

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๕/๒๕๕๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนตามมาตรา ๓๘
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/๑๐๘๔๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และวิธีการได้ที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินวิธีหนึ่ง คือ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดิน แล้วนำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่า เช่าซื้อที่ดิน ทั้งนี้ ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา ๓๘ กำหนดว่า “ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น”

ในระยะแรกของการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ได้แจ้งความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ ส.ป.ก. จะทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการปฏิรูปที่ดินว่า ส.ป.ก. จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๓๘ ดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่ทำนิติกรรมกับ ส.ป.ก. หากได้รับการยกเว้นด้วยไม่ ต่อมา ส.ป.ก. ได้ทำหนังสือหารือกรมที่ดินเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. กรณี ส.ป.ก. ได้แก้ไขสัญญาเช่าซื้อที่ดินจากเดิมที่ตกลงให้เกษตรกรผู้เช่าซื้อเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็น ส.ป.ก. เป็นผู้รับภาระชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๘ / ๒๖๓๗๒ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ตอบข้อหารือของ ส.ป.ก. ว่า เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติอนุมัติให้ ส.ป.ก. แก้ไขสัญญาเช่าซื้อที่ดินจากข้อกำหนดเดิมที่ให้ผู้เช่าซื้อเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียม เป็นกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ชำระแทนทั้งหมด ส.ป.ก. จึงรับภาระหน้าที่ในการเสียค่าธรรมเนียมแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น ส.ป.ก. ย่อมได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ต่อมา ส.ป.ก. ได้นำความเห็นของกรมที่ดินดังกล่าวมากำหนดไว้ในสัญญาจะซื้อ

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/ ๐๒๕๑ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยในสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวกำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้รับชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนทั้งสิ้น และตามแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมา ส.ป.ก. ก็ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนจากกรมที่ดินตลอดมา จนกระทั่งกรมที่ดินได้เปลี่ยนความเห็นใหม่โดยอ้างบทบัญญัติมาตรา ๔๕๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า ค่าธรรมเนียมทำสัญญาซื้อขาย ผู้ซื้อ ผู้ขาย พึงออกใช้เท่ากันทั้งสองฝ่าย หาก ส.ป.ก. ได้ทำสัญญาเป็นผู้รับภาระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ข้อตกลงนั้นมีผลใช้ได้ แต่ ส.ป.ก. จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมเฉพาะในส่วนของ ส.ป.ก. ที่มีหน้าที่ต้องเสียตามกฎหมายเท่านั้น ส่วนภาระตามกฎหมายของคู่สัญญา ถ้าไม่มีกฎหมายยกเว้นค่าธรรมเนียมให้ ก็ไม่ได้รับการยกเว้น

การที่กรมที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินได้เปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับการที่ ส.ป.ก. ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมเช่นนี้ ทำให้ ส.ป.ก. มีปัญหาในการปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากจนเป็นหลักสำคัญโดยมิได้แสวงหากำไร ดังนั้น วิธีการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. จึงมุ่งเน้นให้จัดซื้อที่ดินในราคาที่ถูกที่สุด โดยทำข้อตกลงยินยอมเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมให้แก่เจ้าของที่ดินเพื่อเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินมาขายให้กับ ส.ป.ก. ในขณะเดียวกันเมื่อ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อที่ดินมาในราคาที่ต่ำแล้ว ส.ป.ก. สามารถนำมาขายให้กับเกษตรกรผู้ยากจนด้วยการให้เช่าซื้อที่ดินในราคาที่ต่ำด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ส.ป.ก. ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณของ ส.ป.ก. ด้วย เนื่องจาก ส.ป.ก. ได้ทำข้อตกลงผูกพันกับเจ้าของที่ดิน และเกษตรกรผู้เช่าซื้อที่ดินไว้แล้วเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ส.ป.ก. จึงได้ทบทวนความเห็นดังกล่าวไปยังกรมที่ดินอีกสองครั้ง ซึ่งกรมที่ดินก็ยังคงมีความเห็นเช่นเดิม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาปัญหาของ ส.ป.ก. ดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า หน้าที่ระหว่างคู่สัญญาซึ่งเกิดขึ้นตามข้อตกลงในสัญญาย่อมมีผลใช้บังคับได้ ถึงแม้ข้อตกลงนั้นจะแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๑ ดังนั้น เมื่อ ส.ป.ก. ตกลงรับภาระในเรื่องค่าธรรมเนียมดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. ย่อมได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา ๓๘ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นเดิมของกรมที่ดิน สำหรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน ซึ่งได้เคยให้ความเห็นไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ นั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีความเห็นว่า ในขณะนั้น ส.ป.ก. มิได้กำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ในสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมา ส.ป.ก. ก็ยังไม่ได้จัดให้เกษตรกรทำสัญญาเช่าซื้อที่ดิน ในการวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเห็นเดิมของกรมที่ดิน และภาระอันเกิดจากสัญญาที่ ส.ป.ก. ได้ผูกพันไว้แต่ประการใด

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในปฏิบัติงานต่อไป กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือว่าข้อตกลงทั้งสองสัญญาที่ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้รับภาระในค่าธรรมเนียมทั้งสิ้นนั้น ส.ป.ก. ได้รับ

การยกเว้นตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ค่าธรรมเนียมในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นค่าธรรมเนียมๆ ที่มาตรา ๑๐๓^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้เรียกเก็บ การตกลงเพื่อยกเว้นค่าธรรมเนียมที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องชำระจึงไม่อาจกระทำได้ เป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับในเรื่องภาระหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมๆ เกี่ยวกับการซื้อขายนั้น มาตรา ๔๕๗^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติชัดเจนว่า ให้คู่สัญญาพึงออกใช้เท่ากันทั้งสองฝ่าย และแม้ว่าบทบัญญัติในเรื่องภาระหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมๆ จะมีใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนสามารถกำหนดให้แตกต่างกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ตามมาตรา ๑๕๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่การกำหนดให้แตกต่างดังกล่าวนั้นก็เป็นเรื่องของการกำหนดสัดส่วนภาระในการชำระค่าธรรมเนียมๆ โดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งอาจตกลงยอมเข้ารับการชำระค่าธรรมเนียมๆ ส่วนที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นภาระหน้าที่ของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้นได้ ทั้งนี้ ตามสัดส่วนที่ตกลงกัน กรณีจึงไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดภาระหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมๆ มาตกลงกันเพื่อให้มีผลเป็นการยกเว้นค่าธรรมเนียมๆ ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นภาษี ซึ่งเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน การยกเว้นค่าธรรมเนียมซึ่งมี

^๑ มาตรา ๑๐๓ ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการทำธุรกรรมอื่นๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

ในการถือออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๘ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมเป็นค่าออกโฉนดที่ดิน ค่าออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ค่าหลักเขตที่ดิน และค่ามอบอำนาจในกรณีที่มีการมอบอำนาจ แล้วแต่กรณี โดยผู้มีสิทธิในที่ดินจะขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปก่อนแต่ยังไม่ชำระเงินค่าธรรมเนียมก็ได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดแจ้งการค้างชำระเงินค่าธรรมเนียมให้ปรากฏในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ถ้าได้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมครั้งแรก ให้ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระ

ในการถือออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๔๘ ตรี ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย

^๒ มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

^๓ มาตรา ๔๕๗ ค่าค่าธรรมเนียมทำสัญญาซื้อขายนั้น ผู้ซื้อ ผู้ขาย พึงออกใช้เท่ากันทั้งสองฝ่าย

^๔ มาตรา ๑๕๑ การใดเป็นการแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้ามีใช้กฎหมายอื่นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นไม่เป็นโมฆะ

กฎหมายบัญญัติให้เรียกเก็บ จึงต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้อย่างชัดเจน จึงจะยกเว้นได้ และยกเว้นได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

เมื่อข้อเท็จจริงที่หาหรือปรากฏว่า ข้อตกลงข้อ ๓^๔ ในสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๑๐) และข้อ ๕^๕ ในสัญญาเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๑๔ ก.) ที่ ส.ป.ก. ทำกับคู่สัญญานั้นกำหนดชัดเจนให้ ส.ป.ก. ในฐานะผู้จะซื้อตามสัญญาจะซื้อจะขายฯ หรือในฐานะผู้ให้เช่าซื้อตามสัญญาเช่าซื้อฯ รับภาระชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ดังนี้ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งย่อมเข้าใจว่า ส.ป.ก. จะเข้ารับภาระในการชำระค่าธรรมเนียมฯ แทนคู่สัญญาในส่วนที่คู่สัญญานั้นมีภาระต้องชำระตามกฎหมาย ข้อตกลงดังกล่าวจึงมิใช่กรณีที่คู่สัญญาตกลงกันเพื่อยกเว้นค่าธรรมเนียมฯ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ต้องชำระ ดังนั้น ข้อตกลงดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

ส่วนประเด็นว่า ตามข้อตกลงที่ใช้บังคับได้ดังกล่าว ส.ป.ก. จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนตามมาตรา ๓๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประสงค์จะยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ให้เฉพาะ ส.ป.ก. แต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งของ ส.ป.ก. หาได้รับการยกเว้นด้วยไม่ เมื่อในส่วนที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น กฎหมายบัญญัติว่าให้คู่สัญญาพึงออกใช้ค่าธรรมเนียมเท่ากัน ส.ป.ก. จึงมีภาระหน้าที่ที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมฯ ตามกฎหมายเพียงครึ่งหนึ่ง ส่วนค่าธรรมเนียมฯ อีกครึ่งหนึ่งนั้นเป็นภาระของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่ต้องชำระตามกฎหมาย ดังนั้น ส.ป.ก. จึงได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมฯ เฉพาะในส่วนที่เป็นภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. ต้องชำระเท่านั้น ส่วนค่าธรรมเนียมฯ ที่ ส.ป.ก. ตกลงรับภาระในการชำระมากไปกว่าที่ ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องชำระตามกฎหมายซึ่งเป็นภาระในส่วนของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นให้ ส.ป.ก. จึงต้องชำระค่าธรรมเนียมในส่วนดังกล่าวแทนคู่สัญญานั้นตามข้อตกลงที่มีผลใช้บังคับ กรณีไม่อาจยกข้อกฎหมายที่ ส.ป.ก. ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมฯ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับแก่ส่วนที่เป็นภาระของ

^๔ ข้อ ๓ ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินตามสัญญานี้ ผู้จะซื้อเป็นผู้ชำระทั้งสิ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ให้เช่าซื้อจะเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตามสัญญานี้ ส่วนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อันเกี่ยวกับที่ดินหรือการโอนสิทธิในที่ดินที่เช่าซื้อ ผู้เช่าซื้อจะเป็นผู้ออกโดยชำระให้แก่ ส.ป.ก. ในวันที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดิน

^๖ มาตรา ๓๘ ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

คู่สัญญาที่ ส.ป.ก. ยอมเข้ารับการแทนตามข้อตกลงได้ เพราะเป็นการเกินกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มุ่งประสงค์ยกเว้นให้แต่เฉพาะ ส.ป.ก. เท่านั้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔