป้าย ที่ผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสมดีแล้ว เพราะการยกเว้นให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีสำหรับป้ายบางอย่าง ถือได้ว่าเป็นกัดกร่อนฐานภาษีอย่างหนึ่ง จึงควรมีการบัญญัติให้ชัดเจนว่าเป็นป้ายอะไรบ้าง รวมทั้งการที่จะยกเว้นที่จะไม่เก็บนั้นมีเหตุผลรองรับที่ดีพอเหมาะสมหรือไม่อย่างไร และหากว่ามีป้ายชนิดอื่นที่ต้องการจะยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายอีก พระราชบัญญัติภาษีป้ายตามมาตรา 8(13) ก็บัญญัติแนวทางแก้ไขเอาไว้ว่าให้สามารถออกกฎกระทรวงได้ เพื่อความยืดหยุ่นและให้ทันต่อยุคสมัยได้

ดังนั้น ปัญหานี้จึงควรที่จะพิจารณาของความเหมาะสมของสภาวการณ์ในปัจจุบัน ตลอดจนถึงในเรื่องความเป็นธรรมของผู้เสียภาษี เพื่อที่จะทำให้ผู้เสียภาษีมีความสมัครใจหรือให้ความร่วมมือที่จะเสียภาษียิ่งขึ้น

กรณีป้ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา 8(13) คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535)[20] ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (2535) นี้ ได้กล่าวถึง คำว่า “รถยนต์ส่วนบุคคล” ซึ่งตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามไว้ คือ

“รถยนต์ส่วนบุคคล”[21] *หมายความว่า*

---

[20] กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับ

(1) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่รถยนต์ส่วนบุคคล รถจักรยานยนตร์ รถบดถนน หรือรถแทรกเตอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

(2) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(3) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะนอกเหนือจาก (1) และ (2) โดยมีพื้นที่ไม่เกินห้าร้อยตารางเซนติเมตร

ซึ่งมีเหตุผลในการออกกฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรยกเว้นภาษีป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะบางประเภท จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

(1) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน

(2) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสองคน และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลที่มีน้ำหนักรถไม่เกินหนึ่งพันหกร้อยกิโลกรัม ซึ่งมิได้ใช้ประกอบการขนส่งเพื่อสินจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

จะเห็นได้ว่า จากนิยามดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบัน ในการจัดเก็บภาษีป้าย สำหรับป้ายที่ติดอยู่ตามยานพาหนะได้ เนื่องจาก เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับรถยนต์ส่วนบุคคล ทำให้เกิดช่องทางในการที่นำรถยนต์ส่วนบุคคลมาติดป้ายเพื่อการโฆษณาหรือเพื่อหารายได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่เป็นการสมควรยกเว้นภาษีป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะบางประเภท เนื่องจากคำนึงถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคล ยกตัวอย่างเช่น รถยนต์ส่วนตัว กับ รถยนต์ของบริษัทที่ติดป้ายโฆษณาสินค้าของตน รถตู้ รถที่ขนส่งสินค้าของผู้ประกอบการล้วนอยู่ในนิยามของคำว่า รถยนต์ส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทั้งสิ้น หรือกรณีรถจักรยานยนต์ มีการนำป้ายมาติดตามรถรวมทั้งประกอบป้ายขึ้นแล้วนำมาติดตั้งบนตัวรถจักรยานยนต์นั้น เพื่อใช้ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์สินค้าหรือเพื่อหารายได้ ซึ่งเมื่อเทียบกับป้ายที่ติดตึงอยู่กับที่ป้ายที่ติดตึงอยู่กับที่ถูกเก็บภาษีขั้นต่ำป้ายละ 200 บาทแล้ว ได้รับประโยชน์ในการโฆษณามากกว่า เนื่องจากสามารถเคลื่อนที่ไปได้ทุกที่ สามารถสื่อสารโฆษณาไปยังประชาชนบุคคลทั่วไปได้มากกว่าหนึ่งท้องที่ ดังนั้น ทั้งๆ ที่ป้ายเหล่านั้นอาจอยู่ในนิยามของคำว่า “ป้าย” ตามมาตรา 6 ที่สมควรจะต้องเสียภาษีป้าย แต่กลับได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้าย ไม่ว่าป้ายนั้นจะมีขนาดพื้นที่เท่าใด และแม้จะทำเพื่อวัตถุประสงค์ในการโฆษณาหรือเพื่อหารายได้ก็ตาม

หรือกรณียานพาหนะอื่นๆ เช่น รถโดยสารประจำทาง รถไฟ รถไฟฟ้า ที่ติดป้ายเพื่อการโฆษณาหรือเพื่อหารายได้ โดยมีพื้นที่ไม่เกิน 500 ตารางเซนติเมตร ไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับกรณีนี้ ซึ่งในปัจจุบันส่วนใหญ่มักมีขนาดเกินที่กำหนดและสามารถจัดเก็บภาษีป้ายได้พอสมควร แต่เมื่อเทียบประโยชน์ในการโฆษณาแล้วอาจต้องพิจารณาให้มีอัตราภาษีที่สูงกว่าป้ายที่ไม่เคลื่อนที่หรือไม่ ยังเป็นประเด็นที่ต้องมีการพิจารณากันต่อไป

ข้อสังเกตคือ ป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษีป้ายตามกฎกระทรวงนี้ จะต้องเป็นป้ายที่อยู่ในขอบข่ายที่ต้องเสียภาษีป้าย ตามนิยามคำว่า “ป้าย”ในมาตรา 6 แล้วเท่านั้นจึงจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้าย ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้ให้มีการยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) นี้ แล้วออกร่างกฎกระทรวงใหม่ที่เกี่ยวกับยานพาหนะ คือ

---

[21] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 นิยามคำว่า “รถยนต์ส่วนบุคคล” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรถยนตร์ (ฉบับที่10) พ.ศ. 2542

“กำหนดให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีสำหรับป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะทุกชนิดโดยมีขนาดพื้นที่ไม่เกิน 500 ตารางเซนติเมตร”

ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติเช่นนี้ อาจมีผล คือ สำหรับป้ายที่ไม่อยู่ในนิยามคำว่า “ป้าย” ตามมาตรา 6 แม้จะติดอยู่ที่ยานพาหนะชนิดใดก็ตาม ก็ไม่อยู่ในข่ายจะต้องเสียภาษีป้าย ดังนั้น ป้ายที่ติดอยู่ตามยานพาหนะที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อการโฆษณาหรือเพื่อการหารายได้ ก็ไม่ต้องเสียภาษีป้าย ฉะนั้น จึงไม่เป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินของเจ้าของยานพาหนะที่ต้องการติดภาพหรือข้อความส่วนบุคคลในกรณีนี้ เพราะป้ายที่ได้รับยกเว้น และป้ายที่อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีป้ายที่ติดหรือแสดงอยู่บนยานพาหนะที่มีขนาดพื้นที่มากกว่า 500 ตารางเซนติเมตร จะต้องถูกจัดเก็บภาษีป้าย ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีที่เหมือนกับป้ายอื่นๆ ที่อยู่ข่ายต้องเสียภาษีตามนิยามในมาตรา 6 ที่อาจติดตึงอยู่กับที่

แนวทางแก้ไขกรณีการตีความตัวบทกฎหมาย

สำหรับปัญหาการตีความกฎหมายนั้น นับว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของกฎหมายไทย ประเทศไทยมิได้ถือว่าคำพิพากษาของศาลสูงเป็นที่มาของหลักกฎหมายเช่นอย่างในอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทยนั้นคำพิพากษาของศาลสูงเป็นเพียงการแปลหรือเพียงอธิบายหรือตีความตัวบทกฎหมายที่เป็นปัญหาเท่านั้น[22] ในการตีความของระบบ Civil law ใช้หลักการตีความตามตัวอักษรและหลักการตีความตามเจตนารมณ์ โดยมีแนวความคิด (Francois Gény) ที่กล่าวว่า ผู้ร่างประมวลกฎหมายทั้งหลายย่อมไม่สามารถที่จะมองเห็นหรือคาดการณ์ในเหตุการณ์ต่างๆ ได้ทุกกรณีที่อาจเกิดขึ้น และเมื่อต้องพบกับสถานการณ์ที่บทบัญญัติในประมวลกฎหมายไม่อาจให้คำตอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ผู้มีหน้าที่ตัดสินชี้ขาดก็จะต้องใช้บทบัญญัติในเชิงสร้างสรรค์ (creative role) มากขึ้น โดยเริ่มจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย เพราะฉะนั้นก็ต้องแปลบทบัญญัติขงกฎหมายให้สอดคล้องกับความเป็นธรรมในสังคม และเป็นไปตามเจตจำนงของสังคมส่วนใหญ่ หรือธรรมเนียมประเพณีของบ้านเมือง ซึ่งโดยวิธีการเช่นนี้ก็จะทำให้บทบัญญัติเหล่านั้นสามรถที่จะใช้ได้กับทุกเวลา ทุกสถานการณ์อย่างทันสมัยอยู่เสมอ[23]

หลักการตีความกฎหมายมหาชน[24] หัวใจสำคัญของกฎหายมหาชน คือคำว่า ประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ถ้าไม่มีกฎหมายห้าม ทำได้ กับ ถ้าไม่มีกฎหมายอนุญาตให้ทำ ห้ามทำ ขัดกัน หลักในการตีความกฎหมายมหาชน <u>ประการแรก</u> คำที่จะเอามาใช้ในการเขียนกฎหมายมหาชนจะมีความต่างจากคำที่พิถีพิถันใช้ในกฎหมายเอกชน เพราะกฎหมายมหาชนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างด้วย แต่เนื่องจากพื้นเพภูมิหลังแตกต่างกัน ความเข้าใจไม่เหมือนกัน และปัญหาที่เกิดขึ้นอีกคือ การประดิษฐ์คำใหม่ๆ

---

[22] อักขราทร จุฬารัตน, <u>การตีความกฎหมาย</u> (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กฎหมายไทย, 2549), หน้า23.

[23] เรื่องเดียวกัน หน้า 70-71.

[24] กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, <u>หลักการตีความกฎหมายมหาชน</u>. (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2551), หน้า

ขึ้น ซึ่งในกฎหมายมหาชนจะมีโอกาสเป็นอย่างนี้มาก เพราะเกิดจากทฤษฎีไม่ได้เกิดจากพัฒนาการมากนักด้วย การดูเจตนารมณ์กฎหมาย จะต้องดูบริบท (Context) ดูก่อน ดูหน้า ดูหลัง ดูข้าง ว่ามีอะไรเกิดขึ้นในเวลานั้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันได้ (ความไม่แน่นอน) ประการที่สอง ถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายนั้น หากต่างจากกันแต่คล้ายกัน แต่ใช้คำต่างกัน อย่าเผลอแปลกลับมาเหมือนกันอีก เพราะ เป็นการจงใจใช้คำให้ต่างกันหมายถึงในฉบับเดียวกัน ประการสุดท้าย ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สร้างหลักนี้และนำมาใช้เกือบทั่วโลก คือหลัก self-restraint แปลว่า หลักระงับยับยั้งชั่งใจตนเอง เพราะในการตีความกฎหมายมหาชนองค์กรที่ยังมีอำนาจในการตีความ ต่างกับกฎหมายเอกชน คือ คนตีความกฎหมายเอกชนมีองค์กรเดียว แต่กฎหมายมหาชนมี Sharing of power คนที่มีอำนาจตีความกฎหมายมหาชนมีเยอะ (เช่นในกฎหมายภาษีป้าย จะต้องผ่านขั้นตอนในการอุทธรณ์กับฝ่ายบริหารมาก่อน หากไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลภาษีอากรได้) บางครั้งตีความโดยฝ่ายปกครองก็จบ หรือไม่ก็ตีความโดยศาลก็จบ ยิ่งภาษีท้องถิ่นด้วยแล้ว อาจมีข้อหารือภายในขององค์กรในการตีความหรือการหาข้อยุติเพื่อให้ในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างเดียวกัน

ในการตีความกฎหมายภาษีอากร **ท่านอาจารย์ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม**[25] ได้กล่าวถึงว่า

“ กฎหมายภาษีอากรจะต้องตีความโดยเคร่งครัด คำนึงถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ และความเป็นเอกเทศของกฎหมายภาษีอากร อาจไม่ต้องคำนึงถึงหลักศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาเสมอไป หากมีคำที่กฎหมายภาษีอากรมิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษต้องตีความตามความหมายที่เข้าใจกันอยู่ทั่วไป หรือตามที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ และตีความตามหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ”

ท่านสรายุทธ์ วุฒยากรณ์[26] กล่าวถึงแนวทางการตีความกฎหมายภาษีอากรของ “ศาล” ซึ่งเป็นองค์กรสุดท้ายที่ต้องตีความและมีผลผูกพันตามกฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการตีความกฎหมายภาษีอากร อาจแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมาย และลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่อาจกล่าวโดยสรุปแยกได้เป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การตีความตามตัวอักษร (Strict interpretation) *การตีความตามแนวนี้ศาลจะยึดถ้อยคำตามที่กฎหมายภาษีอากรบัญญัติไว้ หากในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายภาษีอากรบัญญัติไว้ไม่ชัดแจ้ง หรือมีถ้อยคำคลุมเครือ จะตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียภาษี และหลักการตีความนี้ได้ขยายความออกไปว่า ในกรณีที่กฎหมายภาษีอากรมีข้อยกเว้นภาษี หรือให้หักรายจ่ายทางภาษี ต้องตีความอย่างกว้างหรือขยายความเพื่อเป็นคุณแก่ผู้เสียภาษีเช่นกัน*

---

[25] ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร(กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2552), หน้า 23.

[26] สรายุทธ์ วุฒยากรณ์, “การตีความกฎหมายภาษีอากรและบทบัญญัติป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีอากร (ตอนที่ 1),” สรรพากรสาส์น, 52,ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2548): 93 - 100.

<u>แนวทางที่ 2</u> การตีความตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (Purposive interpretation)
การตีความตามแนวนี้ ยึดถือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเป็นสำคัญ ในกรณีที่กฎหมายมีถ้อยคำไม่ชัดแจ้งหรือคลุมเครือ ศาลจะต้องค้นหาเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้วตีความตามเจตนารมณ์นั้น

ตามมาตรา 6 ในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 *"ป้าย หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น*

ท่านอาจารย์พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา ได้แยกองค์ประกอบของป้าย หรือ หลักเกณฑ์ของคำว่า ป้าย ที่ต้องเสียภาษีได้ ดังนี้[27]

1. ต้องเป็นป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมาย

2. ต้องใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้

ป้ายนั้น ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

ฉะนั้นสาระสำคัญของบทนิยามนี้อยู่ตรงที่ว่า ป้ายนั้นเป็นป้าย เพื่อการค้า หรือเพื่อหารายได้หรือไม่ หากไม่ใช่แล้ว ก็ไม่ใช่ป้ายที่จะอยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษี

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าแนวทางการตีความกฎหมายเพื่อบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้มาเนิ่นนานพอสมควร ทำให้บัญญัติในเรื่องของนิยามของคำว่า "ป้าย"ที่อยู่ในขอบข่ายที่ต้องเสียภาษี หรือ "ป้ายที่เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษี" มีความไม่ชัดเจนและเหมาะสมทันต่อความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย จึงควรที่จะใช้หลักในการตีความตามแนวคิดดังกล่าว คือ ต้องตีความให้สอดคล้องกับความเป็นธรรมทั้งฝ่ายผู้ที่บังคับจัดเก็บ และฝ่ายผู้เสียภาษีป้าย และเป็นไปตามเจตจำนงของสังคมส่วนใหญ่ในปัจจุบันด้วย รวมทั้งต้องคำนึงถึงว่าพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 เป็นกฎหมายภาษีอากร ซึ่งกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ฉะนั้น จึงต้องอาศัยการตีความอย่างเคร่งครัด และต้องตีความภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย

ค) การกำหนดอัตราและวิธีการคำนวณภาษีป้ายไม่เหมาะสมกับยุคสมัย

ภาษีป้าย เก็บจากป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด

---

[27] พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา, <u>หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่</u>(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สหมิตรออฟเซท, 2533), หน้า 76-77.

ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่นโดยการคำนวณภาษีป้าย คำนวณจากพื้นที่ของป้ายคูณด้วยอัตราภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510

ปัญหาในการคำนวณภาษีป้าย อาจเกิดจากการที่วิวัฒนาการและเทคโนโลยีเกี่ยวกับการโฆษณาป้ายเปลี่ยนแปลงไปมาก มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะบริษัทโฆษณาทั้งหลายที่ต่างแข่งขันกันในนำเสนอสินค้า และการบริการมากมาย ก่อให้เกิดป้ายที่มีลักษณะหลากหลาย บางประเภทยากที่จะคิดคำนวณตามกฎหมายภาษีป้ายที่มีในปัจจุบันได้ จะต้องอาศัยการตีความเพื่อปรับใช้เป็นรายกรณี

1) ปัญหาการกำหนดวิธีการคำนวณภาษีและอัตราภาษีป้ายไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีหรือวิธีการโฆษณา

มีประเด็นปัญหาข้อหารือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0808.3/6961 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2554 หารือเรื่องการจัดเก็บภาษีป้ายโดยเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจุบันในการจัดทำป้ายมีความก้าวหน้าไปมาก ทำให้ยากแก่การแยกประเภทของป้าย จึงต้องหารือว่าควรพิจารณาประเภทของป้ายว่าจัดอยู่ในป้ายประเภทใดและมีอัตราเท่าใด ซึ่งตามแนวผลการหารือ ได้สรุปว่า การตกแต่งลวดลายและรูปภาพในแผนภาพเป็นการตกแต่งเพื่อให้เกิดความสวยงามเท่านั้น มิใช่รูปภาพหรือเครื่องหมายที่ใช้เพื่อการประกอบกิจการอื่นหรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ถือว่าเป็นภาพอักษรไทยล้วน จะเห็นได้ว่า เนื่องจากการกำหนดอัตราภาษีไม่สอดคล้องกับการพัฒนาการของป้าย จึงก่อให้เกิดเป็นปัญหาข้อหารือขึ้น ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการตีความความหมายของคำว่าป้ายด้วย

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง

<u>คำพิพากษาฎีกาที่ 1168/2546</u> (คำพิพากษาฎีกาที่ 1433/2545 ก็วินิจฉัยประเด็นนี้ในทำนองเดียวกัน) แม้ป้ายข้อความ ยินดีรับบัตร SYNERGY โลโก้ESSO และเครื่องหมายลูกศรบอกทางเข้า ซึ่งติดตั้งอยู่บริเวณทางเข้าสถานีบริการน้ำมันของโจทก์จะอยู่ในกรอบพลาสติกนูน แยกขอบเขตของแต่ละป้ายได้ แต่ก็อยู่ในโครงเหล็กแผ่นเดียวกัน ถือว่าเป็นป้ายแผ่นเดียวกัน โดยป้ายดังกล่าวโจทก์ทำขึ้นเพื่อเชิญชวนลูกค้าซึ่งเป็นสมาชิกบัตรSYNERGY เข้าใช้บริการของโจทก์ จึงเป็นการใช้ป้ายดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อโฆษณาและหารายได้ ถือเป็นป้ายตามคำนิยามศัพท์ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้ายฯ อันต้องเสียภาษีป้ายตามขนาดของป้าย

จากคำพิพากษานี้แสดงให้เห็นถึงการวางหลักสองประการ คือ

ประการแรก ป้ายที่อยู่ในกรอบ แยกขอบเขตของแต่ละป้ายได้แต่อยู่ในโครงเหล็กแผ่นเดียวกัน ถือว่าเป็นป้ายแผ่นเดียวกัน

ในประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับการคำนวณภาษีป้าย จะต้องพิจารณาว่าป้ายนั้นมีกี่ป้าย เพราะกฎหมายภาษีป้ายได้กำหนดอัตราขั้นต่ำไว้ คือ หากต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท จะต้องเสียภาษีสำหรับป้ายนั้นในอัตราป้ายละ 200 บาท ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดอัตราขั้นต่ำเช่นนี้ อาจ

ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้และเป็นไปได้ยากที่จะจัดเก็บภาษีป้ายอัตราขั้นต่ำนี้ได้ครบถ้วนในทางปฏิบัติ เพราะบางกรณีอาจตีความว่า เป็นหลายป้าย หรือ เป็นป้ายเดียว เช่น ในคำพิพากษาศาลฎีกากรณี กล่องสี่เหลี่ยมจัตุรัสติดต่อกันสี่ด้านคิดคำนวณโดยนับเป็นด้านละป้าย รวมเป็นสี่ด้าน เช่นนี้อาจเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีได้

อีกทั้งวิธีการคำนวณภาษีจะคำนวณอย่างไร จะคำนวณพื้นที่เป็นป้ายที่มีขอบเขตโดยนับจากโครงเหล็กทั้งหมด หรือ นับขอบเขตป้ายแต่ละป้ายแล้วนำพื้นที่มาบวกกันแล้วจึงคูณด้วยอัตราภาษี ประเด็นเหล่านี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานภาษีป้ายว่าจะประเมินอย่างไร อันก่อให้เกิดปัญหาการโต้แย้งและข้อพิพาทขึ้นได้ ดังเช่นกรณีนี้ อาจเกิดมาจากวิธีการคำนวณภาษีป้ายที่กฎหมายกำหนดไม่อาจที่จะนำมาใช้ได้กับป้ายทุกกรณีได้ ต้องอาศัยดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการประเมิน สิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่งนั้นก็เพราะการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยและการพัฒนาเทคโนโลยีทำให้วิธีการคำนวณอย่างง่ายๆ ที่กำหนดสำหรับพื้นที่แบบสองมิติ ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของป้ายที่มีหลากหลายมิติขึ้นรวมทั้งแสง สี เสียง เพื่อที่จะกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจเข้าไปบริโภคสินค้าและบริการนั้นๆ

ประการที่สอง ป้ายที่มีลักษณะจัดทำขึ้นเพื่อเชิญชวนลูกค้าให้เข้าใช้บริการ ถือว่าเป็นการใช้ป้ายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อโฆษณาและหารายได้

ในกรณีนี้ต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของผู้จัดทำป้ายด้วยว่ามีเจตนาหรือมีความมุ่งหมายที่จะทำเพื่อการโฆษณาหรือหารายได้หรือไม่ อีกทั้งต้องพิจารณาถึงบริบทโดยรวมของป้ายนั้นๆ ด้วยว่าต้องการสื่อความหมายอะไรหรือไม่ เช่น การที่ทำเครื่องหมายลูกศรชี้มาที่ร้านค้า ก็แสดงว่า เป็นการเชิญชวนลูกค้าให้เข้ามาใช้บริการในร้านค้า เช่นนี้ เป็นการโฆษณาและหารายได้หรือไม่ การตีความเช่นนี้เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจซึ่งควรต้องมีขอบเขตและหลักเกณฑ์ในเรื่องของความเหมาะสม หรือความเป็นธรรม สำหรับทั้งสองฝ่ายด้วย เพื่อลดปัญหาการเกิดข้อพิพาท ผู้เขียนเสนอความเห็นว่า กรณีนี้ควร*พิจารณาจากความเห็นหรือความเข้าใจของวิญญูชนโดยทั่วไปด้วย* ว่าหากมีการทำป้ายเช่นนี้ ถือได้ว่า เป็นการทำเพื่อโฆษณาและหารายได้ มิเช่นนั้นก็อาจเกิดการตีความตามอำเภอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินได้

<u>คำพิพากษาฎีกาที่ 2317/2519</u> ป้ายพิพาทคำนวณพื้นที่ได้สองแบบ คือ ตามแบบ ก. หรือ แบบ ข.แบบบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ถ้าคำนวณตามแบบ ก. คือถือว่าป้ายมีขอบเขตเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้ากว้าง 1,200 เซนติเมตรยาว 3,000 เซนติเมตร แม้ด้านบนมีตัวอักษร ที ในภาษาอังกฤษล้ำออกจากขอบเขต 75 เซนติเมตรก็ตาม จะถือว่าป้ายมีความกว้าง 1,275 เซนติเมตรไม่ได้ เพราะด้านบนของตัวอักษร ที นั้นไม่ใช่ขอบเขตของป้ายตามแบบ ก. ของบัญชีอัตราภาษีป้ายดังกล่าว ถ้าคำนวณตามแบบ ข. คือถือเอาตัวอักษร ภาพหรือเครื่องหมายเป็นเกณฑ์ ป้ายจะมีความกว้าง 1,205 เซนติเมตร และยาว 2,650เซนติเมตร จะวัดขอบเขตของป้ายเข้าไว้ในเนื้อที่ป้ายด้วยไม่ได้ เพราะขอบเขตของป้ายมิใช่ตัวอักษร ภาพหรือเครื่องหมาย

เนื่องจากบัญชีอัตราภาษีป้ายดังกล่าวไม่ได้ห้ามการคำนวณเนื้อที่ป้ายโดยวิธีคำนวณแบบ ก. และ ข. รวมกันโดยตรงก็ดี *แต่พระราชบัญญัติภาษีป้ายเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หากจะต้องตีความเพราะตัวบทกฎหมายไม่แจ้งชัดเช่นนี้ ก็ต้องตีความโดยเคร่งครัดในทางที่ไม่เป็นโทษแก่ราษฎรผู้จะต้องเสียภาษีอากร* เมื่อพิเคราะห์บัญญัติ ที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัตินี้แล้ว*อนุมานได้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ คือจะต้องประเมินภาษีป้ายโดยเลือกคำนวณเนื้อที่ป้ายเฉพาะแบบใดแบบหนึ่งในสองแบบนี้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เลือกคำนวณตามแบบ ก. แล้ว ก็ต้องคำนวณตามแบบนั้น*

<u>คำพิพากษาฎีกาที่ 117/2517</u> โครงอลูมิเนียมของโจทก์ที่มีอักษร BOAC และรูปนกติดอยู่นั้นติดต่อเป็นแผ่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าทำคราวเดียวกันหลังจากที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างแล้ว และทำโครงอลูมิเนียมดังกล่าวขึ้นเพื่อทำเป็นป้ายโฆษณาของโจทก์ เมื่อโจทก์เอาอักษร BOAC และรูปนกอันเป็นสัญลักษณ์ของบริษัทโจทก์มาติดไว้ที่โครงอลูมิเนียมดังกล่าว แม้โจทก์จะเอาอักษร BOAC และรูปนกไม่เต็มโครงอลูมิเนียมโดยติดตรงส่วนบนของโครงอลูมิเนียม จึงถือว่าป้ายโฆษณาของโจทก์เป็นป้ายมีขอบเขตกำหนดได้ คือถือว่าป้ายโฆษณาของโจทก์มีขอบเขตตามโครงอลูมิเนียมดังกล่าว ในการคำนวณหาพื้นที่ของป้ายโฆษณาของโจทก์จะต้องเอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนยาวที่สุดของโครงอลูมิเนียมอันเป็นขอบเขตป้ายโฆษณาของโจทก์เป็นตารางเซนติเมตร เมื่อโจทก์เสียภาษีป้ายของโจทก์แบบป้ายไม่มีขอบเขตโดยถืออักษร BOAC และรูปนกเป็นขอบเขตส่วนกว้างส่วนยาวที่สุดของป้ายโฆษณาของโจทก์จึงไม่ถูกต้อง

ปัญหากรณีป้ายสามมิติ หรือป้ายไตรวิชั่น ป้ายตัวอักษรเคลื่อนที่ที่เป็นไฟวิ่ง และป้ายทีวี มีการจัดเก็บอย่างไร[28] กรณีการจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณาประเภทไตรวิชั่น[29] กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือหารือไปที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หนังสือที่ มท 1808.3/13542 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2547 เพื่อหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณาประเภทไตรวิชั่น

ป้ายไตรวิชั่น คือป้ายที่มีลักษณะเป็นแผ่นป้าย 3 ป้าย ติดตั้งอยู่บนโครงป้ายเดียวกัน และแต่ละป้ายจะแสดงหรือโฆษณาด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายอื่นใดที่แตกต่างกันทั้ง 3 ป้าย โดยการพลิกสลับกลับไปมาต่างช่วงเวลาในป้ายเดียวกัน โดยอาศัยเครื่องจักรกล

เนื่องจากมีกรุงเทพมหานครมีความเห็นสองฝ่าย คือ

<u>ฝ่ายที่หนึ่ง</u> เห็นว่าควรจัดเก็บโดยคิดอัตราภาษีจากป้ายที่มีอัตราสูงสุดเพียงป้ายเดียว

<u>ฝ่ายที่สอง</u> เห็นว่า การจัดเก็บภาษีป้ายไตรวิชั่นที่มีอัตราสูงสุดเพียงป้ายเดียว โดยมิได้คำนึงถึงจำนวนป้าย ภาพ หรือข้อความที่ปรากฏ ถือเป็นการประเมินภาษีที่ไม่ครบถ้วน และขัดต่อแนวทางปฏิบัติงาน

---

[28] ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์. ปัญหาการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง. <u>รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 19 ปี ศาลภาษีอากรกลาง</u>. รวบรวมและจัดทำโดยศาลภาษีอากรกลาง. (2548) หน้า 71.

[29] <u>รวมกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อหารือ เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น</u>. ศาลภาษีอากรกลาง, 2553 หน้า 283 - 287.

ตามคู่มือปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรณีป้ายที่ไม่ชัดเจนตามกฎหมาย ควรพิจารณาให้ได้ประโยชน์แก่ท้องถิ่น มิใช่ยกประโยชน์ให้กับเจ้าของป้าย

ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12) ได้วินิจฉัยว่า ต้องพิจารณาว่า ด้านใดของป้ายที่มีอัตราภาษีสูงสุด และจัดเก็บภาษีป้ายโดยคิดอัตราภาษีสูงสุดเพียงป้ายเดียวและได้ตั้งเป็นข้อสังเกตด้วยว่า โดยที่บัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับ 2) พ.ศ. 2534 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว เมื่อความใน (4) ของอัตราภาษีป้ายท้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้ายฯ กำหนดให้การคิดอัตราภาษีสำหรับป้ายที่มีข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่เคลื่อนที่ หรือเปลี่ยนเป็นข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่เคลื่อนที่ หรือเปลี่ยนเป็นข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพอื่นได้โดยเครื่องจักรกลหรือวิธีใดๆ กระทำได้ 2 ลักษณะคือ

1) คิดตามจำนวน ข้อความ เครื่องหมาย หรือ ภาพ หรือ

2) คิดตามระยะเวลาที่ข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่ปรากฏอยู่ในป้าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

จึงสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

ผู้เขียนมี ความเห็นว่า เนื่องจากการตีความตามความกฎหมายภาษีอากร และตามคำพิพากษาฎีกาที่ 2317/2519 ได้วางแนวในการตีความไว้ว่า *“หากต้องมีการตีความเพราะตัวบทกฎหมายไม่ชัดแจ้งแล้ว ต้องตีความโดยเคร่งครัดในทางที่จะไม่เป็นโทษแก่ราษฎรผู้ที่ต้องเสียภาษีอากร”* ดังนั้นในกรณีของการจัดเก็บภาษีป้ายโฆษณาประเภทไตรวิชั่น เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดตามบทบัญญัติของกฎหมาย และภาษีอากรเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของประชาชน จึงไม่ควรที่จะตีความในทางที่เป็นโทษแก่ประชาชน เพราะอาจส่งผลในทางจิตวิทยาของผู้เสียภาษี ทำให้รู้สึกไม่ต้องการที่จะเสียภาษี และนำไปสู่การหลีกเลี่ยงภาษีหรือหนีภาษีได้ในที่สุด

ส่วนในกรณีที่มีความเห็นว่า การคิดอัตราภาษีสูงสุดเพียงป้ายเดียวของป้ายไตรวิชั่นโดยมิได้คำนึงถึงจำนวนป้าย ภาพ หรือข้อความที่ปรากฏ ถือเป็นการประเมินภาษีที่ไม่ครบถ้วน และขัดต่อแนวทางปฏิบัติงาน ตามคู่มือปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรณีป้ายที่ไม่ชัดเจนตามกฎหมาย ควรพิจารณาให้ได้ประโยชน์แก่ท้องถิ่น มิใช่ยกประโยชน์ให้กับเจ้าของป้าย นั้น ผู้เขียนเห็นว่าคู่มือปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มิใช่กฎหมาย เป็นเพียงแนวทางให้แก่เจ้าพนักงานเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานเท่านั้น ไม่สามารถที่จะนำมาตีความเพื่อจัดเก็บภาษีของเจ้าของป้ายได้ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายภาษีอากร

อย่างไรก็ตามการที่มิได้คำนึงถึงจำนวนป้าย ภาพ หรือข้อความที่ปรากฏ อาจไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีป้ายอื่นๆ ได้ เนื่องจากป้ายไตรวิชั่นสามารถแสดงหรือโฆษณาด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายอื่นใด

ที่แตกต่างกันทั้ง 3 ป้าย อันเป็นการได้รับประโยชน์มากกว่าป้ายปกติ จึงควรเสียภาษีมากกว่าป้ายปกติ ตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit Taxation Principle) ดังนั้น หากจะจัดเก็บเพื่อความเป็นธรรมก็ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อให้ทันกับสภาวการณ์ปัจจุบันและเพื่อความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ในทางความจริงแล้วป้ายประเภทนี้ได้มีความพยายามออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บ โดยให้เก็บในอัตราเหมาจ่ายทั้งปี ซึ่งมีผู้ที่เห็นด้วยกับแนวทางนี้[30] จะเป็นการสะดวกต่อทั้งผู้มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีป้ายและผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย แต่ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดอัตราเหมาอาจจะไม่สะท้อนกับความเป็นจริงในด้านผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับเท่าใดนัก อย่างไรก็ตามการคิดอัตราเหมาอาจเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความชัดเจน และง่ายต่อการจัดเก็บภาษีป้าย

สำหรับป้ายไตรวิชั่น ในปัจจุบันมีการจัดเก็บภาษีโดยคิดอัตราสูงสุดเพียงป้ายเดียว แต่มีอีกกรณีหนึ่งที่ยังคงเป็นปัญหาในปัจจุบัน คือ ป้ายที่เป็นจอโทรทัศน์ (จอแอลซีดี) ซึ่งพบเห็นได้ทั่วไปตามห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ มีปัญหาว่าต้องเสียภาษีป้ายหรือไม่ หากต้องเสียภาษีป้ายจะเสียอย่างไร

หากพิจารณาจากนิยามคำว่า ป้าย จะพบว่า จอโทรทัศน์ดังกล่าว เป็นไปตามนิยามดังกล่าว เนื่องจากเป็นป้ายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่นก็ตาม ดังนั้น โทรทัศน์ดังกล่าวจึงอยู่ในขอบข่ายนิยามคำว่า “ป้าย”

สำหรับปัญหาว่าต้องเสียภาษีป้ายอย่างไรนั้น ยังเป็นปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงกันในปัจจุบัน อาจพิจารณาได้ดังนี้

<u>แนวทางที่หนึ่ง</u> คือ เสียภาษีโดยคิดพื้นที่ตามจอโทรทัศน์ เป็นป้ายที่มีขอบเขต นำส่วนที่กว้างที่สุดของจอภาพ มาคูณด้วยส่วนที่ยาวที่สุดของจอภาพ แล้วคูณด้วยอัตราภาษีป้าย แต่ปัญหาตามแนวทางนี้คือ จะนำอัตราภาษีป้ายแบบใดมาใช้ในการคำนวณ เพราะภาพที่ปรากฏมีหลากหลายภาพด้วยกัน ทั้งยังเป็นภาพเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง

<u>แนวทางที่สอง</u> คือ เสียภาษีโดยคิดภาษีแบบป้ายที่มีขอบเขต คูณด้วยอัตราภาษีสูงสุด ซึ่งแนวทางนี้ก็คิดเช่นเดียวกับป้ายไตรวิชั่นที่มีในปัจจุบันนั่นเอง

<u>แนวทางที่สาม</u> คือ เสียภาษีโดยคิดอัตราเหมา โดยให้คิดในอัตราที่สูงกว่าอัตราที่กำหนดปกติ

ง) การบริหารการจัดเก็บภาษีป้าย

ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่การประเมินภาษีป้าย

---

[30] ชูเกียรติ ดิลกแพทย์. ป้ายเปลี่ยนไป. <u>รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 19 ปี ศาลภาษีอากรกลาง</u>.รวบรวมและจัดทำโดยศาลภาษีอากรกลาง.(2548) หน้า 23.

ในการเสียภาษีป้ายจะต้องเสียตามที่พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 บัญญัติไว้ โดยจะต้องเสียตามจำนวนเนื้อที่ของพื้นที่ของป้ายตามชนิดของป้ายและตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่เสียตามที่คณะเทศมนตรีหรือบุคคลใดกำหนด หากเจ้าของป้ายไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายหรือยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายไม่ถูกต้อง พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 29 ยังบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งการประเมินย้อนหลังได้ไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมิน ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 บัญญัติว่า หากเจ้าของป้ายเสียภาษีป้ายไม่ถูกต้อง ให้คณะเทศมนตรีหรือบุคคลใดมีอำนาจสั่งงดเก็บภาษีป้ายย้อนหลัง มติของคณะเทศมนตรี เทศบาลนครหลวงที่ให้เก็บภาษีป้ายโฆษณาของโจทก์ย้อนหลังจึงไม่มีผลใช้บังคับเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ จำเลยที่ 2 มีสิทธิประเมินให้โจทก์เสียภาษีป้ายโฆษณาของโจทก์ย้อนหลังได้ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 29 และไม่เป็นการประเมินซ้ำ

ปัญหาป้ายที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความ

ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความตามมาตรา 14 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับ 2) พ.ศ. 2534 มาตรา 9 บังคับให้เจ้าของป้ายต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 15 วัน นับแต่วันเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความ เป็นปัญหาว่าในกรณีที่เจ้าของป้ายไม่ได้ยื่นแบบแสดงรายการในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความนั้น เจ้าพนักงานประเมินภาษีป้ายจะทราบได้อย่างไรว่ามีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพราะมีป้ายจำนวนมากและเจ้าพนักงานประเมินภาษีจะตรวจสอบก็ต่อเมื่อมีการเสียภาษีป้ายรายปี เพื่อที่จะแจ้งการประเมินไปยังผู้เสียภาษีป้าย อีกทั้งในการจัดเก็บ เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายเป็นรายปี เว้นแต่ป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้ง หรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยมีผู้ให้ข้อสังเกตว่า[31] *กฎหมายมิได้คำนึงถึงเวลาสิ้นสุด คือ เวลาปลดป้าย แต่ยึดเวลาของการติดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงเป็นหลัก ดังนั้น ป้ายที่มีการเสียภาษีไปแล้วเต็มปีต่อมาเปลี่ยนแปลงป้ายในบริเวณพื้นที่เดียวกันก็ต้องเสียภาษีป้ายตามระยะเวลาที่ติดตั้งภายหลังนั้นอีก*

ปัญหาพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีป้ายดำเนินการผิดขั้นตอน

ขั้นตอนการจัดเก็บภาษีป้าย กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขป้ายเดิม การยื่นแบบแสดงรายการเปลี่ยนแปลงแก้ไขป้ายเดิม ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 3681/2543 การเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความตามมาตรา 14 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับ 2) พ.ศ. 2534 มาตรา 9 บังคับให้เจ้าของป้ายต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 15 วัน นับแต่วันเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความ แต่แม้จำเลยมิได้ยื่นแบบ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องประเมินภาษีป้ายเช่นเดียวกับกรณีปกติ กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ผู้

[31] จรูญศรี ชายหาดและคณะ.หน้า 4-66.

เสียภาษีทราบชัดแจ้งว่าตนต้องเสียภาษีจำนวนเท่าใด แต่กรณีที่เจ้าของป้ายเดิมเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความในป้ายอันเป็นเหตุให้ตนต้องเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้นอีกในปีเดียวกันนั้น ถือว่าเป็นภาระแก่เจ้าของป้าย ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง มีความชัดเจนในการปฏิบัติงาน นับแต่ตรวจสอบคิดคำนวณภาษีป้ายและทำการประเมิน เนื่องจากไม่มีหลักฐานแสดงได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประเมินภาษีป้ายของจำเลยในกรณีที่จำเลยได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขป้ายเดิม ดังนั้น เมื่อไม่มีการประเมิน โจทก์ย่อมไม่มีอำนาจที่จะออกหนังสือแจ้งการประเมินอันเป็นการข้ามขั้นตอนของบทบัญญัติได้

ปัญหาการยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย

<u>คำพิพากษาฎีกาที่ 2470/2529</u> โจทก์ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่1ตรวจสอบแล้วเห็นว่าไม่ถูกต้องจึงทำการประเมินใหม่แล้วแจ้งไปยังโจทก์ตามหนังสือแจ้งการประเมินภาษีป้ายลงวันที่ 1 มีนาคม 2526โจทก์ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 3 เดือนเดียวกันแต่มิได้อุทธรณ์กลับโต้แย้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่1 จำเลยที่1 มีหนังสือหารือผู้ว่าราชการจังหวัดจำเลยที่ 3 จำเลยที่ 3 ตอบมายังจำเลยที่1ว่าจำเลยที่1คำนวณภาษีป้ายถูกต้องแล้วต่อมาวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 จำเลยที่1มีหนังสือแจ้งให้โจทก์ทราบผลการหารือจำเลยที่ 3 กับให้โจทก์นำค่าภาษีป้ายพร้อมเงินเพิ่มไปชำระภายใน 7 วัน นับแต่วันรับหนังสือครั้นวันที่ 1 มิถุนายน2526 โจทก์จึงอุทธรณ์การประเมินภาษีป้ายต่อผู้ว่าราชการจังหวัดจำเลยที่3ดังนี้หนังสือลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 เป็นการแจ้งให้โจทก์นำภาษีป้ายพร้อมเงินเพิ่มตามที่ได้แจ้งการประเมินไว้แล้วตามหนังสือของจำเลยที่ 1 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2526 ไปชำระแก่จำเลยที่ 1 เท่านั้นหาใช่หนังสือแจ้งการประเมินไม่อุทธรณ์ของโจทก์จึงยื่นเกินกว่า 30 วัน นับแต่วันที่โจทก์ได้รับแจ้งการประเมิน การที่จำเลยที่1มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของโจทก์จึงชอบแล้ว เมื่อหนังสือฉบับลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 มิใช่การแจ้งการประเมินย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการที่เจ้าหนี้ได้ทำการอื่นใดเป็นอย่างเดียวกับการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา173 ทั้งกำหนดเวลาอุทธรณ์การประเมินก็มิใช่อายุความจะนำบทบัญญัติเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงมาปรับหาได้ไม่

<u>คำพิพากษาฎีกาที่ 12488/2547</u> ได้วางหลักในข้อกฎหมายขั้นตอนการระงับข้อพิพาททางภาษีไว้ คือ ตามมาตรา 7 12 17 30 และ 33 แห่ง พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ผู้ที่เป็นเจ้าของป้ายมีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายเป็นรายปีตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยผู้เป็นเจ้าของป้ายต้องยื่นแบบแสดงรายการต่อราชการส่วนท้องถิ่นภายในเดือนมีนาคมของปี ตามแบบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแบบแสดงรายการแล้วจะทำการประเมินภาษีป้ายแล้วแจ้งการประเมินไปยังเจ้าของป้าย หากเจ้าของป้ายผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายเห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้อง ก็มีสิทธิอุทธรณ์การประเมินต่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งการประเมิน เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวโดยฟ้องคดีต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าวผู้อุทธรณ์ไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล

คำพิพากษาฎีกาที่ 5988/2552 โจทก์มีหนังสือแจ้งการประเมินภาษีป้ายไปยังจำเลยจำนวน 2 ฉบับ ทุนทรัพย์ในการอุทธรณ์จึงต้องแยกพิจารณาตามหนังสือแจ้งการประเมินแต่ละฉบับ เพราะการประเมินภาษีป้ายแต่ละป้ายแต่ละปีภาษีสามารถแยกจากกันได้ ดังนั้นภาษีป้ายตามหนังสือแจ้งการประเมินซึ่งมีทุนทรัพย์ที่พิพาท 15,400 บาท จึงต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ในข้อเท็จจริงตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร ฯ มาตรา 25 จำเลยไม่ได้ให้การปฏิเสธว่า ไม่ได้เป็นเจ้าของป้ายตามฟ้อง คดีจึงไม่มีประเด็นข้อพิพาทว่า จำเลยเป็นเจ้าของป้ายตามฟ้องหรือไม่ ที่ศาลภาษีอากรกลางวินิจฉัยว่า จำเลยเป็นเจ้าของป้ายตามฟ้อง จึงเป็นการวินิจฉัยนอกประเด็นเป็นการไม่ชอบและถือเป็นข้อที่ไม่ได้ว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลภาษีอากรกลาง ต้องห้ามอุทธรณ์ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร ฯ มาตรา 29 ประกอบ ป.วิ.พ. มาตรา 225 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาฎีกาที่ 3897/2552 หมายเหตุท้ายฎีกา สำหรับคดีภาษีอากร จึงไม่อาจนำ ป.วิ.พ. มาตรา 224 ซึ่งให้ถือทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในขั้นอุทธรณ์มาอนุโลมใช้บังคับตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากรฯ มาตรา 17 ได้ (ฎ.1041/2535) ซึ่งการพิจารณาคดีภาษีอากรในแต่ละเรื่องว่ามีทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในศาลภาษีอากรเท่าใด ต้องพิจารณาเป็นแต่ละข้อหาไป ดังนี้ 7) ภาษีป้าย ให้พิจารณาจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทตามหนังสือแจ้งการประเมินแต่ละฉบับ เพราะการประเมินภาษีป้ายแต่ละป้ายแต่ละปีภาษีสามารถแยกจากกันได้ (ฎ.5984/2552)

ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีป้าย

การหลีกเลี่ยงภาษี หรือ Tax Avoidance มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย แต่พอสรุปได้ คือ การที่ผู้เสียภาษีใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อทำให้ไม่ต้องเสียภาษี หรือเสียภาษีน้อยลง หรือเป็นการอาศัยช่องว่างของกฎหมายภาษีอากร เพื่อทำให้ไม่ต้องเสียภาษี หรือเสียภาษีน้อยลง

ตัวอย่างเช่น มีปัญหาว่า ป้ายที่มีอักษรต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่แต่มีอักษรไทยตัวเล็กจิ๋วอยู่บนมุมบนของป้าย จะจัดเป็นป้ายประเภท2 (ป้ายประเภทที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ) หรือจัดเป็นป้ายประเภท 3 (ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย หรือที่มีอักษรไทยอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ) โดยที่ป้ายป้ายประเภทที่ 2 เสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าป้ายประเภทที่ 3 เป็นการหลีกเลี่ยงการชำระภาษี เพื่อที่ให้ไม่ต้องภาษีหรือเสียภาษีน้อยกว่าที่ควรจะเสียหรือไม่

หรือปัญหาการแจ้งประเภทป้ายผิดไปจากข้อเท็จจริงเพื่อให้เสียภาษีป้ายลดลง และผู้เขียนให้ข้อสังเกตว่า ในส่วนของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ยังขาดบทบัญญัติในเรื่องอำนาจในการรื้อถอนป้ายที่ติดตั้งเป็นเวลานาน และไม่สามารถหาได้ว่าใครเป็นเจ้าของป้าย เพราะบทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับป้ายบางอย่างไม่ได้ครอบคลุมถึงป้ายทั้งหมด รวมทั้งป้ายที่อยู่ในขอบข่ายต้องเสียภาษีป้ายด้วย

ปัญหาการแสดงรายการภาษีป้ายไม่ยื่นแบบ หรือยื่นแบบผิดไปจากข้อเท็จจริง

การเสียภาษีป้ายจะต้องเสียตามที่พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 บัญญัติไว้ โดยจะต้องเสียตามจำนวนเนื้อที่ของพื้นที่ของป้ายตามชนิดของป้ายและตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีภาษีป้ายท้าย

พระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่เสียตามที่คณะเทศมนตรีหรือบุคคลใดกำหนด หากเจ้าของป้ายไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายหรือยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายไม่ถูกต้อง พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 29 ยังบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งการประเมินย้อนหลังได้ไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมิน ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 บัญญัติว่า หากเจ้าของป้ายเสียภาษีป้ายไม่ถูกต้อง ให้คณะเทศมนตรีหรือบุคคลใดมีอำนาจสั่งงดเก็บภาษีป้ายย้อนหลัง มติของคณะเทศมนตรี เทศบาลนครหลวงที่ให้เก็บภาษีป้ายโฆษณาย้อนหลังจึงไม่มีผลใช้บังคับเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ จึงมีสิทธิประเมินให้เจ้าของป้ายเสียภาษีป้ายโฆษณาย้อนหลังได้ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 29 และไม่เป็นการประเมินซ้ำ

ปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษีป้าย

ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้ายไม่ครบถ้วน เนื่องจากมีการติดตั้งป้ายเป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่โดยทั่วไป และมีแนวโน้มว่าจะมีการติดตั้งป้ายโฆษณาเพิ่มมากขึ้นตามภาวะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ป้ายโฆษรายังมีขนาด รูปทรง ลักษณะที่หลากหลาย และติดตั้งในสถานที่ที่ยากต่อการตรวจ การวัด และการคำนวณพื้นที่ รวมถึงการวินิจฉัยประเภทป้าย(ว่าอยู่ในอัตราใด)

ในการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน นำมาใช้ในการจัดเก็บภาษีป้าย ยังมีปัญหาในเรื่องของการจัดเก็บข้อมูลไม่ครบถ้วน ข้อมูลมีความซ้ำซ้อนและยากแก่การค้นหาและตรวจสอบ การปรับปรุงข้อมูลมีขึ้นน้อยครั้ง ทำให้ข้อมูลไม่ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งมีผู้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดระบบจัดเก็บข้อมูล เพื่อความสะดวกในการใช้ข้อมูล การบริการ และการปรับปรุงข้อมูล และให้มีความเชื่อมโยงกันกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บป้ายด้วย

5.2.2 มาตรการทางค่าธรรมเนียม

มาตรการทางค่าธรรมเนียม เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญและใช้ในการควบคุมการติดตั้งป้ายต่างๆ เนื่องจากตามหลักการของค่าธรรมเนียมนั้นจะเก็บจากซึ่งออกให้แก่ผู้ให้บริการที่มาขอจัดตั้งกิจการ หรือธุรกิจโดยรัฐอาจต้องมีการตั้งมาตรฐาน หรือการควบคุมดูแลเป็นพิเศษ เพื่อประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชน เช่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายควบคุมอาคาร หรือ เก็บจากการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการบางกลุ่มที่ต้องการให้ใช้สินค้าหรือบริการพิเศษต่างจากบุคคลอื่น หรืออนุญาตให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และในต่างประเทศก็ได้นำมาตรการนี้มาใช้เพื่อเป็นรายได้และควบคุมการคิดตั้งป้าย อย่างไรก็ตามในประเทศไทยมาตรการเรื่องค่าธรรมเนียมนี้ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังที่นำเสนอไปในหัวข้อเรื่องความปลอดภัย

ก) การกำหนดบทบัญญัติให้ป้ายเป็นส่วนหนึ่งของนิยามคำว่า “อาคาร” โดยคำนึงถึงขนาดและน้ำหนัก ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ได้ให้นิยามคำว่า “อาคาร” ให้หมายความรวมถึง “ป้าย” หรือ “สิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย” ที่มีลักษณะ ดังนี้

1) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะ และมีขนาดเกิน 1 ตารางเมตร หรือ น้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกิน 10 กิโลกรัม หรือ

2) ที่ติดหรือตั้งห่างจากที่สาธารณะ ซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้วมีระยะห่างจากที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และต้องมีขนาด พื้นที่ หรือน้ำหนักตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย

การที่การใช้หลักเกณฑ์การขออนุญาตและบัญญัติความหมายของคำว่าป้ายไว้เป็นส่วนหนึ่งของคำว่า อาคาร อาจทำให้เกิดความไม่เหมาะสม เนื่องจากทำให้ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมเกี่ยวกับตัวป้ายโดยตรง แต่มุ่งประสงค์ในเรื่องของการก่อสร้างโครงสร้างของป้ายมากกว่า อีกทั้งการที่ให้กำหนดในเรื่องขนาดและน้ำหนัก ทำให้ท้องถิ่นขาดเครื่องมือในการที่จะควบคุมป้ายประเภทอื่นๆที่ไม่ได้มีกำหนดในนิยามนี้ด้วย

ข) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับป้าย ภายใต้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535 การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย โดยการขออนุญาต การอนุญาต การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและการงดเว้นค่าธรรมเนียมในการขออนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้จะช่วยควบคุมสำหรับป้ายขนาดเล็กๆ อย่างไรก็ตามในการควบคุมบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ที่เกี่ยวกับป้าย อาจยังมีความไม่เหมาะสมอยู่ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ควบคุมดูแลในเรื่องทั่วไป และมีวัตถุประสงค์หลายประการ ดังนั้น จึงทำให้การควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับป้ายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5.2.3 การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และการขาดเครื่องมือ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการติดตั้งป้าย

หน่วยงานในการจัดเก็บภาษีป้าย คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตามกฎหมายทั้งสิ้น 5 รูปแบบ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดกรอบอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ให้แก่ตนเองรวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีจะต้องได้รับการแต่งตั้งในการประเมินภาษีป้าย แต่เนื่องจากว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางส่วน มาจากท้องถิ่นที่มี

พื้นฐานแตกต่างกัน จึงอาจยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการจัดเก็บภาษีป้าย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งอาจเพิ่งเริ่มมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีป้ายได้ รวมทั้งปัจจุบันมีป้ายอยู่เป็นจำนวนมากกระจัดกระจายไปในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะเขตชุมชนเมือง เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ นครราชสีมา เป็นต้น หลักการประเมินภาษีป้ายนั้นจะต้องมีขั้นตอนโดยให้ผู้เสียภาษีป้าย (เจ้าของป้าย) ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีป้ายก่อน กรณีปัญหาจะเกิดขึ้นกรณีที่มีผู้ใดยื่นแบบแสดงรายการ หรือยื่นแบบผิดไปจากความจริง พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องประเมิน ซึ่งจะต้องตรวจสอบ และคิดคำนวณภาษีป้าย ปัญหาในทางปฏิบัติจัดเก็บคือ ยังขาดพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บอยู่ เนื่องจากมีจำนวนป้ายมากมาย ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เห็นได้จากการที่มีการสำรวจป้ายที่ผิดกฎหมายในเขตกรุงเทพมหานคร มีเป็นจำนวนมาก ป้ายเหล่านี้เสียภาษีหรือไม่ หรือใครเป็นผู้เสีย ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

5.2.4 การขาดความร่วมมือของประชาชนในการติดตั้งป้ายและการดูแลรักษาป้าย

การขาดความมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น นับว่าเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากการที่รัฐจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมการติดตั้งป้าย เพื่อความปลอดภัยและรักษาสิ่งแวดล้อมได้ จำต้องได้รับความร่วมมือและทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติตามกฎหมายรวมทั้งการดูแลรักษาป้ายซึ่งเป็นทรัพย์สินของตนเองด้วย โดยเฉพาะมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม ที่ประชาชนจำต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวและรับภาระค่าใช้จ่ายในการที่ให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ด้วย

การที่ประชาชนบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีป้าย และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับป้าย เช่น กรณีการติดตั้งป้ายหนึ่งป้าย อาจจะต้องเสียทั้งภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมป้ายได้ หากป้ายนั้นเข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเนื่องมาจากการขาดความมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตน ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นกรณีที่จะมีการติดตั้งป้ายขนาดใหญ่ซึ่งอาจบดบังทัศนวิสัยในการมองเห็นและอาจเป็นอันตรายร้ายแรงได้หากมีการโค่นล้ม และรวมทั้งความเคยชินขาดความตระหนักถึงอันตรายอันอาจเกิดขึ้นได้จากการที่ติดตั้งป้ายที่ไม่เหมาะสม เสี่ยงต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ หากประชาชนให้ความร่วมมือในการควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งสมัครใจที่จะเสียภาษีป้าย อันเป็นภาษีท้องถิ่น เพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้นำรายได้นั้นมาพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับป้ายนั้น ก็จะทำให้การจัดเก็บภาษีป้ายมีประสิทธิภาพและสามารถจัดเก็บได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น การจัดเก็บภาษีป้าย จำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือของหลายๆ ฝ่ายด้วยกัน โดยสร้างแนวทางในการจูงใจประชาชนให้ความร่วมมือหรือสมัครใจในการเสียภาษี

5.3 แนวทางการกำหนดวิธีการควบคุมป้ายเพื่อความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมมลทัศน์และด้านรายได้

5.3.1 แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และการสร้างรายได้ โดยวิเคราะห์เทียบเคียงกับวิธีการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณากลางแจ้งของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น และการนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และการสร้างรายได้ จากการศึกษาวิเคราะห์วิธีการควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณากลางแจ้งของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น มีข้อแตกต่างและความคล้ายคลึง ซึ่งสามารถเทียบเคียงและน่าจะเป็นประโยชน์ในการอาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้

1. ทางด้านหลักการด้านความปลอดภัยและทางด้านสิ่งแวดล้อม ทุกประเทศที่ศึกษารวมทั้งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญเช่นเดียวกัน มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายโดยการคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในเรื่องนี้ แต่จะมีระดับความเข้มข้นมากน้อยในการนำไปบังคับใช้ขึ้นอยู่กับบริบทหลายปัจจัยด้วยกัน เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการมุ่งเน้นในเรื่องของการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐมีการปรับใช้อย่างจริงจัง อย่างเป็นระบบในทุกภาคส่วนและให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วย สำหรับประเทศไทยอาจยังต้องอาศัยการพัฒนาในหลายๆ ด้าน ทั้งระบบกฎหมายรวมไปถึงผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เนื่องจากยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร รวมทั้งการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการติดตั้งป้าย ยังคงมีส่วนที่ยังไม่ครอบคลุม และบางส่วนขาดรายละเอียดที่ชัดเจนในการที่จะนำไปปฏิบัติ ก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจมาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดการโต้แย้งและเป็นกรณีพิพาทกันได้บ่อยครั้ง

2. จากการศึกษาแนวทางของกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้เกี่ยวกับป้าย แทบไม่มีประเทศใดเลยที่มีการจัดเก็บทั้งภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้ายในระดับรัฐ หรือมลรัฐ โดยการบังคับใช้ทั่วประเทศ มีเพียงบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการการให้อำนาจท้องถิ่น คือ เทศบาลออร์เร็นจ์ในการจัดเก็บภาษีจากวัตถุที่ใช้ในการโฆษณา (ซึ่งหมายถึงป้ายบางประเภทด้วย) โดยบัญญัติให้เป็นส่วนหนึ่งของภาษีธุรกิจ (Business Taxes and regulation, Signs and billboard) เป็น หรือประเทศฟิลิปปินส์ที่ในสมัยก่อนมีการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีป้าย แต่มีการยกเลิกไปจากการจัดทำประมวลรายได้ท้องถิ่นให้มีการจัดเก็บเป็นค่าธรรมเนียม แต่ก็จะมีบางท้องที่ (เนื่องจากฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีหมู่เกาะจำนวนมาก) ที่อาจยังคงมีการจัดเก็บภาษีป้ายแต่ไม่ได้มีการบังคับใช้ทั่วประเทศเป็นการทั่วไป แต่ประเทศไทย ถือได้ว่ามีลักษณะพิเศษเฉพาะในการจัดเก็บภาษีป้ายในระดับพระราชบัญญัติ *ซึ่งตราโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่เป็นรัฐสภาด้วย*[32] มี

[32] พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา, กำหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริการท้องถิ่น สำหรับนักบริหารภาครัฐและเอกชน. (กรุงเทพมหานคร, 2544), หน้า 307.

การบังคับใช้เป็นการทั่วไปทั่วประเทศ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการจัดเก็บและเป็นรายได้ท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

3. ประเทศไทยไม่ได้แยกรายละเอียดประเภท และชนิดของป้าย มีเพียงการกำหนดลักษณะอย่างกว้างๆ หรือกำหนดขนาด น้ำหนัก ของป้าย ทำให้การบังคับใช้บางประการเกิดความไม่เป็นธรรมเพราะป้ายแต่ละชนิดอาจมีลักษณะพิเศษแตกต่างกันไป แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐฮาวาย ได้มีการกำหนดนิยาม ชนิด ประเภท ของแต่ละป้ายอย่างละเอียด ป้ายชนิดอื่นๆ เช่น ป้ายบนอากาศ (Aerial ป้ายพื้นดิน (Ground sign) กราฟิก ดีไซน์ (Graphic design) ป้ายไฟเรืองแสง (Illuminated sign) ป้ายไฟย้อนแสง (Indirect lighting) ป้ายฉายภาพ(Projecting sign) ป้ายหลังคา(Roof sign) ป้ายชั่วคราว(Temporary sign)และป้ายบนผนัง (Wall sign) เป็นต้น การกำหนดรายละเอียดแยกชนิดของป้าย จะทำให้สร้างความเข้า ใจ มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และลดปัญหาการโต้แย้งพิพาท อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และกรณีพิพาทในการบังคับใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับป้ายได้ เป็นต้น

4.ประเทศไทยยังขาดการประสานงานร่วมมือกันระหว่างภายในองค์กร แม้กฎหมายภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมจากป้ายทั้งสามฉบับ จะมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ แต่อยู่ต่างหน่วยงานต่างบังคับใช้ ไม่มีระบบในการประสานงานกันอย่างชัดแจ้ง แต่ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น ประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดให้กฎหมายสามฉบับ ได้แก่กฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติป้ายโฆษณากลางแจ้ง และกฎหมายการปกป้องพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง จะต้องบังคับใช้โดยประสานงานร่วมมือกันอย่างเป็นระบบและมีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย รวมทั้งแนวนโยบายโครงการของรัฐเสมอ ผลคือทำให้การดำเนินการจัดการเกี่ยวกับทั้งเรื่องการใช้ที่ดิน ป้าย และสิ่งแวดล้อมเมือง มีการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน และประสบผลสำเร็จตามเป้าวัตถุประสงค์ของนโยบายแห่งรัฐ

5. กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น มีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายไปพร้อมกับการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐอยู่เสมอ แต่ประเทศไทยกฎหมายบางส่วนมีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ไม่มีการปรับปรุง จึงเกิดความล้าสมัย และไม่ได้มีการบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้าย เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่พัฒนาไปพร้อมๆ กัน เช่น การกำหนดอัตราภาษีป้าย โดยคำนึงถึงตัวอักษรไทยหรือต่างประเทศ หรือวิธีการคำนวณภาษีป้ายโดยใช้มุมมองเพียงสองมิติ (กว้างคูณยาว) ทำให้ป้ายบางประเภทที่มีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามเทคโนโลยีสมัยใหม่ไม่สามารถที่จะคำนวณตามวิธีปกติให้เป็นธรรมตามหลักการผลประโยชน์ที่ได้รับ เช่น ป้ายไตรวิชั่น ป้ายดิจิตอล ป้ายจอแอลซีดี หรือป้ายที่อยู่บนยานพาหนะต่างๆ ที่ได้รับผลประโยชน์จากการโฆษณาประชาสัมพันธ์สินค้ามาก แต่ถูกจัดเก็บในอัตราสูงสุดเพียงอัตราเดียวเท่านั้น เป็นต้น ดังนั้น จึงควรที่จะต้องพิจารณาสำรวจถึงความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีต่างๆ ที่เกี่ยวกับป้าย พร้อมทั้งมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย

6. เมื่อพิจารณามาตรการกฎหมายภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมจากป้ายของประเทศไทย เพื่อใช้ในการควบคุมการติดตั้งป้ายแล้ว พบว่า ยังมีส่วนที่ขาดบทบัญญัติในเรื่องของการควบคุมเรื่องความสว่างจากแสงของ

ป้าย สีสันของป้าย และความดังจากเสียงซึ่งเกิดจากป้ายที่เป็นวัตถุที่ใช้เพื่อการโฆษณา ทั้งเรื่องแสง สี และเสียงต่างๆ จากป้ายนี้ อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยและเป็นมลทัศน์ได้ เนื่องจากอาจรบกวนสมาธิและบดบังทัศนวิสัยในการมองและการได้ยินได้ของผู้ขับขี่ยานพาหนะหรือผู้ผ่านสัญจรไปมา และยังขาดแนวคิดในการแบ่งโซนพื้นที่ ซึ่งอาจแยกอย่างง่ายๆ เช่น พื้นที่ที่ควรส่งเสริมให้มีการติดตั้งป้าย กับ พื้นที่ต้องห้ามไม่ให้มีการติดตั้งป้าย โดยอาจแยกเป็น โซนพื้นที่ธุรกิจการค้า โซนพื้นที่อยู่อาศัย โซนพื้นที่การเกษตร หรือโซนพื้นที่ที่มีคุณค่าสมควรแก่การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งหากมีการติดตั้งป้ายในโซนพื้นที่ที่เหมาะสม อาจช่วยในเรื่องของการส่งเสริมในด้านต่างๆ ได้มาก เช่น ส่งเสริมการค้าขายหรือการท่องเที่ยว เป็นต้น เพราะการใช้ป้ายนั้นอาจใช้ประโยชน์ได้มาก หากติดตั้งอยู่ในสถานที่ที่เหมาะสมดังกล่าว

7. กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการออกกฎหมายระดับสหรัฐ ในเรื่องของการใช้ถนนทางหลวง the Highway Beautification Act (HBA) แสดงถึงความใส่ใจในการติดตั้งป้ายบนท้องถนน ที่สัมพันธ์ทั้งในเรื่องของความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมของผู้ใช้รถใช้ถนน ที่อาจถูกหันเห ดึงดูดความสนใจ และรบกวนการใช้รถใช้ถนนได้ของผู้ขับขี่ยานพาหนะและผู้ผ่านสัญจรไปมาได้ เพราะถนนย่อมมีผู้คนเดินทางจำนวนมาก การติดตั้งป้ายบนสถานที่ดังกล่าวจึงเป็นสถานที่น่าสนใจ คุ้มค่าในการติดตั้ง หากเทียบเคียงกับประเทศไทยที่มีกฎหมายทางหลวงเช่นกัน แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายชัดเจน มีข้อกำหนดเพียงห้ามติดตั้งป้ายโฆษณาในระยะไม่เกิน 15 เมตร จากเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการการทางหลวง และแล้วแต่ผู้อำนวยการการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดข้อห้ามที่มีข้อยกเว้น และให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจกับพนักงานเจ้าหน้าที่มาก

8. ประเทศไทยยังขาดแนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน เพื่อสนับสนุนในในการลดจำนวนป้าย หรือการรื้อถอนป้ายที่ไม่เหมาะสมต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ระดับสหรัฐมีการจัดตั้งกองทุนเฉพาะขึ้นมาสำหรับการบริหารจัดการเกี่ยวกับป้าย หรือในมลรัฐฮาวายที่มีกำหนดว่าเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บมาจากป้ายตามกฎหมายนี้ จะต้องนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการหรือการบังคับใช้กฎหมายนี้เท่านั้น ตลอดจนใช้เพื่อให้ความการศึกษาหรือทำให้สาธารณชนมีความเข้าใจเรื่องกฎหมายป้ายของประเทศมากยิ่งขึ้น และกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ผู้อำนวยการที่รับผิดชอบงานสาธารณะจะต้องจัดทำบันทึกให้ถูกต้อง ทั้งนี้รูปแบบของรายงานจะต้องผ่านความเห็นชอบของผู้อำนวยการด้านการเงิน สิ่งที่ต้องระบุในรายงาน ได้แก่ ยอดค่าธรรมเนียม ค่าปรับที่ได้รับและการเบิกจ่ายที่เกี่ยวข้องตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้ นอกจากนี้เงินที่ได้รับมาทั้งหมดจะต้องส่งมอบให้อยู่ความดูแลของฝ่ายการเงิน และผู้อำนวยการที่รับผิดชอบงานสาธารณะต้องนำส่งรายงานเงินรายได้ที่รับมาและรายจ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดตามที่ระบุไว้ในมาตรานี้ ให้คณะกรรมาธิการพิจารณาในภายในวันที่ 1 มีนาคม ของทุกปี เป็นต้น

9. ในเรื่องหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตติดตั้งป้ายขึ้นอยู่กับการบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีบัญญัติเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายบนทางหลวงซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางและมลรัฐอื่นๆ ก็รับเอาแนวทางและนโยบายมาปรับใช้กับรัฐของตนโดยการบัญญัติกฎหมายให้มีความสอดคล้อง

กันและกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดอื่นๆ เพิ่มเติมด้วย และในบางพื้นที่ท้องถิ่นก็สามารถบัญญัติกฎหมายจัดเก็บรายได้ภาษีจากป้ายได้ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐที่ให้อำนาจท้องถิ่นด้วย

ประเทศอังกฤษ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตโดยต้องให้สอดคล้องกับการวางผังเมือง (The Town and Country Planning) โดยต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความปลอดภัยสาธารณะและความสะดวกสบายของประชาชน (public safety and public amenity) โดยต้องมีการยื่นโครงการต่อคณะกรรมการผังเมืองท้องถิ่นเพื่อขออนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณากลางแจ้ง มีกำหนดระยะเวลา 3 หรือ 5 ปีแล้วแต่ลักษณะของโครงการ ตามที่บัญญัติหลักเกณฑ์เงื่อนไขไว้ในกฎหมาย the Town and Country Planning (Control of Advertisements) (England) Regulations 2007

ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการบัญญัติกฎหมาย the Outdoor Advertising Act โดยมีเนื้อหาสาระเพื่อทัศนียภาพที่สวยงาม ความมั่นคงยั่งยืนทางสังคมและการป้องกันภยันตรายของสาธารณชน มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (Fee) และใช้ควบคู่ร่วมกันกับกฎหมายอื่นๆ โดยกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะติดตั้งป้ายโฆษณา โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการกำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมดูแล โดยการสร้างระบบความร่วมมือเช่นนี้สามารถตอบสนองต่อนโยบายในการปกป้องภูมิทัศน์และเพิ่มนักท่องเที่ยวของรัฐบาลญี่ปุ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย สิ่งที่น่าจะทำให้ท้องถิ่นนำมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมเกี่ยวกับป้ายได้นั้นก็คือภาษีป้าย เพราะนิยามของคำว่า “ป้าย” นั้น แทบจะครอบคลุมป้ายเกือบทุกชนิด อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับป้ายก็มีมากมาย กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายควบคุมอาคารที่แม้จะมีการกำหนดนิยามให้มีความเกี่ยวข้องกับป้ายแต่ก็ไม่ได้มุ่งเน้นที่ตัวป้ายโดยตรง แต่มุ่งเน้นที่จะควบคุมสิ่งที่ก่อสร้างป้าย เช่น โครงสร้างของป้าย มากกว่า ดังนั้น จึงทำให้มีช่องว่างว่าแล้วป้ายที่มีขนาดอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในกฎหมายควบคุมอาคารจะทำอย่างไร เพราะขาดบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ จึงเห็นควรที่จะมีการบัญญัติเพิ่มเติมไปในกฎหมายภาษีป้ายให้มีการขออนุญาตป้ายที่อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีป้ายก่อนที่จะมีการติดตั้งป้ายหรือไม่ เพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการควบคุมป้ายได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น

5.3.2 การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติภาษีป้ายในส่วนที่เกี่ยวกับการขออนุญาตก่อนการติดตั้งป้ายโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 5

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 5 แนวทางแก้ไขโดยออกกฎกระทรวงกำหนดให้มีการขออนุญาตก่อนการติดตั้งป้ายสำหรับป้ายที่ต้องเสียภาษี เนื่องจากว่าคำนิยามของป้ายตามกฎหมายควบคุมอาคารไม่ได้ครอบคลุมทุกขนาดป้าย หากนำการขออนุญาตก่อนการติดตั้งมาไว้ในกฎหมายภาษีจะทำให้ท้องถิ่นมีเครื่องมือที่จะจัดการกับป้ายที่มีได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น มาตรา 5 สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายภาษีป้ายได้ และในมาตรา7 กฎหมายภาษีป้าย สำหรับป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีตั้งแต่วันเริ่มติดตั้ง ดังนั้นหากเพิ่มเติม

บทบัญญัติในส่วนที่นอกจากจะต้องเสียภาษีแล้วต้องมีการขออนุญาตตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดด้วย น่าจะสะดวกต่อผู้เสียภาษีและเจ้าหน้าที่เช่นกัน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท่องถิ่นก็สามารถตรวจสอบและทำพร้อมกันได้ง่ายด้วย สำหรับป้ายที่ติดตั้งไปแล้วและต้องเสียภาษีรายปีตอนยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสีย ก็ต้องมีการตรวจเช็คว่าตรงตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์การขออนุญาตด้วยหรือไม่ ซึ่งในกรณีอาจเป็นการเพิ่มภาระงานของเจ้าหน้าที่ภาษีป้าย แต่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ในการจัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งให้ท้องถิ่นมีเครื่องมือในการจัดการกับป้ายที่เสียภาษีได้มากขึ้น โดยอาจเพิ่มการบังคับว่าหากไม่ทำตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การขออนุญาตอาจต้องถูกบังคับให้ต้องเสีย"เงินเพิ่ม" ได้ หรือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขการขออนุญาตก่อนจึงจะเสียภาษีป้ายได้ เป็นต้น และมีข้อแนะนำว่าเจ้าหน้าที่ภาษีป้ายต้องประสานงานร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ควบคุมอาคารด้วย เพราะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการควบคุมตรวจสอบสิ่งก่อสร้างเพื่อความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัยมากกว่าเจ้าหน้าที่ภาษีป้าย เพื่อให้การควบคุมป้ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งเสริมสร้างระบบและความสมัครสมานสามัคคีภายในหน่วยงานท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะช่วยประสานแนวความคิดในการจัดเก็บรายได้ กับการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ยิ่งขึ้น โดยผู้เขียนนำแนวทางเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อนการติดตั้งป้ายนี้มาจากข้อเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายภาษีป้ายของ***รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง*** ที่ว่า

“เพื่อให้การจัดเก็บภาษีป้ายเป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ กำหนดให้เจ้าของป้ายยื่นขออนุญาตติดตั้งป้ายก่อนการติดตั้ง เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและออกใบอนุญาตแล้ว ให้แสดงเลขที่ใบอนุญาตที่ติดป้าย เพื่อสะดวกในการตรวจสอบและกำหนดให้เสียภาษีต่อไปทุกปีจนกว่าจะแจ้งการปลดป้าย”

นอกจากนี้ประเด็นที่พึงพิจารณาในการกำหนดบทบัญญัติในการขออนุญาตก่อนติดตั้งป้าย ในด้านกฎหมายแม่บท คือด้านหลักการและแนวความคิด อาจต้องพิจารณาในเรื่องของวัตถุประสงค์หน้าที่ทางสังคมของรัฐในเรื่องของหลักการความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมที่ดี หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในบังคับใช้และรับผิดชอบควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตามกฎหมายภาษีป้ายก็กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอยู่แล้ว และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตที่ควรพิจารณา

หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ควรพิจารณาถึง และควรพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ โดยพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับอื่นๆ ประกอบด้วย เพื่อความสอดคล้องและความสะดวกในการนำไปบังคับใช้ดังต่อไปนี้

ประเภทและขนาดของป้ายที่ติดตั้ง

<u>ประเภทของป้ายที่ติดตั้ง</u>การแยกประเภทของป้ายนั้นอาจจำแนกได้ ดังนี้

1) แยกตามวัตถุประสงค์ของการติดตั้งป้าย คือ ประเภทป้ายเพื่อการประชาสัมพันธ์ ป้ายเพื่อประกอบการค้าหรือกิจการอื่น ป้ายเพื่อการโฆษณา และป้ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ

2) แยกตามเป้าหมายของการใช้ป้าย คือ ประเภทป้ายเพื่อการโฆษณา กับประเภทป้ายที่ไม่ใช่เพื่อการโฆษณา

3) แยกตามวัสดุที่ใช้สำหรับสร้างหรือติดตั้งป้าย คือ ประเภทป้ายที่ทำจากวัสดุธรรมชาติ เช่น ไม้ กระดาษ ผ้าใยธรรมชาติ หรือ โลหะ เป็นต้น ประเภทป้ายที่ทำจากวัสดุไม่ธรรมชาติ เช่น พลาสติก สติ๊กเกอร์ไวนิล หรือผ้าใยสังเคราะห์ เป็นต้น

4) แยกตามลักษณะของป้าย คือ ป้ายที่มีลักษณะเป็นดิจิตอล และไม่ใช่ดิจิตอล ลักษณะของป้ายโฆษณาที่พองตัวได้ (Inflatable billboards) ป้ายลักษณะที่ไม่เคลื่อนไหวติดตรึงอยู่กับที่ เช่น แผ่นป้ายโฆษณา (Billboard) และแบบที่เคลื่อนไหวได้ เช่น ป้ายที่บนอากาศยานต่างๆ หรือรถยนต์ รถโดยสารสาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ป้ายในปัจจุบันมีมากมายหลายประเภท อาจพิจารณาในประเด็นอื่นๆ เพื่อความเหมาะสมในการกำหนดนิยามของป้ายที่อยู่ในขอบข่ายของป้ายที่ต้องเสียภาษี ในกรณีป้ายอื่นๆ ที่เป็นเทคโนโลยีใหม่ด้วย

<u>ขนาดของป้ายที่ติดตั้ง</u> ควรมีการกำหนดขนาดสูงสุดเอาไว้ว่าไม่ควรเกินเท่าใด

<u>การออกแบบและวัสดุที่ใช้ก่อสร้างหรือติดตั้งป้าย</u>

การออกแบบป้าย การออกแบบป้ายนั้นส่วนใหญ่จะเป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับป้าย โดยอาจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการติดตั้งป้าย หรือเพื่อทำให้ป้ายนั้นเป็นที่ดึงดูดสายตา หรือให้นั้นมีลักษณะสอดคล้องกับสินค้าที่ต้องการนำเสนอ หรือออกแบบตามที่กฎหมายกำหนด แต่การออกแบบป้ายอาจต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆด้วยควรมุ่งเน้นเพื่อความปลอดภัย เพื่อความสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อให้ประหยัดพลังงาน เป็นต้น

เช่น ป้ายโฆษณาทั่วไปมักมีลักษณะเป็นเสาเหล็กตั้งขึ้นมาจากพื้นดินหรือจากชั้นดาดฟ้าของอาคาร มีแผ่นป้ายขนาดใหญ่ติดตั้งอยู่บนเสาซึ่งเป็นส่วนที่มีพื้นที่กว้างสามารถรับแรงปะทะของลมได้มาก ดังนั้น "แรงลม" จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการออกแบบโครงสร้างป้าย[33] ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยจากป้าย

<u>วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างหรือติดตั้งป้าย</u>

วัสดุที่ใช้ก่อสร้างหรือติดตั้งป้ายมีความสำคัญในเรื่องของความปลอดภัย และการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย โดยอาจสามารถจัดแบ่งวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างหรือติดตั้งป้ายว่าเป็นวัสดุที่ทำจากธรรมชาติ หรือวัสดุที่ไม่ใช่ธรรมชาติ เป็นต้น

เช่น มีการกำหนดให้สิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายให้ทำด้วยวัสดุทนไฟทั้งหมด[34] เพื่อป้องกันอัคคีภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ก็เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

<u>สถานที่ที่ติดตั้งป้าย</u>

---

[33] เป็นหนึ่ง วานิชชัย, “ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ ถึงออกแบบก่อสร้างถูกต้องตามกฎหมายก็อาจล้มคว่ำได้” (กรุงเทพมหานคร:สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT),2554)

[34] ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ข้อ 37

สถานที่ที่ติดตั้งป้ายเป็นปัจจัยมีความสำคัญจะต้องคำนึงถึง เนื่องจาก ส่วนใหญ่แล้วผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการติดตั้งป้ายจะติดตั้งป้ายในสถานที่ใดนั้น จะต้องพิจารณาสถานที่ตั้งว่าต้องตามวัตถุประสงค์ในการที่ติดตั้งป้ายหรือไม่ และสถานที่ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการคิดราคาค่าเช่าป้ายด้วย เช่น เป็นสถานที่ชุมชนที่มีจำนวนประชาชนผ่านไปมามาก ทำให้สินค้าที่ต้องการโฆษณาเป็นที่รู้จักได้อย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น หรือติดตั้งในสถานที่ที่สามารถมองเห็นได้ไกลหรือเด่นชัดอย่างเช่น บนทางด่วน เป็นต้น และเนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับด้วยกันที่มุ่งหมายในการจำกัดพื้นที่สำหรับการติดตั้งป้าย เว้นจากจะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจนั้นๆ จึงจำเป็นต้องพิจารณากฎหมายเหล่านั้นประกอบด้วยว่าสามารถติดตั้งในสถานที่นั้นๆได้หรือไม่

<u>เนื้อหาสาระของสื่อ สาร สนเทศ</u>

เนื้อหาสาระของ สื่อ สาร สนเทศ เป็นปัจจัยของการติดตั้งป้าย เนื่องจาก ป้ายตามความหมายทั่วไป คือ สิ่งที่บอกให้รู้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการติดตั้งป้าย ย่อมที่จะต้องการสื่อสารออกมาอาจเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้คนสนใจในสินค้าหรือบริการของตน โดยอาจใช้ภาษา ตัวอักษร เครื่องหมาย หรือรูปภาพต่างๆประกอบอันเป็นเสรีภาพของประชาชนในการสื่อสาร แต่ก็ต้องคำนึงถึงขอบเขตของการใช้เสรีภาพนั้นด้วย ดังที่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวข้องกับการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือ อื่นๆ

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายตามธรรมดาของ สื่อ สาร สนเทศ เอาไว้ดังนี้

“สื่อ” หมายถึง ก. ติดต่อให้ถึงกัน เช่น สื่อความหมาย, ชักนำให้รู้จักกัน น. ผู้หรือสิ่งที่ติดต่อให้ถึงกันหรือชักนำให้รู้จักกัน เช่น เขาใช้จดหมายเป็นสื่อติดต่อกัน กุหลาบแดงเป็นสื่อของความรัก เรียกผู้ที่ทำหน้าที่ชักนำเพื่อให้ชายหญิงได้แต่งงานกันว่า พ่อสื่อ หรือ แม่สื่อ(ศิลปะ) วัสดุต่างๆที่นำมาสร้างสรรค์งานศิลปกรรม ให้มีความหมายตามแนวคิด ซึ่งศิลปินประสงค์แสดงออกเช่นนั้น เช่น สื่อผสม

“สาร [สาน, สาระ]” หมายถึง น. แก่น, เนื้อแท้, มักใช้เข้าคู่กับคำ แก่น เป็นแก่นสาร ข้อความถ้อยคำ เรื่องราว เช่น กล่าวสาร สื่อสาร หนังสือ เช่น นิตยสาร วารสาร จดหมาย เช่น เขียนสาร สารของนายกรัฐมนตรีถึงเยาวชน

“สื่อสาร” หมายถึง ก. นำถ้อยคำ ข้อความ หรือหนังสือ เป็นต้น ของฝ่ายหนึ่งส่งให้อีกฝ่ายหนึ่งโดยมีสื่อนำไป

“สนเทศ” หมายถึง น. คำสั่ง ข่าวสาร ใบบอก

โดยอาจสรุปรวมความหมายของ สื่อ สาร สนเทศ ได้ว่า คือ *“การติดต่อให้ถึงกัน โดยการนำถ้อยคำ ข้อความ เรื่องราว หรือหนังสือ ของอีกฝ่ายหนึ่งไปให้อีกฝ่ายหนึ่งเป็นสื่อนำไป โดยอาจเป็นคำสั่ง ข่าวสาร หรือใบบอก”* ประกอบกับความหมายของป้ายตามความหมายธรรมดาที่หมายถึง แผ่นหนังสือ หรือแผ่นเครื่องหมายที่บอกให้รู้ ซึ่งมีความสอดคล้องกันว่า ป้าย คือ สื่ออย่างหนึ่งที่ต้องการบอกให้รู้ สื่อให้ถึงกัน มีผู้ต้องการที่จะสื่อสาร และมีผู้รับสารนั้น

5.3.3 แนวทางการพิจารณาปรับปรุงมาตรการภาษีป้ายและค่าธรรมเนียม

จากการศึกษาวิเคราะห์ที่ผ่านมาในหัวข้อเกี่ยวกับมาตรการทางภาษีป้าย นอกจากประเด็นในเรื่องของการขออนุญาตก่อนการติดตั้งป้ายเพื่อให้ท้องถิ่นนำมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการติดตั้งป้ายได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอนำเสนอแนวทางการพิจารณาปรับปรุงมาตรการภาษีป้ายเพื่ออำนวยรายได้แก่

ท้องถิ่น และช่วยส่งเสริมในเรื่องสวัสดิภาพความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่ได้มุ่งในประเด็นของวิธีการในการกำหนดอัตรา หรือวิธีการบังคับจัดเก็บภาษีป้ายให้มีประสิทธิภาพต้องทำอย่างไร ดังนั้น จากปัญหาในการควบคุมการติดตั้งป้าย โดยศึกษามาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม ให้สามารถตอบสนองหน้าที่ของรัฐทั้งการควบคุมดูแลสวัสดิภาพสังคม ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งในด้านการจัดเก็บรายได้ และผู้เขียนจึงขอนำเสนอประเด็นที่ควรพิจารณาเพื่ออาจนำไปปรับปรุงมาตรการทางภาษีป้ายต่อไป ดังต่อไปนี้

ก) แนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพของกฎหมายภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย

แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพของกฎหมายภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมป้าย ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางดังนี้

1.ทบทวนกฎหมายภาษีป้ายและกฎหมายค่าธรรมเนียมจากป้าย ทั้งสามฉบับให้มีเอกภาพโดยการประมวลส่วนที่เกี่ยวข้องกับป้ายและนำมารวบรวมไว้เป็นฉบับเดียว ทั้งนี้การออกแบบกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายและการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข นอกจากนั้นการจัดเก็บรายได้จากป้ายระหว่างภาษี กับค่าธรรมเนียม ควรมีหลักเกณฑ์ เงื่อนไขอย่างไร ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการควบคุมควรที่จะจัดเก็บในรูปแบบของค่าธรรมเนียม แต่การกำหนดอัตราอาจกำหนดเป็นพิเศษ อย่างเช่นเดียวกับ มลรัฐฮาวายที่คิดค่าธรรมเนียมโดยพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างติดตั้งป้ายแต่ละประเภทชนิด หรือคิดในอัตราก้าวหน้าเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและการควบคุมตรวจสอบ

2.ปรับปรุงกฎหมายทั้งสามฉบับ โดยอาจทำได้โดยการออกกฎหมายอนุบัญญัติ แต่จะมีข้อจำกัดที่ว่าปัญหาในการขาดเอกภาพก็ยังคงอยู่ แต่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้มีการขออนุญาตก่อนการติดตั้งป้าย พร้อมกับการเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายที่ติดตั้งใหม่ เป็นต้น

ข) แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภาษีป้ายและกฎหมายค่าธรรมเนียมจากป้าย

การบังคับใช้กฎหมายภาษีป้ายและกฎหมายค่าธรรมเนียมจากป้ายควรสอดคล้องกับหลักการบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดีและ หลักประสิทธิภาพและความง่ายในการบริหารจัดเก็บ

ผู้เขียนเห็นว่า จากหลักการบริหารการจัดเก็บภาษีที่สำคัญและเป็นลักษณะที่ควรคำนึงถึงสำหรับภาษีป้าย ในเรื่องของความเป็นธรรมนั้น ภาษีป้ายอาจมีความไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในบางประการ เช่น ป้ายที่เป็นเทคโนโลยีใหม่ๆ บางประเภท (ป้ายไตรวิชั่น หรือ ป้ายจอแอลซีดี) มีการจัดเก็บไม่แตกต่างจากป้ายธรรมดา ทั้งๆ ที่สามารถแสดงข้อความหรือประชาสัมพันธ์เพื่อหารายได้หรือเพื่อการค้าสินค้าได้มากกว่า แต่ถูกจัดเก็บในอัตราใกล้เคียงกัน เป็นต้น

หรือกรณีวิธีการคำนวณภาษีป้าย ที่กำหนดให้ใช้ตัวอักษรเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดอัตรา โดยมีอัตราที่แตกต่างกันมาก อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและหลีกเลี่ยงภาษีป้าย เพื่อให้เสียภาษีน้อยลงจากที่ควรจะเป็นได้ เป็นต้น

หลักประสิทธิภาพและความง่ายในการบริหารจัดเก็บ ผู้เขียน เห็นว่า อัตราภาษีป้ายมีเกณฑ์พิจารณาที่ยุ่งยากและอาจก่อให้เกิดความสับสนได้ เช่น มีคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับที่ต้องวินิจฉัยว่า ป้ายที่ต้องเสียภาษีนั้น เป็นป้ายประเภทใด ต้องคิดอัตราเท่าใดตามบัญชีอัตราภาษีป้าย เป็นต้น ประกอบกับป้ายมีจำนวนมาก ทำให้ประสิทธิภาพในการตรวจสอบอาจไม่ทั่วถึง และการที่กฎหมายไม่มีการกำหนดวิธีการว่าต้องแจ้ง(ขออนุญาต)ก่อนจึงจะติดตั้งป้ายได้ แต่เพียงกำหนดเรื่องการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีป้ายเท่านั้น จึงอาจมีการแอบติดตั้งป้ายชั่วคราวและนำออกไป เจ้าหน้าที่ภาษีไม่ทันได้ตรวจสอบ จึงทำให้ไม่สามารถจัดเก็บภาษีป้ายนี้ได้ หรือจัดเก็บภาษีป้ายได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยไม่เอื้ออำนวยรายได้ให้กับท้องถิ่นได้เท่าที่ควร อีกทั้งไม่มีการปรับปรุงอัตราและวิธีการคำนวณภาษีป้ายมาเป็นระยะเวลานานพอสมควร จึงเกิดความไม่เหมาะสมเนื่องจากความล้าสมัย ทำให้ประสิทธิภาพและความง่ายในการจัดเก็บมีความยุ่งยากขึ้นเพราะไม่มีหลักเกณฑ์ในการคำนวณป้ายบางประเภท ส่งผลต่อความไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดผลต่อความสมัครใจของผู้เสียภาษีป้าย และอาจก่อให้เกิดการหาทางหลีกเลี่ยงภาษีป้ายในที่สุด เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวและเพื่อให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัยและไม่เป็นสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทาง ดังต่อไปนี้

1. แนวทางแก้ไขกรณีการตีความตัวบทกฎหมาย

สำหรับปัญหาการตีความกฎหมายนั้น นับว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของกฎหมายไทย ประเทศไทยมิได้ถือว่าคำพิพากษาของศาลสูงเป็นที่มาของหลักกฎหมายเช่นอย่างในอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทยนั้นคำพิพากษาของศาลสูงเป็นเพียงการแปลหรือเพียงอธิบายหรือตีความตัวบทกฎหมายที่เป็นปัญหาเท่านั้น[35] ในการตีความของระบบ Civil law ใช้หลักการตีความตามตัวอักษรและหลักการตีความตามเจตนารมณ์ โดยมีแนวความคิด (Francois Gény) ที่กล่าวว่า ผู้ร่างประมวลกฎหมายทั้งหลายย่อมไม่สามารถที่จะมองเห็นหรือคาดการณ์ในเหตุการณ์ต่างๆ ได้ทุกกรณีที่อาจเกิดขึ้น และเมื่อต้องพบกับสถานการณ์ที่บทบัญญัติในประมวลกฎหมายไม่อาจให้คำตอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ผู้มีหน้าที่ตัดสินชี้ขาดก็จะต้องใช้บทบัญญัติในเชิงสร้างสรรค์ (creative role) มากขึ้น โดยเริ่มจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย เพราะฉะนั้นก็ต้องแปลบทบัญญัติขงกฎหมายให้สอดคล้องกับความเป็นธรรมในสังคม และเป็นไปตามเจตจำนงของสังคมส่วนใหญ่ หรือธรรมเนียมประเพณีของบ้านเมือง ซึ่งโดยวิธีการเช่นนี้ก็จะทำให้บทบัญญัติเหล่านั้นสามรถที่จะใช้ได้กับทุกเวลา ทุกสถานการณ์อย่างทันสมัยอยู่เสมอ[36]

---

[35] อักขราทร จุฬารัตน, <u>การตีความกฎหมาย</u> (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กฎหมายไทย, 2549), หน้า23.

[36] เรื่องเดียวกัน หน้า 70-71.

หลักการตีความกฎหมายมหาชน[37] หัวใจสำคัญของกฎหายมหาชน คือคำว่า ประโยชน์สาธารณะ (Public interest) (หน้า 37 อ.วิษณุ) ถ้าไม่มีกฎหมายห้าม ทำได้ กับ ถ้าไม่มีกฎหมายอนุญาตให้ทำ ห้ามทำ ขัดกัน หน้า38 หลักในการตีความกฎหมายมหาชน ประการแรก คำที่จะเอามาใช้ในการเขียนกฎหมายมหาชนจะมีความต่างจากคำที่พิถีพิถันใช้ในกฎหมายเอกชน เพราะกฎหมายมหาชนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างด้วย แต่เนื่องจากพื้นเพภูมิหลังแตกต่างกัน ความเข้าใจไม่เหมือนกัน และปัญหาที่เกิดขึ้นอีกคือ การประดิษฐ์คำใหม่ๆขึ้น ซึ่งในกฎหมายมหาชนจะมีโอกาสเป็นอย่างนี้มาก เพราะเกิดจากทฤษฎีไม่ได้เกิดจากพัฒนาการมากนักด้วย การดูเจตนารมณ์กฎหมาย จะต้องดูบริบท (Context) ดูก่อน ดูหน้า ดูหลัง ดูข้าง ว่ามีอะไรเกิดขึ้นในเวลานั้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันได้ (ความไม่แน่นอน) ประการที่สอง ถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายนั้น หากต่างจากกันแต่คล้ายกัน แต่ใช้คำต่างกัน อย่าเผลอแปลกลับมาเหมือนกันอีก เพราะ เป็นการจงใจใช้คำให้ต่างกันหมายถึงในฉบับเดียวกัน ประการสุดท้าย ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สร้างหลักนี้และนำมาใช้เกือบทั่วโลก คือหลัก self-restraint แปลว่า หลักระงับยับยั้งชั่งใจตนเอง เพราะในการตีความกฎหมายมหาชนองค์กรที่ยังมีอำนาจในการตีความ ต่างกับกฎหมายเอกชน คือคนตีความกฎหมายเอกชนมีองค์กรเดียว แต่กฎหมายมหาชนมี Sharing of power คนที่มีอำนาจตีความกฎหมายมหาชนมีเยอะ (เช่นในกฎหมายภาษีป้าย จะต้องผ่านขั้นตอนในการอุทธรณ์กับฝ่ายบริหารมาก่อน หากไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลภาษีอากรได้) บางครั้งตีความโดยฝ่ายปกครองก็จบ หรือไม่ก็ตีความโดยศาลก็จบ ยิ่งภาษีท้องถิ่นด้วยแล้ว อาจมีข้อหารือภายในขององค์กรในการตีความหรือการหาข้อยุติเพื่อให้ในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างเดียวกัน

ในการตีความกฎหมายภาษีอากร **ท่านอาจารย์ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม**[38] ได้กล่าวถึงว่า

“ กฎหมายภาษีอากรจะต้องตีความโดยเคร่งครัด คำนึงถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ และความเป็นเอกเทศของกฎหมายภาษีอากร อาจไม่ต้องคำนึงถึงหลักศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาเสมอไป หากมีคำที่กฎหมายภาษีอากรมิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษต้องตีความตามความหมายที่เข้าใจกันอยู่ทั่วไป หรือตามที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ และตีความตามหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ”

ท่านสรายุทธ์ วุฒยากรณ์[39] กล่าวถึงแนวทางการตีความกฎหมายภาษีอากรของ “ศาล” ซึ่งเป็นองค์กรสุดท้ายที่ต้องตีความและมีผลผูกพันตามกฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการตีความกฎหมาย

---

[37] กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หลักการตีความกฎหมายมหาชน. (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2551), หน้า

[38] ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร(กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2552), หน้า 23.

[39] สรายุทธ์ วุฒยากรณ์, “การตีความกฎหมายภาษีอากรและบทบัญญัติป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีอากร (ตอนที่ 1),” สรรพากรสาส์น, 52,ฉบับที่ 8 (สิงหาคม 2548): 93 - 100.

ภาษีอากร อาจแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมาย และลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่อาจกล่าวโดยสรุปแยกได้เป็น 2 แนวทาง คือ

<u>แนวทางที่ 1</u> ***การตีความตามตัวอักษร (Strict interpretation)*** *การตีความตามแนวนี้ ศาลจะยึดถ้อยคำตามที่กฎหมายภาษีอากรบัญญัติไว้ หากในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายภาษีอากรบัญญัติไว้ไม่ชัดแจ้ง หรือมีถ้อยคำคลุมเครือ จะตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียภาษี และหลักการตีความนี้ได้ขยายความออกไปว่า ในกรณีที่กฎหมายภาษีอากรมีข้อยกเว้นภาษี หรือให้หักรายจ่ายทางภาษี ต้องตีความอย่างกว้างหรือขยายความเพื่อเป็นคุณแก่ผู้เสียภาษีเช่นกัน*

<u>แนวทางที่ 2</u> ***การตีความตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (Purposive interpretation)*** *การตีความตามแนวนี้ ยึดถือเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเป็นสำคัญ ในกรณีที่กฎหมายมีถ้อยคำไม่ชัดแจ้งหรือคลุมเครือ ศาลจะต้องค้นหาเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้วตีความตามเจตนารมณ์นั้น*

ตามมาตรา 6 ในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 *"ป้าย หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น*

ท่านอาจารย์พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา ได้แยกองค์ประกอบของป้าย หรือ หลักเกณฑ์ของคำว่าป้าย ที่ต้องเสียภาษีได้ ดังนี้[40]

1. ต้องเป็นป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมาย

2. ต้องใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้

ป้ายนั้น ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

ฉะนั้นสาระสำคัญของบทนิยามนี้อยู่ตรงที่ว่า ป้ายนั้นเป็นป้าย เพื่อการค้า หรือเพื่อหารายได้หรือไม่ หากไม่ใช่แล้ว ก็ไม่ใช่ป้ายที่จะอยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษี

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าแนวทางการตีความกฎหมายเพื่อบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้มาเนิ่นนานพอสมควร ทำให้บัญญัติในเรื่องของนิยามของคำว่า "ป้าย"ที่อยู่ในขอบข่ายที่ต้องเสียภาษี หรือ "ป้ายที่เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษี" มีความไม่ชัดเจนและเหมาะสมทันต่อความเปลี่ยนแปลงของยุคสมัย จึงควรที่จะใช้หลักในการตีความตามแนวคิดดังกล่าว คือ ต้องตีความให้สอดคล้องกับความเป็นธรรมทั้งฝ่ายผู้ที่บังคับจัดเก็บ และฝ่ายผู้เสียภาษีป้าย และเป็นไปตามเจตจำนงของสังคมส่วนใหญ่ใน

---

[40] พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา, <u>หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่</u>(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สหมิตรออฟเซท, 2533), หน้า 76-77.

ปัจจุบันด้วย รวมทั้งต้องคำนึงถึงว่าพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 เป็นกฎหมายภาษีอากร ซึ่งกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ฉะนั้น จึงต้องอาศัยการตีความอย่างเคร่งครัด และต้องตีความภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย

2.ข้อเสนอแนะการปรับปรุงนิยามคำว่า “ป้าย”

เนื่องจากนิยามของป้าย และ อัตราภาษีป้าย มีความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงแรงจูงใจของผู้ผลิตและผู้บริโภคในการจัดทำติดตั้งป้าย ทั้งนี้ อัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียมจะต้องเหมาะสมไม่มากเกินไปหรือน้อยเกินไป และต้องคำนึงถึงข้อจำกัดที่ว่า การปรับปรุงในเรื่องอัตรา อาจถือว่าเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชน หรืออาจเกิดการไม่ยอมรับต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ และในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต้องมีต้นทุนการจัดเก็บและอาจมีการรั่วไหล ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

กฎหมายภาษีป้าย จากการวิเคราะห์เกี่ยวกับนิยามของ “ป้าย” ตามกฎหมายภาษีป้าย ผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมดีแล้ว เพราะมีความยืดหยุ่นและครอบคลุมป้ายเกือบทั้งหมด แต่เนื่องจากการกำหนดนิยามดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดลักษณะของป้ายที่อยู่ในขอบข่ายการเสียภาษีป้ายอย่างกว้างๆ เท่านั้น และป้ายอื่นๆ ที่ได้รับยกเว้นเจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายนั้นก็มีความไม่ชัดแจ้ง ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมายภาษีป้าย ดังนั้น จึงควรที่จะต้องมีบทบัญญัติศัพท์กำหนดนิยามชนิดของป้ายให้มีความชัดเจนขึ้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและครอบคลุมป้ายยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น มลรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากการกำหนดนิยามคำว่า ป้าย (sign) แล้ว ยังมีการแบ่งแยกป้ายออกเป็นชนิดต่างๆ เช่น ป้ายบนอากาศ (Aerial sign) ป้ายอัตโนมัติ (Automated sign) ป้ายยาวๆ (Banner), ป้ายบอกทิศทาง (Directory sign) ตู้แสดงสินค้า (Display case) ป้ายพื้นดิน (Ground sign) กราฟิก ดีไซน์ (Graphic design) ป้ายไฟเรืองแสง (Illuminated sign) ป้ายไฟย้อนแสง (Indirect lighting) ป้ายเหนือทางเดิน (Marquee sign) ป้ายหน้าต่างทาสี (Painted window signs) ป้ายเคลื่อนที่(Portable sign) ป้ายฉายภาพ(Projecting sign) ป้ายหลังคา(Roof sign) ป้ายหน้าต่างทาสีแบบชั่วคราว(Temporary painted window sig) ป้ายชั่วคราว (Temporary sign) และ ป้ายบนผนัง (Wall sign) เป็นต้น ซึ่งการแบ่งแยกชนิดของป้ายเช่นนี้จะทำให้นำไปช่วยแยกการกำหนดอัตราภาษีให้มีความเหมาะสมกับป้ายแต่ละชนิดได้ อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกเช่นนี้อาจทำให้เกิดความยุ่งยากในการบังคับใช้ เพราะบางป้ายอาจไม่สามารถแยกชนิดได้อย่างชัดเจนและอาจก่อให้เกิดช่องทางในการหลีกเลี่ยงภาษีได้ หากมีการกำหนดอัตราภาษีแตกต่าง ดังนั้น จึงต้องพิจารณากำหนดบทบัญญัติศัพท์ชนิดของป้ายโดยรอบคอบระมัดระวัง

3. การปรับปรุงอัตราภาษีป้าย ผู้เขียนมีเสนอแนะ ดังนี้

1. ปรับปรุงโดยพิจารณาขอบอำนาจของกฎหมายภาษีป้ายที่บัญญัติไว้

ตามบัญชีอัตราภาษีป้าย ในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดกฎกระทรวงเกี่ยวกับป้ายที่มีเทคโนโลยีใหม่ๆ จึงควรมีการปรับปรุงโดยการออกกฎกระทรวงเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้

2.ปรับปรุงวิธีการคำนวณภาษีแบบใหม่ เช่น

2.1 การคิดอัตราเป็นอัตราส่วนร้อยละของค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างติดตั้งป้าย เช่น ในมลรัฐฮาวาย ที่คิดค่าธรรมเนียมสำหรับการดัดแปลงป้าย ตามความหมายของกฎหมาย อัตราป้ายละ 100 เหรียญ หรือจำนวนร้อยละ10 ของมูลค่ารวมของป้าย ทั้งนี้ไม่รวมค่าติดตั้ง อัตราใดอัตราหนึ่งซึ่งสูงกว่า เป็นต้น

2.2 การคิดแบบอัตราก้าวหน้า โดยคิดจากพื้นที่ป้าย หากมีพื้นที่มาก ขนาดใหญ่ ย่อมต้องเสียภาษีในอัตราที่มาก เช่นนี้อาจทำให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคเกี่ยวกับการติดตั้งป้าย หันมาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลดจำนวนหรือขนาดของป้ายลงได้

2.3 การคิดแบบใช้กำหนดระยะเวลาเป็นฐานภาษี (base time)

2.4 การคิดอัตราเหมา ตามชนิดและขนาดของป้าย ซึ่งอาจต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมว่าจะออกแบบเพื่อกำหนดอัตราและวิธีการคำนวณที่เหมาะสมอย่างไร ใช้อะไรเป็นในฐานคำนวณ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมและไม่เป็นภาระต่อผู้ที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินความจำเป็น

2.5 การคิดแบบผสม 2.1-2.4 ขึ้นอยู่กับลักษณะ ชนิด และประเภทของป้าย

กฎหมายควบคุมอาคาร การปรับปรุงนิยามคำว่า “อาคาร”ที่หมายความรวมถึง“ป้าย”บางประเภทและขนาดด้วย

เพื่อให้จะทำให้มีการครอบคลุมอาคารประเภท“ป้าย” ยิ่งขึ้น อาจปรับปรุงนิยามโดยให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายภาษีป้าย เช่นนี้ คำว่า “ป้าย”จะครอบคลุมป้ายทั้งหมด ทั้งจากกฎหมายภาษีป้าย กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

กฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเนื่องจากมีการบัญญัติกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกัน ป้ายตามกฎหมายดังกล่าวหมายถึงป้ายตามกฎหมายควบคุมอาคาร ดังนั้นเมื่อมีการปรับปรุงนิยามคำว่าอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคารแล้ว จึงเป็นการปรับปรุงนิยามของป้ายตามกฎหมายรักษาฯโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตาม ยังมีป้ายอื่นๆ ที่เมื่อพิจารณานิยามตามกฎหมายภาษีป้ายแล้วอาจเป็นป้ายที่อยู่ในขอบข่ายที่ต้องเสียภาษีป้าย เช่น แผ่นประกาศ ใบปลิวต่างๆ ในทางปฏิบัติแล้วแผ่นประกาศใบปลิวต่างๆ นี้ ไม่ถูกจัดเก็บภาษีป้าย เนื่องจากจัดเก็บได้ยากและอาจถูกมองว่าเป็นภาระแก่ประชาชนในการเสียค่าใช้จ่ายซ้ำซ้อนทั้งที่เป็นภาษีและค่าธรรมเนียมจากป้ายเดียวกัน ทั้งที่ความจริงแล้วภาษีและค่าธรรมเนียมมีหลักการที่แตกต่างกันตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 2

ค).ประเด็นมาตรฐานด้านความปลอดภัย อาจต้องมีการศึกษาให้มีการประเมินความเสี่ยงในการติดตั้งป้ายต่างๆ เช่นตัวอย่างในต่างประเทศที่จัดให้มีแบบประเมินความปลอดภัยจากป้ายชนิดต่างๆ)[41]

[41] International Technology Scanning Program, **Outdoor Advertising Control Practices in Australia, Europe, and Japan** [Online], 29 November 2012 Available from: http://www.international.fhwa.dot.gov/pubs/pl11023/pl11023.pdf, p.15.

การประเมินความปลอดภัย (RTA safety assessment matrix

Considerations	← Less Risk Guide to Risk Ratings More Risk →				
	1	2	3	4	5
It obscures a drivers view of a road hazard	Does not obscure any road hazard	Partly obscures a road hazard but does not hide the nature of a hazard.	Partly obscures a road hazard but motorist may be warned that there may be a hazard.	Partly obscures a road hazard and provides no warning that a hazard exists.	Completely Obscures a serious road hazard.
It distracts a driver at a critical time.	It is not located near any decision points	Is located between 200 & 300m from a decision point	Is located between 100 & 200m upstream of a decision point.	Is located < 100m upstream from a decision point.	Is located at a significant decision/ manoeuvre point
It interferes with the effectiveness and safety of a traffic control device.	Does not interfere with any traffic control device	It may reduce the effectiveness of a class 3# traffic control device.	It may reduce the effectiveness of a class 2# traffic control device.	It reduces the effectiveness of a class 2# traffic control device.	It reduces the effectiveness of a class 1# traffic control device.
It gives instructions to traffic such as "Stop" or "Halt"	It does not give any instructions.	It provides motorists with advance warning of an action.	It instructs motorists to perform an action.	It instructs motorists to perform an illegal action.	It instructs motorists to perform a dangerous or illegal action.
It attempts to imitate a traffic control device	Does not imitate	Imitates the colour of a traffic control device	Imitates the colour and shape of a traffic control device	Imitates the colour, shape and legend of a traffic control device.	Imitates the colour, shape, legend and layout of a traffic control device
The brightness and contrast of the sign is inappropriate.	The sign is unlit or retroreflective.	The sign cannot vary brightness but is set to match the minimum ambient light levels expected.	The sign varies its brightness to match the ambient light.	The sign does not vary brightness to match the ambient light but intensity is unlikely to cause night blindness.	The sign does not vary brightness to match the ambient light and may cause discomfort or temporary night blindness.
Animation and movement	The message is not animated or changeable.	The message changes instantaneously and remains static for at least 5 minutes.	The messages take 1–2 seconds to transition or the message stays static less than 5 minutes.	The message is animated and flashes.	The message is animated, flashes and scrolls.
It distracts the drivers attention for too long a period	Provides instant recognition.	Provides a simple static message and easily recognisable graphic.	Provides a complex static message and easily recognisable graphic.	Provides a complex static message and graphics.	Provides a moving message that takes longer than 4 seconds to completely appear.
Volume of traffic Impacted	AADT < 10,000	AADT between 10,000 & 25,000	AADT between 25,000 & 40,000	AADT between 40,000 & 60,000	AADT > 60,000

จากตารางข้างต้น เป็นวิธีการประเมินความปลอดภัยของประเทศออสเตรเลีย(นิวเซาท์เวลล์) โดยมีการวัดระดับความเสี่ยงจากป้ายประเภทต่างๆ มากหรือน้อย เช่น ระดับความแสง ป้ายที่มีภาพเคลื่อนไหว มีผลต่อความเสี่ยงด้านความปลอดภัย เป็นต้น ในประเทศไทยอาจนำวิธีการในการประเมินความเสี่ยงด้านความปลอดภัยในการติดตั้งป้ายมาปรับใช้กับป้ายประเภทต่างๆ ได้ เพื่อส่งเสริมด้านความปลอดภัยยิ่งขึ้น

ง).ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมการติดตั้งป้าย

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมในการควบคุมการติดตั้งป้าย อาจแยกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้าย ได้ดังนี้

1. กระบวนการมีส่วนร่วมในการควบคุมการติดตั้งป้ายของภาครัฐ

1.1. รัฐบาล เป็นหน่วยงานบริหารระดับชาติ มีอำนาจกำหนดนโยบายหรือทิศทางในการบริหารประเทศ มีหน้าที่ในการกำกับดูแล และส่งเสริมสวัสดิภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในประเทศ แต่เนื่องจากมีภารกิจรอบด้านจึงอาจมีข้อจำกัดไม่อาจดูแลได้อย่างทั่วถึงเท่าที่ควร

1.2. หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้รับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเกี่ยวข้องกับป้าย และมีอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศ กำหนด กฎ ระเบียบต่างๆ เช่น กรมทางหลวง มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการติดตั้งป้ายบริเวณทางหลวง เป็นต้น

1.3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ในทางปฏิบัติไม่มีการจัดเก็บภาษีป้าย) เป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นและรับผิดชอบในเขตพื้นที่ท้องถิ่นของตน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้าย มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น มีความใกล้ชิดกับชุมชน ประชาชน และปัญหาที่เกิดจากป้าย แต่อาจมีข้อจำกัดด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ ความรู้ความเชี่ยวชาญ และอาจถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจหรือนักการเมืองท้องถิ่น

2. กระบวนการมีส่วนร่วมในการควบคุมการติดตั้งป้ายของภาคเอกชน

1.1. เจ้าของป้าย (บุคคลทั่วไป หรือเจ้าของสินค้าที่ใช้ป้ายในการโฆษณาหารายได้ เป็นต้น) ที่ไม่ปลอดภัย หรือป้ายที่เป็นมลทัศน์ เป็นผู้ก่อและรับผิดชอบหากเกิดความเสียหายขึ้นจากป้าย มีสิทธิและหน้าที่ในการใช้สอยและดูแลรักษาทรัพย์สินของตน

1.2. ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับป้าย เป็นผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการจัดทำป้าย มีศักยภาพเพราะมีเงินทุนและความพร้อม ความเชี่ยวชาญในการจัดการเกี่ยวกับป้าย แต่หน่วยธุรกิจมักจะคำนึงถึงผลกำไรก่อน ส่วนผลกระทบต่อส่วนรวมมักจะเป็นเรื่องรองลงมา

1.3. ประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้ใกล้ชิดและได้รับผลกระทบจากการมีป้ายเกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นของตน สามารถมีส่วนร่วมได้จากการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจของสังคมว่าต้องการป้ายหรือไม่อย่างไร และช่วยสอดส่องร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการแจ้งหากพบเห็นป้ายที่อาจไม่ปลอดภัยหรือเป็นมลทัศน์ในชุมชนท้องถิ่นของตน เป็นต้น

1.4 ประชาชนทั่วไป เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการมีป้ายเกิดขึ้น อาจไม่ได้ใกล้ชิดเท่ากับประชาชนในท้องถิ่น แต่ก็อาจได้รับผลกระทบจากการความไม่ปลอดภัยของป้าย หรือมลทัศน์ได้

ผู้เขียนเชื่อว่า หากทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชน สามารถร่วมมือกันโดยจัดให้มีกระบวนการร่วมรับฟังร่วมแสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ โดยการส่งตัวแทนของแต่ละฝ่ายมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการติดตั้งป้ายอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ และนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์และการลงมือปฏิบัติ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน มีองค์กรหนึ่งเป็นหลักและได้รับความเชื่อถือจากประชาชน การยอมรับและร่วมมือในการควบคุมการติดตั้งป้ายน่าจะสูงกว่าการใช้อำนาจบังคับควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นที่ให้องค์กรท้องถิ่นเป็นหลัก มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดแนวทางหลักเกณฑ์ในการจัดการพื้นที่ท้องถิ่นของตนและได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยธุรกิจ หน่วยประชาชน และตอบสนองโครงการแนวนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างได้ผล ซึ่งมีงานวิจัยแสดงให้เห็นว่าการลดจำนวนป้ายและควบคุมการติดตั้งป้ายให้สอดคล้องกับเมืองและสิ่งแวดล้อม สามารถเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวได้ จาก

350,000 คนในปี 1992 เพิ่มจำนวนเป็น 3 ล้านคน ในปี2002[42] ดังนั้น หากประเทศไทยซึ่งมีแนวนโยบายในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเช่นกัน หากมีการจัดการปัญหาเกี่ยวกับป้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก็อาจจะช่วยส่งเสริมเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวและนำรายได้ให้กับท้องถิ่นเพิ่มขึ้นได้อีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม กระบวนการมีส่วนร่วมในการควบคุมการติดตั้งป้าย อาจมีข้อจำกัดที่ว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมมลทัศน์จากการติดตั้งป้ายน้อยและไม่ถือเป็นเรื่องใหญ่ โดยจะมุ่งเน้นที่การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นรายได้มากกว่า จึงทำให้การมีส่วนร่วมในการพิจารณาป้องกันและแก้ไขปัญหาความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ที่เกิดขึ้นจากป้ายไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

จากแนวทางดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการทางภาษีป้ายและค่าธรรมเนียม จะสามารถนำมาใช้ควบคุมการติดตั้งป้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีขึ้น หากมีการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บรวมทั้งการกำหนดอัตราที่เหมาะสม อาจจะช่วยในการลดจำนวน ลดขนาด หรือสนับสนุนจูงใจให้ประชาชนติดตั้งป้ายโดยตระหนักถึงความปลอดภัยยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดในเรื่องยกเว้น หรือลดหย่อนภาษีป้าย สำหรับป้ายที่ติดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น จะทำให้แก้ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อส่งเสริมการควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีสวัสดิภาพความปลอดภัยและช่วยบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านมลทัศน์ได้ดียิ่งขึ้น

[42] Shoichi Ando, **New landscape law that will reshape Japanese cities** [Online], 30 March 2013.Available from www.earoph.info/pdf/2008papers/1-7.pdf, p.3.

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ที่กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องควบคุมดูแลในเรื่องสวัสดิภาพสังคมและเรื่องสิ่งแวดล้อม แนวความคิดตามหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับท้องถิ่นของตนในมาตรา 283 ที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ สามารถพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเองได้ ตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณของตนเองได้ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง

อำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากรัฐส่วนกลางตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมติดตั้งป้ายประการที่ต้องให้ความสำคัญ คือ ***"หน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน"***[1] เพราะ เมื่อมีการติดตั้งป้ายจำนวนมากเกิดขึ้น อันเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับป้ายต่างๆ ขึ้น โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องของความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม รัฐจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมดูแลในการติดตั้งป้ายต่างๆ ให้มีความเหมาะสม โดยมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้ายหลายฉบับด้วยกัน เช่น กฎหมายภาษีป้าย กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายจราจรทางบก กฎหมายทางหลวง กฎหมายการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กฎหมายผังเมือง กฎหมายอุทยานแห่งชาติ กฎหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่มีส่วนเกี่ยวข้องในการติดตั้งป้ายทั้งสิ้น หากแต่ขาดความมีเอกภาพในการที่นำมาใช้เพื่อการควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างเพียงพอ เพราะใน

---

[1] พระราชบัญญัติกำหนดแผนแล้วขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(7)(30).

ปัจจุบันยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายที่มีจำนวนมาก รวมทั้งปัญหาด้านความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมมลทัศน์อยู่

การใช้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม ซึ่งในที่นี้คือ กฎหมายภาษีป้าย กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและเป็นรายได้ของท้องถิ่น เป็นเครื่องมือทางการคลังอย่างหนึ่งของรัฐที่อาจช่วยในการควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัย และขจัดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ได้ เนื่องจาก เป็นกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับป้ายต่างๆ แทบจะครอบคลุมทุกป้าย เช่น กฎหมายภาษีป้ายที่กำหนดนิยามคำว่า “ป้าย”ได้ครอบคลุมและยืดหยุ่นกับป้ายทุกชนิดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ หรือกฎหมายควบคุมอาคารที่กำหนดนิยามของ “อาคาร” โดยให้รวมถึงป้ายบางประเภทด้วย ซึ่งการจะติดตั้งป้ายประเภทดังกล่าว จะต้องมีการขออนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมก่อน หรือ กฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า ในปัจจุบันมีการใช้มาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าว มาใช้ในการควบคุมการติดตั้งป้าย เพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยและขจัดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ได้ในบางส่วน แต่ยังมีความไม่เหมาะสมบางประการ เนื่องจาก การขาดแนวความคิดที่ประสานกันระหว่างการจัดเก็บรายได้ กับความปลอดภัยและมลทัศน์ การขาดเอกภาพในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับป้าย การขาดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตติดตั้งป้ายที่ต้องเสียภาษีป้าย ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายภาษีป้ายที่ไม่เหมาะสมทันต่อยุคสมัย การกำหนดบทบัญญัติให้ป้ายเป็นส่วนหนึ่งของนิยามคำว่า “อาคาร” โดยคำนึงถึงขนาดและน้ำหนัก ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่และการขาดเครื่องมือ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการติดตั้งป้าย และการขาดความร่วมมือของประชาชนในการติดตั้งป้ายและการดูแลรักษาป้าย

เนื่องจากมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียม ยังมีความไม่เหมาะสมดังกล่าว จึงได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์การขออนุญาตติดตั้งป้าย โดยเทียบเคียงกับกฎหมายที่ใช้ในต่างประเทศ กรณีศึกษา คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น

แนวทางมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการติดตั้งป้ายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีบัญญัติเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายบนทางหลวงซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลาง และมลรัฐอื่นๆ ก็รับเอาแนวทางและนโยบายมาปรับใช้กับรัฐของตนโดยการบัญญัติกฎหมายให้มีความสอดคล้องกันและกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดอื่นๆ เพิ่มเติมด้วย โดยส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปที่ป้ายโฆษณากลางแจ้ง (Outdoor Advertising) และในบางพื้นที่ท้องถิ่นก็สามารถบัญญัติกฎหมายจัดเก็บรายได้ภาษีจากป้ายได้ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐที่ให้อำนาจท้องถิ่นด้วย หรือประเทศอังกฤษ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตโดยต้องให้สอดคล้องกับการวางผังเมือง (The Town and Country Planning) โดยต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความปลอดภัยสาธารณะและความสะดวกสบายของประชาชน (public safety and public amenity) และ

ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการบัญญัติกฎหมาย the Outdoor Advertising Act โดยมีเนื้อหาสาระเพื่อทัศนียภาพที่สวยงาม ความมั่นคงยั่งยืนทางสังคมและการป้องกันภยันตรายของสาธารณชน มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (Fee) และใช้ควบคู่ร่วมกันกับกฎหมายอื่นๆ เช่น the Landscape Law และ the Law on Urban Green Space Protection โดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะติดตั้งป้ายโฆษณา โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการกำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมดูแล โดยการสร้างระบบความร่วมมือเช่นนี้สามารถตอบสนองต่อนโยบายในการปกป้องภูมิทัศน์และเพิ่มนักท่องเที่ยวของรัฐบาลญี่ปุ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทยที่อาจยังต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายและแนวความคิดของประชาชนในสังคมให้ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นชุมชนของตนในเรื่องการติดตั้งป้ายต่างๆ ยิ่งขึ้น สิ่งที่น่าจะทำให้ท้องถิ่นนำมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมเกี่ยวกับป้ายได้นั้นก็คือภาษีป้าย เพราะนิยามของคำว่า “ป้าย” นั้น แทบจะครอบคลุมป้ายเกือบทุกชนิด อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับป้ายก็มีมากมาย กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายควบคุมอาคารที่แม้จะมีการกำหนดนิยามให้มีความเกี่ยวข้องกับป้ายแต่ก็ไม่ได้มุ่งเน้นที่ตัวป้ายโดยตรง แต่มุ่งเน้นที่จะควบคุมสิ่งที่ก่อสร้างป้าย เช่น โครงสร้างของป้าย มากกว่า ดังนั้น จึงทำให้มีช่องว่างว่าแล้วป้ายที่มีขนาดอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในกฎหมายควบคุมอาคารจะทำอย่างไร เพราะขาดบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ จึงเห็นควรที่จะมีการบัญญัติเพิ่มเติมไปในกฎหมายภาษีป้ายให้มีการขออนุญาตป้ายที่อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีป้ายก่อนที่จะมีการติดตั้งป้ายหรือไม่ เพื่อเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการควบคุมป้ายได้ครอบคลุมยิ่งขึ้น นำมาสู่ผลสรุปในการเสนอแนวทางในการขออนุญาตติดตั้งป้ายการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติภาษีป้ายในส่วนที่เกี่ยวกับการขออนุญาตก่อนการติดตั้งป้าย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 5 โดยมีหลักการที่มุ่งเน้นในเรื่องของหลักการภาษีที่นอกจากจะช่วยในการอำนวยรายได้แล้ว ควรมีหลักการในการนำมาเป็นเครื่องมือควบคุมให้มีสวัสดิภาพทางสังคมในการติดตั้งป้ายเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและลดปัญหาสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ได้อีกทางหนึ่งด้วย และสามารถนำมาตรการทางภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้เพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายให้มีความปลอดภัย และขจัดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่จะกำหนดให้มีการขออนุญาตก่อนการติดตั้งป้ายอาจจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับเจ้าหน้าที่ภาษีมากขึ้น อีกทั้งเจ้าหน้าที่ภาษีมีความชำนาญในเรื่องของการจัดเก็บรายได้มากกว่าที่จะดูแลตรวจสอบในเรื่องของความปลอดภัยของป้าย ดังนั้น จึงอาจจะต้องอาศัยการประสานงานร่วมมือกับเจ้าหน้าที่อื่นๆ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ควบคุมอาคาร ที่มีเครื่องมือและความชำนาญในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบสิ่งก่อสร้างมากกว่ามาช่วยในการดูแลตรวจสอบป้ายต่างๆ ให้มีความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัย ซึ่งอาจจะต้องมีการพัฒนาระบบในเรื่องการประสานงานภายในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งหากมีมีการประสานงานดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ผู้เขียนเห็นว่า

จะเป็นการช่วยส่งเสริมการมีความร่วมมือภายในหน่วยงาน ส่งเสริมความสามัคคี และนำมาซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้าย กรณีมาตรการทางภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมจากป้าย นอกจากแนวทางในบทที่ผ่านมาแล้ว ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมด้านความปลอดภัย และขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านมลทัศน์จากป้าย และด้านอื่นๆ ต่อไป โดยสรุปดังนี้

ประการแรก ควรนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) การใช้ที่ดินแบบผสม (Mixed Use) และหลักการออกแบบเมือง (Design) มาใช้ควบคู่กันกับการควบคุมการติดตั้งป้าย เพราะตามหลักการนี้พัฒนามาจากการออกแบบผังเมือง ซึ่งมีความจำเป็นในอนาคตในเรื่องของความเป็นระเบียบเรียบร้อยของป้าย เพื่อสวัสดิภาพความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะด้านมลทัศน์ เช่น การใช้วัสดุที่สอดคล้องกับธรรมชาติ เพื่อเป็นการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืนสืบทอดไปยังลูกหลานต่อไป รวมทั้งในเรื่องของการใช้ที่ดินแบบผสมและการออกแบบเมืองจะทำให้เป็นการใช้ทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเป็นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น เนื่องจากการจัดวางป้ายต่างๆ มีความสอดคล้องกับหลักการที่ได้มีการวางแผนผังเมืองมาแล้วนั้น ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษ ที่มีการควบคุมการติดตั้งป้ายควบคู่ไปกับการจัดทำแผนผังเมืองด้วย สำหรับประเทศไทยอาจต้องใช้ระยะเวลาและการพัฒนาระบบผังเมืองของประเทศด้วย

ประการที่สอง พิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายทั้งหมด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องสวัสดิภาพความปลอดภัยของประชาชน เรื่องสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ และเรื่องของเนื้อหาสาระของข้อความที่ปรากฏ ว่าตามกฎหมายแล้วมีวิธีการหรือหลักเกณฑ์อย่างไร เพื่อที่จะได้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตรงกัน และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการรวบรวมนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป้ายนั้นมาไว้ในส่วนเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการนำมาอ้างอิงและบังคับใช้ และประสานประโยชน์ทางข้อมูลและการส่วนร่วมด้วยกันทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายสำหรับท้องถิ่น

ประการที่สาม พิจารณาบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องว่ามีใครบ้าง และมีสิทธิหน้าที่อย่างไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งป้าย เช่น กรณีการติดตั้งป้ายขนาดใหญ่โดยที่ไม่มีการขออนุญาตหรือไม่ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างหรือก่อสร้างผิดไปจากที่ได้ขออนุญาตไว้ ผู้ที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบได้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคารที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต สำหรับผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้วฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็ควรที่จะได้รับบทลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะเป็นป้ายที่ปฏิบัติตามกฎหมายถูกต้อง แต่ผู้ที่เป็นเจ้าของป้ายก็ควรที่จะมีการหมั่นตรวจสอบดูแลอย่างสม่ำเสมอ และประชาชนโดยทั่วไปที่พบเห็นป้ายที่มี

สภาพที่น่าเป็นอันตรายหรือการติดตั้งที่ไม่เหมาะสม ก็ควรที่จะแจ้งให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อที่จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือรื้อถอนป้ายนั้นไป เป็นต้น

ประการที่สี่ ควรให้ความร่วมมือและประสานงานกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตามหลักการมีส่วนร่วม (Participation) เข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอแนะหรือแสดงความคิดเห็นหากมีการติดตั้งป้ายในชุมชนของตน เพราะคนภายในท้องถิ่นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นนั้นๆ มากที่สุด เพื่อที่จะได้รู้ความต้องการของคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายนั้นๆ และควรที่จะตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมการติดตั้งป้ายที่ผิดกฎหมาย มีสภาพที่น่าจะเป็นอันตราย หรือป้ายที่ติดตั้งอย่างไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยสร้างความรกรุงรังและทัศนวิสัยที่ไม่ดีในการการมองเห็นอันเป็นมลทัศน์ หรือ ภาพที่ดึงดูดสายตามากจนเกินไปเพราะสื่อไปในทางยั่วยุในทางเพศ หรือมีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม ของการโฆษณาสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เพราะหากยังติดตั้งป้ายเช่นนี้ไปจนกลายเป็นความเคยชินไปแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาได้ในอนาคต เพราะความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือความเคยชินในทางที่ไม่ถูกต้องนั้น

ประการสุดท้าย ควรเร่งให้มีการศึกษาวิธีการเพื่อความปลอดภัยในการติดตั้งป้าย เช่น จัดทำแบบการประเมินป้ายที่จะขออนุญาต พิจารณาสิ่งที่ควรคำนึงถึงโดยที่หลักการทางด้านความปลอดภัยสาธารณะและสิ่งแวดล้อมเป็นเหตุผลหลัก และอาจนำมาใช้ในการเสริมสร้างนโยบายในด้านอื่นๆ เช่น การส่งเสริมด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น เพื่อเป็นมาตรฐานในการติดตั้งป้ายให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขออนุญาตติดตั้งป้าย และมีกรอบที่ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการนำไปปฏิบัติและอาจลดความขัดแย้งในการบังคับใช้กฎหมายได้

จากบทสรุปและข้อเสนอแนะข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการติดตั้งป้าย เพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยและขจัดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมลทัศน์ โดยปัจจุบันมีการนำมาตรการทางกฎหมายภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมจากป้ายมาบังคับใช้ควบคุมได้ส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตามยังต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้มีความเหมาะสมและทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง ที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาดังกล่าวได้ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินของประชาชนก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อสวัสดิภาพทางสังคมความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ และผู้เขียนเห็นว่าอาจยังคงต้องอาศัยระยะเวลารวมทั้งการมีส่วนร่วมและร่วมมือกันจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ตระหนักถึงความสำคัญในการติดตั้งป้ายให้มากขึ้น ยอมรับและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่มี เพื่อสวัสดิภาพทางสังคมและความสงบสุขของประชาชนในอนาคตต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

จรัส สุวรรณมาลา. ประชาธิปไตยทางการคลังไทย Thailand's Fiscal Democracy. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

จรัส สุวรรณมาลา. ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.

จิรประภา มากลิ่น. ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2537.

ชูเกียรติ ดิลกแพทย์. การพัฒนาการจัดเก็บภาษีป้ายของประเทศไทย. เอกสารวิจัย ลักษณะวิชาเศรษฐกิจ หลักสูตร ปรอ.รุ่นที่19 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549.

ชูเกียรติ ดิลกแพทย์. ป้าย: ศิวิไลซ์หรือมหันตภัย. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี ศาลภาษีอากรกลาง. หน้า 5-10. กรุงเทพมหานคร: ศาลภาษีอากรกลาง, 2549.

ชูเกียรติ ดิลกแพทย์. ป้ายเปลี่ยนไป. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 19 ปี ศาลภาษีอากรกลาง. หน้า 19-24. กรุงเทพมหานคร: ศาลภาษีอากรกลาง, 2548.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ความสามารถการหารายได้ของเทศบาล และอบต. ทบทวนทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์. การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น(กันยายน 2549): 129-168.

ทวิช รุ่งมิตรจรัสแสง, การคำนวณพลศาสตร์ของไหลในการศึกษาผลกระทบของลมที่มีต่อโครงสร้างป้ายโฆษณาและอาคาร.วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ.พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.

ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ. โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2543.

เปรมิกา แก้วเสนา, การรุกรานของสื่อโฆษณา: ผลกระทบต่อสถาปัตยกรรมและสภาพแวดล้อมเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

พรพิลาศ สุนทรหงส์. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีป้าย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.

พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา. กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น สำหรับนักบริหารภาครัฐและเอกชน. กรุงเทพมหานคร, 2544.

พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา. หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่. กรุงเทพมหานคร: สหมิตรออฟเซท, 2533.

วิฑูลรย์ ศิริวิโรจน์. ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาษีของเทศบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

วิทย์ ตันติกุล. กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร: อักษรสัมพันธ์, 2523.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่3. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2530.

วีนัส นิมิตกุล. ใครมีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้าย. ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 19 ปี ศาลภาษีอากรกลาง. หน้า 59-63. กรุงเทพมหานคร: ศาลภาษีอากรกลาง, 2548.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: กรอบวิเคราะห์เบื้องต้นพร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณ. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. คำอธิบายภาษีท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.

สมจิตร เตชะบัญญัติ. การวิเคราะห์วาทกรรมของป้ายโฆษณาในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

สมชัย ฤชุพันธ์. รวบรวมบทความ เศรษฐกิจ การเงิน การคลัง และการภาษีอากรของไทย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ : สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไทย. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, 2543.

สรายุทธ์ วุฒยาภรณ์. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร. ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 19 ปี ศาลภาษีอากรกลาง, หน้า 33-58. กรุงเทพมหานคร: ศาลภาษีอากรกลาง, 2548.

เสาวนีย์ อัศวโรจน์. ดุลพินิจทางปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 32 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2552): 12-52.

หนุ่ย คำเผ่า. ปัญหาภาษีป้าย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป. หลักกฎหมายทั่วไปทางภาษีอากร: หลักความยินยอม.ใน รวบรวมบทความงานวิชาการประจำปี ครั้งที่3 ปีพ.ศ.2550 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 147-178. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

อรัญ ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง(ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนพับลิชชิ่ง , 2548.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: มิติใหม่, 2548.

ภาษาต่างประเทศ

Hawaii county government, Hawai‘i County Code 1983 Chapter 3 SIGNS [Online]. Available from: http://www.hawaiicounty.gov/lb-countycode/ [2013,March18]

International Technology Scanning Program, Outdoor Advertising Control Practices in Australia, Europe, and Japan [Online]. Available from: http://www.international.fhwa.dot.gov/pubs/pl11023/pl11023.pdf [2012,November29]

Muagrave, R.A., and Muagrave, P.B. Public Finance in Theory and Practice. McGraw hill, Third Edition (for Asian student study). Singapore,1983.

NCHRP Project 20-7 (256), Safety Impacts of the Emerging DigitalDisplay Technology for Outdoor Advertising Signs, FINAL REPORT [Online]. Available from: http://rightofway.transportation.org/Documents/NCHRP%20Reports/20-7(256)%20digital%20outdoor%20advertising_aashto.pdf [2013,March30]

Pennsylvania, The Pennsylvania Code: The Outdoor Advertising Control Act of 1971 [Online]. Available from: http://www.pacode.com/secure /data/067/chapter445/chap445toc.html [2012,November29]

Shoichi Ando New landscape law that will reshape Japanese cities [Online]. Available from: www.earoph.info/pdf/2008papers/1-7.pdf [2013,March30]

UK,regulation, the Town and Country Planning (Control of Advertisements) (England) Regulations 2007 [Online]. Available from: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/783/pdfs/uksi_20070783_en.pdf [2012,June18]

US Watch, Hawaii [Online]. Available from: http://uswatch.mfa.go.th/uswatch/th/about/state_data/detail.php?ID=321 [2013,March30]

US Watch, Pennsylvania [Online]. Available from: http://uswatch.mfa.go.th/uswatch/th/about/state_data/detail.php?ID=704 [2013,March30]

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวกิตติยา พรหมจันทร์ เกิดเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 ณ อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เมื่อปี พ.ศ.2550

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี