

การคุ้มครองสิทธิผู้เสียภาษีอากรที่ได้รับเงินค่าใช้ที่ดินเพื่อการติดตั้งเสาส่งไฟฟ้าแรงสูง
จากการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย

THE PROTECTION OF TAXPAYER RIGHT: CASE STUDY OF THE IMPOSITION OF PERSONAL INCOME TAX FOR THE LAND OF THE ELECTRICITY GENERATING AUTHORITY OF THAILAND.

รังสรรค์ หลวงเมือง

นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชธานี

487, ถนนชยางกูร, ตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี,

E-Mail : rut_ub@hotmail.com

บทคัดย่อ

การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ออกคำสั่งเข้าไปใช้ที่ดินของประชาชนเพื่อวางเสาไฟฟ้าแรงสูงตามแนวสายส่งที่กำหนดเพื่อจ่ายไฟให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวงเพื่อไปจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชน อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้บริการแก่ประชาชนเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไป โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด นิติสัมพันธ์ดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่รัฐจ่ายค่าใช้ที่ดินแก่เจ้าของที่ดินเพื่อบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการใช้อำนาจของรัฐนั้น เงินดังกล่าวสมควรได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

คำสำคัญ : เงินค่าใช้ที่ดิน การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย เสาส่งไฟฟ้าแรงสูง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

Abstract

The Electricity Generating Authority of Thailand, which is an agency of the state by virtue of the Electricity Generating Authority of Thailand Act BE 2511, issued an administrative power to the land of the people to place poles along the high voltage transmission lines to the power to the Provincial Electricity Authority. And electricity for distribution to the public. Acts as a service to the general public. Indefinite period ends. Legal relationship, they are intended to benefit the public. The state paid for the land use right of the land owner. the compensation received from the Electricity Generating Authority of Thailand in this case it should be exempt the personal income tax

KEYWORDS: Compensation Electricity Generating Authority of Thailand The high voltage transmission towers , The personal income tax

1. บทนำ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 84 (10) ให้รัฐก็ต้องจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน กิจกรรมไฟฟ้าจึงเป็นบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่เป็นผู้จัดหาให้แก่ประชาชน [1] โดยในการจัดหาพลังงานไฟฟ้ารัฐก็ได้ตรากฎหมายจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้นมาตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เพื่อรับผิดชอบงานด้านการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าด้วยระบบแรงดันสูง (High Voltage) ให้กับการไฟฟ้านครหลวงกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยมีจุดรับกระแสไฟฟ้าด้วยการลดระดับแรงดันไฟฟ้าให้ต่ำลง ณ สถานีไฟฟ้าแรงสูงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งตั้งกระจายอยู่ตามส่วนต่างๆ ของประเทศ เพื่อนำไปจำหน่ายต่อให้แก่ประชาชนทั่วไปอย่างทั่วถึง ในการวางแผนระบบส่งไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การวางแผนสายไฟฟ้าแรงสูงเพื่อรับกระแสไฟฟ้าจากแหล่งผลิตไฟฟ้าต่างๆ ไปยังสถานีไฟฟ้าแรงสูง เพื่อจัดส่งหรือจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งในการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าเพื่อการส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปักเสาเดินสายไฟฟ้าแรงสูงผ่านที่ดินของราษฎร พร้อมทั้งประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า รวมตลอดจนถึงการรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ทำลายหรือตัดฟันต้นไม้ในเขตเดินสายไฟฟ้า เมื่อก่อสร้างเสร็จสิ้นยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลในเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยในระบบส่งไฟฟ้าไม่ให้เกิดขัดข้องเนื่องจากกระแสไฟฟ้าลัดวงจร โดยดำเนินการต่างๆ เช่น การห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ปลูกต้นไม้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 แต่เจ้าของที่ดินยังคงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนตามเดิม โดยมีการจ่ายค่าทดแทน รวมทั้งผ่อนผันให้มีการปลูกต้นไม้เศรษฐกิจบางประเภทได้ในเขตเดินสายไฟฟ้า โดยจะต้องดูแลความสูงของต้นไม้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่การไฟฟ้าแห่งประเทศไทยกำหนด [2] อันเป็นการรบกวนการครอบครองทรัพย์สินโดยปกติสุขตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ [3] จึงมีประเด็นปัญหาว่า การได้รับเงินค่าทดแทนจากการใช้ที่ดินที่ประชาชนได้รับจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้มีเงินได้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือไม่

ในเรื่องนี้กรมสรรพากร ได้วินิจฉัยตามหนังสือตอบข้อหารือเป็นแนวทางในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไว้สรุปได้ว่า “เงินที่ประชาชนได้รับจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจากการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นเงินค่าทดแทนการรอนสิทธิที่ได้รับจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” ประการหนึ่งและยังได้เรียกเงินดังกล่าวว่า “เงินค่าตอบแทนจากการใช้ที่ดิน” อีกประการหนึ่ง ซึ่งเงินค่าตอบแทนจากการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (8) แห่งประมวลรัษฎากร ผู้มีเงินได้มีหน้าที่ต้องนำมาเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามมาตรา 56 และมาตรา 56 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร ไม่ได้รับการยกเว้น

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เมื่อพิจารณาถึงเกณฑ์การก่อกำเนิดสัมพันธภาพทางกฎหมายระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและราษฎรเจ้าของที่ดินนั้น เมื่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะในฐานะผู้ปกครองแล้ว รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน วิธีการที่ใช้ในการก่อกำเนิดสัมพันธภาพทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ให้เกิดกับเอกชนจึงเป็นวิธีการฝ่ายเดียวที่ไม่ต้องอาศัยความสมัครใจของเอกชนเลย เช่น การออกคำสั่ง การอนุมัติ เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนนิติสัมพันธ์ที่รัฐก่อกำเนิดขึ้นนั้น รัฐก็มีอำนาจและเอกสิทธิ์ที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นโดยไม่ต้องพึ่งศาล เมื่อพิจารณากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เข้าไปใช้ที่ดินของประชาชนเพื่อวางเสาไฟฟ้าแรงสูงตามแนวสายส่งเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะชนทั่วไป รวมทั้งการมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการต่างๆ ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่มีโอกาสที่จะแสดงเจตนาที่จะให้ใช้ที่ดินของตนแต่อย่างใด จึงมิใช่เกิดจากการทำนิติกรรมตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่เป็นเรื่องของคำสั่งทางปกครองที่ออกมาเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะชน รัฐใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของราษฎรแต่เพียงฝ่ายเดียว ราษฎรไม่มีสิทธิในการเจรจาต่อรอง อีกทั้ง ต้องเสียผลประโยชน์จากการใช้ที่ดินของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากเจ้าของที่ดินแล้วบุคคลผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นก็ต้องรับภาระหน้าที่ดังกล่าวไปด้วย รวมทั้ง กรณีการนำที่ดินไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงินต่างๆ การมีเสาไฟฟ้าแรงสูงอยู่บนที่ดินก็เป็นเหตุให้ที่ดินดังกล่าวเสื่อมราคาลงบางส่วน อันเป็นปัจจัยที่สถาบันการเงินนำมาประกอบในการวิเคราะห์การปล่อยจำนวนสินเชื่อที่มีจำนวนลดน้อยลงกว่าที่ควรจะได้รับสินเชื่อด้วย [4] อีกทั้ง การที่กรมสรรพากรวินิจฉัยวางแนวทางให้เจ้าพนักงานถือปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อภาระการเสียภาษีของราษฎรเจ้าของที่ดินที่ได้รับเงินจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจำนวนมาก ดังนั้น จึงมีปัญหาค่าตอบแทนจากการใช้ที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้รับจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สมควรได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นเดียวกับกรณีเงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 42(17) แห่งประมวลรัษฎากร ประกอบกับข้อ 2(29)ของกฎกระทรวงฉบับที่126 (พ.ศ.2509) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากรหรือมีลักษณะเป็นการจ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือหรือชดเชยการต้องเสียประโยชน์ในที่ดินให้แก่เจ้าของตามความเป็นธรรมที่รัฐต้องจ่ายเข้าลักษณะเป็นเงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยาตามมาตรา 42(10) แห่งประมวลรัษฎากร หรือมีลักษณะทำนองเดียวกับเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามมาตรา 42(13) แห่งประมวลรัษฎากร หรือไม่ และการวินิจฉัยตีความเพื่อเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในกรณีนี้เป็นไปตามหลักการตีความกำหนดภาษีอากรหรือไม่

2.วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงอำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งการเข้าใช้ที่ดินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่าเป็นการรอนสิทธิหรือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากการได้รับเงินค่าใช้ที่ดินเพื่อตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูงจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ควรได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรือไม่

2.3 เพื่อศึกษาว่าการตีความให้นำเงินค่าใช้ที่ดินที่ประชาชนได้รับจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมาเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายภาษีอากร หรือไม่

3. สมมุติฐานของการศึกษา

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 ออกคำสั่งทางปกครองเข้าไปใช้ที่ดินของประชาชนเพื่อวางเสาไฟฟ้าแรงสูงตามแนวสายส่งที่กำหนดเพื่อจ่ายไฟให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและการไฟฟ้านครหลวงเพื่อไปจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชน อันเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไป โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด นิติสัมพันธ์ดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่รัฐจ่ายเงินค่าใช้ที่ดินแก่เจ้าของที่ดินนั้น เงินดังกล่าวสมควรได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนที่ได้รับคำสั่งทางปกครองของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ.2511 เข้าไปใช้ที่ดินเพื่อก่อตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูงตามแนวเขต โดยประชาชนเหล่านั้นได้รับเงินค่าใช้ที่ดิน เงินได้ดังกล่าวสมควรได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือไม่อย่างไร

5. วิธีการศึกษา

ศึกษาโดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยกระบวนการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นตำรา หนังสือ บทความ คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษา/คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง และแนววินิจฉัยตอบปัญหาภาษีอากรของกรมสรรพากร

6.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ทราบถึงอำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งการเข้าใช้ที่ดินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่าเป็นการรอนสิทธิหรือเป็นคำสั่งทางปกครอง

6.2 ได้ทราบถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากการได้รับเงินค่าใช้ที่ดินเพื่อตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูงจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยควรได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

6.3 ได้ทราบว่า การตีความให้นำเงินค่าใช้ที่ดินที่ประชาชนได้รับจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมาเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายภาษีอากรหรือไม่

7.หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

ในการศึกษาเรื่องนี้ ได้เริ่มศึกษาตามหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของบุคคลที่มีกฎหมายรับรองคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักการรอนสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการรบกวนการครอบครองสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์วิธีการหนึ่ง

ศึกษาหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเพื่อให้ทราบถึงหลักการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่ต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย หลักในการออกคำสั่งทางปกครอง หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่กำหนดให้รัฐต้องจัดทำเพื่อบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยทั่วไป

หลักการใช้อำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ที่อาศัยเป็นฐานอำนาจในการออกประกาศหรือคำสั่งเข้าไปใช้ที่ดินของประชาชนตามแนวส่งกระแสไฟฟ้า

แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยหลักทั่วไปเกี่ยวกับภาษีอากร แนวคิดทฤษฎีในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักเกณฑ์ วิธีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากการได้รับเงินค่าใช้ที่ดิน หลักการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หลักการเวนคืนที่ดินของประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐ หลักการตีความกฎหมายภาษีอากรเพื่อใช้ในการวินิจฉัยประเด็นปัญหาตามการศึกษา

8.สรุปผลการวิจัย

8.1 จากการศึกษาถึงปัญหาการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากการได้รับเงินค่าใช้ที่ดินที่ราษฎรได้รับจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกอบกับหลักการ แนวคิด ทฤษฎีต่างที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

(1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตราพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เพื่อนำไปจำหน่ายให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อันเป็นภารกิจบริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดหาตามความต้องการของประชาชน ได้ออกประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าแรงสูงเพื่อจัดส่งกระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อนำไปจำหน่ายแก่ประชาชนอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม ในการส่งและจำหน่ายไฟฟ้ามีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นที่ของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสาสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงในหรือบนพื้นที่ของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน รือถอนทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น อันเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้าตามประกาศดังกล่าว เป็นเหตุให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการการดังกล่าว ไม่อาจใช้สอยประโยชน์ในทรัพย์สินของตนโดยปกติสุขได้ ดังนี้ [2]

- ราษฎรผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ถูก การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เข้าไปปรบกวณการถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองโดยปกติสุข ด้วยการเข้าไปใช้ที่ดินของบุคคลเหล่านั้นเป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูง โดยไม่มีระยะเวลาที่กำหนดแน่นอน

- อาจมีการรื้อถอนโรงเรือน หรือตัดฟันทำลายต้นไม้ หรือพืชต่างๆ ที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้า อันเป็นการทำให้เสียหายซึ่งทรัพย์สินของราษฎรเจ้าของที่ดินนั้นๆ

- นอกจากนี้ยังถูกจำกัดสิทธิการใช้ที่ดิน บริเวณที่เป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูงที่อยู่ในที่ดินของตนตามแนวเขตและระยะที่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนด เช่น ห้ามปลูกสร้างหรือทำขึ้นซึ่งอาคาร โรงเรือน บ้านพักอยู่อาศัยในเขตเดินสายไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งหากมีความจำเป็นต้องขออนุญาตจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ก่อน ซึ่งขัดต่อหลักการของการมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินของตนที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ผลการศึกษาตามสมมติฐานสรุปดังนี้

(1.1) ผลการศึกษาเรื่องรอนสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พบว่า เป็นเรื่องที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนมิได้อยู่ในฐานะผู้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินหรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นมาก่อนหรือในขณะที่ทำนิติกรรมระหว่างผู้ซื้อผู้ขายแต่อย่างใด แต่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เข้าไปบังคับใช้ที่ดินของประชาชนเพื่อตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูงซึ่งประชาชนมิได้สมัครใจ หรือยินยอมด้วยความสมัครใจ การกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของรัฐเพียงฝ่ายเดียว มิได้อยู่บนพื้นฐานเสรีภาพของการแสดงเจตนา แต่อยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันของฝ่ายปกครองและฝ่ายผู้อยู่ภายใต้อำนาจปกครอง ผู้ศึกษาจึงมีความเห็น

ว่า การใช้อำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดังกล่าว มีลักษณะเป็นการบังคับใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายเข้าไปทำให้ทรัพย์สินนั้นตกอยู่ในบังคับแห่งสิทธิตามกฎหมายซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมความเหมาะสมแก่การที่เจ้าของทรัพย์สินนั้นจะใช้ประโยชน์หรือเสื่อมความสะดวกในการใช้สอย หรือเสื่อมประโยชน์อันจะพึงได้แต่ทรัพย์สินนั้น และซึ่งผู้ซื้อหาได้รู้ในเวลาซื้อขายไม่ จึงเข้าลักษณะเป็นการรอนสิทธิตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 475 และมาตรา 479 [5] ตามที่กรมสรรพากรวินิจฉัยตีความไว้

(1.2) ผลศึกษากรณีการใช้อำนาจของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ พบว่า ในการดำเนินการจัดส่งกระแสไฟฟ้านั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า เพื่อส่งกระแสไฟฟ้าไปยังสถานีไฟฟ้าต่างๆ [2] การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 ประกอบพระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 29 ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า โดยกำหนดแนวกว้างยาวของสายส่งไฟฟ้าไว้อย่างชัดเจน การกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าดังกล่าว ย่อมต้องรุดล้ำเข้าไปในที่ดินของราษฎรตามแนวสายส่งที่กำหนด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไป ได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด หรือปักตั้งเสาไฟฟ้าหรืออุปกรณ์อื่นลงบนที่ดิน ซึ่งมีใช่เป็นที่ตั้งของโรงเรือน ตามมาตรา 29 (1) นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า เช่น การห้ามมิให้เจ้าของที่ดินปลูกสร้างหรือทำขึ้น ซึ่งอาคาร โรงเรือน บ้านพักอาศัย ในเขตเดินสายไฟฟ้า ตามที่กำหนด เป็นต้น ตามมาตรา 29 (2) อีกทั้ง ยังมีอำนาจในการรื้อถอนโรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้น หรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดใบ ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้าตามมาตรา 29 (3) ซึ่งก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรา 29(1) หรือ (3) ให้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุผลที่ไม่สมควรทำเช่นนั้น ไปยังคณะกรรมการ เพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด [2]

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีหนังสือเข้าไปยังเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ตามมาตรา 29 (1) หรือ (3) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 นั้น หนังสือดังกล่าวได้ออกโดยผู้มีอำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งคำสั่งดังกล่าว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 29(1)(2)(3) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 เข้าไปใช้ที่ดินของราษฎรเพื่อตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูง การประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า รวมทั้งการทำลายรื้อถอนโรงเรือน หรือตัดต้นไม้ต่างๆ ของราษฎรเจ้าของที่ดินนั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้าตามประกาศที่ไม่อาจใช้สอยประโยชน์ในทรัพย์สินของตนได้โดยปกติ

สุข หนังสือแจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินตามมาตรา 29 วรรคท้ายและประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าตามมาตรา 29(2) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางการปกครอง พ.ศ. 2539 [6]

(2) ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการได้รับค่าใช้ที่ดิน ดังนี้

(2.1) เงินค่าใช้ที่ดินที่ได้รับมีลักษณะเป็นเงินได้พึงประเมินหรือไม่ สรุปได้ว่า ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น เมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จ่ายเงินค่าตอบแทนการใช้ที่ดินในกรณีดังกล่าวข้างต้น ให้แก่เจ้าของทรัพย์สินหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้วแต่กรณี เงินที่บุคคลเหล่านั้น ได้รับจึงถือเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร [7] ที่เกิดจากการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ตามมาตรา 40 (1)-(7) จึงเป็นเงินได้พึงประเมินประเภทที่ 8 หรือตามมาตรา 40 (8) แห่งประมวลรัษฎากร

(2.2) เงินค่าทดแทนที่ผู้มีเงินได้ได้รับจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สมควรได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือไม่

(2.2.1) ศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พบว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 มาตรา 29 เข้าไปใช้ที่ดินของราษฎรเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองเท่านั้น มิได้มีการออกกฎหมายเวนคืนเพื่อเรียกเอาที่ดินคืนตามกฎหมายกลับมาเป็นของรัฐตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แต่อย่างใด กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองที่ดินยังคงเป็นของเจ้าของอยู่เช่นเดิม ลักษณะการใช้อำนาจของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดังกล่าวจึงไม่เข้าลักษณะการเวนคืนตามกฎหมายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามมาตรา 42 (17) แห่งประมวลรัษฎากรประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 126 (พ.ศ.2509) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ข้อ 2 (29) แต่อย่างใด [8]

(2.2.2) ศึกษาเปรียบเทียบกับค่าทดแทนเพื่อการละเมิดตามมาตรา 42(13) แห่งประมวลรัษฎากร พบว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 29(1)(2)(3) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 เข้าไปใช้ที่ดินของราษฎรโดยไม่ต้องรอให้มีการยินยอมจากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองเพื่อใช้เป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูง การประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า รวมทั้งการทำลายหรือถอนโรงเรือน หรือตัดต้นไม้ต่างๆ ของราษฎรเจ้าของที่ดินนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้าตามประกาศที่ไม่อาจใช้สอยประโยชน์ในทรัพย์สินของตนได้โดยปกติสุข แม้ว่าจะเป็นการเข้าไปใช้อำนาจบังคับเพียงฝ่ายเดียว [9] อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน และขัดขวางการใช้สอยทรัพย์สินอย่างปกติก็ตาม ก็หาใช่เป็นการกระทำโดยละเมิดอันเกิดจากการ

กระทำที่ปราศจากอำนาจตามกฎหมาย [10] การกระทำความผิดกล่าวจึงมิใช่การกระทำละเมิดต่อราษฎรเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือผู้มีสิทธิครอบครอง ดังนั้นเงินที่เจ้าของที่ดินได้รับเป็นค่าใช้ที่ดินตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว จึงมิใช่ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามมาตรา 42(13) แห่งประมวลรัษฎากร แต่อย่างใด

(2.2.3) การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามมาตรา 42 (10) แห่งประมวลรัษฎากร

พบว่า การกระทำของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นการใช้อำนาจของรัฐเพียงฝ่ายเดียวบังคับใช้ที่ดินของประชาชน รัฐใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิแต่เพียงฝ่ายเดียว [9][11] ประชาชนไม่มีสิทธิแสดงเจตนาต่อรอง จึงมิใช่เกิดจากการทำนิติกรรมตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่เป็นเรื่องของคำสั่งทางปกครองที่ออกมาเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะชน รัฐใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของราษฎรแต่เพียงฝ่ายเดียว อีกทั้ง ประชาชนต้องเสียสละประโยชน์จากการใช้ที่ดินของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากเจ้าของที่ดินแล้วบุคคลผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นก็ต้องรับภาระหน้าที่ดังกล่าวไปด้วย รวมทั้ง กรณีการนำที่ดินไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงินต่างๆ การมีเสาไฟฟ้าแรงสูงอยู่บนที่ดินก็เป็นเหตุให้สถาบันการเงินนำมาเป็นปัจจัยในการวิเคราะห์การปล่อยจำนวนสินเชื่อน้อยลงด้วย [4] ประชาชนผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองย่อมตกอยู่ในฐานะผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองของรัฐ อีกทั้ง เมื่อพิจารณาตามประมวลรัษฎากรมิได้บัญญัติความหมายของคำว่า “การอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยา” ไว้โดยชัดแจ้ง [8] เมื่อพิจารณาตามความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่า

“อุปการะ” หมายความว่า ความช่วยเหลือเกื้อกูล ความอุดหนุน

“หน้าที่” หมายความว่า กิจการหรือการประพฤติที่ต้องทำความช่วยเหลือหรืออุดหนุนเพื่อความถูกต้อง

“ธรรมจรรยา” หมายความว่า การประพฤติสุจริต

“การอุปการะตามหน้าที่ธรรมจรรยา” จึงหมายถึง เป็นกิจการหรือการประพฤติที่ต้องทำความช่วยเหลือหรืออุดหนุนเพื่อความถูกต้อง ดังนั้น เงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ.2511 บังคับให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเสียหายในอัตราที่กำหนดให้แก่ราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงเป็นกิจการหรือการประพฤติดังกล่าว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต้องให้ความช่วยเหลือหรืออุดหนุนเพื่อความถูกต้องเป็นธรรม อันเป็นการอุปการะตามหน้าที่ธรรมจรรยาที่รัฐพึงกระทำต่อราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของรัฐ เงินได้ที่ได้รับตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 จึงเป็นเงินที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ตามมาตรา 42(10) แห่งประมวลรัษฎากร

8.2 ผลการวิเคราะห์หลักการตีความตามที่กรมสรรพากรได้วินิจฉัยวางทางปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีตามกรณีศึกษากับหลักการตีความกฎหมายมหาชน พบว่า การที่กรมสรรพากรได้วินิจฉัยตีความว่า เงิน

คำตอบแทนที่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จ่ายให้แก่ราษฎร ไม่ใช่เงินได้ที่ได้รับการอุปการะตามหน้าที่ธรรมจรรยา จึงไม่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 42(10) แห่งประมวลรัษฎากร เป็นเรื่องที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดังกล่าว เป็นการวินิจฉัยตีความที่ไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการให้มีการเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุถึงประโยชน์สาธารณะ การวินิจฉัยตีความดังกล่าวยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐนอกจากนี้ยังเป็นการตีความไปในทางที่เกิดผลผิดปกติ [12][13] โดยไม่คำนึงถึงหลักการภาษีอากรที่ดีของ Adam Smith ได้แก่ หลักความเป็นธรรม และหลักความแน่นอน [14] ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การวินิจฉัยตีความตามกรณีศึกษาของกรมสรรพากรจึงไม่เป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน และหลักการตีความกฎหมายภาษีอากร

9. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาขอเรียนว่า การคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการถูกใช้ทรัพย์สิน การถูกทำลายทรัพย์สิน และการถูกห้ามใช้ทรัพย์สินของตนโดยปกติสุข จากการใช้อำนาจของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้อย่างเป็นธรรมแก่ตัวประชาชนในเรื่องของการได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ควรดำเนินการดังนี้

9.1 การวินิจฉัยตีความข้อกฎหมายภาษีอากรที่จะเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งสำคัญที่สุด อาจเรียกอย่างง่าย ๆ ว่า ชุกรกรรมใดที่ควรเสียภาษีก็ควรวินิจฉัยให้เสียภาษีหรือ ชุกรกรรมใดที่ควรได้รับการยกเว้นภาษีก็ควรวินิจฉัยให้ยกเว้น โดยคำนึงถึงหลักกฎหมายภาษีอากรต้องตีความโดยเคร่งครัด การเก็บภาษีแม้จะทำให้รัฐบาลมีรายได้นำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ แต่ก็เป็นเรื่องกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชนและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ฉะนั้น การที่จะเก็บภาษีจากบุคคลใด ในพฤติการณ์ใดจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้เก็บได้ หากตัวบทกฎหมายที่ใช้เก็บภาษีอากรไม่ชัดแจ้ง กำกวม หรือตีความได้หลายนัย ก็ต้องตีความไปในทางที่เป็นคุณหรือประโยชน์แก่ผู้เสียภาษี จะตีความโดยขยายความให้เป็นผลร้ายไม่ได้ การตีความกฎหมายภาษีอากรต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ การเก็บภาษีจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับการตกลงยินยอมโดยตรงจากประชาชนหรือได้รับการตกลงยินยอมโดยอ้อมผ่านทางผู้แทนของประชาชน อำนาจการจัดเก็บภาษีจึงมิใช่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่เป็นอำนาจที่มาจากการอนุมัติของประชาชนหรือปวงชนตามหลักการตกลงยินยอมทางภาษี (Consentement fiscal) [12] เมื่อการเก็บภาษีมาจากการตกลงยินยอมของประชาชน การตีความกฎหมายภาษีอากรจึงต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในการตรากฎหมายภาษีอากรด้วย การตีความกฎหมายภาษีอากรต้องคำนึงถึงความเป็นเอกเทศของกฎหมายภาษีอากร หลักความ

เป็นเอกเทศของกฎหมายภาษีอากร คือ หลักที่ว่า ผู้บัญญัติกฎหมายมีอำนาจตราบทบัญญัติกฎหมายอากรให้มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างจากแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายในสาขาอื่นได้ รวมทั้งไม่จำเป็นต้องกำหนดเนื้อหาสาระของกฎหมายอากรในลักษณะเดียวกันกับที่ปรากฏในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การตีความกฎหมายอากรไม่ต้องคำนึงถึงหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งเจตนาเสมอไป การตีความคำที่กฎหมายอากรมิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษจะต้องตีความตามความหมายที่เข้าใจกันอยู่ทั่วไปหรือตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ การตีความตามหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก็ต้องตีความตามหลักเกณฑ์นั้น [12] การวินิจฉัยที่จะสร้างภาระให้แก่ประชาชนหรือตีความไปในทางที่เกิดผลผิปกติ ไม่คำนึงถึงหลักการภาษีอากรที่ดีของ Adam Smith ได้แก่ หลักความเป็นธรรม และหลักความแน่นอนไม่ได้ เช่นเดียวกับกรณีศึกษา เมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 30 เงินค่าทดแทนที่จ่ายให้แก่ราษฎรเจ้าของทรัพย์สินที่การไฟฟ้าเข้าไปใช้หรือทำลาย หรือ มีข้อห้ามใช้ทรัพย์สินโดยปกติสุข นั้น มีเจตนาเพื่อทดแทน เยียวยา ความเดือดร้อนเสียหายที่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กระทำ โดยมุ่งผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ การที่หน่วยงานของรัฐได้จ่ายเงินค่าใช้ที่ดินดังกล่าวยอมเป็นการที่รัฐให้การอุปการะตามหน้าที่ธรรมจรรยาแก่ประชาชนของตน จึงควรได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

9.2 เพื่อความชัดเจนป้องกันมิให้เกิดกรณีที่ต้องวินิจฉัยตีความจึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน จึงเห็นควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) ควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ความว่า

“มาตรา 30 ตริ เงินค่าทดแทนความเป็นธรรมที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นได้รับจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามมาตรา 30 ให้ได้รับการยกเว้นภาษีอากรตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรกำหนดไว้”

(2) กรมสรรพากรในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการจัดเก็บภาษีอากรที่บัญญัติไว้ตามประมวลรัษฎากร ควรอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 (1) แห่งประมวลรัษฎากร ตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นภาษีอากรความว่า

พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร (ฉบับที่...) พ.ศ.... “ให้ยกเว้นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรหมวด 3 ส่วน 2 สำหรับผู้มีเงินได้ที่ได้รับเงินจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามมาตรา 30 ตริ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ทั้งนี้ สำหรับเงินได้ที่ได้รับตั้งแต่วันที่.....เป็นต้นไป”

เอกสารอ้างอิง

- [1] นันทวัฒน์ บรมานันท์.(2552) หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.กรุงเทพฯ :
วิญญูชน
- [2] ประโยชน์ ทิตธิวงษ์ (2545) การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิทธิเหนือ
พื้นดินและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจ่ายค่าทดแทน :ศึกษากรณีทรัพย์สิน
ของราษฎรที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย,
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- [3] เสณีย์ ปราโมช (2551).คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมาย
ลักษณะทรัพย์ .กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา
- [4] วิสาขา บุญมา : สัมภาษณ์ (2552)
- [5] วิษณุ เครืองาม (2549).คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้.
กรุงเทพฯ :นิติบรรณาการ
- [6] ชาญชัย แสงศักดิ์ (2547) คำอธิบายกฎหมายปกครอง.กรุงเทพฯ:วิญญูชน
- [7] กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร (2555). ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร.กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
เรือนแก้วการพิมพ์,
- [8] ไพจิตร โรจนวานิช (2553) คำอธิบายประมวลรัษฎากร ภาษีสรรพากร.กรุงเทพฯ :
สามเจริญพาณิชย์
- [9] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์.(2552) หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ
รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย,กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- [10] บัญญัติ สุชีวะ ปรับปรุงโดยไพโรจน์ วายุภาพ (2552). คำอธิบายกฎหมายลักษณะ
ทรัพย์ กรุงเทพฯ :เนติบัณฑิตยสภา
- [11] วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ (2540).หลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วย
กฎหมาย” คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง.กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- [12] ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม (2552) คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร. กรุงเทพฯ :สำนักอบรม
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- [13] อักษราทร จุฬารัตน์ (2542) .การตีความกฎหมาย. กรุงเทพฯ :ห้างหุ้นส่วนจำกัด
ศรีพัลลภซึ่ง
- [14] ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล (2547).คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร.
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย