

## บันทึก

## เรื่อง ขอยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดิน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ สร.๐๕๐๓/๑๕๑๗๘ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๗ ความว่า กระทรวงมหาดไทยแจ้งว่าสภาอากาศไทยได้ขอยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมเนื่องจากพระยาเพชรปณิได้ทำพินัยกรรมยกที่ดินโฉนดที่ ๖๗๑,๕๑๖๑,๘๔๗๑ ถึง ๘๔๘๖ ตำบลยานนาวา อำเภอยานนาวา จังหวัดพระนคร พร้อมทั้งสิ่งปลูกสร้างให้แก่สภาอากาศไทยโดยกำหนดเงื่อนไขให้นางกิมเจง รักตประจิต ภริยา ทรงสิทธิเก็บกินตลอดชีวิต การที่จะจดทะเบียนโอนมรดกครั้งนี้จะต้องเสียค่าธรรมเนียมถึง ๑๗๕,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นการยากที่สภาอากาศไทยจะหาเงินมาเสีย หากจะเกี่ยงให้ผู้ยกให้ออกเงินค่าธรรมเนียมให้แก่รัฐบาลอีกก็น่าจะเห็นใจผู้ให้ เพราะเป็นการให้โดยไม่มีค่าตอบแทน การที่จะให้สภาอากาศไทยต้องเสียค่าธรรมเนียมโดยใช้เงินที่มีไว้สำหรับรักษาพยาบาลคนเจ็บป่วย ก็น่าจะไมเหมาะสม ทั้งมีไม่พอ รัฐบาลต้องช่วยเหลืออยู่แล้ว และได้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีเคยยกเว้นค่าธรรมเนียมการซื้อที่ดินให้แก่สถานทูตต่างประเทศมาแล้ว จึงขอยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมโดยขออนุมัติคณะรัฐมนตรีหรือแก้ไขกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๔๙๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๕ (๒) หรือให้เสียตามข้อ ๕ (๕) ตามแต่จะเห็นสมควร ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว ตามประมวลกฎหมายที่ดินไม่มีบทบัญญัติให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเลย มีแต่ลดหย่อนตามความจริงได้โดยคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ส่วนการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการซื้อที่ดินให้แก่สถานทูตต่างประเทศบางประเทศนั้น เป็นกรณีพิเศษระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ โดยถือหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติตอบแทนกัน และตามปกติยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนให้แก่เฉพาะส่วนที่สถานทูตนั้นจะพึงเสีย เรื่องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมโอนที่ดินนี้ จังหวัดจะเชิงเตรา เคยซื้อที่ดินเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดก็ไม่ได้รับการยกเว้น เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี สำหรับเรื่องนี้สภาอากาศไทยมีความประสงค์จะขอยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมการโอนให้แก่สภาอากาศไทย จึงขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอท่านนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นก่อนว่าจะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาเรื่องนี้พร้อมด้วยผู้แทนสภาอากาศไทย (หลวงสารนัยประศาสน์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (นายเสงี่ยม คงตระกูล) แล้ว

๑. โดยที่มาตรา ๑๐๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “เมื่อมีผู้มาขอให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน การรังวัด หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือขอให้ทำธุระอื่น ๆ เกี่ยวกับที่ดิน ให้ผู้นั้นเสียเงินค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้” และโดยที่อัตราค่าธรรมเนียมท้ายประมวลกฎหมายที่ดินนั้นได้บัญญัติไว้ว่า

|                                          |       |     |
|------------------------------------------|-------|-----|
| “                                        | ฯลฯ   | ฯลฯ |
| ๖. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม |       |     |
| ก. เรียกตามจำนวนทุนทรัพย์ ร้อยละ         | ๒.๐๐  | บาท |
| อย่างต่ำไม่ต่ำกว่า                       | ๕.๐๐  | บาท |
| ข. ไม่มีทุนทรัพย์                        | ๒๐.๐๐ | บาท |
| ฯลฯ                                      | ฯลฯ”  |     |

จึงเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแก่ผู้ใดได้ และตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๕ ก็มีข้อความไว้แต่เพียงว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ”

๒. ข้อความในอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใน ๖ ก. ที่ว่า “เรียกตามจำนวนทุนทรัพย์ ร้อยละ ๒.๐๐ บาท อย่างต่ำไม่ต่ำกว่า ๕.๐๐ บาท” นั้น ย่อมหมายความว่า ถ้าการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินที่มีทุนทรัพย์แล้ว ก็ต้องเรียกตามจำนวนทุนทรัพย์ไม่เกินร้อยละ ๒.๐๐ บาท และต้องไม่ต่ำกว่า ๕.๐๐ บาท ฉะนั้น รัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจที่จะออกกฎกระทรวงให้เสียเป็นรายแปลงๆ ละ ๕.๐๐ บาท ตามข้อเสนอของสภาอากาศไทยได้

๓. เมื่อกฎหมายมีอยู่ดังนี้ ปัญหาที่ว่า การออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า จะกระทำมิได้ แต่ส่วนการที่จะลดหย่อนค่าธรรมเนียมนั้น อาจจะทำได้ เพราะมาตรา ๑๐๓ มีถ้อยคำที่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมาย แต่การที่จะออกกฎกระทรวงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมให้ลดหย่อนจากค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บโดยทั่วไปนั้น จะต้องเป็นอัตราที่ใช้สำหรับการจดทะเบียนในประเภทใดประเภทหนึ่งสำหรับอัตราการจดทะเบียนชนิดใดชนิดหนึ่ง จะตั้งอัตราเฉพาะบุคคลผู้รับการโอนแต่เฉพาะบุคคลหาได้ไม่ การลดหย่อนจึงอาจทำได้โดยการออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมต่อท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๕ (๑) ดังนี้ เช่น “ถ้าเป็นการจดทะเบียนการให้ซึ่งผู้รับเป็นสถาบันสาธารณกุศล เพื่อกิจการสาธารณกุศล ร้อยละ ๐.๐๑ บาท” แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล เพราะการออกกฎกระทรวงเช่นนี้ น่าจะมีผู้คิดเห็นไปว่าเป็นการกระทำเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย จะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ

๔. ทางที่อาจทำได้อีกทางหนึ่งก็คือออกเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่สหภาพชาวไทยได้ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่าไม่เป็นหลักการที่ตึง

๕. เมื่อได้คำนึงถึงว่า เงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ วัตถุประสงค์ก็เพื่อส่งเงินนั้นเป็นของรัฐ เพื่อให้คุ้มกับค่าที่รัฐต้องใช้จ่ายเพื่อการนี้ ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ จากสหภาพชาวไทย วิธีที่อาจทำได้อีกทางหนึ่งก็คือ รัฐบาลจ่ายเงินจำนวนนั้นจากงบประมาณให้แทนสหภาพไทยเสียเอง เพราะในกรณีที่มีผู้อุทิศที่ดินให้แก่กระทรวงศึกษาธิการเพื่อการศึกษาที่ดี หรือเพื่อการศาสนาก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าใจว่าได้ใช้เงินจากงบประมาณจ่ายเป็นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอยู่แล้ว

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๐๘