

บันทึก

เรื่อง การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็น
สาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ (กรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๗/๙๖๔๑ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรี กรณีกระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอขอให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย(ปตท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคประเภทหนึ่ง และได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือน และที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการค้าอุตสาหกรรม ดำเนินการในลักษณะของการ ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรม มิใช่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือ สาธารณูปการที่ต้องมีลักษณะของการประกอบกิจการที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนด้าน สาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการโดยตรงเหมือนรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือ สาธารณูปการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มิได้ บัญญัติให้การปิโตรเลียมฯ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ แม้ท้ายพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมฯ ที่หมายเหตุระบุเหตุผลของการประกาศใช้ พระราชบัญญัตินี้ว่า เนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้าน สาธารณูปโภคประเภทหนึ่ง.... ก็ยังถือไม่ได้ว่าการปิโตรเลียมฯ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการ สาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ เพราะรัฐวิสาหกิจใดจะมีลักษณะของการประกอบกิจการใน ลักษณะใด ต้องมีกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหรือดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไว้ ในกฎหมายอย่างชัดแจ้ง อาทิ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา และการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบโดยการประปา นครหลวงเป็นกิจการสาธารณูปโภค...” หรือพระราชบัญญัติการประกาศส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดย ย่อว่า “กปภ” และให้เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา... เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณูปโภค...” หรือพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วน ภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๘ บัญญัติว่า “การผลิตจัดให้ได้มา จัดส่งและจำหน่ายพลังงาน ไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภค...” เป็นต้น ประกอบกับได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๒/๗๕๒๕ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๗ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗ เห็นชอบกับการกำหนดนโยบายการบริหารงานและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ และมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายตามความเห็นของ

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสนอ จากนโยบายการบริหารงานและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้กำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐประเภทอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามเพื่อให้การพิจารณาปัญหาการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีความละเอียดชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้รายละเอียดข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า

๑. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการหรือไม่

๒. การกำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินจะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗ เรื่องนโยบายการบริหารงานและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ และมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายหรือไม่

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรรมการปกครอง) กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยแล้วมีความเห็นดังนี้

(๑) สำหรับปัญหาที่ว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการหรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐวิสาหกิจใดเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการหรือไม่ ต้องพิจารณาจากลักษณะในการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นสำคัญ กิจการที่จะเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการจะต้องมีลักษณะของการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงว่าเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการก็อาจเป็นสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการได้ กรณีของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยนั้น โดยที่ทำการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์^๑ ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียมฯ เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศโดยคำนึงถึงประโยชน์ของ

^๑ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการปิโตรเลียมขึ้นเรียกว่า “การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “ปตท.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน

รัฐและประชาชน และคำว่า “ธุรกิจปิโตรเลียม”^๒ หมายความว่า การสำรวจ พัฒนา ผลิต จัดหา ฯลฯ และจำหน่ายปิโตรเลียม และ “ปิโตรเลียม”^๓ หมายความว่า น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว สารพลอยได้ ฯลฯ การประกอบกิจการผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจึงมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นการทั่วไปอันมีลักษณะเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งข้อความในเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย^๔ ก็ยืนยันด้วยว่า การประกอบธุรกิจปิโตรเลียม

^๒ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ธุรกิจปิโตรเลียม” หมายความว่า การสำรวจ พัฒนา ผลิต จัดหากัน สะสม สำรอง เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก ขนส่ง ซื้อ ขาย และจำหน่ายปิโตรเลียม ตลอดจนประกอบอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ปิโตรเลียม” หมายความว่า ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและให้หมายความรวมถึงน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ปิโตรเลียม” หมายความว่า น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซธรรมชาติเหลว สารพลอยได้ และสารประกอบไฮโดรคาร์บอนอื่นๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและอยู่ในสภาพอิสระ ไม่ว่าจะ มีลักษณะเป็นของแข็ง ของหนืด ของเหลว หรือก๊าซและให้หมายความรวมถึงบรรดาไฮโดรคาร์บอนหนักที่อาจนำขึ้นมาจากแหล่งโดยตรงโดยใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี แต่ไม่หมายความรวมถึงถ่านหิน หินน้ำมันหรือหินอื่นที่สามารถนำมากลั่นเพื่อแยกเอาน้ำมันด้วยการใช้ความร้อนหรือกรรมวิธีทางเคมี

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า น้ำมันปิโตรเลียมดิบ น้ำมันเบนซินน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่นและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่นที่ใช้เป็นเชื้อเพลิง หรือเป็นสิ่งหล่อลื่นกับทั้งให้รวมถึงน้ำมันหรือสิ่งอื่นที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นสิ่งหล่อลื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่หน่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสำรวจ ผลิต ขนส่ง และจำหน่ายปิโตรเลียมที่เป็นของทางราชการยังมีขนาดไม่เหมาะสม โดยกระจัดกระจายขึ้นอยู่กับส่วนราชการและองค์การของรัฐหลายแห่งเป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สมควรรวมหน่วยปฏิบัติงานดังกล่าวบาง

เป็นกิจการด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ นอกจากนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓ (๘)^๔ ยังบัญญัติว่า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค

(๒) สำหรับปัญหาที่ว่า การกำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินจะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗ เรื่องนโยบายการบริหารงานและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ และมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗ เป็นมติของคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาที่กระทรวงการคลังเสนอเกี่ยวกับนโยบายการบริหารและแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจและมาตรการเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการควบคุมนโยบายการบริหารและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เท่านั้น การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นไม่ได้จัดแบ่งตามลักษณะของการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยตรงแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การกำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินจึงไม่เป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและการกำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

หน่วยและจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม ตั้งแต่การสำรวจหาปิโตรเลียมไปจนถึงการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๔ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

๑.ล๑

๑.ล๑

(๘) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

๑.ล๑

๑.ล๑

รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๓๓