

บันทึก

เรื่อง การยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ (กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถยนต์และให้เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์)

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๗๐๐๐/๒๕๑๕๕ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรุงเทพมหานครได้ตรวจพบว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้นำที่ดินบริเวณรอบเมือง ชอย ๒ และชอย ๓ ถนนพระรามที่ ๖ ตัดใหม่ เขตปทุมวัน เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ๒ งาน ๑๐ ตารางวา ออกให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ และที่ดินบริเวณสถานีรถไฟกรุงเทพเดิมใช้เป็นที่จอดรถของการรถไฟโดยไม่เก็บค่าบริการ ต่อมาได้ได้ออกให้เอกชนเช่าเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถ

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า กรณีการรถไฟนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าเพื่อจัดหาผลประโยชน์นั้น เมื่อพิจารณาอำนาจของการรถไฟตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๙ (๑)^๑ การรถไฟมีอำนาจให้เช่าหรือดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ เช่น การให้เช่าที่ดินเพื่อใช้เป็นที่จอดรถยนต์สำหรับผู้มาใช้บริการรถไฟ แต่มาตรา ๙ (๒)^๒ บัญญัติว่า การรถไฟมีอำนาจจะให้เช่าหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ซึ่งบัญญัติไว้กว้าง ๆ เป็นการทั่วไปไม่กำหนดเฉพาะว่าจะต้องเป็นกิจการรถไฟ อันแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าอำนาจกระทำการของการรถไฟตามมาตรา ๙ มีทั้งส่วนที่เป็นกิจการรถไฟและที่ไม่ใช่กิจการรถไฟเช่น การให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์

สำหรับข้อความที่ว่า “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ” ตามมาตรา ๘ (๗)^๓ แห่ง

^๑ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่ายหรือดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๓ พระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๘ เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือ

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ หมายถึง “ที่ดินที่ใช้ในกิจการรถไฟ” เท่านั้น หากกฎหมายประสงค์จะให้รวมถึงที่ดินที่ไม่ใช้ในกิจการรถไฟก็ต้องบัญญัติไว้ชัดเจนทำนองเดียวกับ มาตรา ๘ (๕)^๔ “ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัดไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือศาลเจ้า โดยมีได้หาผลประโยชน์” นอกจากนี้ตามมาตรา ๘ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะโดยมิได้หาผลประโยชน์” ก็แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าถึงแม้จะเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่ดินของรัฐ หากนำไปใช้หาผลประโยชน์แล้วก็จะไม่ได้รับการยกเว้นที่จะมีต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่เช่นกัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น กรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า ที่ดินของการรถไฟที่ให้เอกชนเช่าเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถยนต์ถือว่าเป็นกิจการรถไฟได้รับยกเว้นมีต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๘ (๗)^๖ แต่กรณีที่มีการรถไฟนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์หาผลประโยชน์ถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้ในกิจการรถไฟอันจะได้รับการยกเว้นมีต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามนัยมาตรา ๘ (๗)^๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ การรถไฟจึงมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่และมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ (แบบ ก.บ.ท.๕) ตามมาตรา ๒๔^๘ ประกอบกับมาตรา ๒๖^๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่

สาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัดไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือที่ศาลเจ้าโดยมิได้หาผลประโยชน์

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

(๘) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๘ พระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๒๔ ให้เจ้าของที่ดินซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเป็นรายแปลงตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในกรณีที่ดินอยู่นอกเขตเทศบาล เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรจะกำหนดให้เจ้าพนักงานสำรวจทำการสำรวจแล้วยื่นแบบแสดงรายการที่ดินแทนเจ้าของที่ดินเป็นรายแปลงที่ทำการสำรวจก็ได้

^๙ พระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

พ.ศ. ๒๕๐๘ กรุงเทพมหานครจึงได้มีหนังสือแจ้งให้การรถไฟยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินส่วนที่การรถไฟให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ แต่การรถไฟได้มีหนังสือชี้แจงต่อกรุงเทพมหานครว่า การที่การรถไฟได้นำที่ดินออกให้เอกชนเช่าเพื่อหาผลประโยชน์นั้นถือว่าได้กระทำไปในขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๖ (๒)^{๑๐} และมาตรา ๙ (๒)^{๑๑} จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๘ (๗)^{๑๒} “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า การท่าเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ” โดยไม่มีข้อยกเว้นเป็นอย่างอื่น หรือระบุว่าต้องนำที่ดินไปใช้ในกรณีเกี่ยวกับการเดินรถเท่านั้นที่ไม่ต้องเสียภาษี

จากกรณีที่กรุงเทพมหานครและการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความเห็นไม่สอดคล้องต้องกันในเรื่องการยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ กรุงเทพมหานครจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่า ที่ดินของการรถไฟที่นำออกให้เอกชนเช่าเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถยนต์และที่ดินที่นำออกให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ทั้งสองกรณี นั้น จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่หรือไม่ และความเห็นของกรุงเทพมหานครข้างต้นถูกต้องหรือไม่ประการใด เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่การรถไฟให้เอกชนเช่าจำนวนสองแปลงตามปัญหาข้อหารือ นั้น ที่ดินแปลงที่หนึ่งบริเวณรองเมืองซอย ๒ และซอย ๓ ถนนพระรามที่ ๖ ตัดใหม่ เขตปทุมวัน เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ๒ งาน ๑๐ ตารางวา ซึ่งเดิมเป็นโรงพิมพ์ของการรถไฟ การรถไฟได้ให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยการรถไฟมิได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นในกิจการของการรถไฟ ส่วนที่ดินแปลงที่สอง บริเวณสถานีรถไฟกรุงเทพเดิมใช้เป็นที่จอดรถของการรถไฟ ได้ให้เอกชนเช่าเพื่อหาประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถ ผู้ซึ่งนำรถมา

มาตรา ๒๖ ถ้าเจ้าของที่ดินเป็นนิติบุคคล ให้ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นของนิติบุคคลนั้น มีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๔

^{๑๐} พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

จุดในบริเวณดังกล่าวประกอบด้วยผู้มาใช้บริการรถไฟและผู้ที่มีได้ใช้บริการรถไฟ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ที่ดินใดจะเป็น “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ” หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะและวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินว่าเป็นกิจการรถไฟหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟหรือไม่เป็นแต่ละกรณีไปสำหรับที่ดินแปลงที่หนึ่งที่การรถไฟให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยการรถไฟมิได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ในการรถไฟแต่อย่างใด จึงมิใช่เป็นการใช้ที่ดินในกิจการรถไฟโดยตรงหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟและไม่อาจถือได้ว่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟตามมาตรา ๘ (๗)^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๕๖ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ดังนั้น การรถไฟซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินจึงต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังกล่าวเมื่อการรถไฟมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ การรถไฟจึงต้องยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๒๔^{๑๔} ประกอบกับมาตรา ๒๖^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนที่ต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินอยู่แล้ว การรถไฟย่อมไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีก ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๘ (๘)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ

สำหรับที่ดินแปลงที่สองที่การรถไฟได้ให้เอกชนเช่าเพื่อหาประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถนั้น เห็นว่า โดยที่ที่ดินดังกล่าวอยู่ในบริเวณสถานีรถไฟกรุงเทพและลักษณะและวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินการก็เพื่อให้ผู้มาใช้บริการรถไฟใช้เป็นที่พักจอดรถยนต์ จึงถือได้ว่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ ดังนั้น การรถไฟจึงไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินแปลงนี้ตามนัยมาตรา ๘ (๗)^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ฯ และเมื่อการรถไฟไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ การรถไฟจึงไม่ต้องยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๓

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)