

บันทึก

เรื่อง ขอบทความความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)
ในปัญหาการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๑๐๔/๑๔๐๘๐ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมทั้งรายละเอียดตามที่ปรากฏในหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๐๙/๕๘๐๖๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ความว่า เนื่องจากการปกครองได้เคยหารือปัญหาข้อขัดแย้งในการเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๖๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ระหว่างอำเภอแม่สะเรียงกับกรมป่าไม้ ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งหนึ่งแล้ว และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า^๑ เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและศาลเป็นผู้วินิจฉัยการอุทธรณ์ (เกี่ยวกับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่) ของเจ้าของที่ดินอยู่แล้ว จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย สมควรที่จะได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ก่อน จึงไม่อาจพิจารณาและให้ความเห็นทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ตามข้อ ๙ (๒) แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งในเรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตแจ้งไปยังกรมการปกครองและกรมป่าไม้ด้วยว่า หากกรมป่าไม้หรือกรมการปกครองเห็นว่าการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการ ก็อาจเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ตามความในวรรคสองของข้อ ๙ แห่งระเบียบดังกล่าว

กรมการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นควรมีการวินิจฉัยในเรื่องนี้ จึงเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นต่อไป นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นต่อไป

ข้อเท็จจริงของเรื่องนี้มียุ่ว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้มีหนังสือ ด่วน ที่ มส.๑๙/๒๒๗๘ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ทวีการกรมการปกครองว่าอำเภอแม่สะเรียง ได้เรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๖๔ จากกรมป่าไม้ซึ่งได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยกรมป่าไม้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๔๕,๖๒๕ ไร่ เป็นเงิน ๔๔๓,๗๕๐ บาท แต่กรมป่าไม้แจ้งว่ากรมป่าไม้มิได้เป็น

^๑ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) ส่งอธิบดีกรมการปกครองพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร.๐๖๐๑/๑๕๖๗ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๔

เจ้าของที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเป็นเพียงผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เท่านั้น การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นั้น ก็ได้ส่งค่าธรรมเนียมที่เก็บได้เป็นรายได้แผ่นดิน มิได้เข้ากรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ชำระภาษีบำรุงท้องที่กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยปกติที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรมป่าไม้ซึ่งเป็นผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาที่ดินตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ย่อมได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่เมื่อกรมป่าไม้ในฐานะผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปจัดหาผลประโยชน์โดยอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นรายได้ ถือว่ากรมป่าไม้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจึงไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ฉะนั้น กรมป่าไม้จึงต้องมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่เฉพาะที่ดินส่วนที่นำไปจัดหาผลประโยชน์ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในข้อกฎหมายและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางที่ถูกต้อง จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า^๒ ปัญหาของกรมการปกครองที่หารือมานั้น มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๒ ประการด้วยกัน คือ

๑. กรมป่าไม้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ ในฐานะเป็น“เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่

๒. การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจัดหาผลประโยชน์ซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

สำหรับปัญหาแรก คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีเพียงควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มิได้มีกรรมสิทธิ์หรือยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวน

^๒ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) ส่งอธิบดีกรมการปกครองพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๓๐๕๐ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๒๕

แห่งชาติ กรมป่าไม้ไม่ได้เป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖” แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตามความเห็นของกรมการปกครอง

สำหรับปัญหาที่สองนั้น เมื่อได้มีความเห็นแล้วว่า กรมป่าไม้ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน และไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ จะอยู่ในข่ายได้รับยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามนัยมาตรา ๘ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่ นั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไป

ต่อมา กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๓๐๙/๓๗๓๕๕ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมการปกครองพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) แล้ว ยังไม่เห็นพ้องด้วย โดยเห็นว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ “ป่า” หมายความว่าถึงที่ดิน และรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง ฯลฯ ดังนั้น กรมป่าไม้จึงมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลบำรุงรักษาที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย การที่กรมป่าไม้มีอำนาจดังกล่าวและมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราว จึงถือได้ว่ากรมป่าไม้เป็นผู้ครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ และเมื่อได้นำที่ดินดังกล่าวไปจัดหาผลประโยชน์ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ กรมป่าไม้จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมการปกครองได้มีหนังสือถึงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ทบทวนปัญหาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งว่า หากกรมการปกครองไม่เห็นพ้องด้วย ก็อาจขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนได้โดยตรง กรมการปกครองจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาให้ความเห็น

^๓ มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใดมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

^๕ มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือ กรมป่าไม้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ ในฐานะเป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่ว่าในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้วเห็นว่า ป่าสงวนแห่งชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของตามมาตรา ๒^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมป่าไม้เป็นเพียงหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การที่กรมป่าไม้ใช้อำนาจหน้าที่ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาตินั้น ถือไม่ได้ว่ากรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนตามความหมายของคำว่า “เจ้าของที่ดิน” ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ เพราะเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของคำว่า “เจ้าของที่ดิน” ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วจะเห็นว่า กฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเท่านั้น มิใช่จากบุคคลซึ่งเป็นเพียงผู้ควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติโดยมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือยึดถือครอบครองอยู่ในที่ดินตามความหมายของคำว่า “ครอบครอง” ในมาตรา ๑๓๖๗^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ที่ว่า กรมป่าไม้เป็นเพียงผู้ควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น มิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมป่าไม้จึงมิใช่ “เจ้าของที่ดิน” และไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

^๖ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๗ มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^๘ มาตรา ๑๓๖๗ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๖