

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาลดหย่อนค่ารายปีการประเมิน
ภาษีโรงเรือนและที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กรณีทำเทียบเรือ ซี๓
และทำเทียบเรือ ปี๑ ถึง ปี๔)

การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กทท ๖๐๒๕/๔๔๒๐ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กทท. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กทท ๖๐๒๕/๒๗๕๒ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ และด่วนที่สุด ที่ กทท ๖๐๒๕/๒๗๕๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ ถึงกระทรวงคมนาคม เพื่อขอให้เสนอเรื่องขอลดหย่อนค่ารายปี การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของ กทท. ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ประจำปีภาษี ๒๕๕๖ ของท่าเทียบเรือ ซี๓ และท่าเทียบเรือ ปี๑ ถึง ปี๔ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาลดหย่อนค่ารายปีตามนัยมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และกระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๕/๑๐๓ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ และด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๕/๑๐๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่า ตามมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้รับการประเมินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจไม่พอใจในคำชี้ขาดตามวรรคหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่า จำนวนเงินซึ่งประเมินไว้นั้นมีจำนวนที่สูงเกินสมควร ให้รัฐวิสาหกิจนั้นนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำชี้ขาดตามมาตรา ๓๐ ในการนี้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจให้ลดหย่อนค่ารายปีให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้ตามที่เห็นสมควร มติของคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด” ประกอบกับ กทท. ในฐานะรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการตามสิทธิและกระบวนการของพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แล้ว แต่สำนักงานเทศบาลนครแหลมฉบังยังคงมีความเห็นโดยแจ้งคำชี้ขาด ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ กทท. ชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินในจำนวนที่สูงอยู่ ดังนั้น เพื่อเป็นการใช้สิทธิตามนัยกฎหมายดังกล่าว กระทรวงคมนาคมจึงเห็นสมควรนำเสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาลดหย่อนค่ารายปีการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๕๖ ของท่าเทียบเรือ ซี๓ และท่าเทียบเรือ ปี๑ ถึง ปี๔ ให้แก่ กทท.

ต่อมา ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ ซี๓ (บริษัท แหลมฉบังอินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินอล จำกัด) ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ ปี๑ (บริษัท แอลซีบี คอนเทนเนอร์ เทอร์มินัล ๑ จำกัด) ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ ปี๒ (บริษัท เอเวอร์กรีน คอนเทนเนอร์ เทอร์มินัล (ประเทศไทย) จำกัด) ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ ปี๓ (บริษัท อีสเทิร์นซี แหลมฉบัง เทอร์มินัล จำกัด) และ ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ ปี๔ (บริษัท ที ไอ พี เอส จำกัด) ได้ยื่นฟ้องเทศบาลนครแหลมฉบัง ต่อศาลภาษีอากรกลาง ขอให้ศาลพิพากษาให้เพิกถอนการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพิกถอน คำชี้ขาดคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๕๖ และขอคืน ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๕๖

เมื่อปรากฏว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการยื่นฟ้องต่อศาลภาษีอากรกลาง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๒๓๓๔๐ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงกระทรวงคมนาคม แจ้งว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลัง หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว กทท. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับประเด็น ดังนี้

๑. หากนำเรื่องการขอลดหย่อนค่ารายปีการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของ กทท. ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ประจำปีภาษี ๒๕๕๖ ของท่าเทียบเรือ ซี๓ และท่าเทียบเรือ บี๑ ถึง บี๔ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในขณะที่ศาลภาษีอากรกลางยังไม่มีคำตัดสิน การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวจะมีผลเป็นการที่ฝ่ายบริหารก้าวล่วงอำนาจตุลาการหรือไม่ อย่างไร

๒. ในการพิจารณาอนุมัติให้ลดหย่อนค่ารายปีการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของคณะรัฐมนตรีในแต่ละกรณีที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาจากความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสถานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจในขณะนั้นเป็นรายกรณีไป ซึ่งหากกระทรวงการคลังยังไม่สามารถดำเนินการตามมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๗ ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจให้มีมาตรฐานเดียวกัน เป็นธรรม และมีผลบังคับใช้ทั่วไปกับทุกรัฐวิสาหกิจได้ คณะรัฐมนตรีก็ยังคงพิจารณาตามแนวทางที่เคยปฏิบัติมา จึงมีโอกาสมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละกรณีมีความเหลื่อมล้ำและอาจไม่เป็นธรรมต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถฟ้องร้องคณะรัฐมนตรีด้วยเหตุดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาเรื่องการขอลดหย่อนค่ารายปีการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ประจำปีภาษี ๒๕๕๖ ของท่าเทียบเรือ ซี๓ และท่าเทียบเรือ บี๑ ถึง บี๔ ในระหว่างที่มีการฟ้องคดีต่อศาลภาษีอากรกลาง จะเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารก้าวล่วงอำนาจตุลาการหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๑^๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้ผู้รับการประเมินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ

^๑มาตรา ๓๑ ผู้รับประเมินผู้ใดไม่พอใจในคำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาลจะนำคดีไปสู่ศาลเพื่อแสดงให้ศาลเห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้อง แต่ต้องทำภายในสามสิบวันนับแต่วันรับแจ้งความให้ทราบคำชี้ขาด

ถ้าอธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาลชี้ขาดว่าผู้รับประเมินหมดสิทธิที่จะให้การประเมินของตนได้รับพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๒๙ ห้ามไม่ให้นำคดีขึ้นสู่ศาล เว้นแต่ในปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอ้างว่าเป็นเหตุหมดสิทธินั้น

ที่ไม่พอใจในคำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาล (ซึ่งในกรณีนี้ คือ เทศบาลนครแหลมฉบังซึ่งเป็นผู้จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗) เนื่องจากเห็นว่าจำนวนเงินซึ่งประเมินไว้นั้นมีจำนวนที่สูงเกินสมควร ให้รัฐวิสาหกิจนั้นนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำชี้ขาดตามมาตรา ๓๐^๗ ในการนี้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ลดหย่อนค่ารายปีให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้ตามที่เห็นสมควร มติของคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับแจ้งคำชี้ขาดจากสำนักงานเทศบาลนครแหลมฉบังในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ และกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้มีหน้าที่กำกับดูแลได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๕/๖๗ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๗ ในกรณีทำเทียบเรือ ซี๓ และหนังสือด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๕/๖๖ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๗ ในกรณีทำเทียบเรือ บี๑ ถึง บี๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาลดหย่อนค่ารายปีของการทำเรือแห่งประเทศไทย ณ ทำเรือแหลมฉบังประจำปีภาษี ๒๕๕๖ สำหรับทำเทียบเรือ ซี๓ และทำเทียบเรือ บี๑ ถึง บี๔ จึงเป็นการเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำชี้ขาดตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๑^๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว

โดยที่การใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาลดหย่อนค่ารายปีนี้มีได้มีข้อจำกัดว่าจะใช้อำนาจในระหว่างที่มีการฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้ เพราะเป็นขั้นตอนการระงับข้อพิพาทภายในของฝ่ายบริหาร ประกอบกับเมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากรที่ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๔๗/๒๕๕๗ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๔๘/๒๕๕๗ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการทำเทียบเรือ บี๑ และ บี๒ ฟ้องขอเพิกถอนการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประจำปีภาษี ๒๕๕๑ แล้ว ปรากฏว่าศาลฎีกาได้พิพากษายกฟ้องทั้งสองคดีโดยเหตุว่าเมื่อการทำเรือแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการเสนอเรื่องขอลดหย่อนค่ารายปีต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่ยังมีได้รับแจ้งคำวินิจฉัย การทำเรือแห่งประเทศไทยจึงยังไม่มีอำนาจฟ้อง ผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนการทำเรือแห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจฟ้องเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า ศาลก็มุ่งหมายที่จะให้มีการดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

ในกรณีที่ผู้รับประเมินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจไม่พอใจในคำชี้ขาดตามวรรคหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่าจำนวนเงินซึ่งประเมินไว้นั้นมีจำนวนที่สูงเกินสมควร ให้รัฐวิสาหกิจนั้นนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำชี้ขาดตามมาตรา ๓๐ ในการนี้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ลดหย่อนค่ารายปีให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้ตามที่เห็นสมควร มติของคณะรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

มาตรา ๔ ภาษีโรงเรือนและที่ดินในเขตเทศบาลใด ให้เทศบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๓๐ คำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาลนั้น ให้แจ้งไปยังผู้ร้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการลดจำนวนเงินที่ประเมินไว้เป็นจำนวนเท่าใดก็ให้แจ้งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจะได้แก้ไขบัญชีการประเมินตามคำชี้ขาดนั้น

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ที่กฎหมายกำหนดเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจพิจารณา
ลดหย่อนค่ารายปีให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทยได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร
ก้าวล่วงอำนาจตุลาการแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง การที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติให้ลดหย่อนค่ารายปี
การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยพิจารณาจากความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสถานะ
ทางการเงินของรัฐวิสาหกิจในขณะนั้นเป็นรายกรณีไปซึ่งอาจเกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรม
ต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ
ฟ้องร้องคณะรัฐมนตรีด้วยเหตุดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อกระทรวงการคลังยังมิได้ดำเนินการ
กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรักษา
ความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๗ เพื่อให้การประเมิน
ค่ารายปีและค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจมีมาตรฐานเดียวกัน เป็นธรรม และมีผลบังคับใช้
ทั่วไปกับทุกรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้การพิจารณาลดหย่อนค่ารายปีของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๑^๕
วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ให้แก่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจมีผลแตกต่างกัน
อันอาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ซึ่งอาจเป็นเหตุให้คู่กรณีที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับมติคณะรัฐมนตรีฟ้องคดีต่อศาลได้



(นายดิศทัต ोโตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๘