

บันทึก

เรื่อง การต่ออายุสัญญาสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นในเขตจังหวัดกระบี่

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๓.๕/๑๐๗๓๕ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจังหวัดกระบี่แจ้งว่า บริษัท พีพี คาบาน่า ๑๙๙๑ จำกัด ผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่นในเขตท้องที่จังหวัดกระบี่ ซึ่งจะหมดอายุสัญญาในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ นี้ ขอต่ออายุสัญญาอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจังหวัดกระบี่พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อประโยชน์ของทางราชการควรพิจารณาข้อเสนอของบริษัท พีพี คาบาน่า ๑๙๙๑ จำกัด จึงขอหารือว่าคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นจังหวัดกระบี่สามารถต่ออายุสัญญาอนุญาตจัดเก็บรังนกอีแอ่นได้หรือไม่

โดยที่ในเรื่องนี้มีความเห็นเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้ที่จะเก็บรังนกอีแอ่นที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้จะต้องเป็นผู้ได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น และการขอรับสัมปทานในแต่ละจังหวัดให้ทำโดยการประมูลเงินอากรตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนด ดังนั้น เมื่อสัญญาสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ การให้สัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นใหม่ต้องกระทำโดยการประมูลเงินอากรตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการจะให้สัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นแก่บริษัท พีพี คาบาน่า ๑๙๙๑ จำกัด โดยต่อสัญญาสัมปทานเดิมมิได้

แนวทางที่สอง เห็นว่า บริษัท พีพี คาบาน่า ๑๙๙๑ จำกัด ได้รับสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นปัจจุบันโดยการประมูลเงินอากร และได้รับสัญญาสัมปทาน ๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ จึงถือได้ว่าบริษัท พีพี คาบาน่า ๑๙๙๑ จำกัด เป็นผู้ได้รับสัมปทานจากการประมูลเงินอากร ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขกำหนดให้ต่อสัญญาสัมปทานให้แก่บริษัท พีพี คาบาน่า ๑๙๙๑ จำกัด ซึ่งได้รับสัมปทานการเก็บรังนกอีแอ่นจากการประมูลเงินอากรครั้งแรกได้ตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า การต่อสัญญาสัมปทานเดิมไม่ถือเป็นการให้สัมปทานโดยการประมูลเงินอากรตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนดเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการประมูลเงินอากรเท่านั้น ไม่อาจกำหนดให้มีการต่อสัญญาสัมปทานเดิมได้ ดังนั้น การให้สัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นครั้งต่อไปจึงต้องกระทำโดยการประมูลเงินอากร ไม่สามารถต่อสัญญาสัมปทานเดิมได้ตามแนวทางที่หนึ่ง

เนื่องจากเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอหารือว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยข้างต้นถูกต้องหรือไม่ ประการใด เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นจังหวัดกระบี่ และจังหวัดอื่น ๆ ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและกรมสรรพากร) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นว่า เดิมบทบัญญัติในมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้กำหนดให้ผู้ที่จะเก็บรั้งนกอีแอ่นต้องได้รับอนุญาตและเสียเงินอากรตามวิธีการซึ่งจะได้กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาสัมปทานเดิมออกไปได้อีก หากเห็นว่าผู้รับอนุญาตปฏิบัติการได้ผลดีเป็นที่เรียบร้อยและเชื่อว่าจะปฏิบัติการต่อไปให้ได้ผลดียิ่งขึ้น โดยจะกำหนดระยะเวลาการต่ออายุสัญญาได้คราวละไม่เกินห้าปี รวมทั้งจะกำหนดจำนวนเงินอากรและประโยชน์อย่างอื่นเท่าเดิมหรือสูงขึ้นตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ อันมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ โดยในมาตรา ๑๔^๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สัมปทานไว้อย่างชัดเจนว่า ให้กระทำโดยการประมูลเงินอากรตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกอีแอ่นประกาศกำหนด ทั้งนี้ โดยมีได้มีบทบัญญัติกำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาสัมปทานเดิมออกไปได้เช่นเดียวกับบทบัญญัติในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ที่ไม่ประสงค์จะให้มีการต่ออายุสัญญาสัมปทานเดิมได้อีกต่อไป หากแต่ประสงค์จะให้มีการประมูลเงินอากรในทุกครั้งที่จะมีการให้สัมปทานดังกล่าว

จากข้อเท็จจริงตามกรณีที่ทำหรือมานี้ปรากฏว่า สัญญาสัมปทานของบริษัท พีพี คาบาน่า ๑๙๙๑ จำกัด เป็นสัญญาที่ได้ทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น

^๑ มาตรา ๗ ผู้ใดจะเก็บรั้งนกอีแอ่นบนดาดที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะ ต้องได้รับอนุญาตและเสียเงินอากรตามวิธีการ ซึ่งจะได้กำหนดโดยกฎกระทรวง

^๒ ข้อ ๖ ก่อนที่สัญญาตามข้อ ๕ จะสิ้นสุดลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่าผู้รับอนุญาตปฏิบัติการได้ผลดีเป็นที่เรียบร้อยและเชื่อว่าจะปฏิบัติการต่อไปให้ได้ผลดียิ่งขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุญาตให้ต่ออายุสัญญาเดิมออกไปได้อีกเป็นคราว ๆ มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกินห้าปี โดยกำหนดจำนวนเงินอากรและประโยชน์อย่างอื่นเท่าเดิมหรือสูงขึ้นตามที่เห็นสมควรก็ได้

^๓ มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ผู้ใดเก็บรั้งนกที่มีอยู่ตามธรรมชาติบนเกาะหรือในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับสัมปทานจากคณะกรรมการ

การขอรับสัมปทานในแต่ละจังหวัดให้ทำโดยการประมูลเงินอากรตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนด

พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว หากแต่ผู้รับสัมปทานยังสามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้โดยอาศัยบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๔๔๐ ที่กำหนดรองรับให้ผู้ได้รับอนุญาตโดยมีสัญญาที่ทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับและสัญญาดังกล่าวยังไม่สิ้นอายุสามารถเก็บรังนกตามสัญญานั้นต่อไปได้จนกว่าสัญญาจะสิ้นอายุ ดังนั้น เมื่ออายุสัญญาสัมปทานดังกล่าวสิ้นสุดลง การให้สัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นใหม่จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๔๔๐ คือ จะต้องมีการประมูลเงินอากรตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นประกาศกำหนด ไม่อาจต่ออายุสัญญาสัมปทานตามกรณีนี้ที่หารือมานี้ได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๓

^๔ มาตรา ๓๓ ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ โดยมีสัญญาที่ทำไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและสัญญาดังกล่าวยังไม่สิ้นอายุ เก็บรังนกตามสัญญานั้นต่อไปได้จนกว่าสัญญาจะสิ้นอายุโดยให้ถือว่าเป็นผู้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับโดยอนุโลม

นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกชำระอากรหรือเงินอื่นใดตามสัญญาตามวรรคหนึ่งให้แก่อธิบดีกรมสรรพากรตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในสัญญานั้น

เงินอากรหรือเงินอื่นใดตามสัญญาตามวรรคหนึ่งที่ถึงกำหนดชำระในวันหรือหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้อธิบดีกรมสรรพากรจัดสรรเงินดังกล่าวให้แก่จังหวัดตามที่ระบุไว้ในสัญญานั้น

ให้นำมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับแก่การจัดสรรเงินของอธิบดีกรมสรรพากรตามวรรคสามโดยอนุโลม