

บันทึก

เรื่อง การตีความสัญญาเช่าโรงงานกลั่นน้ำมันบางจาก (โรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒)

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ สร. ๐๔๐๓/๑๖๕๘๖ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นตามความประสงค์ของกระทรวงกลาโหม เกี่ยวกับสัญญาเช่าโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ ของกระทรวงกลาโหม ซึ่งกระทรวงกลาโหมและกรมอัยการมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ในปัญหาที่ว่า ตามความในสัญญาเช่าโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ ของกระทรวงกลาโหมนี้ ผู้เช่ามีหน้าที่ต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ปรากฏข้อความพิสดารตามหนังสือกระทรวงกลาโหมและเอกสารประกอบแล้ว นั้น

เรื่องนี้เมื่อข้อเท็จจริงว่า เดิมกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ ซึ่งต้องอยู่ที่ตำบลบางจาก อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ได้ให้บริษัทซัมมิต อินดัสเทรีย จำกัด (ปานามา) เช่าโรงงานไปเพื่อดำเนินการตามสัญญาที่ พท. ๑/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยสัญญาลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๘ ต่อมากระทรวงกลาโหมได้รับหนังสือติดต่อจากเทศบาลกรุงเทพขอให้ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อเทศบาลนครกรุงเทพ

กระทรวงกลาโหมเห็นว่า ตามสัญญาเช่าโรงงานกลั่นน้ำมัน ข้อ ๙ วรรคแรก ได้กำหนดไว้ว่า “บรรดาภาษีอากรทุกชนิด รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่างๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินการซึ่งจะต้องชำระตามกฎหมายที่ได้ออกใช้บังคับอยู่ในวันทำสัญญานี้และที่จะออกใช้บังคับในภายหน้า ผู้เช่าต้องเป็นผู้ชำระเอกทั้งสิ้น โดยจะไม่เรียกร้องเงินดังกล่าวเอาจากผู้ให้เช่าแต่อย่างใดเลย” นั้น ข้อความสัญญาดังกล่าวคลุมกรณีการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย ผู้เช่าจึงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องชำระภาษีรายนี้ตามข้อกำหนดในสัญญา แต่บริษัท ผู้เช่าปฏิเสธการชำระภาษีโรงเรือนที่ดินดังกล่าว โดยอ้างว่าตามสัญญาไม่มีข้อความใดระบุไว้โดยแน่ชัดว่า ผู้เช่าต้องเสียภาษีโรงเรือน ทั้งโรงงานกลั่นน้ำมันแห่งนี้ทางราชการก็เป็นเจ้าของครอบครองอยู่ก่อนแล้ว ผู้เช่าได้มาทำสัญญาเช่าทรัพย์สินเพื่อกลั่นน้ำมันและจำหน่ายในภายหลัง จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะต้องเป็นผู้ชำระภาษีตามข้อเรียกร้องของเทศบาล และต่อมาได้ให้เหตุผลเพิ่มเติมในอุทธรณ์ที่ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่า ความในข้อ ๙ ของสัญญาระบุไว้ชัดเจนว่า เฉพาะภาษีอากรที่เกี่ยวกับการดำเนินการของบริษัทเท่านั้นที่บริษัท จะต้องชำระตามกฎหมาย แต่ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของผู้เช่าแต่อย่างใด กระทรวงกลาโหมจึงขอให้กรมอัยการแปลความสัญญาดังกล่าว

กรมอัยการมีความเห็นว่า ข้อความตามสัญญาข้อ ๙ ที่ว่า “บรรดาภาษีอากรทุกชนิด รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่างๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินการ” นั้น ไม่คลุมถึงภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพราะภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นเรียกเก็บจากการเอาโรงเรือนและที่ดินออกให้ผู้อื่นใช้

ประโยชน์ จึงไม่ใช่ภาษีอากรอันเกี่ยวกับการดำเนินการ เพราะคำว่า “การดำเนินการ” ซึ่งมีที่ใช้อยู่หลายแห่งในสัญญา เช่น ในสัญญาข้อ ๒, ๖, ๘, ๑๐, ๑๕, ๒๐, ๒๔, ๓๓, ๔๑, ๔๘ นั้น เห็นได้ว่าหมายถึงการดำเนินการโรงกลั่นน้ำมันของผู้เช่าหลังจากรับมอบไปจากผู้ให้เช่าแล้ว นอกจากนั้น เมื่อบริษัทพิจารณาข้อความตามสัญญาข้อ ๙ ที่ว่า “ผู้เช่าต้องเป็นผู้ชำระเองทั้งสิ้น โดยจะไม่เรียกร้องเงินดังกล่าวเอาจากผู้ให้เช่าแต่อย่างใดเลย” ซึ่งมีความหมายอยู่ในตัวว่า เป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้เช่าด้วยแล้ว จะทำให้เห็นชัดยิ่งขึ้นว่า ไม่คลุมถึงภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งเรียกเก็บจากผู้ให้เช่า ดังนั้นกระทรวงกลาโหมผู้ให้เช่าจะผลกระทบจากการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินไปให้แก่บริษัท ผู้เช่าไม่ได้ อย่างไรก็ดี หากจะวินิจฉัยไปในทางว่าสัญญาข้อ ๙ มีความไม่ชัดว่าผู้เช่าจะต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ ก็จะต้องดูเจตนารมณ์แท้จริงของคู่สัญญาเป็นสำคัญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒ ในกรณีเช่นนี้ถ้าอาจพิสูจน์ได้ว่า ขณะทำสัญญาเช่า คู่สัญญาเจตนาให้ผู้เช่าเป็นผู้ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือภาษีอื่นทำนองเดียวกันก็ดี หรือในระหว่างอายุสัญญาเช่า ผู้เช่าเคยชำระภาษีที่ตามกฎหมายเป็นหน้าที่ของผู้ให้เช่าต้องชำระ และมีลักษณะทำนองเดียวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินก็ดี ย่อมแสดงให้เห็นเจตนาของคู่สัญญาในขณะทำสัญญาว่าประสงค์ให้ผู้เช่าเป็นผู้ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินผู้ให้เช่า แต่ถ้าไม่อาจค้นหาเจตนารมณ์แท้จริงดังกล่าวได้ ก็ต้องตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๑ คือกระทรวงกลาโหมต้องเป็นผู้รับภาระในการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินเอง

ปัญหาที่ว่า การชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินควรเป็นหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมผู้ให้เช่า หรือควรเป็นหน้าที่ของบริษัท ผู้เช่าจะต้องชำระนั้น กระทรวงกลาโหมยังมีความเห็นตามปกติว่า ถ้ากระทรวงกลาโหมดำเนินการโรงกลั่นน้ำมันนั้นเอง กระทรวงกลาโหมย่อมได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่โดยเหตุที่บริษัทซัมมิตอินดัสเทรียล จำกัด (ปานามา) ได้เช่าโรงกลั่นน้ำมันนี้ไปจากกระทรวงกลาโหมจึงทำให้สถานะที่กฎหมายยกเว้นจากการเสียภาษีต้องสิ้นไป เพราะมิได้ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะอีกต่อไป การที่ผู้เช่าใช้โรงกลั่นน้ำมันของกระทรวงกลาโหมดำเนินการจึงเป็นผลโดยตรงทำให้ภาระการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินบังเกิดขึ้น กระทรวงกลาโหมจึงเห็นว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีอันเกี่ยวกับการดำเนินการ ซึ่งผู้เช่าต้องเป็นผู้ชำระเองตามความในข้อ ๙ แห่งสัญญาเช่าดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงกลาโหม และได้พิจารณาข้อความสนสัญญาเช่าโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ ระหว่างกระทรวงกลาโหมผู้ให้เช่ากับบริษัทซัมมิตอินดัสเทรียล จำกัด (ปานามา) ผู้เช่าโดยตลอดแล้วเห็นว่า ปัญหาข้อโต้แย้งที่ว่า บริษัท ผู้เช่ามีหน้าที่ต้องชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกรณีความสัญญาข้อ ๙ ที่มีความว่า “บรรดาภาษีอากรทุกชนิดรวมทั้งค่าธรรมเนียมต่างๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินการซึ่งจะต้องชำระตามกฎหมายที่ได้ออกใช้บังคับอยู่ในวันทำสัญญานี้ และที่จะออกใช้บังคับในภายหน้า ผู้เช่าต้องเป็นผู้ชำระเองทั้งสิ้น ฯลฯ” ประเด็นที่จะต้อง

วินิจฉัยจึงอยู่ที่ว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินในกรณีนี้เป็นภาษีอันเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้เช่าหรือไม่ ซึ่งในการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นดังนี้

(๑) คำว่า “การดำเนินการ” ตามที่ระบุในสัญญาข้อ ๙ จะแปลความหมายไปเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากจะต้องแปลว่าดำเนินการตามสัญญาเช่ารายนี้

(๒) “การดำเนินการ” ตามสัญญานี้ มีกิจการใดที่บริษัทฯ จะดำเนินการบ้างนั้น เมื่อได้ตรวจดูข้อกำหนดในสัญญาเช่าโรงงานกลั่นน้ำมันที่ ๒ นี้แล้ว เห็นได้ว่าสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการของผู้เช่าตามสัญญานี้ก็คือ ผลิตและจำหน่ายซึ่งผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียมสำเร็จรูปชนิดต่าง ๆ และผลิตผลพลอยได้อันเกิดจากการผลิตภายในเงื่อนไข วิธีการ และข้อกำหนด ตลอดจนการขยายกำลังผลิตเพิ่มขึ้น ส่วนรายละเอียดนอกจากนี้ก็เป็นเรื่องการปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของโรงกลั่น เงินทุน ค่าก่อสร้าง การผลิต การจัดหา น้ำมันดิบ การจำหน่าย ข้อกำหนดเกี่ยวกับข้าราชการและลูกจ้าง การควบคุมการตรวจสอบการดำเนินการของโรงกลั่นน้ำมัน ฯลฯ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาข้อต่าง ๆ ตามที่กรมอัยการได้ระบุไว้จริงอยู่ อาจจะกล่าวแย้งว่าในการดำเนินการของผู้เช่า ผู้เช่าก็ต้องอาศัยโรงกลั่นน้ำมันหรือที่ดินที่เช่าด้วย เพราะถ้าปราศจากโรงงานหรือที่ดินแล้ว บริษัทฯ ก็ผลิตและจำหน่ายน้ำมันไม่ได้ นั่นเป็นการกล่าวรวมความที่กว้างเกินขอบเขตไป อันจะส่งผลเกินกว่าเหตุตามที่เห็นได้ใน (๓) และ (๔) ต่อไปนี้

(๓) ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินการของผู้เช่าคือการผลิตและจำหน่ายซึ่งผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียมสำเร็จรูปชนิดต่าง ๆ และผลิตผลพลอยได้อันเกิดจากการผลิตจากโรงกลั่นน้ำมันของผู้ให้เช่า ตลอดจนการขยายกำลังผลิตของโรงงานภายหลังการเช่าดังกล่าวแล้ว ภาษีโรงเรือนและที่ดินนี้จึงไม่ใช่ภาษีอันเกี่ยวกับการดำเนินการของผู้เช่า เพราะโรงกลั่นน้ำมันโรงเรือนหรือที่ดินที่มีอยู่แล้วนั้นเป็นปัจจัยทำให้ผู้เช่าสามารถดำเนินการได้ตามที่จาระไนไว้ในสัญญา สมมติว่า ผู้ให้เช่าในกรณีนี้เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร ถ้าเขาต้องชำระค่าภาษีเงินได้จากการให้เช่าที่ดินและโรงงานรายนี้ไปเท่าใด เงินค่าภาษีเงินได้นั้นก็ผลกระทบไปให้ผู้เช่าชำระแทน โดยจะอ้างว่าเป็นภาษีอากรเกี่ยวกับการดำเนินการตามสัญญาหาได้ไม่เพราะการอ้างเช่นนั้นเห็นได้ชัดแจ้งว่าเกินขอบเขตและกว้างเกินไป

(๔) คำว่า “ดำเนินการ” ตามที่ใช้อยู่ในสัญญาข้อ ๙ นั้น ต้องเป็นการดำเนินการกิจการตามที่ได้กล่าวไว้ในสัญญา ถ้าในระหว่างอายุสัญญาเช่า ผู้เช่ามิได้ประกอบกิจการใด ๆ เลย (เช่นหยุดงานเพราะเหตุสุดวิสัย) แล้ว ในระหว่างเวลานั้นจะกล่าวว่าผู้เช่าดำเนินการหาได้ไม่

กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่เสนอข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เนื่องจากตามสัญญาข้อ ๔๔ วรรคหนึ่ง ได้กล่าวไว้ว่า “เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทหรือความเห็นต่างกันระหว่างคู่สัญญา อันเกิดมาจากหรือเกี่ยวพันไปถึงข้อกำหนดแห่งสัญญานี้ หรือเกี่ยวกับการตีความ การปฏิบัติฝ่าฝืนหรือมีปัญหาเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากหรือเกี่ยวเนื่องกับสัญญานี้ หรือเนื่องจากการผิดสัญญา ในชั้นต้นให้คู่สัญญาพยายามชำระข้อพิพาทหรือความเห็นต่างกันนั้นด้วยการตกลงประนีประนอมกัน เมื่อคู่สัญญาตกลงกันไม่ได้แล้ว ให้เสนอข้อพิพาททั้งปวงนั้นให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด คำชี้ขาดของ

อนุญาตตุลาการให้ถือเป็นยุติเด็ดขาด ซึ่งคู่สัญญาต้องปฏิบัติตาม” ฉะนั้น กระทรวงกลาโหม
อาจจะเลือกดำเนินการตามสัญญาข้อ ๔๔ นี้ก็ได้

(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๑๒