

บันทึก

เรื่อง การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร ๐๑๐๔/๑๔๐๘๐ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมทั้งรายละเอียดตามที่ปรากฏในหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙/๕๘๐๖๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ความว่า เนื่องจากกรมการปกครองได้เคยหารือปัญหาข้อขัดแย้งในการเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๒๕ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ระหว่างอำเภอแม่สะเรียงกับกรมป่าไม้ ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งหนึ่งแล้ว และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและศาลเป็นผู้วินิจฉัยการอุทธรณ์ (เกี่ยวกับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่) ของเจ้าของที่ดินอยู่แล้ว ปัญหาจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย สมควรที่จะได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ก่อน จึงยังไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย สมควรที่จะได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ก่อน จึงยังไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ตามนัยข้อ ๖ (๒)^๑ แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งในเรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตแจ้งไปยังกรมการปกครองและกรมป่าไม้ด้วยว่า หากกรมป่าไม้หรือกรมการปกครองเห็นว่าการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการ ก็อาจเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ตามความในวรรคสองของข้อ ๙ แห่งระเบียบฯ ดังกล่าว

กรมการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นควรมีการวินิจฉัยในเรื่องนี้ จึงเสนอเรื่องมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นต่อไป นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วสั่งให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นต่อไป

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาของเรื่องมีอยู่ว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้มีหนังสือ ด่วน ที่

^๑ ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

มส ๑๙/๒๒๗๘ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ หรือกรรมการปกครองว่า อำเภอมะเริ่งได้เรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๒๔ จากกรมป่าไม้ซึ่งได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยกรมป่าไม้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมต่างๆ ในเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๔๕,๖๒๕ ไร่ เป็นเงิน ๔๔๓,๗๕๐ บาท แต่กรมป่าไม้แจ้งว่ากรมป่าไม้มิได้เป็นเจ้าของที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เป็นเพียงผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เท่านั้น การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ นั้น ก็ได้ส่งค่าธรรมเนียมที่เก็บได้เป็นรายได้แผ่นดิน มิได้เข้ากรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ กรรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยปกติที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรมป่าไม้ซึ่งเป็นผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาที่ดินตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ย่อมได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ ตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่เมื่อกรมป่าไม้ในฐานะผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปจัดหาผลประโยชน์โดยอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นรายได้ ถือว่ากรมป่าไม้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน จึงไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ฉะนั้น กรมป่าไม้จึงต้องมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ เฉพาะที่ดินส่วนที่นำไปจัดหาผลประโยชน์ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในข้อกฎหมายและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางที่ถูกต้อง จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ปัญหาของกรมการปกครองที่หารือมาตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๐๙/๙๗๖๔๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๒๔ นั้น มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเป็น ๒ ประการด้วยกัน

๑. กรมป่าไม้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ ในฐานะเป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖^๒ และมาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่

๒. การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวน

^๒ มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใดมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

แห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ จะถือได้หรือไม่
ว่าเป็นการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับ
ยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.
๒๕๐๘

สำหรับปัญหาในประการแรกนั้น มีข้อควรพิจารณาว่า กรมป่าไม้มีฐานะเป็น
“เจ้าของที่ดิน” ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗
แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ตามความเห็นของกรมการปกครองหรือไม่ เมื่อ
ได้พิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ดังกล่าว
แล้ว คำว่า “เจ้าของที่ดิน” ตามบทนิยามในมาตรา ๖ ได้แก่ “บุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็น
บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็น
กรรมสิทธิ์ของเอกชน” จึงมีปัญหว่ากรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินใน
เขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ ในการวินิจฉัยปัญหานี้ เห็นว่าควรนำประมวลกฎหมายที่ดินมา
พิจารณาประกอบด้วย เพราะมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “บรรดาที่ดิน
ทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนด
ไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่
กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองเป็นผู้ใช้ก็ได้...” โดยนัยแห่ง
บทบัญญัติในมาตรา ๘ นี้ จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรม
ที่ดินไว้ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจหน้าที่ดูแล
รักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติหรือทรัพย์สินของ
แผ่นดิน สำหรับที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.
๒๕๐๗ มีบทบัญญัติในหมวด ๒ ว่าด้วย “การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ” กำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๓๐
โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม
ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติทำนองเดียวกับที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้อธิบดี
กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั่นเองดังเช่นในมาตรา ๑๙^๕ และมาตรา
๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้อธิบดีกรมป่าไม้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

^๔ มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือ
สาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์

๑.ล๑

๑.ล๑

^๕ มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมี
อำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่า
สงวนแห่งชาติได้

^๖ มาตรา ๒๕ เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และรัฐมนตรีแต่งตั้งพนักงาน

สหกรณ์มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือหรือแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เป็นผู้ควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติได้ ดังนั้น จึงเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้ก็เพื่อให้กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบในการควบคุม ดูแลรักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นทรัพยากรของชาติ มิให้มีการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า รวมทั้งเพื่อให้มีการทำนุบำรุงรักษาและสงวนป่าไม้ให้คงสภาพเป็นทรัพยากรของชาติที่สมบูรณ์ตลอดไป การกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวนี้ แตกต่างกับมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราชพัสดุ จึงเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีเพียงควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หาได้มีกรรมสิทธิ์หรือยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงมีอาจะถือได้ว่ากรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามนัยที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามความเห็นของกรมการปกครอง

สำหรับปัญหาในประการที่สองนั้น เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า กรมป่าไม้มิได้เป็นเจ้าของที่ดินและไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้ว การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติจะอยู่ในข่ายได้รับยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามนัยมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่

เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้รื้อถอน แก่ไข หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(๓) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (๒) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(๔) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

^๗ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่ นั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบูรณ์
(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๕

บันทึก

เรื่อง การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร ๐๑๐๔/๑๔๐๘๐ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมทั้งรายละเอียดตามที่ปรากฏในหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙/๕๔๐๖๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ความว่า เนื่องจากกรมการปกครองได้เคยหารือปัญหาข้อขัดแย้งในการเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๒๕ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ระหว่างอำเภอแม่สะเรียงกับกรมป่าไม้ ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งหนึ่งแล้ว และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและศาลเป็นผู้วินิจฉัยการอุทธรณ์ (เกี่ยวกับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่) ของเจ้าของที่ดินอยู่แล้ว ปัญหาจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย สมควรที่จะได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ก่อน จึงยังไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย สมควรที่จะได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ก่อน จึงยังไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ตามนัยข้อ ๖ (๒)^๑ แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งในเรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตแจ้งไปยังกรมการปกครองและกรมป่าไม้ด้วยว่า หากกรมป่าไม้หรือกรมการปกครองเห็นว่าการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการ ก็อาจเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ตามความในวรรคสองของข้อ ๙ แห่งระเบียบฯ ดังกล่าว

กรมการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นควรมีการวินิจฉัยในเรื่องนี้ จึงเสนอเรื่องมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นต่อไป นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วสั่งให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นต่อไป

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัญหาของเรื่องมีอยู่ว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้มีหนังสือ ด่วน ที่

^๑ ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

๑.ล๑

๑.ล๑

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

มส ๑๙/๒๒๗๘ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ หรือกรรมการปกครองว่า อำเภอมะเริ่งได้เรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ๒๕๒๔ จากกรมป่าไม้ซึ่งได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยกรมป่าไม้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๔๕,๖๒๕ ไร่ เป็นเงิน ๔๔๓,๗๕๐ บาท แต่กรมป่าไม้แจ้งว่ากรมป่าไม้มิได้เป็นเจ้าของที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เป็นเพียงผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เท่านั้น การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นั้น ก็ได้ส่งค่าธรรมเนียมที่เก็บได้เป็นรายได้แผ่นดิน มิได้เข้ากรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ชำระภาษีบำรุงท้องที่ กรรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยปกติที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรมป่าไม้ซึ่งเป็นผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาที่ดินตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ย่อมได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ ตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่เมื่อกรมป่าไม้ในฐานะผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้นำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปจัดหาผลประโยชน์โดยอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นรายได้ ถือว่ากรมป่าไม้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน จึงไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ฉะนั้น กรมป่าไม้จึงต้องมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ เฉพาะที่ดินส่วนที่นำไปจัดหาผลประโยชน์ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในข้อกฎหมายและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางที่ถูกต้อง จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ปัญหาของกรมการปกครองที่หารือมาตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๐๙/๙๗๖๔๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๒๔ นั้น มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเป็น ๒ ประการด้วยกัน

๑. กรมป่าไม้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ ในฐานะเป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖^๒ และมาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่

๒. การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวน

^๒ มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใดมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

แห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ จะถือได้หรือไม่
ว่าเป็นการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับ
ยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.
๒๕๐๘

สำหรับปัญหาในประการแรกนั้น มีข้อควรพิจารณาว่า กรมป่าไม้มีฐานะเป็น
“เจ้าของที่ดิน” ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗
แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ตามความเห็นของกรมการปกครองหรือไม่ เมื่อ
ได้พิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ดังกล่าว
แล้ว คำว่า “เจ้าของที่ดิน” ตามบทนิยามในมาตรา ๖ ได้แก่ “บุคคลหรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะเป็น
บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็น
กรรมสิทธิ์ของเอกชน” จึงมีปัญหว่ากรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินใน
เขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ ในการวินิจฉัยปัญหานี้ เห็นว่าควรนำประมวลกฎหมายที่ดินมา
พิจารณาประกอบด้วย เพราะมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “บรรดาที่ดิน
ทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนด
ไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่
กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองเป็นผู้ใช้ก็ได้...” โดยนัยแห่ง
บทบัญญัติในมาตรา ๘ นี้ จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรม
ที่ดินไว้ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจหน้าที่ดูแล
รักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติหรือทรัพย์สินของ
แผ่นดิน สำหรับที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.
๒๕๐๗ มีบทบัญญัติในหมวด ๒ ว่าด้วย “การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ” กำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๓๐
โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม
ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติทำนองเดียวกับที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้อธิบดี
กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั่นเองดังเช่นในมาตรา ๑๙^๕ และมาตรา
๒๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้อธิบดีกรมป่าไม้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

^๔ มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือ
สาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์

๑.ล๑

๑.ล๑

^๕ มาตรา ๑๙ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมี
อำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่า
สงวนแห่งชาติได้

^๖ มาตรา ๒๕ เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และรัฐมนตรีแต่งตั้งพนักงาน

สหกรณ์มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือหรือแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เป็นผู้ควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติได้ ดังนั้น จึงเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้ก็เพื่อให้กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบในการควบคุม ดูแลรักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นทรัพยากรของชาติ มิให้มีการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า รวมทั้งเพื่อให้มีการทำนุบำรุงรักษาและสงวนป่าไม้ให้คงสภาพเป็นทรัพยากรของชาติที่สมบูรณ์ตลอดไป การกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวนี้ แตกต่างกับมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ จึงเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีเพียงควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หาได้มีกรรมสิทธิ์หรือยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงมีอาจะถือได้ว่ากรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามนัยที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามความเห็นของกรมการปกครอง

สำหรับปัญหาในประการที่สองนั้น เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า กรมป่าไม้มิได้เป็นเจ้าของที่ดินและไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้ว การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติจะอยู่ในข่ายได้รับยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามนัยมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่

เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกจากป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้งดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏหรือเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) สั่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้รื้อถอน แก่ไข หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายในเวลาที่กำหนดให้

(๓) ยึด ทำลาย รื้อถอน แก่ไขหรือทำประการอื่น เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม (๒) ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่หาตัวไม่พบ

ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าว และได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ได้ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อชดใช้ค่าใช้จ่ายนั้น และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินนั้นโดยอนุโลม

(๔) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

^๗ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่ นั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบูรณ์
(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๕