

บันทึก

เรื่อง การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในนิคมสหกรณ์ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
(ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในนิคมสหกรณ์ที่อยู่ใน
เขตป่าสงวนแห่งชาติ มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๖
และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือไม่)

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๙/๓๐๓๕๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๒๙ และ ที่ มท ๐๔๐๙/๓๓๗๖๓ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพรได้มีหนังสือ ที่ ชพ ๕๑๐๒/๑๐๔ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ทราหรือกรมการปกครองว่า จังหวัดชุมพรได้รับรายงานจากอำเภอหลังสวนและ อำเภอปะทิวว่า กรมป่าไม้ได้ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตสิทธิทำกิน (สทก.) และกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ได้มอบป่าสงวนแห่งชาติป่าน้ำตกกะเปาะ อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ให้นิคม สหกรณ์รับไปดำเนินการจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกินระยะยาว โดยกรมป่าไม้และนิคมสหกรณ์ได้ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าเช่าอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิคมสหกรณ์ปะทิวได้มีประกาศว่าได้ ปรึกษากับอำเภอปะทิวแล้ว แนะนำว่าผู้ครอบครองที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ปะทิวไม่ต้องแจ้งที่ดิน และไม่ต้องชำระค่าภาษีบำรุงท้องที่ โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่หาก สมาชิกสหกรณ์ประสงค์จะเสียภาษีบำรุงท้องที่ก็ได้ ส่วนอำเภอหลังสวนมีความเห็นว่า พื้นที่ ดังกล่าวยังต้องอาศัยภาษีบำรุงท้องที่เข้าไปช่วยพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งถนนและสะพาน จึงไม่ เป็นธรรมดาแก่พื้นที่ที่อยู่นอกเขตป่าสงวนหรือนิคมสหกรณ์ที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ทุกปี อำเภอ หลังสวนเห็นว่าแม้ราษฎรจะไม่ได้กรรมสิทธิ์แต่ได้ครอบครองอยู่ จึงต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตาม มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

จังหวัดชุมพรเห็นว่า ตามมาตรา ๗ ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วน มาก ที่ มท ๐๓๐๙/ว.๒๙๒ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ เรื่อง การสำรวจรายชื่อเจ้าของที่ดิน เพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ ข้อ ๓ กำหนดว่า ป่าสงวนแห่งชาติโดยทั่วไปไม่ต้องทำการสำรวจเพื่อ จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ เว้นแต่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุমัติรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรอนุญาตให้บุคคลเข้าไปทำประโยชน์หรืออาศัยชั่วคราวตามมาตรา ๑๖^๒ แห่ง

^๑มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใด มีหน้าที่เสียภาษีบำรุง ท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

^๒มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำ ประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่ เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่เห็นสมควรก็ได้

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้ทำการสำรวจเพื่อจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้น ในกรณีที่กรมป่าไม้ได้ออกเอกสารสิทธิทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ และให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับไปดำเนินการจัดสรรให้ราษฎรเช่าทำกินระยะยาวดังกล่าว ถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวเข้าไปทำประโยชน์หรืออาศัยชั่วคราวตามข้อ ๓ ที่อ้างถึง จึงต้องทำการสำรวจเพื่อจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ตามมาตรา ๖^๓ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

กรมการปกครองเห็นว่าที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากนำไปในกิจการของรัฐหรือสาธารณะโดยมิได้หาประโยชน์ ย่อมได้รัยยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘^๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่ตามข้อเท็จจริงที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพรหรือมานี้ ได้มีการนำป่าสงวนแห่งชาติไปจัดหาประโยชน์โดยจัดให้ราษฎรเข้าไปมีสิทธิทำกินและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม จึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๘ (๒) และต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นว่าการที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นั้น กรมป่าไม้เป็นเพียงผู้ควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น มิใช่ “เจ้าของที่ดิน” และไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ กรมการปกครองจึงเห็นว่าผู้ที่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าไปทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นรูปของเอกชนทั่ว ๆ ไป หรือในรูปของสมาชิกนิคมสหกรณ์ก็ตาม ย่อมอยู่ในฐานะเป็นผู้ครอบครองอยู่ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน จึงเป็น “เจ้าของที่ดิน” และมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรมการปกครองจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ควรละไม่เก็บสปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับแร่ ดินขาวหรือหินแล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุบัญญัติรัฐมนตรี

“มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

๑ล๑

๑ล๑

“มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมิได้หาผลประโยชน์

๑ล๑

๑ล๑

ให้ความเห็นว่า ความเห็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพรและกรมการปกครองดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง ผู้ใดเป็นผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ในกรณีดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗^๔ ได้แก่ ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งตามมาตรา ๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ คำว่า “เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า “บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน”

สำหรับกรณีของปัญหาที่หารือมานี้เป็นกรณีที่นิคมสหกรณ์ได้รับอนุญาตจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้นำที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนไปจัดทำเป็นนิคมสหกรณ์ได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และนิคมสหกรณ์ดังกล่าวได้นำที่ดินนั้นไปจัดให้สมาชิกนิคมสหกรณ์ไปทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้โดยการชำระค่าธรรมเนียมและค่าเช่าที่ดินที่เข้าไปทำประโยชน์นั้นแก่นิคมสหกรณ์ซึ่งการเข้าไปทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในกรณีนี้หากปรากฏว่าผู้เข้าทำประโยชน์ (สมาชิกนิคมสหกรณ์) ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ สมาชิกผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ นิคมสหกรณ์ผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ และมีสิทธิที่จะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๐^๘แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ต่อไป ซึ่งการเข้าไปทำประโยชน์ในกรณีนี้ โดยข้อเท็จจริงจะต้องมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่จริง และนอกจากนั้นการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในกรณีนี้ก็มีลักษณะเป็นการเข้าไปครอบครองอยู่ในที่ดินเพื่อทำประโยชน์โดยมีเจตนาจะยึดเพื่อตนตามความหมายของคำว่า “ครอบครอง” ตามมาตรา

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๗มาตรา ๑๑ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

^๘มาตรา ๔๐ สมาชิกนิคมสหกรณ์ซึ่งได้ปฏิบัติการถูกต้องตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่งแล้ว จะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่

๑๓๖๗^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ดังนั้น การเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน ในกรณีนี้จึงเป็นการ “ครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน” ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจึงอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้ หากพิจารณาตามข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แล้วก็จะเห็นว่า ที่ดินที่ได้ใช้ในการทำประโยชน์ดังกล่าวมิใช่เป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะโดยมิได้หาผลประโยชน์ อันจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๘ (๒)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ เพราะในกรณีนี้สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้ครอบครองอยู่ในที่ดินและทำประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐหรือสาธารณะ แต่เป็นการครอบครองอยู่ในที่ดินและทำประโยชน์โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ตนเองได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เพื่อนำหนังสือดังกล่าวไปใช้ในการขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน อันแสดงถึงการมีกรรมสิทธิ์ของตนในที่ดินนั้นต่อไป ดังนั้น การครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีนี้จึงไม่อยู่ในข้อยกเว้นดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ การที่สมาชิกนิคมสหกรณ์ได้เข้าไปทำประโยชน์ในนิคมสหกรณ์ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ จึงเป็นการครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนผู้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็น “เจ้าของที่ดิน” ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ และมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(ลงชื่อ) ประเสริฐ นาสกุล

(นายประเสริฐ นาสกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔

^๙มาตรา ๑๓๖๗ บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนท่านว่าบุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)