

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ประกอบการท่าเทียบเรือ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง
(ทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒))

การทำเรือแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กทท ๑๕๐๕/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ (ฝ่ายเศรษฐกิจ) ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ ได้พิจารณาเรื่องการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบังสูงเกินสมควร และมีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดประชุมหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามมติคณะกรรมการเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน แล้วนำเรื่องเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) กำกับการบริหารราชการแทนนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีคำสั่งให้ส่งเรื่องนี้ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช) เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันเรื่องการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของปี ๒๕๔๖ ปี ๒๕๔๗ และปี ๒๕๔๘ ตามที่คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ (เดิม) ได้มีมติมอบหมายไว้ และให้กระทรวงมหาดไทยเชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายของเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายเสริมศักดิ์) ได้กำหนดให้มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๙ และที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงคมนาคมโดยการท่าเรือแห่งประเทศไทยเสนอเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) อีกครั้ง โดยให้เสนอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำพิพากษาศาลฎีกากรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นข้อมูลเพิ่มเติมให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา และหากผลคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประการใด ขอให้กระทรวงคมนาคมแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบโดยด่วน เพื่อจะได้จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหาข้อยุติต่อไป ประกอบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์) เป็นประธานกรรมการ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงคมนาคมร่วมกันพิจารณาเรื่องอัตราค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินให้ได้ข้อยุติภายใน ๓๐ วัน เมื่อได้ข้อยุติแล้ว ให้สอบถามความเห็นไปที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา ทบทวนว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีภาระจะต้องจ่ายค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมาย

หรือไม่ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเป็นประการใดก็ให้ถือเป็นข้อยุติ และให้การทำเรื่องแห่งประเทศไทยปฏิบัติตามนั้น

ในการขอทบทวนความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งได้อาศัยการเทียบเคียงแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๖๗-๘๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่) กรณีพิพาทเรื่องภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องของการรถไฟแห่งประเทศไทยกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งศาลฎีกาได้ให้เหตุผลว่า การดำเนินการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องเกี่ยวข้องกับระบบการขนส่งสินค้ากล่องต่อเชื่อมกับท่าเรือแหลมฉบัง เพื่อสนับสนุนกิจการนำเข้าและส่งออกของประเทศ และการเติบโตของท่าเรือแหลมฉบัง จึงเป็นการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนั้น สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องจึงเป็นทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง และได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งต่อมาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๗๓/๒๕๔๘ ในคดีพิพาทที่มีลักษณะคล้ายกันได้ยืนตามเหตุผลในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๖๗-๘๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่)

การทำเรื่องแห่งประเทศไทยเห็นว่า สัญญาระหว่างผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ กับการทำเรื่องแห่งประเทศไทย เป็นสัญญาซึ่งมีลักษณะที่รัฐให้สัมปทานโดยมอบสิทธิให้เอกชนเข้ามาดำเนินการทำเรืออันเป็นกิจการสาธารณูปการของรัฐแทนรัฐ ซึ่งการทำเรื่องแห่งประเทศไทยได้ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำเนินการทำเรือจะต้องผ่านการคัดสรรทั้งในด้านประสิทธิภาพการทำการเรือ ตลอดจนการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนแก่การทำเรือแห่งประเทศไทย จึงจะได้รับความไว้วางใจให้ดำเนินการขนส่งและขนถ่ายสินค้าแทนการทำเรือแห่งประเทศไทยได้ ซึ่งเมื่อได้นำคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๖๗-๘๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่) มาเทียบเคียงกับสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ แล้วจะเห็นว่า การประกอบกิจการทำเทียบเรือตู้สินค้าของผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการทำเรือแห่งประเทศไทยโดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นการให้เอกชนรับสัมปทาน โดยการทำเรือแห่งประเทศไทยได้มอบสิทธิในการประกอบกิจการทำเรือให้กับเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน มิใช่เป็นเรื่องที่การทำเรือแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าแต่อย่างใด และแม้การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับผลตอบแทนจากผู้ประกอบการ แต่หากไม่มีการมอบสิทธิให้แก่ผู้ประกอบการเข้าดำเนินการแล้ว ผู้ประกอบการก็ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ เจตนารมณ์ของการคัดเลือกผู้เข้ามาประกอบกิจการทำเทียบเรือย่อมคำนึงถึงการที่รัฐจะไว้วางใจ มากกว่าผลประโยชน์ตอบแทนที่เอกชนเสนอให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทย และหากการทำเรือแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการเองก็ย่อมเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าภาระ หรือค่าบริการต่างๆ อันเป็นรายได้ตามปกติจากผู้มาใช้บริการเช่นเดียวกับการที่เอกชนเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้มาใช้บริการแล้วแบ่งรายได้หรือจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้กับการทำเรือแห่งประเทศไทย ดังนั้น เมื่อเป็นเรื่องการดำเนินการแทนการทำเรือแห่งประเทศไทย มิใช่เป็นการนำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าแล้ว การ

ท่าเรือแห่งประเทศไทยย่อมได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ

ดังนั้น การท่าเรือแห่งประเทศไทยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทบทวนความเห็นว่าการท่าเรือแห่งประเทศไทยมีภาระจะต้องเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินกรณี ทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ หรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากผลออกมาเป็นประการใด การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะถือเป็นข้อยุติ และจะได้นำผลดังกล่าวแจ้งต่อกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงคมนาคมเพื่อนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนเทศบาลตำบลแหลมฉบัง และผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นยืนยันตามความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) ได้ให้ไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง (ทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓)) (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๐๐/๒๕๔๗)^๑ สรุปได้ว่า สัญญาที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยทำกับผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ มีสาระสำคัญ คือ การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้ตกลงให้คู่สัญญาใช้ประโยชน์จากท่าเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยคู่สัญญาต้องชำระค่าตอบแทนการได้ใช้ประโยชน์ท่าเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ จึงเป็นสัญญาเช่าตามมาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แม้ข้อหารือของการท่าเรือแห่งประเทศไทยในครั้งนี้จะอ้างว่าการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้มอบสิทธิในการประกอบกิจการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ ให้กับเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปการแทนรัฐก็ตาม แต่เมื่อสัญญาที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยทำกับผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ เป็นสัญญาเช่า จึงไม่มีผลทำให้สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาสัมปทานตามที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยกล่าวอ้าง นอกจากนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตว่า ข้อ ๑.๙^๒ ในภาคผนวก เอ ของสัญญา Lease Contract for the Management and Operation of Container Terminal B1 at Laem Chabang Port ได้กำหนดให้ภาระในการชำระค่าภาษีอื่น ๆ ที่ต้องจ่ายตามกฎหมายตกเป็นของผู้เช่า ซึ่งรวมถึงหน้าที่รับผิดชอบต่อภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย และสาระสำคัญในทำนองเดียวกันนี้

^๑ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๗๔ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒“1.9 Taxes, Customs Duties and Stamp Duties

The TLC shall be responsible for the payment of all taxes, customs duties, levies and contributions which are by law payable by the TLC in respect of this contract. The TLC shall bear the costs of all Stamp Duties incurred in connection with the execution of the Lease Contract.

After signing the contract the TLC shall register the lease contract with the competent official and bear all cost for this registration.

The burden of payment of all other taxes, payable by law rests with the TLC and shall include liability to property tax.”

ก็ได้กำหนดไว้ในสัญญาเช่าทำเทียบเรือ ปี ๒ ปี ๓ และ ปี ๔ ด้วย ย่อมแสดงให้เห็นว่า คู่สัญญา
 รู้อยู่แล้วว่า การเช่าทำเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินจึงได้กำหนดให้ผู้เช่า
 เป็นผู้รับภาระภาษีดังกล่าว

สำหรับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๖๗-๘๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่) และคำ
 พิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๗๓/๒๕๔๘ ที่การทำเรือแห่งประเทศไทยได้นำมาเทียบเคียงเพื่อขอ
 ทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) นั้น คณะกรรมการ
 กฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้น
 ศาลฎีกาได้พิจารณาเรื่องการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามบทบัญญัติมาตรา ๙ (๒)^๓ แห่ง
 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งกำหนดให้ทรัพย์สินของการรถไฟ
 แห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรงได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ส่วนการ
 ยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทยจะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา
 ๑๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ ซึ่งกำหนดให้การทำเรือแห่งประเทศไทย
 ได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดๆ ตามกฎหมายอื่นบรรดาที่เรียกเก็บ
 สำหรับอาคารและที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย นอกจากอาคารและที่ดินที่ให้เช่า กรณีจึง
 เป็นการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยอาศัยกฎหมายคนละฉบับที่มีเนื้อหาที่แตกต่างกัน และ
 ไม่อาจนำมาเทียบเคียงกันได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒) จึงเห็นว่า เมื่อการทำเรือ
 แห่งประเทศไทยได้นำมาเทียบเรือ ปี ๑ ถึง ปี ๔ ไปให้ผู้ประกอบการเช่า การทำเรือแห่งประเทศไทย
 ไทยจึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่ง
 ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๐

^๓มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการ
 รถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๑๗ ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตาม
 ประมวลรัษฎากร และให้ได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดๆ ตามกฎหมายอื่นบรรดา
 ที่เรียกเก็บสำหรับอาคารและที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย นอกจากอาคารและที่ดินที่ให้เช่า