

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง สถานะและการได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน
ของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด

จัดทำโดย

นายธีระเดช เดชบุญ

ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานคดีภาษี สำนักงานกฎหมายและคดี

สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ ๑๖

สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง สถานะและการได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน
ของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด

จัดทำโดย

นายธีระเดช เดชบุญ

ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานคดีภาษี สำนักงานกฎหมายและคดี

สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ ๑๖

สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ แนวทางการบริหารความเสี่ยง

(รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา)

บทสรุปผู้บริหาร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือน และที่ดิน และบัญญัติให้ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะได้รับการยกเว้นภาษี โรงเรือนและที่ดิน บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีถึงประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อยู่ในการควบคุมกำกับของกระทรวงการคลัง บริษัท ธนารักษ์ฯ เป็นเจ้าของทรัพย์สินอาคาร โครงการศูนย์ราชการ ซึ่งสำนักงานเขตหลักสี่ได้แจ้งการประเมินภาษีให้บริษัท ธนารักษ์ฯ ชำระภาษี โรงเรือนและที่ดิน แต่บริษัท ธนารักษ์ฯ เห็นว่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างในส่วนที่ให้หน่วยงานราชการเช่า ใช้ประโยชน์เป็นสำนักงานนั้นได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน และได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณา การประเมินภาษีใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าบริษัท ธนารักษ์ฯ ไม่ได้รับ ยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๙(๒) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บริษัท ธนารักษ์ฯ จึงขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติ ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ พิจารณาชี้ขาดต่อไป

คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องมีมติและชี้ขาดว่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการศูนย์ราชการทั้งหมดถือเสมือนว่าเป็น ทรัพย์สินของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล ซึ่งการนำพื้นที่อาคารในโครงการศูนย์ราชการในส่วนที่ให้ หน่วยงานราชการใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานเป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาล จึงได้รับการยกเว้นภาษี โรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๙(๒) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวอาจจะนำมาสู่ปัญหาในการบังคับจัดเก็บภาษีโรงเรือน และที่ดิน และส่งผลให้รายได้ของกรุงเทพมหานครลดลง และจะกระทบต่อความเป็นอิสระทางการคลัง รวมทั้งกระทบต่อท้องถิ่นอื่นด้วย จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงสถานะและการยกเว้นภาษี โรงเรือนและที่ดินของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด แนวคิดและหลักในการกระจายอำนาจ แนวคิดและหลักในการตีความกฎหมาย โดยศึกษาจากเอกสาร ตำรากฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา บทความเอกสารทางวิชาการ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเครือข่ายสารสนเทศ (Internet) เพื่อนำมาศึกษาและวิเคราะห์ความเห็นในทางกฎหมายที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อสรุป ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด มีสถานะตามกฎหมายอย่างไร ซึ่งตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ว่าเมื่อจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดแล้วย่อมทำให้บริษัทนั้นมีฐานะ เป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้ถือหุ้น และพระราชบัญญัติวิธีถึงประมาณบัญญัติไว้ว่าบริษัทที่ส่วนราชการ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เมื่อบริษัท ธนารักษ์ฯ จดทะเบียนเป็น บริษัทจำกัดแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมทำให้บริษัท ธนารักษ์ฯ มีฐานะเป็น นิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงการคลังผู้ถือหุ้น และกระทรวงการคลังซึ่งเป็นราชการส่วนกลางถือหุ้น ของบริษัท ธนารักษ์ฯ ร้อยละ ๙๙.๙๙ จึงเป็นบริษัทที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ห้าสิบจึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีถึงประมาณ บริษัท ธนารักษ์ฯ มีความเป็นอิสระ ทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล มีทรัพย์สินต่างๆ ในนามของตนเอง และไม่อยู่

ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่าการบังคับบัญชาของกระทรวงการคลัง การที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าทรัพย์สินของบริษัท ธนารักษ์ฯ คืออาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการศูนย์ราชการทั้งหมดถือเสมือนว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล ทั้งที่ได้จดทะเบียนแยกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงการคลังผู้ถือหุ้นแล้ว รวมทั้งตามข้อกำหนดในสัญญาเช่าก็ได้กำหนดให้อาคารและสิ่งปลูกสร้างตกเป็นของกระทรวงการคลัง เมื่อครบกำหนดตามสัญญาเช่าแล้ว จึงเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดที่ไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจดังกล่าว ซึ่งหากวินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นหรือผู้ควบคุมกำกับยังเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีอำนาจในการสั่งการได้ ก็จะทำให้การดำเนินกิจการของบริษัท ธนารักษ์ฯ ไม่แตกต่างจากระบบราชการ ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งอาจทำให้รัฐวิสาหกิจอื่นที่กระทรวงการคลังถือหุ้นและกำกับดูแลอยู่อาจจะอ้างได้ว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังและได้รับยกเว้นภาษีเช่นเดียวกัน

กรณีการได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด หรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดินบัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน เมื่อบริษัท ธนารักษ์ฯ ไม่ใช่กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล กล่าวคือบริษัท ธนารักษ์ฯ ไม่ใช่กระทรวงการคลัง แต่เป็นนิติบุคคลต่างหากและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์อาคารสิ่งปลูกสร้างในนามของตนเอง ทรัพย์สินของบริษัท ธนารักษ์ฯ ไม่ใช่ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ การที่บริษัทธนารักษ์ฯ นำทรัพย์สินอาคารและสิ่งปลูกสร้างออกให้ส่วนราชการและเอกชนเช่า เป็นสำนักงาน เป็นการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของบริษัท ไม่ใช่การนำทรัพย์สินของรัฐบาลใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บริษัท ธนารักษ์ฯ จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ การที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้วินิจฉัยและการตีความว่าทรัพย์สินของบริษัท ธนารักษ์ฯ คืออาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการศูนย์ราชการทั้งหมดถือเสมือนว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล ซึ่งการนำพื้นที่อาคารในโครงการศูนย์ราชการในส่วนที่ให้หน่วยงานราชการใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานเป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาลจึงได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามหลักการตีความกฎหมายดังกล่าว

ด้วยเหตุผล ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวจึงสมควรขอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว

กิตติกรรมประกาศ

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง (บนก.) รุ่นที่ ๑๖ ระหว่างวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ และวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการจัดทำรายงานประกอบวิชาการบริหารเชิงกลยุทธ์ โดยได้จัดทำรายงานการศึกษา ในเรื่องสถานะและการได้รับยกเว้นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด เพื่อให้ทราบถึงสถานะและการได้รับยกเว้นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด หลักในการกระจายอำนาจการปกครอง และหลักในการตีความกฎหมาย

ในการนี้ต้องขอขอบคุณนายวราภาส รุจิโรจน์ ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร อาจารย์ที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานส่วนบุคคลนี้ ซึ่งท่านได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษาแนะนำกระบวนการจัดทำรายงานมาโดยตลอด และขอขอบคุณอาจารย์ปิ่นทิพย์ สุจริตกุล อาจารย์กิตติศักดิ์ ปรกติ ศาสตราจารย์ธานีินทร์ กรัยวิเชียร อาจารย์สุรพล นิตไกรพจน์ อาจารย์ชาญชัย แสวงศักดิ์ ซึ่งเป็นผู้จัดทำหนังสือกฎหมายหรือบทความทางกฎหมายทำให้รายงานส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลุล่วงและเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และขอขอบคุณคณาจารย์ผู้สอนเจ้าหน้าที่ห้องสมุด ศูนย์ฝึกอบรมหนองจอก เจ้าหน้าที่และผู้บริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อนร่วมรุ่น บนก.รุ่นที่ ๑๖ ที่กรุณาเอื้อเฟื้อข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเป็นกำลังใจให้เป็นอย่างดี และขอกราบขอบพระคุณท่านปลัดกรุงเทพมหานครที่ให้โอกาสแก่ผู้ศึกษาได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง (บนก.) รุ่นที่ ๑๖ ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้และวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาสู่การเป็นนักบริหารต่อไป

นายธีระเดช เดชบุญ
นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานคดีภาษี
สำนักงานกฎหมายและคดี

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	
กิตติกรรมประกาศ	
สารบัญ	
๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. วัตถุประสงค์.....	๒
๓. เป้าหมาย.....	๒
๔. ขั้นตอนการปฏิบัติ	๒
๔.๑ วิธีการดำเนินการศึกษา	๒
๔.๒ หลักการกระจายอำนาจปกครอง	๓
๔.๒.๑ การกระจายอำนาจทางพื้นที่	๓
๔.๒.๒ การกระจายอำนาจทางบริการ	๓
๑) รัฐวิสาหกิจ	๓
๒) องค์การมหาชน	๔
๔.๓ หลักการตีความกฎหมาย	๕
๔.๔ ข้อเท็จจริง	๑๑
๔.๕ ข้อกฎหมาย	๑๒
๔.๖ การวิเคราะห์.....	๑๓
๕. เงบประมาณและระยะเวลาในการดำเนิน	๑๖
๖. แนวในการบริหารความเสี่ยงการประเมินผล.....	๑๖
๗. การประเมินผลและข้อเสนอแนะ	๑๖
บรรณานุกรม.....	๑๗
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๙๙๙ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๔	
ภาคผนวก ข รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดี แพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘	

สถานะและการได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินของ บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด

๑. หลักการและเหตุผล

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น^๑ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินกิจการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด^๒ ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดให้อำนาจราชการท้องถิ่นจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และนำไปเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร โดยบัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน^๓ และได้บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินในกรณีที่ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการรถไฟโดยตรง^๔

บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๕ เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธึงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ อยู่ในการควบคุมกำกับของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นเจ้าของทรัพย์สินอาคารโครงการศูนย์ราชการ กรุงเทพมหานครโดยสำนักงานเขตหลักสี่จึงได้แจ้งการประเมินภาษีให้บริษัท ธนารักษ์ฯ ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่บริษัท ธนารักษ์ฯ เห็นว่าในส่วนที่ให้หน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์เป็นสำนักงานนั้นได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙(๒) และได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้วินิจฉัยชี้ขาดให้ยกคำร้องและยื่นตามการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่อมาบริษัท ธนารักษ์ฯ ได้มีหนังสือขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาและเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ พิจารณาชี้ขาดต่อไป

คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมติและวินิจฉัยชี้ขาดตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยเห็นว่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการศูนย์ราชการทั้งหมดถือเสมือนว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล ซึ่งการนำพื้นที่อาคารในโครงการศูนย์ราชการในส่วนที่ให้หน่วยงานราชการใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานเป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาล จึงได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๙(๒) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕^๖

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘, มาตรา ๖

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘, มาตรา ๔๙

^๓ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕, มาตรา ๔๐

^๔ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕, มาตรา ๙

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา ๑๐๑๕

^๖ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส ๐๐๒๐/๗๙๖๖-๗๙๖๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘

เมื่อพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และบัญญัติข้อยกเว้นไว้ให้ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการรถไฟโดยตรงได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด เป็นเจ้าของอาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการศูนย์ราชการ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมติและวินิจฉัยชี้ขาดตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยมีความเห็นว่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการศูนย์ราชการทั้งหมดถือเสมือนว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล ซึ่งการนำพื้นที่อาคารในโครงการศูนย์ราชการในส่วนที่ให้หน่วยงานราชการใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน เป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาล จึงได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙(๒) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ทั้งนี้ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีมติและวินิจฉัยชี้ขาดตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดในลักษณะดังกล่าวอาจจะนำมาสู่ปัญหาในการบังคับจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และส่งผลให้รายได้ของกรุงเทพมหานครลดลง และจะกระทบต่อความเป็นอิสระทางการคลัง รวมทั้งกระทบต่อท้องถิ่นอื่นด้วย จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์เพื่อจะได้นำผลไปกำหนดรูปแบบวิธีการแก้ปัญหาได้ตรงประเด็นและเป็นองค์ความรู้ที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพต่อไป

๒. วัตถุประสงค์

- ๒.๑ เพื่อศึกษาสถานะและการยกเว้นภาษีของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
- ๒.๑ เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักในการกระจายอำนาจ
- ๒.๒ เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักในการตีความกฎหมาย

๓. เป้าหมาย

- ๓.๑ เพื่อให้ทราบสถานะและการยกเว้นภาษีของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
- ๓.๒ เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและหลักในการกระจายอำนาจ
- ๓.๓ เพื่อให้ทราบแนวคิดและหลักในการตีความกฎหมาย

๔. ขั้นตอนการปฏิบัติ/ผู้รับผิดชอบ

๔.๑ วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาจากเอกสาร ตำรากฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา บทความเอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา สิ่งพิมพ์และเครือข่ายสารสนเทศ (Internet) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาเพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

๔.๒ หลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการและ ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง การกระจายอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญคือ มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง^๗ มีสองประเภท ดังนี้

๔.๒.๑ การกระจายอำนาจทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร^๘ โดยการจัดทำบริการสาธารณะจะถูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ การบริหารงานลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”^๙ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เทศบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และเมืองพัทยา ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

๔.๒.๒ การกระจายอำนาจทางบริการ

การกระจายอำนาจตามการบริการ หมายถึง การโอนกิจการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรการปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและ อย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยี แขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ^{๑๐} เช่น การไฟฟ้า การประปา การโทรศัพท์ มหาวิทยาลัย เป็นต้น องค์กรที่จัดทำนี้อยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชนอิสระก็แล้วแต่จะกำหนด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ ความหลากหลายในแง่กิจการและการบริหารงาน^{๑๑}

^๗ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๒๓

^๘ โกวิท วัฒนกุล, เฟื่องอ้าง

^๙ ชาญชัย แสงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๙๕

^{๑๐} โกวิท วัฒนกุล, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑

^{๑๑} ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒

๑) รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในความหมายที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบันคือหน่วยทางธุรกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีรัฐหรือองค์กรในภาคมหาชนเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก โดยรัฐรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องทั้งโดยทางตรงและโดยอ้อมต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ ภารกิจเหล่านี้ได้แก่ การจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่เพียงพอต่ออุตสาหกรรม รวมตลอดไปถึงการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ประกอบกับกิจการเหล่านี้ต่างต้องการลงทุนที่สูงมาก และต้องการประสิทธิภาพการจัดการที่ไว้วางใจได้^{๑๒} ซึ่งรัฐได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าเหล่านี้ขึ้นเป็นการเฉพาะแยกต่างหากไปจากส่วนราชการที่มีมาแต่เดิม องค์กรประเภทนี้เรียกว่าวิสาหกิจมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ (Public enterprise) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของการดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

๑.๑) องค์กรของรัฐประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกเทศแยกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายที่มีอยู่แต่เดิม และมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารงานบุคคล

๑.๒) ภารกิจที่องค์กรของรัฐประเภทนี้รับผิดชอบดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้ไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตไปอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

๑.๓) เป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในบริการที่ตนอาจไม่เคยได้รับประโยชน์ด้วยเลย องค์กรที่รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือจะต้องสามารถดำรงอยู่ได้จากค่าตอบแทนการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยจะต้องไม่พึ่งพาเงินงบประมาณที่มาจากภาษีอากรในการดำเนินงานตามปกติขององค์กรนั้น ๆ

๑.๔) รัฐเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรที่ทำภารกิจในลักษณะเช่นนี้ขึ้นมาในเบื้องต้นโดยใช้เงินลงทุนจากภาษีอากรของประชาชนในการก่อตั้ง ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” (Tutelle) จากองค์กรของรัฐเสมอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดความรั่วไหลและการใช้จ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์

ลักษณะงานทั้งสี่ประการนี้เป็นลักษณะงานเฉพาะขององค์กรของรัฐประเภทที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจ ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากส่วนราชการ

^{๑๒} สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานวิจัย เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง ประจำปี ๒๕๔๐ จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, กรกฎาคม ๒๕๔๑, หน้า ๙-๑๑

ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจได้มีบัญญัติความหมายไว้ตามกฎหมายต่าง ๆ คือ พระราชบัญญัติวิธี
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ
พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวโดยรวมแล้วรัฐวิสาหกิจจึงหมายถึง

- (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการหรือ
หน่วยงานธุรกิจตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (๒) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ
กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ
- (๓) รัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

อนึ่ง รัฐวิสาหกิจอาจแบ่งได้ตามรูปแบบที่จัดตั้งองค์กร คือ ๑) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดย
พระราชบัญญัติ เช่น รฟท., รฟม. ๒) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น สถาบันการบินพลเรือน,
องค์การตลาดเพื่อการเกษตร ๓) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยระเบียบข้อบังคับ เช่น โรงงานยาสูบ ๔) รัฐวิสาหกิจ
ที่จัดตั้งในรูปบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือพระราชบัญญัติมหาชนจำกัด เช่น
บริษัท วิทยุการบินไทย จำกัด, บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์จำกัด, บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
๕) รัฐวิสาหกิจที่เกิดจากการแปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

๒) องค์กรมหาชน

องค์กรมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดลักษณะ
ขององค์กรมหาชนไว้ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒
ว่า “เมื่อรัฐมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความ
เหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความ
มุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์กร
มหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้” จึงเห็นได้ว่าองค์กรมหาชนเป็น
หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยมีฐานะเป็น
หน่วยงานบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้องค์กรมหาชน
เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทที่สามหรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่ง^{๑๓}

๔.๓ หลักการตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมายคืออะไร มีความมุ่งหมายอย่างไร มีผู้เขียนไว้มากมายทั้งในรูปแบบ
ของตำราทั้งไทยและต่างประเทศ และบทความทั้งในรูปแบบของวารสารกฎหมาย หนังสือพิมพ์
ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติหลักการตีความไว้ว่าให้ใช้ตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมาย
การตีความกฎหมายรวมทั้งการตีความเอกสารทางกฎหมายอื่นด้วย การตีความกฎหมายไม่ใช่การสร้าง
หรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ แต่เป็นการให้ความหมายบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดแย้งเท่านั้น
การตีความเอกสารทางกฎหมายแต่ละประเภทมีหลักเกณฑ์เฉพาะและแตกต่างกัน ในการศึกษา
นี้จะกล่าวถึงหลักในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีผู้เขียนและอธิบายไว้ดังต่อไปนี้

^{๑๓} ชาญชัย แสงวงศ์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒

๔.๓.๑ ปันทิพย์ สุจริตกุล^{๑๔} กล่าวไว้ว่าต้นเหตุที่ทำให้ต้องมีการตีความกฎหมายประการแรกคือกฎหมายมิได้เกิดจากทุกคนในสังคม แต่มักจะเกิดจากกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มซึ่งมีอำนาจในการปกครองประเทศจัดให้มีขึ้น การร่างกฎหมายจึงเป็นการกำหนดกรอบทั่วไปให้คนทุกคนในสังคมนั้นประพฤติปฏิบัติ เป็นการคาดเดาเหตุการณ์ในอนาคตไว้ล่วงหน้า ด้วยเหตุนี้จึงแทบเป็นไปได้ที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะสามารถบัญญัติไว้ได้อย่างชัดเจน ครอบคลุมทุกกรณี ประการที่สองเกิดความผิดพลาดในการบัญญัติกฎหมาย เช่น บัญญัติกฎหมายไว้เคลือบคลุมหรือขัดแย้งกันเอง ประการที่สามตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย อำนาจในการบัญญัติกฎหมายเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่การใช้และบังคับกฎหมายเป็นของฝ่ายบริหารและตุลาการ ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายจึงอาจแตกต่างกัน

เมื่อได้บัญญัติกฎหมายออกใช้บังคับแล้ว การที่จะนำกฎหมายนั้นไปปรับใช้ย่อมขึ้นอยู่กับผู้ใช้กฎหมายว่าจะตีความกฎหมายนั้นอย่างไร มีผลบังคับเพียงใด ผู้ตีความกฎหมายจึงได้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งกับการใช้กฎหมายในทุกระดับตั้งแต่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าพนักงานตำรวจ คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือศาล เป็นต้น หลักในการตีความกฎหมายโดยทั่วไปมีดังนี้

๑) ต้องตีความกฎหมายนั้นตามตัวอักษร ได้แก่การตีความตามตัวอักษรที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายโดยพิจารณาถึงความหมายตามธรรมดา ในกรณีที่ถ้อยคำนั้นมีความหมายมากกว่าหนึ่งความหมาย จะต้องตีความในทางที่เป็นไปได้ หรือในทางที่มีผลบังคับใช้ ไม่ตีความไปในทางที่ก่อให้เกิดผลแปลกประหลาด (absurd)

๒) ตีความโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น เพราะตามปกติแล้วผู้ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายย่อมมีนโยบายบางสิ่งบางอย่างแฝงอยู่เสมอ การค้นหาเจตนารมณ์ทำได้โดยพิจารณาถึงโอกาสและสถานการณ์ในขณะที่ออกกฎหมาย ความจำเป็น สิ่งที่ต้องการแก้ไขหรือให้ความคุ้มครอง วัตถุประสงค์ กฎหมายเก่าก่อนมีการแก้ไข ประวัติในการออกกฎหมาย และการตีความกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

๓) แนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาของศาลในระบบกฎหมายของกลุ่มประเทศแองโกล - แซกซอนหรือคอมมอนลอว์ มักจะยึดมั่นในแนวคำพิพากษาของศาลอย่างมาก เรียกว่า “the doctrine of precedent” หรือ “stare decisis” ซึ่งมีผลผูกพันศาลเสมือนกฎหมาย แต่ในระบบประมวลกฎหมายหรือซีวิลลอว์ เช่น ประเทศไทย มิได้ถือเคร่งครัดเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาข้อกฎหมายใดที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้แล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องมักจะยึดถือปฏิบัติตามเหตุผลที่สนับสนุนให้ยึดแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาของศาลสี่ประการคือ ๑) ความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย (predictability) กฎหมายจำเป็นต้องให้ความแน่นอนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ๒) สามารถอ้างอิงได้ (reliability) ทำให้ประชาชนทราบแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย ๓) ความเสมอภาค (equality) สถานการณ์อย่างเดียวกันควรได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันตามกฎหมาย ๔) ประสิทธิภาพ (efficiency) การบังคับใช้กฎหมายในแนวทางเดียวกันย่อมส่งผลให้การบริหารงานยุติธรรมมีประสิทธิภาพ

^{๑๔} ปันทิพย์ สุจริตกุล, กฎหมายกับการตีความ : หน้าที่ ๔๒ หน้า ๓๖-๔๒

๔) การตีความโดยอาศัยความเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงในสังคม เมื่อใดที่กฎหมายนั้นล้าสมัยและไม่ครอบคลุมถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นภายหลัง ศาลย่อมสามารถตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นให้แปรเปลี่ยนไปตามความเป็นธรรม เพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้

๔.๓.๒ ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร^{๑๔} กล่าวไว้ว่าเมื่อก้าวถึงการตีความทางกฎหมาย (LEGAL INTERPRETATION) ย่อมหมายถึงการตีความกฎหมาย รวมตลอดทั้งการตีความเอกสารทางกฎหมายอื่นๆ ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน เช่น สัญญา พิณัยกรรม สนธิสัญญาและคำพิพากษาของศาล ซึ่งการตีความเอกสารทางกฎหมายแต่ละประเภทก็มีหลักเกณฑ์เฉพาะ และแตกต่างจากการตีความกฎหมายอยู่เป็นอันมาก จึงกล่าวถึงภาพรวมและข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร (STATUTORY INTERPRETATION)

การตีความกฎหมาย คือการค้นหาหรืออธิบายความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย โดยอาศัยการใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึก ให้มีความหมายที่ชัดเจนขึ้น เพื่อที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ข้อสังเกตประการสำคัญของการตีความกฎหมายก็คือ “การตีความกฎหมายไม่ใช่การสร้างหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ แต่เป็นเพียงการให้ความหมายที่ชัดเจนแก่บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น”

การตีความกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งในการประกอบวิชาชีพกฎหมาย ไม่ว่าสาขาใด เพราะกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ไม่ต้องอาศัยการตีความนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ พระเจ้าเฟรเดอริคมหาราชแห่งปรัสเซียทรงพยายามตราประมวลกฎหมายที่ดินแห่งปรัสเซีย ซึ่งมีบทบัญญัติถึง ๑๗,๐๐๐ บท เพื่อที่จะใช้บังคับโดยไม่ต้องอาศัยนักกฎหมาย แต่แม้จะมีการออกกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นจำนวนมากเช่นนั้น ก็ยังไม่สามารถใช้บังคับได้โดยไม่ต้องตีความ เหตุที่ต้องมีการตีความกฎหมายก็เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้นประกอบขึ้นมาจากถ้อยคำที่เป็นสื่อกลางในการสื่อสารของบุคคล โดยถ้อยคำซึ่งประกอบกันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมักจะมีข้อจำกัดในตัวเอง ในบางกรณีถ้อยคำบางคำอาจมีความหมายได้หลายนัย ถ้อยคำบางคำอาจมีความหมายเปลี่ยนแปลงไปตามบริบท และถ้อยคำบางคำอาจมีทั้งความหมายธรรมดาและความหมายเฉพาะ ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นส่วนใหญ่ก็มักจะมีถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยครั้ง ในบางกรณีผู้บัญญัติกฎหมายก็ใช้ถ้อยคำที่ไม่อาจสื่อความหมายตามที่ต้องการได้อย่างชัดเจน ทำให้ตัวบทกฎหมายคลุมเครือ และมีข้อสงสัยว่าจะใช้บทกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่กรณีใดบ้าง และบางกรณีถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายก็อาจเกิดความผิดพลาดและแตกต่างจากความประสงค์ของผู้บัญญัติกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการตีความกฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อช่วยค้นหาความหมายที่ถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรมของกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงทั้งตัวบทกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบกัน

^{๑๔} ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ความสำคัญของการตีความกฎหมาย, ‘งานวิชาการรำลึก ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ครั้งที่ ๑๓ “๑๐๐ ปี ชาตกาลศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์”

เจตนารมณ์ของกฎหมาย หลายท่านอาจนึกถึงหนังสือเรื่อง “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” ซึ่งเขียนโดยมองเตสกีเออ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสเมื่อประมาณ ๒๐๐ - ๓๐๐ ปีมาแล้ว เมื่อมองเตสกีเออ เผยแพร่งานเขียนชิ้นนี้ก็ปรากฏว่าได้รับความนิยม แต่ก็มีนักปราชญ์ยุคไล่เลี่ยกันชื่อวอลแตร์ วิจารณ์ว่าวอลแตร์ได้อ่านหนังสือเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้แล้วไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์ของกฎหมายอยู่เลย มีแต่เจตนารมณ์ของมองเตสกีเอออยู่เต็มไปหมด อุทาหรณ์ดังกล่าวน่าจะ เป็นข้อเตือนใจที่ดีสำหรับผู้ที่อ้างอิงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าตนเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างถ่องแท้จริงแล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตามปัญหาในทางกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายก็คือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น หมายความว่าเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในขณะที่ตรากฎหมาย หรือหมายความว่าเจตนารมณ์ของแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์เป็นของตนเองเป็นเอกเทศต่างหากจากเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายไทย ปัญหาการตีความกฎหมาย “ตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมาย” หลักพื้นฐานในการตีความกฎหมายไทยปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ” บทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่า การใช้กฎหมายบังคับไม่ว่าจะในชั้นตอนใดๆ ซึ่งรวมถึงการตีความกฎหมายด้วยนั้น จะพิจารณาตามตัวอักษร (THE LETTER OF THE LAW) หรือตามความมุ่งหมาย (THE PURPOSE OF THE LAW) ก็ได้ กล่าวคือขึ้นอยู่กับผู้ตีความสำคัญว่าจะพิจารณาเห็นไปในแนวทางใด เพราะไม่มีทางใดถูกหรือผิด

๔.๓.๓ กิตติศักดิ์ ปรกติ^{๑๖} กล่าวไว้ว่าเมื่อก้าวถึงการตีความกฎหมาย เราย่อมหมายถึง การทำความเข้าใจของถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ได้ความชัดเจน ซึ่งแต่เดิมมามักมีความเข้าใจผิด ๆ อยู่เสมอว่าการตีความกฎหมายนั้นเป็นการหาความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายที่ไม่ชัดเจนแน่นอนหรือกำกวม เพื่อให้รู้แน่ชัดว่าบทบัญญัตินั้น ๆ มีความหมายอย่างไร ทำให้มีผู้สรุปอยู่เสมอมาว่าการตีความกฎหมายจะพึงกระทำก็ต่อเมื่อมีข้อสงสัยในความหมายของกฎหมาย ถ้ากฎหมายชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่ต้องตีความทั้ง ๆ ที่แท้จริงแล้ว การที่เราสรุปได้ว่าข้อความในบทกฎหมายใดชัดเจนหรือไม่ ก็ย่อมหมายความว่าเราได้ตีความข้อความนั้นจนรู้ว่าข้อความนั้นมีความชัดเจนคือมีความหมายอย่างไรแล้วนั่นเอง และการที่จะรู้ได้ว่าถ้อยคำใดมีความหมายอย่างไรนั้น ไม่มีทางที่เราจะรู้ได้จากความหมายของถ้อยคำ (Text) ในตัวของมันเองได้ จำเป็นต้องอาศัยข้อความแวดล้อม (Context) และเหตุผลของเรื่อง ๆ นั้นประกอบเข้าด้วยกัน การทำความเข้าใจข้อความแวดล้อม (Context) นี้ แท้จริงแล้วก็คือการค้นหาเหตุผลของกฎหมาย หรือการทำความเข้าใจความมุ่งหมายของบทกฎหมายนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในถ้อยคำ (Text) ของบทกฎหมายนั่นเองความเข้าใจที่ว่าเมื่อถ้อยคำแห่งบทกฎหมายชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่ต้องตีความนี้ เป็นความเข้าใจที่แพร่หลายอยู่ทั่วไปในวงวิชาการนิติศาสตร์ในศตวรรษที่ ๑๙ ตามหลัก Literal Rule ของอังกฤษ อันเป็นผลมาจากความเชื่อมั่นต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และความเชื่อถือในอำนาจและความชอบธรรมของฝ่าย

^{๑๖} กิตติศักดิ์ ปรกติ, บทความวิชาการในโอกาสรำลึกครบรอบ ๑๐๐ปี ศาสตราจารย์จิติติ ดิงศรัทีย, “หลักทั่วไปในการใช้และตีความกฎหมาย” หน้า ๑๙ - ๒๔

นิติบัญญัติหรือรัฐสภาในการตรากฎหมายที่แพร่หลายอยู่ทั่วไป ทั้งนี้ก็เพราะเห็นพ้องต้องกันว่า หากยอมให้ผู้ใช้กฎหมายมีความชอบธรรมในการตีความกฎหมายได้เสมอ กฎหมายย่อมจะขาดความแน่นอนได้ง่าย และเท่ากับยอมให้ผู้ใช้กฎหมาย ซึ่งโดยมากคือผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ในการต่อเติมเสริมแต่งหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เสียเอง มีแนวคิดที่ยืนยันว่าเมื่อความหมายของ บทกฎหมายตามถ้อยคำตามตัวอักษร แตกต่างจากความหมายตามเจตนารมณ์ของบทกฎหมายนั้น ย่อมต้องถือเอาเจตนารมณ์ของบทกฎหมายเป็นใหญ่และวินิจฉัยคดีไปตามเจตนารมณ์ของ บทกฎหมายนั้น เป็นแนวคิดที่ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะความเข้าใจเช่นนี้แยกความหมายตามตัวอักษร กับความหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายออกจากกันทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วความหมายตามตัวอักษร โดด ๆ นั้นไม่มี จะมีก็แต่ความหมายที่เกิดจากการพิจารณาข้อความแวดล้อมซึ่งย่อมรวมทั้งถ้อยคำ ตามตัวอักษรประกอบกับเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายไปพร้อม ๆ กันชนิดที่แยกจาก กันไม่ออก เกิดเป็นความหมายของบทกฎหมายชัดเจนขึ้นได้

ด้วยเหตุนี้ในการตีความกฎหมาย จึงต้องเริ่มต้นที่การพิเคราะห์บทกฎหมายตามตัวอักษร เพื่อพิเคราะห์ดูว่าถ้อยคำที่ใช้อาจมีความหมายแคบกว้างได้เพียงใด แล้วจึงพิเคราะห์หาเหตุผลและ ความมุ่งหมายของบทกฎหมายนั้นซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งเดียวกันกับความประสงค์ของผู้บัญญัติ กฎหมาย แต่เป็นเหตุผลและความมุ่งหมายในแง่คุณค่าของกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อความเป็นธรรมทั้ง แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง สมควรแก่กรณีเรื่องนั้น ๆ และแก่สังคมส่วนรวมด้วยพร้อมกันไป ความมุ่งหมาย หรือเหตุผลของบทกฎหมายนี้เองที่จะเป็นเครื่องช่วยบอกได้ว่า บทกฎหมายนั้นควรกินความกว้างหรือ แคบเพียงใด ด้วยเหตุนี้ความมุ่งหมายของกฎหมายจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าบทกฎหมายนั้นๆ ควรจะเข้าใจ ในความหมายอย่างแคบ (Restrictive Interpretation) หรือในความหมายอย่างกว้าง (Extensive Interpretation) การตีความกฎหมายแบบต่าง ๆ ในบรรดาระบบกฎหมายที่สำคัญ ๆ ของโลกนั้น หากเปรียบเทียบหลักตีความกฎหมายในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษแล้ว เราจะพบว่าเยอรมันจะกล่าวถึงการตีความบทกฎหมายโดยแยกออกเป็นสี่หลักใหญ่ ๆ ดังนี้

(๑) การตีความตามหลักภาษา (Grammatical Interpretation) หมายถึงการตีความตาม ถ้อยคำของบทกฎหมาย รูปประโยคที่ใช้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงรูปแบบการใช้ภาษาตามปกติเป็นเกณฑ์และ ในกรณีมีการใช้ศัพท์เฉพาะ หรือคำนิยามก็ยอมเป็นไปตามความหมายที่พึงเข้าใจกันตามรูปศัพท์นั้น

(๒) การตีความตามหลักทางประวัติศาสตร์ (Historical Interpretation) หมายถึงการ ตีความโดยวิเคราะห์ประวัติพัฒนาการและความเป็นมาของการตรากฎหมาย อันได้ความเป็นมาของ หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ก่อนตรากฎหมายนั้น ปัญหาหรือข้อขัดข้องอันเป็นเหตุแห่งการเสนอกฎหมายนั้น หรือเหตุผลที่ใช้ประกอบข้อเสนอการร่างกฎหมาย บันทึกกรายงานการประชุม รวมทั้งการแก้ไข ปรับปรุงในระหว่างพิจารณาร่างกฎหมาย และความเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วย

(๓) การตีความอย่างสอดคล้องกันเป็นระบบ (Systematic Interpretation) หมายถึง การตีความโดยคำนึงถึงข้อความและเหตุผลแวดล้อมของบทกฎหมายและความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของ บทกฎหมายนั้นกับระบบกฎหมายทั้งระบบ ซึ่งหมายรวมถึงแต่ตำแหน่งแห่งที่แห่งบทกฎหมายการจัด หมวดหมู่ การจัดลำดับ หัวเรื่อง และอารัมภบทของกฎหมาย ทั้งนี้โดยถือว่าบทกฎหมายก็ระบบ กฎหมายมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นเอกภาพทั้งระบบ มีลำดับชั้น และสอดคล้องกันเนื้อเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกันเองและมีความทั่วถึงกันอย่างมีระเบียบ มีเหตุผลทั้งในระดับภายในประเทศและระดับ

ระหว่างประเทศด้วย เช่น หลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา หลักการผูกนิติสัมพันธ์ตามเจตนาที่แท้จริง หรือหลักความรับผิดชอบมีขึ้นเมื่อมีความผิด หรือมีพฤติการณ์ที่ผู้รับผิดชอบต้องรับผิดชอบหลักความคุ้มครองผู้เกี่ยวข้องโดยมีการชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียในบทกฎหมายต่าง ๆ หรือหลักสุจริต หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง หลักคุ้มครองความเชื่อถืออันบุคคลพึงมีแก่กันแล้วแต่มีความสัมพันธ์กันและสัมพันธ์กับระบบกฎหมายทั้งระบบอย่างมีเหตุผลสอดคล้องเป็นเนื้อเดียวกัน เป็นต้น

(๔) การตีความตามความมุ่งหมาย (Teleological Interpretation) หมายถึงการตีความตามความมุ่งหมายหรือคุณค่า หรือตามเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังบทกฎหมายนั้น โดยมีได้ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้บัญญัติกฎหมายแต่อย่างใด แต่ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายของบทกฎหมายนั้นโดยตัวของบทกฎหมายนั่นเอง เช่น ในกฎหมายแพ่งกฎหมายมุ่งคุ้มครองให้นิติสัมพันธ์อันเป็นผลจากเจตนาเป็นไปตามเจตนาที่แท้จริง แต่ขณะเดียวกันก็มุ่งคุ้มครองบุคคลภายนอกผู้สุจริตและต้องเสียหายเพราะเชื่อถือในความมีผลแห่งเจตนาที่แสดงออกซึ่งมีขึ้นก็เพื่อคุ้มครองความมั่นคงในการติดต่อค้าขายกัน ความมุ่งหมายในกฎหมายอาญาก็อาจหมายถึง “สิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง” หรือ “หลักความสมควรแก่เหตุ” และ “ความมีดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์เอกชน” ในกฎหมายปกครองซึ่งหลักการนี้เป็นที่รู้จักกันมาตั้งแต่สมัยโรมันในรูปของ ratio legis (เหตุผลแห่งบทบัญญัติ) หรือ ratio iuris (เหตุผลแห่งกฎหมาย)

สำหรับฝรั่งเศสนั้นจะแยกการตีความออกเป็นสองแขนงใหญ่ ๆ เท่านั้น คือ

(๑) การตีความตามหลักภาษา (Grammatical or Literal Interpretation) โดยพิเคราะห์ถึงถ้อยคำสำนวน รูปประโยค และความหมายของถ้อยคำตามที่เข้าใจกันตามปกติ หรือตามที่ปรากฏในพจนานุกรม ถ้าเป็นถ้อยคำที่มีความหมายทางเทคนิค หรือเป็นศัพท์เฉพาะ ก็ถือตามความหมายที่บุคคลในวงการนั้น ๆ เข้าใจกัน

(๒) การตีความตามหลักเหตุผล (Logical Interpretation) หมายถึงการตีความโดยคำนึงถึงประวัติความเป็นมาของบทกฎหมาย โดยคำนึงถึงข้อความแวดล้อม บทกฎหมายและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความสัมพันธ์กันเป็นระบบระหว่างกฎหมายในหมวดหมู่ หรือแขนงต่าง ๆ และคำนึงถึงความสอดคล้องต้องกันกับหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้โดยกฎหมายฝรั่งเศสไม่ใช้วิธีเทียบบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง แต่จะใช้วิธีปรับใช้หลักกฎหมายทั่วไปแก่กรณีแทน

และอังกฤษนั้นแยกการตีความออกเป็นสองแนวใหญ่ ๆ เช่นกันคือ

(๑) การตีความตามหลักภาษา (Literal or Ordinary or Plain Meaning Interpretation) ซึ่งเน้นการตีความถ้อยคำเพื่อหาความหมายของบทกฎหมาย โดยถือหลักความเข้าใจหรือความรู้สึกนึกคิดของวิญญูชนเป็นเกณฑ์ หรือในกรณีเป็นศัพท์วิชาการ หรือศัพท์เฉพาะที่ใช้กับกลุ่มชนบางจำพวกก็อาศัยมาตรฐานทั่วไปของวงวิชาการหรือกลุ่มชนที่เกี่ยวข้องเป็นเกณฑ์ และถ้าเป็นศัพท์กฎหมายก็ต้องทำความเข้าใจความหมายว่าย่อมเป็นไปตามที่เข้าใจกันในระบบคอมมอนลอว์

(๒) การตีความตามข้อความแวดล้อม (Contextual Interpretation) หมายถึงการตีความข้อความที่แวดล้อมบทกฎหมายอยู่ อันได้แก่สิ่งทั้งปวงที่อยู่นอกเหนือถ้อยคำตามตัวอักษรของบทกฎหมาย ซึ่งมีส่วนให้ความหมายแก่ถ้อยคำนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของบทกฎหมายนั้น ๆ ความมุ่งหมาย หรือข้อความแวดล้อมอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาการตีความแบบต่าง ๆ อาจสรุปได้ว่าการตีความกฎหมายอาจแยกออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ การตีความตามหลักภาษา (Grammatical Interpretation) กับ การตีความตามความมุ่งหมาย (Logical or Contextual Interpretation) นั้นเอง แต่การตีความทั้งสองประการนี้ต้องดำเนินควบคู่กันไป เพราะการตีความตามหลักภาษาย่อมต้องอาศัยความเข้าใจความรู้อรรถาธิบายประกอบกันไป จึงหนีไม่พ้นที่จะต้องคำนึงถึงความมุ่งหมายของบทกฎหมายนั้น ๆ ในการแก้ไขข้อพิพาทด้วย

๔.๔ ข้อเท็จจริง

ในกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ให้กระทรวงการคลังดำเนินการโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร โดยจัดตั้งเป็นบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๗ กระทรวงการคลังได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ธนารักษ์สินทรัพย์ จำกัด มีทุนจดทะเบียน ๒๕๘,๓๓๘,๑๒๐ บาท และกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๙๙ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพย์สินให้กับองค์การภาครัฐบาล ประกอบกิจการสาธารณูปการก่อสร้างและการบริหารงานโครงการศูนย์ราชการฯ มีการระดมทุนโดยวิธีการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นหลักทรัพย์ โดยไม่เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินและไม่ก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งกระทรวงการคลังจัดทำสัญญาให้บริษัท ธนารักษ์ฯ เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อบริหารและดำเนินการเกี่ยวกับอาคารและสิ่งปลูกสร้างโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ตามสัญญาเช่าเลขที่ ๖-กท-๑/๒๕๔๘ และเลขที่ ๖-กท-๒/๒๕๔๘ โดยผู้ให้เช่าตกลงให้เช่าและผู้เช่าตกลงเช่าที่ดินราชพัสดุด่วนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร เพื่อบริหารและดำเนินกิจการอาคารโครงการศูนย์ราชการฯ โดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ และผู้ให้เช่ายินยอมให้ผู้เช่านำที่ดินที่เช่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินเช่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้เช่าช่วงหรือยอมให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เช่าได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการเช่าตามสัญญา เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ กระทรวงการคลังจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินให้บริษัท ธนารักษ์ฯ เช่าที่ดินโฉนดที่ ๑๒๐๙๖ เลขที่ดิน ๓๒๒ หน้าสำรวจ ๑๒๙ ตำบลทุ่งสองห้อง อำเภอบางเขน จังหวัดกรุงเทพมหานคร และที่ดินโฉนดที่ ๒๔๐ เลขที่ดิน ๖๕๕ หน้าสำรวจ ๓๒ ตำบลสองห้อง อำเภอบางเขน จังหวัดกรุงเทพมหานคร กำหนดให้สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวตกเป็นของผู้ให้เช่าเมื่อครบกำหนดสัญญา และกำหนดให้ผู้เช่าที่ดินเพื่อบริหารอาคารกับสิ่งปลูกสร้างโครงการศูนย์ราชการฯ มีกำหนด ๓๐ ปี นับแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๘๑ บริษัท ธนารักษ์ฯ ดำเนินกิจการโดยนำอาคารโครงการศูนย์ราชการฯ ให้เอกชนและส่วนราชการเช่าเพื่อใช้ประโยชน์เป็นสำนักงาน

กรุงเทพมหานครโดยสำนักงานเขตหลักสี่ได้แจ้งการประเมินภาษีให้บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด เห็นว่าในส่วนอาคารที่ให้หน่วยงานราชการเช่าใช้ประโยชน์เป็นสำนักงานนั้นได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙(๒) และได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้วินิจฉัยชี้ขาดให้ยกคำร้อง

และยื่นตามการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่อมาบริษัท ธนารักษ์ฯ ได้มีหนังสือขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาและเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ พิจารณาชี้ขาดต่อไป ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมติและชี้ขาดตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยเห็นว่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการศูนย์ราชการทั้งหมดถือเสมือนว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล ซึ่งการนำพื้นที่อาคารในโครงการศูนย์ราชการในส่วนที่ให้หน่วยงานราชการใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานเป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาล จึงได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๙(๒) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

๔.๕ ข้อกฎหมาย

๔.๕.๑ พระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๕ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ

มาตรา ๙ ทรัพย์สินต่อไปนี้ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) ... (๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการรถไฟโดยตรง (๓) ... (๔) ... (๕) ... (๖) ...

มาตรา ๔๐ ค่าภาษีนั้นท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย

แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้น

๔.๕.๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ

มาตรา ๖๖ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง

มาตรา ๑๐๑๕ ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทเมื่อได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้แล้ว ท่านจัดว่าเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทั้งหลายซึ่งรวมกันเข้าเป็นห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น

๔.๕.๓ พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๔ รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค)

๔.๕.๔ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๙๙๙ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๔ ได้วินิจฉัยว่า “รัฐบาล” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล ซึ่งก็คือส่วนราชการ ทรัพย์สินของรัฐบาลจึงหมายถึงทรัพย์สินของทางราชการโดยตรงเท่านั้น

๔.๖ การวิเคราะห์

ในการศึกษาวิเคราะห์ในกรณีนี้มีประเด็นที่จะต้องศึกษาว่าการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปตามหลักในการแบ่งแยกอำนาจหรือหลักในการตีความกฎหมายหรือไม่ สถานะของบริษัท ธนารักษ์ฯ มีสถานะตามกฎหมายอย่างไร และมีกฎหมายกำหนดให้บริษัท ธนารักษ์ฯ ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ อย่างไร ดังต่อไปนี้

๔.๖.๑ บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด มีสถานะตามกฎหมายอย่างไร
ซึ่งกรณีนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ว่าเมื่อจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดแล้ว่อมทำให้บริษัทนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้ถือหุ้น และพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณบัญญัติไว้ว่าบริษัทที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการโครงการศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร อันเป็นจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจเป็นการเฉพาะแยกต่างหากไปจากกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีมาแต่เดิม ตามหลักการกระจายอำนาจตามทางการบริการโดยการโอนกิจการสาธารณะบางกิจการจากส่วนกลางไปให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นรับผิดชอบแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากหน่วยงานเดิม กระทรวงการคลังได้ดำเนินการจัดตั้งบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด โดยจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดแล้ว่อมทำให้บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้ถือหุ้นตามมาตรา ๑๐๑๕ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในตราสารจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๖๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในการจัดตั้งบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด นั้นปรากฏว่ากระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๙๙ เมื่อกระทรวงการคลังถือหุ้นของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ร้อยละ ๙๙.๙๙ จึงเป็นบริษัทที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบจึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจขึ้นเป็นการเฉพาะแยกต่างหากไปจากกระทรวงการคลังส่วนราชการเดิม และมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารงานบุคคลรวมทั้งสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่างๆ ในนามของตนเองด้วย ดังนั้น บริษัท ธนารักษ์ฯ จึงมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารงานบุคคลมีทรัพย์สินต่างๆ ในนามของตนเอง โดยไม่อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่า “การบังคับบัญชา” ของกระทรวงการคลัง เพียงแต่อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของ กระทรวงการคลัง ในลักษณะที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดความรั่วไหลและการใช้จ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์เท่านั้น

ในการดำเนินกิจการของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้จดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินให้บริษัท ธนารักษ์ฯ เช่าที่ดิน โดยกำหนดให้สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินตกเป็นของกระทรวงการคลัง เมื่อครบกำหนดสัญญาซึ่งมีกำหนด ๓๐ ปี นับแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๘๑ เมื่อการเช่ายังไม่ครบกำหนดตามสัญญาเช่าดังกล่าวอาคารหรือ

สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินยังคงเป็นของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ซึ่งบริษัท ธนารักษ์ฯ นำอาคารสิ่งปลูกสร้างให้ส่วนราชการและเอกชนเช่าเป็นสำนักงาน

ดังนั้น เมื่อบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดแล้ว ย่อมทำให้บริษัท ธนารักษ์ฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงการคลังผู้ถือหุ้น และกระทรวงการคลังซึ่งเป็นราชการส่วนกลางถือหุ้นของบริษัท ธนารักษ์ฯ ร้อยละ ๙๙.๙๙ จึงเป็นบริษัทที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบจึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ บริษัท ธนารักษ์ฯ จึงมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล และมีทรัพย์สินต่างๆ ในนามของตนเอง และไม่อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่าการบังคับบัญชาของกระทรวงการคลัง การที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้วินิจฉัยและการตีความว่าทรัพย์สินของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด คืออาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการศูนย์ราชการทั้งหมดถือเสมือนว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล ทั้งที่ได้จดทะเบียนแยกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้ถือหุ้นแล้ว รวมทั้งตามข้อกำหนดในสัญญาเช่าก็ได้กำหนดให้อาคารและสิ่งปลูกสร้างตกเป็นของกระทรวงการคลัง เมื่อครบกำหนดตามสัญญาเช่าแล้ว จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจดังกล่าว ซึ่งหากวินิจฉัยว่าผู้ถือหุ้นหรือผู้ควบคุมกำกับยังเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีอำนาจในการสั่งการได้ ก็จะทำให้การดำเนินการไม่แตกต่างจากระบบราชการ ซึ่งผิดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งอาจทำให้รัฐวิสาหกิจอื่นที่กระทรวงการคลังถือหุ้นและกำกับดูแลอยู่จะอ้างว่าได้ว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังและได้รับยกเว้นภาษีเช่นเดียวกัน

๔.๖.๒ กรณีการได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด หรือไม่ กรณีนี้พระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดินบัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน เมื่อบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด จดทะเบียนเป็นบริษัท จำกัดแล้ว ย่อมทำให้บริษัท ธนารักษ์ฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงการคลังผู้ถือหุ้น และกระทรวงการคลังถือหุ้นของบริษัท ธนารักษ์ฯ ร้อยละ ๙๙.๙๙ จึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล มีทรัพย์สินต่างๆ ในนามของบริษัทเอง และไม่อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่าการบังคับบัญชาของกระทรวงการคลัง เมื่อบริษัท ธนารักษ์ฯ ดำเนินการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง โดยการระดมทุนด้วยวิธีการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นหลักทรัพย์ ซึ่งไม่เป็นภาระต้องงบประมาณแผ่นดินและไม่ก่อหนี้สาธารณะ และตกลงให้อาคารและสิ่งปลูกสร้างตกเป็นของกระทรวงการคลังเมื่อครบกำหนดสัญญาเช่า เมื่อสัญญาเช่ายังไม่ครบกำหนดตามสัญญาเช่าดังกล่าว อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินจึงยังคงเป็นของบริษัท ธนารักษ์ฯ มิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ดังนั้น บริษัท ธนารักษ์ฯ จึงเป็นเจ้าของทรัพย์สินในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างโครงการศูนย์ราชการและ มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นไปตามหลักการต้องตีความกฎหมายตามตัวอักษรที่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย

กรณีพระราชบัญญัติโรงเรียนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙ (๒) บัญญัติยกเว้นให้ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะไม่ต้องเสียภาษี ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้ความหมายของคำว่ารัฐบาลไว้ หากพิจารณาและตีความตามตัวอักษรแล้วจะไม่สารบบบังคับใช้กฎหมายได้ เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้เป็นบุคคลและไม่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคลตามคำพาดพิงศาลฎีกาที่ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๒๔/๒๔๙๐) จึงเป็นกรณีที่จะต้องตีความคำว่ารัฐบาลให้สามารถบังคับได้ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม เป็นกลไกรองรับนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ตอบข้อหารือไว้ว่า “รัฐบาล” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล ซึ่งก็คือส่วนราชการ ทรัพย์สินของรัฐบาลจึงหมายถึงทรัพย์สินของทางราชการโดยตรงเท่านั้น เมื่อบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด เป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการคลังผู้ถือหุ้น บริษัท ธนารักษ์ฯ จึงไม่ใช่กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ไม่ใช่กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล กล่าวคือบริษัท ธนารักษ์ฯ ไม่ใช่กระทรวงการคลัง แต่เป็นนิติบุคคลต่างหากและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์อาคารสิ่งปลูกสร้างในนามของตนเอง ทรัพย์สินของบริษัท ธนารักษ์ฯ ไม่ใช่ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ การที่บริษัทธนารักษ์ฯ นำทรัพย์สินอาคารและสิ่งปลูกสร้างออกให้ส่วนราชการและเอกชนเช่าเป็นสำนักงาน เป็นการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของบริษัทไม่ใช่การนำทรัพย์สินของรัฐบาลใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บริษัท ธนารักษ์ฯ จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ การที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้วินิจฉัยและการตีความว่าทรัพย์สินของบริษัท ธนารักษ์ฯ คืออาคารและสิ่งปลูกสร้างในโครงการศูนย์ราชการทั้งหมดถือเสมือนว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล ซึ่งการนำพื้นที่อาคารในโครงการศูนย์ราชการในส่วนที่ให้หน่วยงานราชการใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานเป็นการใช้ในกิจการของรัฐบาล จึงได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามหลักการตีความกฎหมายดังกล่าว ด้วยเหตุผล ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวจึงสมควรขอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว

ทั้งนี้ หลักในการตีความกฎหมายนั้นมีมากมาย และบางครั้งก็ขัดแย้งกันเอง จึงขึ้นอยู่กับผู้ชี้ว่าจะนำหลักการใดมาปรับใช้ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามที่ประสงค์ หากเรามีนักกฎหมายที่ดีและยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมเป็นสำคัญแล้ว ย่อมจะทำให้กฎหมายไทยธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมดังพระบรมราชาบาทแก่ผู้สอปลไ้ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา อาคารใหม่สวนอัมพร วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๒๐ ที่ว่า “กฎหมายทั้งปวงจะธำรงความยุติธรรมและถูกต้องเที่ยงตรง หรือจะธำรงความศักดิ์สิทธิ์ และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่เพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้ คือถ้าใช้ถูกวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ จริงแล้ว ก็จะทรงความศักดิ์สิทธิ์ และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้ แต่ถ้าหากนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ โดยการพลิกแพลงบิดพลิ้วให้ผันผวนไปด้วยความหลงผิด ด้วยอคติ หรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริตต่าง ๆ

กฎหมายก็เชื่อมความศักดิ์สิทธิ์ และประสิทธิภาพลงทันที และกลับกลายเป็นพิษเป็นภัยแก่ประชาชนอย่างใหญ่หลวงผู้ที่ต้องการจะใช้กฎหมายสร้างสรรค์ความผาสุกสงบ และความเป็นปึกแผ่นก้าวหน้าของประชาชน และบ้านเมือง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรักษาวัตถุประสงค์อันจริงแท้ของกฎหมาย แต่ละฉับไว้ให้แน่นแนเสมอไป อย่างไม่มีข้อแม้ประการใด พร้อมทั้งต้องรักษาอุดมคติ จรรยา ความสุจริต และมีธรรมของนักกฎหมายไว้โดยรอบคอบเคร่งครัดเสมอด้วยรักษาชีวิตของตนเอง กฎหมายไทยจึงจะทรงคุณค่าอันสมบูรณ์บริบูรณ์”

๕. งบประมาณและระยะเวลาในการดำเนินการ

การเสนอความเห็นขอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวนี้ไม่ใช่งบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งสามารถดำเนินการตรวจสอบ รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาได้ภายใน ๑๕ วัน

๖. แนวทางการบริหารความเสี่ยง

๑. ความเสี่ยงอาจจะเกิดจากผู้บังคับบัญชายังไม่เข้าใจกรณีดังกล่าว การบริหารความเสี่ยงในกรณีดังกล่าวได้โดยการให้เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพิ่มเติมให้ชัดเจน

๒. ความเสี่ยงอาจจะเกิดจากเมื่อเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการฯ ดังกล่าวอาจจะอ้างว่าไม่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพิ่มเติม จึงไม่พิจารณาทบทวนความเห็นของตนเอง การบริหารความเสี่ยงในกรณีดังกล่าวได้โดยการให้เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพิ่มเติม และให้นำผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้โดยเฉพาะให้ความเห็นในข้อกฎหมายเพิ่มเติม

๗. การประเมินผลและข้อเสนอแนะ

๑. ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นกรณีนี้ปรากฏว่าอธิบดีอัยการสำนักงานยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นกรรมการของบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ในขณะเดียวกันด้วยซึ่งสำนักงานยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ สำนักงานอัยการอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงน่าจะไม่มีความไม่เป็นกลางหรือไม่โปร่งใสในการพิจารณาข้อพิพาท เพื่อความเป็นกลางและโปร่งใสในการพิจารณาข้อพิพาท พนักงานอัยการจึงไม่ควรเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

๒. ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ซึ่งบางกรณีมีข้อพิจารณาที่ซับซ้อนเฉพาะด้าน ไม่ควรมอบข้อพิพาทให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ควรให้นำคดีขึ้นสู่ศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้พิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาท

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๘ แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๘
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๒
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๕ แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพฯ, วิญญูชน, ๒๕๕๐
- สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานวิจัย เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน : ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่อง ประจำปี ๒๕๔๐ จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, กรกฎาคม ๒๕๔๑
- ปิ่นทิพย์ สุจริตกุล, กฎหมายกับการตีความ : รพี ๔๒, ๒๕๔๒
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ความสำคัญของการตีความกฎหมาย, งานวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์ ครั้งที่ ๑๓ “๑๐๐ ปี ชาตกาลศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์”
- กิตติศักดิ์ ปกรติ, บทความวิชาการในโอกาสรำลึกครบรอบ ๑๐๐ ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์, หลักทั่วไปในการใช้และตีความกฎหมาย
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘
- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕
- พระราชบัญญัติวิธีสบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษา

ชื่อ	นายธีระเดช เดชบุญ
วัน เดือน ปีเกิด	๑๘ สิงหาคม ๒๕๐๗
ตำแหน่ง	นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานคดีภาษี สำนักงานกฎหมายและคดี
สถานที่ทำงาน	สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ.๒๕๓๑	นิติศาสตรบัณฑิต
ประวัติการรับราชการ	
พ.ศ.๒๕๓๓	เจ้าหน้าที่ปกครอง ๑ ฝ่ายทะเบียน สำนักงานเขตบางคอแหลม
พ.ศ.๒๕๓๗	นิติกร ๓ ฝ่ายคดี ๑ กองกฎหมายและคดี
พ.ศ.๒๕๓๙	นิติกร ๔ ฝ่ายคดี ๑ กองกฎหมายและคดี
พ.ศ.๒๕๔๒	นิติกร ๕ ฝ่ายคดี ๑ กองกฎหมายและคดี
พ.ศ.๒๕๔๖	นิติกร ๖ ว ฝ่ายคดี ๑ กองกฎหมายและคดี
พ.ศ.๒๕๔๘	นิติกร ๗ ว กลุ่มงานคดีปกครอง สำนักงานกฎหมายและคดี
พ.ศ.๒๕๕๓	นิติกร ๘ ว กลุ่มงานคดีภาษี สำนักงานกฎหมายและคดี
พ.ศ.๒๕๕๔ – ปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานกฎหมายและคดี

ภาคผนวก