

บันทึก

เรื่อง ที่ดินซึ่งเช่าช่วงไปทำเหมืองแร่จะได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่หรือไม่

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๑๑๕๓๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๐ มาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งมีผู้เช่าช่วงจากองค์การเหมืองแร่ กรมโลหกิจ ไปเปิดทำการนั้นจะเป็นที่ดินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๑๕๐ (๒) แห่งประมวลรัษฎากร หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๔) ได้ประชุมปรึกษาพิจารณาเรื่องนี้แล้ว

(๑) ตามสำเนาหนังสือกระทรวงการคลังถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ สร.๖๖๖๑๒/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ ใจความว่า ที่ดินทำเหมืองแร่ซึ่งไม่ใช่ที่ดิน ในกรรมสิทธิ์ของเอกชนนั้น ย่อมเป็นของรัฐตามกฎหมาย ผู้ได้รับประทานบัตรอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ จึงเป็นเพียงผู้เช่าที่ดินของรัฐทำการขุดแร่เท่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงตั้งประเด็นว่า

(ก) ที่ดินรายพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ เพียงแต่กรมโลหกิจจัดให้เอกชนเช่าช่วงที่ดินไปทำการเหมืองแร่ (ความจริงองค์การเหมืองแร่จัดการทำความตกลงในนามของกรมโลหกิจ (ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย) กับเอกชนผู้เช่าช่วง โดยองค์การฯ นั้นทำการเหมืองแร่และเช่าที่ดินของรัฐไปตามที่มีข้อบัญญัติว่า ด้วยการเช่าไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑) เมื่อผู้เช่าช่วงที่ดินไปทำการเหมืองแร่ เช่นในกรณีนี้จึงอาจถือได้ว่า ได้ใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในกิจการของรัฐบาลโดยมิได้หาผลประโยชน์ ดังนั้นอาจได้รับความยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๑๕๐ (๒) แห่งประมวลรัษฎากร แต่

(ข) ถ้าเอกชนผู้ทำการเหมืองแร่โดยเช่าช่วงที่ดินมาจากองค์การเหมืองแร่ของกรมโลหกิจ ไม่ได้รับความยกเว้นที่จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามประมวลรัษฎากรมาตรา ๑๕๐ (๒) เพราะเป็นผู้เช่าช่วงที่ดินมาประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ซึ่งย่อมถือได้ว่าเป็นการหาผลประโยชน์อย่างหนึ่ง ฉะนั้นแล้วผู้เช่าช่วงที่ดินในกรณีนี้จำต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๕๔ เพราะเป็นผู้ได้เข้าครอบครองถือเอาประโยชน์ในที่ดินซึ่งได้เช่าช่วงมานั้น

(๒) ผู้แทนกรมโลหกิจพร้อมด้วยผู้แทนกรมสรรพากร กระทรวงการคลังได้มาร่วมในที่ประชุมกรรมการฯ กอง ๔ ด้วย ผู้แทนกรมโลหกิจชี้แจงว่า ผู้ทำการเหมืองแร่ต้องเสียค่าภาคหลวงสำหรับแร่ที่ขุดมาได้ กับค่าเช่าที่ดินตามเนื้อที่ซึ่งกำหนดเขตไว้ในประทานบัตรทำ

เหมือนแร่ และยังจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีกแล้ว ย่อมจะเป็นภาระหนักแก่ผู้นั้นเป็นอย่างยิ่ง ขณะนี้แร่ราคาตกต่ำมาก เมื่อรายได้ไม่คุ้มรายจ่ายบรรดาผู้ทำการเหมืองแร่ตกอยู่ในฐานะขาดทุนเรื่อย ๆ อาจเลิกทำเหมืองแร่เสียสิ้นจะเป็นการเสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ (รัฐจะขาดรายได้ประเภทนี้ไปหลายสิบล้านบาทในปีหนึ่ง ๆ) จึงน่าจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามข้อบัญญัติในประมวลรัษฎากรมาตรา ๑๕๐ (๒)

(๓) ในปัญหาที่ว่าผู้เช่าช่วงที่ดินจากองค์การเหมืองแร่ของกรมโลหกิจทำเหมืองแร่ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างในกรณีนี้ จะได้รับยกเว้นตามประมวลรัษฎากรมาตรา ๑๕๐ (๒) หรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาข้อบัญญัติในมาตรา ๑๕๐ (๒) ซึ่งมีความว่า ที่ดินดังต่อไปนี้ ให้ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๑).....(๒) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินของรัฐบาล ซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์ (๓)..... (๔)..... ฯลฯ

ที่ประชุมเห็นว่าจะต้องแยกพิจารณาเป็นข้อ ๆ ดังนี้

(ก) ที่ดินรายนี้เป็นชนิดที่ดินดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๐ (๒) หรือไม่ ซึ่งตามคำกล่าวของกระทรวงการคลังในหนังสือที่ สร.๖๖๖๑๒/๒๕๐๐ ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงอยู่ในบังคับมาตรา ๑๕๐ (๒)

(ข) ที่ดินรายนี้ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์หรือไม่ ซึ่งในข้อนี้ทั้งกรมโลหกิจ และกรมสรรพากรรับกันว่าได้ให้เอกชนเช่าช่วงที่ดินไปทำการเหมืองแร่ (ดูหนังสือกระทรวงการคลังที่ สร.๖๖๖๑๒/๒๕๐๐)

การที่เอกชนทำเหมืองแร่อย่อมเป็นการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการหาผลประโยชน์อย่างหนึ่งตามคำกล่าวของกรมสรรพากร (หนังสือที่ สร.๖๖๖๑๒/๒๕๐๐ วรรค ๓)

ที่ประชุมเห็นว่า การทำเหมืองแร่ของเอกชนย่อมเป็นการค้ากำไรจากการจำหน่ายขายแร่ที่ขุดขึ้นมาได้ จึงเป็นการหาผลประโยชน์อย่างไม่ต้องสงสัย ฉะนั้นจึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๑๕๐ (๒) ซึ่งแปลว่าที่ดินรายนี้ไม่ได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากรมาตรา ๑๕๐ (๒)

(๔) ปัญหาอีกข้อหนึ่งคือ ผู้เช่าช่วงที่ดินจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๔๔ หรือไม่ ซึ่งมาตรานี้บัญญัติว่า นอกจากที่กฎหมายนี้ได้ระบุงยกเว้นไว้แล้ว บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดิน ซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใด บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องเสียเงินภาษีบำรุงท้องที่ปีละครั้งสำหรับที่ดินแปลงนั้น ฯลฯ

ที่ประชุมเห็นว่า ควรแยกพิจารณาเป็นข้อ ๆ ดังนี้

(ก) มาตรานี้บัญญัติว่าบุคคลที่จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่นั้นจะต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การที่ผู้ใดได้เช่าช่วงที่ดินทำเหมืองแร่นั้นย่อมแสดงอยู่ในตัวเองจากคำ “เช่าช่วง” ว่าผู้นั้นไม่ใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้เช่าช่วงจึงไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ในฐานะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์

(ข) ที่ดินรายนี้เป็นที่ดินซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใดหรือไม่ ในข้อนี้

ปรากฏว่าเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๑) (ดูหนังสือที่ สร.๖๖๖๑๒/๒๕๐๐ ที่อ้างข้างต้น) ฉะนั้นจึงไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใด ตามข้อบัญญัติในประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๔๘ และจึงเป็นที่ดินชนิดที่อยู่ในบังคับมาตรา ๑๔๘ นั้น

(ค) ปัญหาต่อไปมีว่า ผู้เช่าช่วงเป็นผู้ครอบครองอยู่ในที่ดินรายนี้หรือไม่ ในข้อนี้ ปรากฏในแบบฟอร์มประทานบัตรทำเหมืองแร่ข้อ ๒ กำหนดเนื้อที่ดินเป็นจำนวนแน่นอนและมีแผนที่แนบท้ายประทานบัตร กับข้อ ๔ กำหนดค่าเช่าที่ดินเป็นรายปีโดยให้ชำระค่าเช่าเป็นงวด ๆ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑

คำว่า “เช่าช่วง” คือ การเช่าทรัพย์สินอีกทอดหนึ่งจากผู้เช่าคนเดิม ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๔๕ และผู้ให้เช่ามีหน้าที่ต้องมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้เช่าตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๔๖ ฉะนั้นในกรณีนี้โดยข้อบัญญัติบังคับไว้ในมาตรา ๕๔๖ นั้น องค์การเหมืองแร่ของกรมโลหกิจย่อมจะต้องมอบที่ดินซึ่งให้ผู้เช่าช่วงไปตามเนื้อที่ดินอันกำหนดเขตไว้ในประทานบัตรทำเหมืองแร่มีแผนที่ปรากฏชัดเจนดังกล่าวข้างต้น ซึ่งอาจจะทำการมอบโดยปริยายก็ได้

ดังนี้ โดยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายย่อมถือได้ว่า ผู้เช่าช่วงได้ครอบครองอยู่ในที่ดินซึ่งทำการเหมืองแร่นั้น ครอบครองอยู่ในที่ดิน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๘ แห่งประมวลรัษฎากรนั้น ควรสังเกตคำว่า อยู่ในที่ดิน ซึ่งน่าจะหมายถึงความจริง (de facto) ว่าผู้นั้นได้อยู่ในที่ดินโดยเข้าครอบครอง (ตามที่เรียกในภาษาลาตินว่า “Possessio de facto”) ก็เมื่อผู้เช่าช่วงได้ครอบครองอยู่ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทำเหมืองแร่เช่นนี้ย่อมต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๑๔๘ แห่งประมวลรัษฎากร ในฐานะครอบครองอยู่ในที่ดินซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

อย่างไรก็ดี ผู้แทนกรมโลหกิจรับว่าตามความเห็นดังนี้จะไปรายงานทางเจ้ากระทรวงสังกัด เพื่อหาช่องทางตกลงกับกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงตามประมวลรัษฎากร ยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินนอกบริเวณอันมีอาคารใช้สอยเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินงานของเหมืองแร่นั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขให้บรรเทาภาระอันหนักยิ่งของผู้ทำเหมืองในเรื่องเงิน ค่ารายจ่ายเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ในขณะซึ่งราคาแร่ตกต่ำมาก จนอาจกระทบกระเทือนการเศรษฐกิจของประเทศชาติให้เสื่อมโทรมลง เพราะมีผู้เลิกทำเหมืองแร่ไปตาม ๆ กันโดยที่ต้องขาดทุนอยู่เรื่อย ๆ

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑