

บันทึก

เรื่อง การยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ในการโอนอสังหาริมทรัพย์
ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง
พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง
(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๑/๑๘๐๙๘ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมที่ดินได้ส่งใบแจ้งหนี้ค่าธรรมเนียมที่ดินและค่าใช้จ่ายไปยังกรมชลประทานและกรมทางหลวงเพื่อเบิกจ่ายเป็นรายได้ของแผ่นดิน กรมชลประทานและกรมทางหลวงได้ส่งคืนใบแจ้งหนี้ค่าธรรมเนียมที่ดินที่กรมที่ดินส่งไปเบิกโดยให้เหตุผลว่า การโอนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานและทางหลวงได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ตามมาตรา ๑๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ และตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กรมที่ดินจึงหารือไปยังกรมชลประทานและกรมทางหลวงขอให้ทบทวนเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม

^๑พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๑ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง โดยมีได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์

^๒พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอ หรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้ โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมาย และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

ดังกล่าว โดยแจ้งความเห็นของกรมที่ดินว่า ค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมายนั้นน่าจะหมายถึงค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ในขั้นตอนของการจดทะเบียนโอนเท่านั้น เช่น ค่าคำขอจดทะเบียนแบ่งขาย และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนขาย ส่วนค่าคำขอรังวัดแบ่งขาย ค่าออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ค่าออกโฉนดที่ดิน ค่าหลักเขตที่ดิน และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนของการจดทะเบียนขายไม่ได้รับการยกเว้น

กรมทางหลวงแจ้งว่า ค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หมายความว่าค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ในขั้นตอนของการจดทะเบียนโอนตามความเห็นของกรมที่ดิน

กรมชลประทานแจ้งว่า ได้พิจารณาทบทวนแล้วเห็นว่าค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ น่าจะหมายถึง ค่าคำขอรังวัดแบ่งขาย ค่าออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ค่าออกโฉนดที่ดิน ค่าหลักเขต และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่จะต้องกระทำประกอบเป็นขั้นตอนทั้งหมดของการจดทะเบียนโอนให้สมบูรณ์ด้วยเพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้การโอนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการชลประทานไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอันจะเป็นภาระแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกทางราชการบังคับซื้อหรือโอนมาเป็นดินของรัฐ และได้อ้างมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๑๓ ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ ๑ ว่า “ทางราชการควรออกค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ค่าธรรมเนียมในการแบ่งหักที่ดิน ค่าใช้จ่ายของเจ้าพนักงานรังวัด ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และค่าภาษีบำรุงท้องที่ เฉพาะเนื้อที่ส่วนที่ทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์นับแต่วันที่ทางราชการเริ่มดำเนินการเข้าไปใช้ที่ดินนั้น ๆ ให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกนำที่ดินไปใช้ในราชการ” ซึ่งจากมติของคณะรัฐมนตรีนี้ส่วนราชการจึงต้องจัดงบประมาณมาเบิกหักผลส่งอันเป็นภาระในด้านการปฏิบัติงาน ดังนั้น ค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ น่าจะหมายความว่ารวมถึงค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ทุกขั้นตอนจนกว่าจะทำการโอนเสร็จสิ้น

กรมที่ดินเห็นว่า

๑. มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบทยกเว้นกฎหมายอื่น การตีความต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้น การที่ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ในการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง โดยมีได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์” จึงต้องตีความว่าให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและอากรแสตมป์เฉพาะในขั้นตอนของการจดทะเบียนโอนเท่านั้น เช่น ค่าคำขอจดทะเบียน และค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน ส่วน ค่าคำขอรังวัดแบ่งขาย ค่าออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ค่าออกโฉนดที่ดินและค่าหลักเขต เป็นเรื่องของการรังวัดและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมิใช่ขั้นตอนของการจดทะเบียนโอน จึงไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๑๓ ที่กำหนดให้ทางราชการออกค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกนำที่ดินไปใช้ในราชการนั้น มิได้หมายความว่าให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าว เพียงแต่กำหนดให้ทางราชการออกค่าธรรมเนียมแทนเจ้าของที่ดินเท่านั้น

๒. มาตรา ๑๑ แห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติว่า “ในการโอน...ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์” ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดแจ้งแล้วว่ากฎหมายมาตรานี้มุ่งถึงการโอนเท่านั้น เพราะการโอนจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ด้วย ส่วนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือการแบ่งแยกไม่จำเป็นต้องเสียค่าอากรแสตมป์แต่อย่างใด

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่หน่วยงานดังกล่าวจะต้องถือปฏิบัติและจัดตั้งงบประมาณเพื่อการนั้น ดังนั้น เพื่อความถูกต้องจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่า การให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ในการโอนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ หมายถึงการยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ในขั้นตอนของการจดทะเบียนโอน เช่น ค่าค่าจดทะเบียนแบ่งขาย และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนขายเท่านั้น หรือจะรวมถึงค่าขอรังวัดแบ่งขายค่าออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ค่าออกโฉนดที่ดิน ค่าหลักเขตที่ดิน และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) แล้ว เห็นว่า เดิมพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.๒๔๘๕ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๓๐ มิได้มีบทบัญญัติเรื่องการยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์สำหรับการโอนอสังหาริมทรัพย์ไว้แต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๑๓ เรื่อง การแก้ไขความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินที่ถูกนำที่ดินไปใช้ในราชการ กำหนดว่าทางราชการควรออกค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ค่าธรรมเนียมในการแบ่งหักที่ดิน ค่าใช้จ่ายของพนักงานรังวัด ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและทำนิติกรรม และค่าภาษีบำรุงท้องที่ เฉพาะเนื้อที่ส่วนที่ทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์นับแต่วันที่ทางราชการเริ่มดำเนินการเข้าไปใช้ที่ดินนั้น ๆ ให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกนำที่ดินไปใช้ราชการ ดังนั้น กรมชลประทานจึงได้จ่ายค่าธรรมเนียมในส่วนนี้แทนเจ้าของที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ต่อมา พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๓๐ ได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑^๑โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่า ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และในการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมิได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การโอนอสังหาริมทรัพย์เป็นนิติกรรมอย่างหนึ่ง ดังนั้น ค่าธรรมเนียมและค่าอากร

^๑โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

แสดงปีในการโอนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง จึงหมายความว่าถึงค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามข้อ ๒ (๗) (ก)^๔ แห่งกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๓๒) พ.ศ.๒๕๒๒ ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ เท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมไปถึงค่าธรรมเนียมในขั้นตอนก่อนที่จะมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยที่กรณีนี้เป็นการตกลงซื้อขายกันตามปกติจึงต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับเอกชนต่อเอกชน คือในกรณีที่มิได้มีการขายที่ดินทั้งแปลง ผู้ขายย่อมมีหน้าที่ในการดำเนินการขอรังวัดที่ดินเพื่อแบ่งแยกโฉนดให้เรียบร้อยก่อนทำการจดทะเบียนขายให้แก่ผู้ซื้อ และจำเป็นต้องอยู่เองที่ผู้ขายจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เอง และหากกฎหมายประสงค์จะให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ด้วย ก็น่าที่จะบัญญัติไว้ให้ชัดเจนว่าประสงค์จะยกเว้นค่าธรรมเนียมใดบ้างเช่นเดียวกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๑๓ ดังกล่าวแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ในการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมิได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หมายถึงค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ในขั้นตอนการจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ คือ ค่าคำขอจดทะเบียน และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอนขายเท่านั้น ส่วนค่าธรรมเนียมในการดำเนินการก่อนหน้านี้ไม่ถือว่าอยู่ในขั้นตอนของการโอนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๓๐

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔

^๔กฎกระทรวง (ฉบับที่ ๓๒) พ.ศ.๒๕๒๒ ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗

ข้อ ๒ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(ก) ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์เรียกตามจำนวนทุนทรัพย์ ร้อยละ ๒

๑.ล๑

๑.ล๑