

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บ และชำระค่าภาษีโรงเรือน ศึกษากรณีท่าเรือแหลมฉบัง

จากการที่สัญญาประกอบการท่าเทียบเรือที่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้ทำสัญญากับ ผู้ประกอบการท่าเทียบเรือของท่า ปี 1 ถึง ปี 4 นั้นสัญญามีลักษณะของสัญญาเป็นการร่วมทุน ระหว่างภาครัฐ กับ ภาคเอกชน หรือมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือสัญญาให้สิทธิในการ ประกอบการแทนรัฐ อันเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้ ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในงาน หรือ ในกิจการของรัฐเพื่อเสริมสร้างให้ประเทศมีความแข็งแกร่งในด้านธุรกิจการค้าและการลงทุนกับ ต่างประเทศ สามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ ได้ เพียงแต่ชื่อของสัญญาใช้คำว่า “เช่า” เป็นส่วน หนึ่งในชื่อของสัญญาเท่านั้น แต่หลังจากนั้นแล้ว สัญญาต่างๆ ที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้ทำ สัญญากับผู้ประกอบการท่าเทียบเรืออื่นๆ ในภายหลังนั้น จะไม่ปรากฏคำว่า “เช่า” อยู่ในชื่อของ สัญญา จึงมีนำใช้สัญญาเช่า ตามเนื้อความหรือตามเจตนาที่แท้จริงของสัญญาที่ทำขึ้น

การที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยต้องเป็นผู้ถูกรับการประเมินภาษีภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งการท่าเรือแห่งประเทศไทยนั้นควรที่จะได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษี ตามพระราชบัญญัติการ ท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 (มาตรา 17) ซึ่งจะได้ศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ต่อไป

#### 1. วิเคราะห์ปัญหาในการตีความตามสัญญาประกอบการท่าเทียบเรือแหลมฉบัง

ปัญหาในการตีความตามสัญญาเช่า บริหารและประกอบกิจการผู้สินค้าท่าเทียบเรือแหลม ฉบัง (Lease Contract for The Management and Operation of Container Terminal at Laem Chabang Port) เป็นสัญญาเช่า หรือ สัญญาสัมปทาน หรือ สัญญาร่วมทุน

ประเด็นนี้ควรพิจารณาก่อนว่า “สัญญาเช่า” คือสัญญาที่มีลักษณะใด ซึ่งมาตรา 537 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “สัญญาเช่าทรัพย์คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ให้เช่าตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่าง หนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น”

จากบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่าสัญญาเช่าทรัพย์สินเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นทรัพย์สิน การใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินเป็นวัตถุประสงค์แห่งสัญญาและผู้เช่าสามารถใช้ทรัพย์สินหรือรับประโยชน์อื่นใดในทรัพย์สินที่เช่าแต่ผู้เดียว ส่วนผู้ให้เช่าจะได้รับรายได้เฉพาะค่าเช่าทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว อีกทั้งประการสำคัญศาลฎีกาได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 1121/2507 ไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันนั้น จะทำสัญญาเช่ากันมิได้ ดังนั้น หากจะตีความว่าสัญญาที่ผู้ประกอบการได้ทำกับการท่าเรือแห่งประเทศไทยในเรื่องนี้เป็นสัญญาเช่าเท่านั้น ลักษณะและเนื้อหาของสัญญาก็ต้องจำกัดอยู่เฉพาะที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 537 นี้

จึงจะความเห็นได้ว่า สัญญาฉบับดังกล่าวเป็นสัญญาชนิดพิเศษที่มีลักษณะและความหมาย เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 กล่าวคือ เจตนารมณ์ของสัญญาที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้ ทำร่วมกับ บริษัทเอกชนผู้บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือต่างๆ ของท่าเรือแหลมฉบัง ถือว่าเป็นสัญญาต่างตอบแทนในลักษณะที่ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือ ซึ่งการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานหลักที่มีมูลค่าการลงทุนสูงไว้ก่อนแล้ว เช่น การขุดลอกร่องน้ำทางเดินเรือและการถมทะเล ก่อสร้างเขื่อนกันคลื่น เขื่อนเทียบเรือ พื้นวางสินค้า เป็นต้น ภาคเอกชนจะเข้ามาลงทุนเพิ่มเติมเพื่อการจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือทุ่นแรงบริการยกขนสินค้าและผู้สินค้าหน้าท่า และภายในลาน รวมทั้งอุปกรณ์อื่นๆ ที่จำเป็น ตลอดจนลงทุนในด้านบุคลากรและการบริหารงานท่าเทียบเรือ เป็นต้น

ตามสัญญาระหว่างการท่าเรือแห่งประเทศไทยกับ “ผู้ประกอบการ” นั้นเป็นลักษณะที่ “ผู้ประกอบการ” มีสิทธิใช้พื้นที่อันเกิดจากการถมทะเล โดย “ผู้ประกอบการ” จะต้องเป็นผู้ลงทุนจัดหาทรัพย์สินตลอดจนอุปกรณ์และเครื่องมือทุ่นแรงมาใช้ในการดำเนินธุรกิจด้วยตนเองตามสัดส่วนข้อตกลงในสัญญาที่ผู้ประกอบการแต่ละรายได้ทำไว้กับการท่าเรือแห่งประเทศไทยซึ่งแตกต่างกันไป โดยผู้ประกอบการบางรายการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้จัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือทุ่นแรงให้ในเบื้องต้นเพียงบางส่วน แต่ผู้ประกอบการรายอื่นๆ ยังคงต้องลงทุนอย่างต่อเนื่องในทรัพย์สินตลอดจนจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือทุ่นแรงเพิ่มเติมจนครบจำนวนตามข้อตกลงและภายในระยะเวลาที่สัญญาได้กำหนดไว้ และสำหรับผู้ประกอบการบางราย การท่าเรือแห่งประเทศไทยไม่ได้จัดหาอุปกรณ์สำคัญๆ ต่างๆ ในการประกอบกิจการท่าเรือให้ผู้ประกอบการแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีเช่นนี้ผู้ประกอบการรายนั้นมีหน้าที่ตามสัญญาต้องจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือทุ่นแรงต่างๆ ตลอดจนทรัพย์สินต่างๆ ที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจท่าเทียบเรือด้วยตนเองทั้งหมด เช่น ปันจันยกตู้สินค้าหน้าท่า (Gantry Crane) และรถคานยกตู้สินค้า (Transtainer) เป็นต้น ให้ครบจำนวนตามข้อตกลงภายในระยะเวลาที่สัญญากำหนดไว้ตามตัวอย่างสัญญาของท่า บี1

นอกจากนี้ ด้วยข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากลักษณะของสัญญาที่จะได้กล่าวต่อไปนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า สัญญาดังกล่าว มีความชัดเจนที่ควรสรุปได้ว่าสัญญาที่ “ผู้ประกอบการ” ได้ทำไว้กับการทำเรือฯ นี้มิใช่สัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 537 แต่เป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ และสอดคล้องกับคำว่า “สัมปทาน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งหมายถึงการที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด กล่าวคือ

1) สัญญาในภาคผนวก A ข้อที่ 1.1 วรรค 3 หน้าที่ 1 ระบุว่า “ในที่สุดรัฐบาลจึงได้ตัดสินใจอนุญาตให้ทำสัญญาเช่า โดยยินยอมให้ผู้เช่าพัฒนา บริการ และประกอบการทำเทียบเรือต่อไป โดยจัดเก็บรายได้ เพื่อเป็นผลประโยชน์ตอบแทนเงินที่จ่ายให้รัฐบาล” จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “ท่าเรือ” เป็นทรัพยากรของรัฐและ “รัฐ” โดยการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้อนุญาตให้ “ผู้ประกอบการ” ซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้จัดทำบริการทำเทียบเรือตู้คอนเทนเนอร์ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ โดย “ผู้ประกอบการ” มีหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาท่าเรือ และจัดเก็บรายได้ให้แก่รัฐบาล กรณีจึงมีลักษณะเป็น “สัมปทาน”

2) สัญญาในภาคผนวก A ข้อที่ 1.2 หน้าที่ 2 ได้ให้ความหมายของคำนิยาม “อัตราค่าภาระท่าเรือ” หมายถึง อัตราค่าภาระต่างๆ ที่การทำเรือแห่งประเทศไทย ประกาศบังคับใช้เรียกเก็บสำหรับเรือ และสินค้าที่ใช้อุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่างๆ ของท่าเรือ

การเก็บค่าภาระท่าเรือนี้ “ผู้ประกอบการ” หรือการทำเรือแห่งประเทศไทยก็ดี จะต้องเก็บไม่เกินอัตราสูงสุดที่การทำเรือแห่งประเทศไทยกำหนด โดยในบางส่วนการทำเรือแห่งประเทศไทยก็เป็นผู้เรียกเก็บกับผู้ให้บริการโดยตรง และบางส่วน “ผู้ประกอบการ” จะเรียกเก็บจากผู้ให้บริการ และแบ่งรายได้บางส่วนให้การทำเรือแห่งประเทศไทย แต่การทำเรือแห่งประเทศไทยได้กำหนดเป้าหมายเรียกเก็บค่าภาระนี้แก่ “ผู้ประกอบการ” ตามที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก B และหาก “ผู้ประกอบการ” เก็บต่ำกว่าเป้าหมายก็ต้องชำระให้การทำเรือแห่งประเทศไทยตามที่ได้กำหนดไว้ แต่ถ้าเก็บได้สูงกว่าก็ต้องแบ่งส่วนรายได้ค่าภาระเพิ่มขึ้น ดังที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก B ดังนั้น จึงเป็นสัญญาที่ไม่ใช่สัญญาเช่าโดยแท้เนื่องจากมีการแบ่งส่วนรายได้ในระหว่างกัน นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า

ในส่วนของพื้นที่ตามสัญญาฯ การทำเรือแห่งประเทศไทยก็ยังคงมีสิทธิได้รับประโยชน์จากพื้นที่ส่วนเดียวกันนี้อีกด้วย โดยการที่การทำเรือแห่งประเทศไทยเรียกเก็บค่าภาระบางประการจากบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ให้บริการอีกส่วนหนึ่ง โดยตรงด้วย ซึ่งเป็นกรณีที่แตกต่างจากสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไป

3) การตรวจสอบบัญชี ตามสัญญา ภาคผนวก A หน้า 3 และ 4 ข้อ 1.8 ในสัญญาข้อนี้ ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ผู้ประกอบการ” จะต้องจัดทำบัญชีที่ได้ผ่านการตรวจสอบรับรองแล้ว และยื่นต่อการทำเรือฯ พร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่างช้าไม่น้อยกว่า 4 เดือน หลังจากสิ้นสุดรอบปีทางบัญชี ซึ่งในสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ให้เช่าไม่มีสิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด แต่เนื่องจากสัญญานี้เป็นสัญญาชนิดพิเศษ การทำเรือแห่งประเทศไทย จึงมีสิทธิพิเศษในการตรวจสอบบัญชีของผู้รับสัมปทานดังกล่าว ดังนั้น การตรวจสอบบัญชีเช่นนี้จึงชี้ให้เห็นว่าไม่ใช่ลักษณะของการเช่าอสังหาริมทรัพย์

4) สัญญาภาคผนวก A หน้า 4 ข้อ 1.10 การพัฒนาทำเรือในขั้นตอนต่อไปของการทำเรือแห่งประเทศไทย ข้อ 1.11. ข้อจำกัดการใช้ทำเรือ ข้อ 1.12. กรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ จากข้อสัญญาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในข้อสัญญาข้อที่ 1.10, 1.11 และ 1.12 มีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนชนิดพิเศษ และมีใช้สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ การทำเรือแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นคู่สัญญาผู้ให้สิทธิแก่ “ผู้ประกอบการ” ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องพิจารณาว่าทำเรือที่ตนได้รับสิทธิมาประกอบการด้วยนั้น การกำหนดหน้าที่พัฒนาทำเรือในส่วนนี้จึงเป็นหน้าที่ที่เกินไปกว่าหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 553 ได้บัญญัติไว้ให้ผู้เช่าทรัพย์สินมีหน้าที่เพียงแต่การ “สงวนทรัพย์สินที่เช่านั้นเสมือนกับที่วิญญูชนจะพึงสงวนกับทรัพย์สินของตนเอง และต้องบำรุงรักษาทั้งทำการซ่อมเล็กน้อยด้วย” กรณีนี้ชี้ให้เห็นได้ว่า “ผู้ประกอบการ” มิใช่ “ผู้เช่า” ตามค่านิยมของกฎหมาย

5) สัญญาภาคผนวก A หน้า 6 ข้อ 1.14 หน้าที่ของหน่วยงานรัฐอื่นของรัฐบาล การทำเรือแห่งประเทศไทย มีภาระหน้าที่เพิ่มเติมมากกว่าสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ และการบริการอื่นๆ ในทำเรือต้องอยู่ในการกำกับ และคำสั่งของการทำเรือแห่งประเทศไทย

6) สัญญาภาคผนวก A หน้า 6 ข้อ 1.15 บริษัท แอลซีบี คอนเทนเนอร์ เทอร์มินัล 1 จำกัด ต้องออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่การทำเรือฯ มิได้จัดไว้ให้ โดยความเห็นชอบของการทำเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งโดยผลของสัญญาข้อนี้เป็นข้อกำหนดให้ “ผู้ประกอบการ” ต้องลงทุนในส่วนที่เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติมจากส่วนที่การทำเรือแห่งประเทศไทยจัดไว้ไว้เดิมและสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้แม้ “ผู้ประกอบการ” จะได้รับประโยชน์ในระหว่างประกอบการ แต่ในที่สุดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการทำเรือแห่งประเทศไทยเมื่อสัญญาสิ้นสุดลง (สัญญาข้อ 1.12) อันชี้ให้เห็นถึงลักษณะการร่วมลงทุนได้อย่างแท้จริงประการหนึ่งระหว่างภาครัฐและเอกชน

7) สัญญาภาคผนวก A หน้า 7 ข้อ 2 (หน้าที่ 6) การบริหาร การพัฒนา และประกอบการทำเทียบเรือ ระบุไว้ในข้อ 2.2. ว่า “ผู้ประกอบการ” จะต้องขอความเห็นชอบถึงกำหนดเรือเข้าทำ

จากการทำเรือแห่งประเทศไทยทุกครั้ง ซึ่งข้อสัญญานี้แสดงให้เห็นว่า สิทธิครอบครองทำเรือยังคงอยู่กับการทำเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งต่างกับสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้เช่าเป็นผู้ครอบครองสามารถใช้ทรัพย์สินที่เช่าได้โดยไม่ต้องขออนุญาตที่จะใช้จากผู้ให้เช่า

8) สัญญาภาคผนวก A หน้า 7 ข้อ 2.3 (A) ซึ่งกำหนดให้ “ผู้ประกอบการ” จะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาบำรุงรักษา และใช้สินทรัพย์ต่างๆ เพื่อการบริหารการประกอบการและการพัฒนาท่าเทียบเรือในเชิงพาณิชย์ จึงเป็นข้อสัญญาที่กำหนดหน้าที่นอกเหนือไปกว่าสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง ประกาศรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ ให้ได้รับการยกเว้นการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ค้างชำระ ณ บลวันวันที่ 30 มีนาคม 2535

จากประกาศฉบับนี้จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศฉบับนี้ประกาศรายชื่อรัฐวิสาหกิจ ที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ ซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้ถูกประกาศให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการประเภทสาธารณูปการ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการทำเรือฯ ประกอบกิจการอันมิใช่เป็นการหากำไรแต่เป็นกิจการประเภทสาธารณูปการที่ให้บริการเพื่อประโยชน์ของรัฐด้วยเหตุผลที่ได้เรียนมาเป็นลำดับข้างต้น สัญญาเช่า บริหารและประกอบกิจการผู้สินค้าท่าเทียบเรือแหลมฉบัง จึงเป็นสัญญาชนิดพิเศษที่มีเนื้อหาสาระเป็นลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาสัมปทานที่มีการลงทุนร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน หากใช้สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การที่สำนักงานเทศบาลฯ ประเมินค่าภาษีโรงเรือนฯ โดยถือว่าสัญญาระหว่างการทำเรือแห่งประเทศไทยกับ “ผู้ประกอบการ” เป็นสัญญาเช่า โดยดูเพียงแก่ชื่อสัญญาโดยมิได้พิจารณาเจตนารมณ์และเนื้อหาสาระภายในของสัญญานั้น ไม่น่าจะถูกต้องและเป็นธรรม

ประกอบกับคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีหมายเลขแดงที่ 116/2548 ระหว่าง บริษัทอีสเทิร์นซี แหลมฉบัง เทอร์มินัล จำกัดกับกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 2 หน้า 19-24

คำว่า “สัมปทาน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง การที่รัฐอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติภายในระยะเวลาและตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด

ดังนั้นการที่รัฐให้สัมปทานแก่เอกชนจึงเป็นการมอบสิทธิในการทำการบริการสาธารณะให้แก่เอกชนเพื่อดำเนินการแทนรัฐ ซึ่งมีค่าตอบแทนตามสัญญาสัมปทานนั่นเอง และตามประกาศเชิญชวนผู้สนใจยื่นประกวดข้อเสนอเพื่อรับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกเก็บสินค้ากล่อง (ไอซีดี) ลาดกระบัง สถานีเอ-สถานีเอฟ ซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนในวรรคที่ 4, 5, 6 ว่า

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 อนุมัติให้มีคณะกรรมการกร่างเงื่อนไขและกำกับดูแลการประชุมคัดเลือกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณากร่างเงื่อนไขหลักเกณฑ์ต่างๆ รวมทั้งผลตอบแทนที่รัฐควรจะได้รับ เพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทยใช้เป็นแบบการประมูลคัดเลือกเอกชนให้เป็นผู้ประกอบการไอซีดี ต่อไป

คณะกรรมการคัดเลือกเอกชนผู้ประกอบการ ไอซีดี ลาดกระบัง กำหนดให้การดำเนินงานในสถานีในลักษณะกิจการสาธารณะ (Public User) โดยการรถไฟฯ อาจพิจารณาเป็นผู้ประกอบการเอง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ส่งออกรายย่อยมีโอกาสได้ใช้บริการ และให้ภาคเอกชนเป็นผู้ประกอบการอีก 5 สถานี โดยใช้วิธีการคัดเลือกและการให้ความสำคัญแก่ผู้ประกอบการที่ทำเรือพาณิชย์แหลมฉบังเป็นอันดับแรก เพื่อให้การเชื่อมต่อกับท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามไม่ควรให้เอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นผู้ประกอบการหลายสถานี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการผูกขาด การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงประกาศเชิญชวนผู้สนใจยื่นซองประกวดข้อเสนอเพื่อขอรับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการไอซีดี ลาดกระบัง สถานีเอ-สถานีเอฟ จำนวน 6 สถานี โดยกำหนดให้สถานีดีดำเนินการในลักษณะกิจการสาธารณะ ซึ่งมีข้อกำหนดและเงื่อนไขตามมติของคณะกรรมการคัดเลือกจากประกาศเชิญชวนดังกล่าวข้างต้น

ซึ่งจะเห็นได้ว่ามติของรัฐมนตรีมีเพียงให้คัดเลือกเอกชนผู้ประกอบการเข้าร่วมดำเนินงานในกิจการของรัฐ โดยให้ตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้ประกอบการไอซีดี ลาดกระบัง ทั้งคำแปลสัญญาสัมปทานเอกสารหมาย จ.1 แผ่นที่ 92 ถึง 94 ให้คำนิยามของคำว่า “สัมปทาน” ไว้ว่าให้หมายความถึงการอนุญาตให้มีสิทธิที่จะพัฒนาจัดการและปฏิบัติงาน ณ สถานีที่ได้รับระบุในสัญญาฯ และได้กล่าวถึงเงื่อนไขทั่วไปของสัญญาไว้ว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการด้านต่างๆ ของผู้สินค้าและสินค้าเพื่อขยายการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุดในเชิงเศรษฐกิจรัฐบาลจึงตัดสินใจให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนในด้านการพัฒนาการดำเนินการและปฏิบัติการไอซีดี ลาดกระบัง โดยมีผลตอบแทนเป็นค่าธรรมเนียมรายเดือนให้แก่รัฐบาล ทั้งนี้ผู้ประกอบการมีสิทธิคิดค่าบริการจากผู้ใช้บริการของสถานีนั้นๆ จากสัญญาสัมปทานดังกล่าว มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญามุ่งไปที่การมอบสิทธิในการประกอบกิจการบรรจุและแยกเก็บสินค้ากล่องให้โจทก์ซึ่งเป็นผู้ประกอบการแม้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ลงทุนในส่วนของที่ดิน และอาคารพร้อมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานีดังกล่าว แล้วนำสถานีดังกล่าวมาให้โจทก์ให้ประกอบการ แต่หากการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ให้สิทธิในการประกอบกิจการบรรจุและแยกเก็บสินค้ากล่องให้แก่โจทก์ด้วย โจทก์ก็คงไม่ตกลงทำสัญญาสัมปทานกับการรถไฟแห่งประเทศไทย จึงเห็นว่าวัตถุประสงค์แห่งสัญญาสัมปทานเป็นเรื่องการมอบสิทธิ

ในการประกอบกรยังไปกว่าการให้ใช้สถานี สัญญาสัมปทานที่โจทก์ทำการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่ใช่สัญญาเช่า และสัญญาสัมปทานดังกล่าวยังกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะพิเศษต่างจากสัญญาเช่าธรรมดาหลายประการ เช่น

(ก) ต้องติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์สำหรับใช้ติดตามตู้สินค้าภายใน 1 ปี ตามข้อ 1.2 วรรคท้าย

(ข) ต้องถูกจำกัดโครงสร้างของบริษัท ถูกห้ามโอนกิจการหรือยกเลิกการดำเนินกิจกรรมด้านธุรกิจหรือสินทรัพย์ส่วนทุนของบริษัท โดยไม่ได้รับความยินยอมจากการรถไฟแห่งประเทศไทย และจะโอนสัญญาหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของสัญญาหรือโอนผลประโยชน์ต่างๆ ที่พึงเกิดจากการประกอบการตามสัญญาไม่ได้ ตามสัญญาข้อ 1.5 หากผิดสัญญาการรถไฟแห่งประเทศไทยมีสิทธิเลิกสัญญาได้

(ค) โจทก์ต้องปฏิบัติตามและรับผิดชอบต่อกรมศุลกากรในการดำเนินงานตามสัญญาการสัมปทาน ตามสัญญาประกันและทัณฑ์บนสำหรับโรงพักสินค้าเพื่อตรวจปล่อยของของขาเข้าและบรรจุของขาออกที่ขนส่งโดยระบบคอนเทนเนอร์นอกเขตท่าเทียบท่าเรือ ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยทำกับกรมศุลกากรด้วยโดยอยู่ในภาคผนวก H และถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาสัมปทาน

(จ) โจทก์มีหน้าที่พิเศษที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาสัมปทานอีกว่าต้องจัดให้เป็นไปตามข้อเสนอ แผนธุรกิจและแผนดำเนินงานที่ได้เสนอไว้ตอนยื่นซองประกวดตามสัญญาข้อ 4.10 นอกจากนี้การรถไฟแห่งประเทศไทยยังมีสิทธิที่จะให้มีการเปลี่ยนตัวบุคลากรของโจทก์ทั้งห้า ซึ่งหากการรถไฟแห่งประเทศไทยเห็นว่าเป็น

(ฉ) โจทก์ต้องให้บริการเพิ่มเติมตามความต้องการของการรถไฟแห่งประเทศไทยอีกหลายประการเช่น การป้องกันอัคคีภัย ความปลอดภัย และมาตรการรักษาความปลอดภัย การควบคุมมลภาวะและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ตามสัญญาข้อ 4.17

นอกจากนี้ตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวโจทก์ก็มีสิทธิคิดค่าบริการตามสัญญาสัมปทานข้อ 1.2 สัมปทานที่โจทก์ได้รับคือสิทธิที่จะพัฒนาจัดการและปฏิบัติงาน ณ สถานีสัมปทานตามสัญญาสัมปทานข้อ 1.3 โจทก์ไม่อาจนำเอาโรงเรือและที่ดินดังกล่าวไปใช้ทำประโยชน์หรือหารายได้ทางอื่นได้นอกจากที่ระบุไว้ในสัญญาสัมปทาน

## 2. วิเคราะห์ปัญหาในการตีความว่า ผลประโยชน์ตอบแทนคงที่เป็นค่าเช่า หรือค่ารายปี

ปัญหาในการตีความว่า ผลประโยชน์ตอบแทนคงที่เป็นค่าเช่า หรือค่ารายปีตามความหมายของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 นั้น ค่าตอบแทนคงที่รายปี

(Fixed Fee) เป็นค่าตอบแทนขั้นต่ำที่การทำเรือแห่งประเทศไทย กำหนดขึ้นโดยพิจารณาจากองค์ประกอบและปัจจัยด้านการลงทุนหลายประการ เช่น ฐานเงินลงทุนที่การทำเรือแห่งประเทศไทยได้ลงทุนไปรวมกับกำไรขั้นต้นที่ต้องการ เป็นต้น และนอกจากค่าตอบแทนคงที่รายปีแล้ว “ผู้ประกอบการ” ก็มีหน้าที่ต้องเสียค่าตอบแทนที่คำนวณจากผลการประกอบการและการให้บริการที่เรียกว่าค่าตอบแทนตามผลประกอบการ (Additional Fee) อีกด้วย

จึงเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของคู่สัญญาในการกำหนดค่าตอบแทนให้กับการทำเรือแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐเป็นค่าตอบแทนคงที่รายปีนั้น มีทั้งส่วนที่เป็นค่าตอบแทนขั้นต่ำและค่าตอบแทนตามปริมาณผลประกอบการ ดังนั้นการกำหนดค่าตอบแทนคงที่ซึ่งเป็นค่าตอบแทนขั้นต่ำจึงไม่ได้คำนึงถึงลักษณะค่าตอบแทนที่เป็นค่าเช่าพื้นที่ประกอบการ หากแต่พิจารณาถึงการตอบแทนการลงทุนคืนให้กับภาครัฐ กล่าวคือ ค่าตอบแทนคงที่รายปี ซึ่งผู้ประกอบการได้จ่ายให้กับการทำเรือแห่งประเทศไทยตามสัญญาเช่า บริหาร และประกอบกิจการตู้สินค้าท่าเทียบเรือแหลมฉบัง เป็นค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ครอบคลุมและรวมถึงค่าใช้จ่ายตลอดจนเงินลงทุนที่การทำเรือแห่งประเทศไทยได้คิดรวมไว้ด้วยจากการทำหน้าที่ของตนตามสัญญา เช่น การให้บริการเรือลากจูง การขุดลอกร่องน้ำและการสำรวจร่องน้ำการเดินเรือ การจัดระบบการจราจรทางน้ำ การสื่อสารวิทยุคมนาคม การให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิง การจัดส่งเสบียงเรือและการจัดให้มีโรงซ่อมและสถานีน้ำมันปิโตรเลียมภายในบริเวณท่าเรือ เป็นต้น ดังนั้น จำนวนเงินตามค่าตอบแทนคงที่รายปี จึงไม่ใช่ค่าเช่าสถานที่และไม่อาจนำมาใช้เป็นฐานในการประเมินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ดังนั้น ด้วยลักษณะของการกำหนดค่าตอบแทนขั้นต่ำคือ ค่าตอบแทนคงที่รายปี และค่าตอบแทนตามผลประกอบการ จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่แตกต่างกันจากการกำหนดค่าเช่า ทั้งนี้เนื่องจากหากเป็นค่าเช่าที่ดิน ผู้เช่ามีหน้าที่เพียงชำระค่าเช่าเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องชำระค่าเช่าขั้นต่ำแล้วต้องชำระค่าเช่าขั้นสูงอีก กรณีจึงชี้ให้เห็นว่าการกำหนดค่าตอบแทนตามสัญญาที่ทำไว้กับการทำเรือแห่งประเทศไทย ไม่ได้เป็นลักษณะของการกำหนดค่าเช่า และเมื่อค่าตอบแทนดังกล่าวไม่ใช่ค่าเช่า จึงไม่สามารถถือเอาค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นค่ารายปี และไม่สามารถนำมาเป็นฐานการคำนวณเพื่อเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินกับผู้รับประเมินตามความหมายของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475

การที่เทศบาลฯ นำจำนวนเงินตามค่าตอบแทนคงที่รายปี มากำหนดเป็นค่ารายปีเพื่อใช้คำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยอนุমানว่าค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ จึงไม่ถูกต้อง ถึงแม้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ความเห็นว่าการค่าตอบแทนคงที่รายปีเป็นค่าเช่า แต่ก็ไม่ได้แสดงเหตุผลในรายละเอียดว่าเหตุใดค่าตอบแทนคงที่



รายปี ซึ่งเป็นค่าเช่า แต่กลับได้มีความเห็นในตอนท้ายว่าการคำนวณค่ารายปีโดยนำผลประโยชน์ตอบแทนคงที่ในส่วน of ค่าเช่าที่เอกชนจ่ายให้แก่ กทท. (การทำเรือแห่งประเทศไทย) ต้องคำนึงว่าเป็นค่าใช้จ่ายจากการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนที่ดินดังกล่าวอย่างแท้จริงหรือไม่ด้วย ซึ่งการทำเรือฯ ไม่เห็นด้วยว่าค่าตอบแทนคงที่รายปีของสัญญาประกอบการเป็นค่าเช่าทั้งนี้การทำเรือฯ กำลังเสนอเรื่องดังกล่าวเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการพิจารณา ทบทวนคำวินิจฉัยในเรื่องนี้

ประกอบกับคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีหมายเลขแดงที่ 116/2548 ระหว่าง บริษัทอีสเทิร์นซี แพลมบลิง เทอร์มินัล จำกัด กับ กรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 1 ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 2 หน้า 25-26 ที่ได้วางแนวทางสรุปได้หลักว่า ค่าตอบแทนที่บริษัทฯ จ่ายให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยนั้นเป็นค่าตอบแทนในการที่ บริษัทได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจแทนรัฐ กล่าวคือ

ค่าธรรมเนียมสัมปทานตามสัญญาสัมปทานของบริษัทฯ เป็นค่าตอบแทนที่ตอบแทนรัฐ ในกรณีที่รัฐอนุญาตให้โจทก์ประกอบกิจการบรรจุและแยกเก็บสินค้ากล่องมากกว่าจะเป็นค่าตอบแทนการใช้สถานที่ ทั้งกรณีค่าตอบแทนดังกล่าว ตามสัญญาสัมปทานของโจทก์ เป็นเงินค่าตอบแทนให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือเป็นค่าตอบแทนในการที่โจทก์ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจแทนรัฐ และเป็นค่าตอบแทนการใช้สถานที่ที่ไม่สามารถที่จะแบ่งแยกออกจากกันได้ว่าเป็นค่าตอบแทนในการที่รัฐมอบสิทธิในการประกอบการให้กับโจทก์และค่าใช้จ่ายสถานที่ว่าเป็นจำนวนเท่าใด

เมื่อสัญญาสัมปทานของโจทก์ มิใช่สัญญาเช่าค่าธรรมเนียมสัมปทาน จึงไม่ใช่ค่าเช่า กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 1 จึงไม่อาจนำค่าธรรมเนียมสัมปทานมากำหนดเป็นค่ารายปีได้โดยตรง ดังนั้นการประเมินของเจ้าหน้าที่จำเลยที่ 1 ที่นำเอาค่าธรรมเนียมสัมปทานทั้งสิ้นมาคำนวณเป็นค่ารายปีอย่างเดียว จึงไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ค่ารายปีสำหรับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่โจทก์ประกอบการอยู่นั้นควรเป็นเท่าใด ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 มาตรา 8 วรรคสองและวรรคสามบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ค่ารายปีหมายถึงจำนวนเงิน ซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ในกรณีที่หากเช่าไม่ได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง หรือด้วยเหตุประการอื่นๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้งและบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สินระบุว่าให้พนักงาน

เจ้าหน้าที่ประเมินค่ารายปีโดยเทียบกับค่ารายปีของทรัพย์สินให้เข้าที่มีลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะคล้ายคลึงกัน

### 3. ปัญหาการได้รับการยกเว้นการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของทรัพย์สิน

#### บางประเภทประเภท หรือกิจการใดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการเอง

กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้บัญญัติให้ทรัพย์สินบางประเภท หรือกิจการใดที่ หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการเอง ก็ย่อมได้รับการยกเว้นจากการชำระค่าภาษีโรงเรือนและ ที่ดิน ในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการได้รับการยกเว้นการเสียภาษีโรงเรือนและ ที่ดินจาก กฎหมายอื่นนั้น เป็นผลมาจากปัญหาการตีความในประเด็นปัญหาสองประเด็นก่อนนี้ เพราะเมื่อ พิจารณาจากปัญหาการตีความสัญญาประกอบการทำเทียบเรือในข้อ 2 นั้น พบว่า หากสัญญา ประกอบการทำเทียบเรือเป็นสัญญาที่การทำเรือแห่งประเทศไทย เข้าดำเนินกิจการ หรือเข้าร่วมทุน กับเอกชนอันเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 บัญญัติไว้ในมาตรา 17 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2499 และ

ตามคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากรที่ 8173/2548 ที่ได้กล่าวมาแล้ว เห็นได้อย่าง ชัดเจนว่า เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการของการรถไฟ เมื่อนำมาเทียบกับสัญญาเช่าบริหาร ของการทำเรือแห่งประเทศไทย ณ ทำเรือแหลมฉบังแล้ว มีลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาสัมปทาน ที่ การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญากับผู้ประกอบการที่เป็นเอกชน เพื่อเข้ามาดำเนินกิจการรถ กอล์ฟสินค้าที่สถานีไอซีดี ลาดกระบังแทนการรถไฟแห่งประเทศไทย สัญญาของการทำเรือแห่ง ประเทศไทย จึงเป็นการดำเนินการในลักษณะร่วมลงทุนกับเอกชนที่อยู่ในความหมายของการดำเนิน กิจการที่เกี่ยวข้องกับทำเรือ ซึ่งการดำเนินกิจการดังกล่าวของผู้ประกอบการทำเทียบเรือ นั้น หาก การทำเรือเป็นผู้ประกอบกิจการเองแต่เพียงผู้เดียว การดำเนินการก็เหมือนกัน ไม่แตกต่างกันแต่ อย่างไม่ หากมีความแตกต่างก็คงจะเป็นเพียง เครื่องมือ และอุปกรณ์ต่างๆ ผู้ประกอบการนำมาลงทุน นั้น มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพหรือความสามารถในการใช้ที่รวดเร็วกว่า ผลประกอบการได้ คุณภาพและปริมาณที่มากกว่า จึงเป็นการดำเนินการตามขอบวัตถุประสงค์ของการทำเรือแห่ง ประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ที่ให้อำนาจในการดำเนิน กิจการดังกล่าวได้

ประกอบกับ คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เคยมีความเห็นที่ 80/2536 ในประเด็นตามที่กรุงเทพมหานครหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า คำว่า “กฎหมายอื่น” ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มีความหมาย

รวมถึงพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย ดังนั้น หากเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เอง ก็ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทรัพย์สินดังกล่าว ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย ดังนั้นพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงอยู่ในความหมายของ “กฎหมายอื่น”

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาจากเหตุผลของคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากร และจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว สัญญาเช่าบริหาร ประกอบการทำเทียบเรือ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง มิใช่เป็นสัญญาเช่าตามความหมายของกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงได้รับการยกเว้นในการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2499

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาการประเมินค่ารายปี โดยเทศบาลตำบลแหลมฉบัง

ในการที่จะปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เทศบาลจำเป็นต้องมีรายได้ต้องมีเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ รายได้ที่เทศบาลจะได้รับหรือมีอำนาจในการจัดเก็บกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติเทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 66 และมาตรา 67) ประกอบด้วย

- 1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากสิทธิการถือครองที่ดินของเอกชน ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย เป็นต้น
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะกฎหมายกำหนดไว้ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตกระจายเสียง อาคารฆ่าสัตว์ เป็นต้น
- 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- 5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 8) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 9) รายได้อื่นตามแต่จะกฎหมายกำหนดไว้

ปัญหาการประเมินค่ารายปี โดยเทศบาลตำบลแหลมฉบังเป็นไปตาม มาตรา 8 ประกอบมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปี ของทรัพย์สิน (ลงวันที่ 30 มีนาคม 2535) เพียงใด

ประเด็นข้อนี้ ขอแยกพิจารณาออกเป็นประเด็นย่อย ดังนี้

#### 4.1 หลักการประเมินค่ารายปีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปี ของทรัพย์สิน (ลงวันที่ 30 มีนาคม 2535)

ในประเด็นข้อนี้ ขอยกตัวบทกฎหมายเพื่อประกอบการวิเคราะห์ ดังนี้

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้”ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่งๆ

ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้น มิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้ หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้น ได้รับประโยชน์ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 18 บัญญัติว่า “ค่ารายปีของปีที่ล่วงแล้วนั้นท่านให้เป็นหลักสำหรับการคำนวณค่าภาษีซึ่งจะต้องเสียในปีต่อมา”

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 8 และมาตรา 18 ข้างต้นยังมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 30 มีนาคม 2545 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังต่อไปนี้ คือ การประเมินค่ารายปีทรัพย์สินที่ให้เช่า และมีเหตุผลสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า ค่าเช่านั้น มิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่า หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง หรือด้วยประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินค่ารายปีโดยเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินที่ให้เช่า ที่มีลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์คล้ายคลึงกันในเขตของหน่วยการบริการราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นแล้ว ยังมีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องนี้ คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 472/2543 ซึ่งศาลฎีกาได้วางแนวทางไว้ว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 1 ประเมินค่ารายปีทรัพย์สินของโจทก์ โดยนำเอาแต่เพียงราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางมาเป็นเกณฑ์ประเมิน โดยไม่ได้นำค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้วเป็นหลักในการคำนวณค่าภาษีซึ่งจะต้องเสียในปีต่อมา ย่อมเป็นการไม่ชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ทั้งจำเลยที่ 1 ก็ไม่น่าสืบให้เห็นว่าเหตุที่ประเมินค่ารายปีเพิ่มขึ้นมากมีเหตุผลพิเศษอย่างไร หรือทรัพย์สินของโจทก์ได้รับประโยชน์จากบริการ

สาธารณะเพิ่มขึ้นมากจนจำเลยที่ 1 ต้องกำหนดค่ารายปีเพิ่มขึ้นมากเป็นพิเศษอย่างไร ดังนั้น การประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 1 และคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณการประเมินใหม่จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การกำหนดค่ารายปีของจำเลยทั้งสองต้องสอดคล้องกับแนวทางการจัดเก็บภาษีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งปัจจุบันคงมีเฉพาะหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่ชักซ้อมแนวทางการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี แม้ตามหนังสือของการกระทรวงมหาดไทยจะให้อำนาจจำเลยที่ 1 กำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยเป็นตารางเมตรได้ แต่ก็ยังกำหนดให้ต้องสำรวจจากที่ได้มีการเช่าจริง แบ่งตามประเภทและลักษณะของทรัพย์สินและทำเลที่ตั้งเป็นแนวทางประกอบการประเมินและจะต้องพิจารณาร่วมกับองค์ประกอบอื่นๆ อีก เช่น ดัชนีราคาผู้บริโภคของทางราชการรวมถึงภาวะทางเศรษฐกิจด้วย โดยเฉพาะต้องคำนึงถึงภาระภาษีของราษฎรเป็นสำคัญ ดังนั้น การที่จำเลยประเมินค่ารายปี ค่าภาษีให้โจทก์ต้องชำระยังขาดเหตุผลและไม่ปฏิบัติตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทยและมติคณะรัฐมนตรี

ราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรที่จำเลยที่ 1 กำหนดขึ้นเป็นการกำหนดเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นแนวทางประกอบการประเมินค่ารายปี แต่มิใช่เป็นราคาประเมินเด็ดขาด เพราะกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่มีบทบัญญัติเรื่องดังกล่าว การประเมินจำต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายที่ได้กระทำและต้องเป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจที่แท้จริง

จากตัวบทกฎหมายและแนววินิจฉัยของศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าหลักการประเมินค่ารายปี มีดังนี้

1. หากเป็นการเช่าทรัพย์สิน และค่าเช่าเป็นจำนวนที่สมควรให้เช่า ก็ให้ประเมินค่ารายปีจากค่าเช่านั้นหรือ

2. หากค่าเช่านั้น ไม่ใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่า หรือเป็นกรณีที่ทำค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากด้วยเหตุประการใดๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินค่ารายปีโดยเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินที่ให้เช่า ที่มีลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้ประโยชน์คล้ายคลึงกันในเขตของหน่วยการบริการราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายและสภาวะเศรษฐกิจด้วย

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าวได้เรียนชี้แจงไว้ในประเด็นที่ 1 และประเด็นที่ 3 แล้ว เห็นได้ว่า สัญญาเช่า บริหาร และประกอบกิจการผู้ลีนค้าทำเทียบเรือแหลมฉบัง ไม่ใช่ลักษณะของสัญญาเช่า และค่าตอบแทนคงที่ที่ไม่ได้เป็นลักษณะของค่าเช่า

แต่เดิมในการเรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของสำนักงานเทศบาลฯ นั้น ได้ประเมินจากทรัพย์สิน แต่ต่อมา สำนักงานเทศบาลฯ ได้เปลี่ยนวิธีการคำนวณค่ารายปี โดยเดิมคำนวณจากการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ มาเป็นใช้ค่าเช่าที่ระบุในสัญญามาเป็นฐานในการคำนวณ ซึ่งตามสัญญาบริหาร และประกอบการทำเทียบเรือฯ นั้น มิใช่เกิดจากการให้เช่าอย่างแท้จริง เป็นเพียงการใช้ชื่อของสัญญาเท่านั้น แต่ตามเนื้อแท้หรือวัตถุประสงค์ของสัญญาที่แท้จริงแล้ว เป็นสัญญาร่วมทุนระหว่างการทำเรือฯ กับ บริษัทเอกชน ที่การทำเรือแห่งประเทศไทยให้สิทธิในการบริหาร และประกอบการ หรือเป็นการให้สัมปทานของการทำเรือแห่งประเทศไทย ที่เป็นเจ้าของผู้ให้บริการ ทำเทียบเรือ และการขนถ่ายสินค้า หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับทำเรือ (สาธารณูปการดังกล่าว) โดยค่าเช่าตามสัญญานั้น ได้รวมค่าขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำ ค่าจอดเรือ ค่าใช้ทำเทียบเรือ ทุนสัญญา ไฟเรือ และอุปกรณ์ต่างๆ ทำเรือเป็นผู้ลงทุน และลงทุนสร้างทำเทียบเรือ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง โดยบริษัท เอกชน เป็นผู้เข้ามาบริหาร และนำบุคลากร เครื่องมือบางส่วน เช่น ปั่นจันทุกู้สินค้า หน้าท่าชนิดเดินบนราง

ประกอบกับตามเงื่อนไขสัญญาบางข้อที่เสนอไป ย่อมชี้ให้เห็นแล้วว่ามิใช่เป็นสัญญาเช่าตามความหมายของ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่เป็นสัญญาร่วมลงทุนตามกฎหมาย หรือเป็นสัญญาต่างตอบแทนยิ่งกว่าสัญญาเช่า และรายได้จากการประกอบการ การทำเรือ ต้องนำส่งกระทรวงการคลังถึง 60 % ของรายได้ทั้งหมด และผู้ประกอบการเองก็ต้องนำไปใช้จ่ายเงินเดือนพนักงาน โดยในส่วนที่เหลือหรือกำไร ก็ต้องเตรียมไว้สำหรับการซื้อเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ตามเงื่อนไขสัญญา

ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่สามารถที่จะหาค่าเช่าได้ หรือไม่ใช้จำนวนเงินอันสมควรให้เช่า ซึ่งสำนักงานเทศบาลฯ จะต้องประเมินค่ารายปีโดยเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินที่ให้เช่า ที่มีลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง คล้ายคลึงกันในเขตของหน่วยการบริการราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งวิธีเช่นนี้ สำนักงานเทศบาลฯ ก็ได้นำมาใช้ประเมินค่ารายปีกับผู้ประกอบการมาแล้ว ตั้งแต่ต้น จนถึง พ.ศ.2544

#### 4.2 การประเมินค่ารายปีของสำนักงานเทศบาลฯ โดยพิจารณาเฉพาะชื่อของสัญญา

สำหรับรายละเอียดของสัญญาและคำแปลที่ได้แนบมาพร้อมกันนี้ แม้ว่าชื่อของสัญญาจะปรากฏคำว่า “lease” ซึ่งแปลว่า “เช่า” ก็ตาม แต่เนื้อหาและสาระสำคัญของสัญญาเป็นสัญญาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ไม่ใช่สัญญาเช่าทรัพย์สิน ดังนั้น ในการพิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อประเมินภาษีฯ อย่างเป็นธรรมนั้น จะพิจารณาเฉพาะชื่อของสัญญาเพียงอย่างเดียวย่อมไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม จำต้องพิจารณาถึงเนื้อหาและสาระสำคัญของสัญญาด้วย ซึ่งการพิจารณาหรือ

ตีความสัญญาในกรณีเช่นนี้ ศาลฎีกาได้เคยวางแนวทางการตีความสัญญาไว้ว่าการตีความสัญญานั้น จะต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญและเจตนาอันแท้จริงของคู่สัญญาด้วย ทั้งนี้ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4450/2542

การพิจารณาเนื้อหาและสาระสำคัญของสัญญาที่ผู้ประกอบการทำไว้กับการทำเรือแห่งประเทศไทยนั้น อาจยกตัวอย่างกรณีของผู้ประกอบการราย บริษัทแหลมฉบัง อินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินัล จำกัด หรือ ท่าปี 5 มาเปรียบเทียบกับกรณีของผู้ประกอบการท่าปี 1 ถึง ปี 4 ได้ กล่าวคือ ลักษณะการประกอบธุรกิจของท่าปี 5 กับ ปี 1 ถึง ปี 4 ต่างก็เป็นการประกอบธุรกิจท่าเทียบเรือตู้คอนเทนเนอร์เหมือนกัน แต่เทศบาลฯ ได้ประเมินค่ารายปีและค่าภาษีโรงเรือนฯ ของผู้ประกอบการท่าปี 5 โดยพิจารณาจากพื้นที่สิ่งปลูกสร้างและอาคาร ส่วนผู้ประกอบการท่าปี 1 ถึง ปี 4 เทศบาลฯ กลับนำเอาค่าตอบแทนคงที่รายปี มาประเมินค่าภาษีโรงเรือนฯ โดยมีสาเหตุเพียงเพราะชื่อของสัญญาที่ท่าปี 5 ทำไว้กับการทำเรือแห่งประเทศไทยนั้น ใช้ชื่อสัญญาว่า “สัญญาลงทุน บริหาร และประกอบการท่าเทียบเรือตู้คอนเทนเนอร์...” ไม่ใช่สัญญา “เช่า” ทั้งๆ ที่เนื้อหาและสาระสำคัญในสัญญาทั้งของผู้ประกอบการท่าปี 5 และ ท่าปี 1 ถึง ปี 4 ต่างก็มีลักษณะเดียวกัน

การที่สัญญาระหว่าง “ผู้ประกอบการ” และการทำเรือต้องใช้ชื่อว่าสัญญาเช่านั้น เนื่องจากขณะที่มีการเสนอขอสัมปทานต่อรัฐบาลนั้น ยังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 แต่สำหรับสัญญาของท่าปี 5 นั้น ได้จัดทำขึ้นภายหลังที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้บังคับแล้ว ดังนั้น ความจำเป็นที่จะต้องใช้ชื่อสัญญาที่แตกต่างกันจึงมีสาเหตุเพียงเพราะการเหลื่อมล้ำของระยะเวลาในการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเท่านั้น ส่วนสาระสำคัญของสัญญาไม่ได้มีความแตกต่างกันแต่ประการใด สำหรับการประกอบธุรกิจในลักษณะของ “ผู้ประกอบการ” และท่าปี 5 นั้น ได้มีลักษณะพิเศษเป็นสัญญาสัมปทานที่สอดคล้องกับเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากหมายเหตุในเหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิเอกชน หรือการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515 ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่พันล้านบาท

ขึ้นไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้แยกรายการทรัพย์สินที่เป็นต้นทุนโดยตรงของท่าเทียบเรือท่าบี 1-บี 4 ในส่วนที่การทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นผู้ลงทุนที่อยู่ในข่ายที่จะนำมาใช้ประกอบการประเมิน การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน การชำระค่าภาษีโรงเรือนฯ

การประเมิน การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินในกรณีของการทำเรือแห่งประเทศไทยนั้น ควรจะใช้สูตรวิธีการคำนวณค่าภาษีเช่นเดียวกันกับปีภาษี 2544 คือ การพิจารณาในส่วนที่เป็นพื้นที่ของสิ่งปลูกสร้างและโรงเรือนเป็นปัจจัยสำคัญในการคำนวณ ค่าภาษี

พิจารณาจากฐานข้อมูลต้นทุนค่าก่อสร้างนั้น จะได้ผลลัพธ์ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในจำนวนที่น้อยกว่าแนวทางหรือสูตรแรกที่พิจารณาจากส่วนที่เป็นพื้นที่ของสิ่งปลูกสร้างและโรงเรือน ดังนั้น การที่การทำเรือฯ และผู้ประกอบการยินดีที่จะเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินในจำนวนเดียวกับปีภาษี 2544 ซึ่งเป็นการประเมินตามแนวทางหรือสูตรแรก จึงเป็นกรณีที่ทำเรือฯ และผู้ประกอบการท่าเทียบเรือบี 1-บี 4 ได้ชำระค่าภาษีโรงเรือน และที่ดินในอัตราอย่างสูงและเป็นคุณประโยชน์แก่ท้องถิ่นอยู่แล้ว

ประกอบกับคำพิพากษาศาลภาษีอากรกลางในคดีหมายเลขแดงที่ 116/2548 ระหว่าง บริษัท อีสเทรินซี แพลมบั่ง เทอร์มินัล จำกัดกับกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 2 หน้า 44-52

การนำค่าธรรมเนียมมากำหนดเป็นค่ารายปีนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกำหนดค่ารายปีจะต้องดำเนินการนำเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินที่มีลักษณะของทรัพย์สินขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้งและบริการสาธารณะที่ทรัพย์สิน ได้รับประโยชน์คล้ายคลึงกันตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สินและคำสั่งของกรุงเทพมหานครที่ 63/2538 โดยพิจารณานำเทียบตามลำดับ ดังนี้

1) ถ้าทรัพย์สินที่มีค่าเช่าสูงมีเป็นจำนวนมาก แต่ทรัพย์สินที่มีค่าเช่าต่ำมีจำนวนน้อย ให้ประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน โดยใช้ทรัพย์สินซึ่งมีค่าสูงนั้นตั้งขึ้นเป็นเกณฑ์แล้ว ใช้อัตราค่าเช่าเฉลี่ยของอัตราค่าเช่าสูงส่วนมากนั้นเป็นอัตรานำเทียบ

2) ถ้าทรัพย์สินที่มีค่าเช่าต่ำมีเป็นจำนวนมาก แต่ทรัพย์สินที่มีค่าเช่าสูงมีจำนวนน้อย ให้ประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน โดยใช้ทรัพย์สินซึ่งมีค่าเช่าต่ำขึ้นเป็นเกณฑ์แล้ว ใช้อัตราค่าเช่าเฉลี่ยของอัตราค่าเช่าต่ำส่วนมากนั้นเป็นอัตรานำเทียบ



3) ถ้าทรัพย์สินนำเข้าเทียบมีอัตราค่าเช่าแตกต่างกันมาก ไม่สามารถหาอัตราค่าเช่าส่วนมาก ได้ให้ถืออัตราเฉลี่ยหรือปานกลางของทรัพย์สินนำเข้าในกลุ่มนั้นเป็นอัตรานำเข้าเทียบ

ปัญหาต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การประเมินของจำเลยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่าตามระเบียบวาระการประชุม คณะกรรมการคัดเลือกเอกชนผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้า ก่อตั้งที่ลาดกระบัง ประกอบกับสัญญาสัมปทานแล้วพอสรุปได้ว่า การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยสร้างอาคารสถานีบรรจุและแยกสินค้าก่อก่อตั้งที่ลาดกระบังนั้น เป็นการสร้างตามนโยบายของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับการส่งออกโดยต้องการแบ่งภาระที่ทำเรือกรุงเทพ และแก้ไขปัญหา การจราจรและเพื่อให้ ผู้ส่งออกที่มีทุนน้อยสามารถส่งสินค้าออกไปจำหน่ายต่างประเทศโดย สามารถแข่งขันกับผู้ส่งออกจากประเทศอื่นได้ จึงเป็นการดำเนินการที่มีได้มุ่งหากำไรเป็นหลักหรือ เพื่อประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์

ในการสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้าก่อก่อตั้งดังกล่าว รัฐได้สนับสนุนให้บริเวณดังกล่าว เป็น โรงพักสินค้าเพื่อตรวจปล่อยของขาเข้าและบรรจุของขาออก นอกทำเนียบท่าเรือ โดยการ รถไฟแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาประกันทัณฑ์บนไว้กับกรมศุลกากร ซึ่งทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิพิเศษ ในการประกอบกิจการ สิทธิพิเศษดังกล่าวการรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถมอบสิทธิให้เอกชนเข้าเป็นผู้ประกอบการแทนการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ โดย เอกชนที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวจะได้รับค่าตอบแทนในการบรรจุและแยกสินค้าจากผู้ส่งออกตาม เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทาน

ซึ่งการที่เอกชนที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวแล้วก็จะถูกจำกัดสิทธิในการประกอบกิจการ หลายประการสำหรับค่าตอบแทนตามสัญญาสัมปทานนั้น ผู้ประมูลจะคำนวณผลตอบแทนจากรายได้ที่ผู้ประมูลคาดหมายจะได้รับ ซึ่งหากมีผู้ใช้บริการมาก ผู้ประมูลก็จะเสนอค่าตอบแทนให้สูง หากคาดหมายว่ามีผู้ใช้บริการน้อย ผู้ประมูลก็จะเสนอผลตอบแทนให้ต่ำ ดังนั้น สัญญาสัมปทาน ดังกล่าวจึงเป็นสัญญาต่างตอบแทนแบบหนึ่ง ค่าตอบแทนดังกล่าวกำหนดจากผลประโยชน์ที่ ผู้ประกอบการคาดหมายจะได้รับไม่ใช่กำหนดจากความต้องการของการใช้ทรัพย์สินที่เช่า ซึ่งไม่ใช่ สัญญาเช่า

นอกจากนี้ค่าตอบแทนตามสัญญาสัมปทานก็ไม่ใช่ค่าตอบแทนอันจะทำให้เห็น ได้ว่าเป็น ค่าเช่าสถานีบรรจุและแยกสินค้า สัญญาสัมปทานดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้โจทก์ประกอบกิจการบรรจุและแยกสินค้าโดยใช้สิทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยยินยอมให้โจทก์มีสิทธิใช้อาคารและสถานที่ตามที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ มอบสิทธิครอบครองให้ สัญญาสัมปทานจึงไม่ใช่สัญญาอันมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับการเช่า และ ไม่อาจถือได้ว่าค่าตอบแทนตามสัญญาเป็นค่าเช่าได้

การที่จำเลยประเมินค่ารายปีโดยกำหนดจากค่าตอบแทนดังกล่าวตามสัญญาสัมปทานจึงไม่ถูกต้อง กรณีของโจทก์จึงถือว่าเป็นโรงเรือนซึ่งมิใช่ทรัพย์สินที่ให้เช่าอันจะทำให้ถือว่ามีค่าเช่าเป็นค่ารายปี พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยจึงต้องกำหนดค่ารายปีตามจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 โดยพิจารณาตามลักษณะของทรัพย์สิน ขนาดพื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับปรากฏตามคำเบิกความของพยานโจทก์ว่า อาคารซึ่งมีลักษณะการประกอบการเช่นเดียวกับอาคารของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยเป็นอาคารขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ซึ่งคิดค่าตอบแทนตารางเมตรละ 10 บาท แต่อาคารดังกล่าวอยู่ห่างจากอาคารของการรถไฟแห่งประเทศไทยมาก อีกทั้งตามทางนำสืบของพยานโจทก์ก็ไม่ได้ความว่าอาคารขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ มีขนาดพื้นที่ ทำเลที่ตั้งและบริการสาธารณะอย่างไร

กรณีนี้จึงไม่อาจนำอาคารขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ มาเปรียบเทียบได้ อย่างไรก็ตามปรากฏจากระเบียบวาระการประชุมเอกสารหมายเลข จ.5 หน้า 7 และบัญชีคำนวณอัตราค่าเช่าต่อเดือน ที่คณะกรรมการคัดเลือกเอกชนผู้ประกอบการ สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องที่ลาดกระบังได้คำนวณไว้ว่า สถานีบรรจุและแยกสินค้าแต่ละสถานีควรมีค่าเช่าเท่าใดไว้ ซึ่งเป็นราคาที่ใช้เป็นฐานในการคัดเลือกเอกชนผู้ประกอบการ สถานีบรรจุและแยกสินค้า โดยคำนวณจากค่าก่อสร้าง - ค่าเวนคืนพื้นที่โครงการ และคิดค่าไถ่ถอนทุนคืนเป็นระยะเวลา 20 ปี ตามอัตราดอกเบี้ยที่คณะกรรมการกำหนดนั้นนับว่าเป็นอัตราผลตอบแทนอันเหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นค่ารายปีของโรงเรือนที่โจทก์ได้รับสัมปทาน ปรากฏว่าโจทก์ได้รับสัมปทานในสถานีบี (B) ซึ่งคณะกรรมการได้คำนวณค่าเช่าไว้ในอัตราเดือนละ 1,840,821 บาท ซึ่งเป็นค่าเช่าขั้นต่ำที่สมควรจะให้เช่าได้ ซึ่งปกติการนำทรัพย์สินออกให้เช่าก็ต้องมีกำไรจากการประกอบกิจการบ้าง ซึ่งตามฟ้องของโจทก์กำหนดค่าเช่าที่สมควรให้เช่าได้ไว้เดือนละ 2,472,230 บาท ซึ่งศาลเห็นว่าเป็นค่าเช่าที่เหมาะสมกับทรัพย์สินตามฟ้องคดีนี้

ดังนั้น การที่เทศบาลฯ ประเมินค่ารายปีและค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยพิจารณาเฉพาะชื่อของสัญญาที่ผู้ประกอบการทำไว้กับการท่าเรือแห่งประเทศไทยและไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ไม่สามารถที่จะหาค่าเช่าได้ หรือไม่ใช้จำนวนเงินอันสมควรให้เช่า ซึ่งสำนักงานเทศบาลฯ จะต้องประเมินค่ารายปีโดยเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินที่ให้เช่า ที่มีลักษณะของทรัพย์สิน ขนาดพื้นที่ ทำเลที่ตั้ง คล้ายคลึงกันในเขตของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

อีกทั้งการพิจารณาจากค่าตอบแทนคงที่รายปีและค่าตอบแทนตามผลประกอบการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่แตกต่างจากการกำหนดค่าเช่า ทั้งนี้เนื่องจากหากเป็นค่าเช่าที่ดิน ผู้เช่ามีหน้าที่เพียงชำระค่าเช่าเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องชำระค่าเช่าขั้นต่ำแล้วต้องชำระค่าเช่าขั้นสูงอีก กรณีจึงชี้ให้เห็น

ว่าการกำหนดค่าตอบแทนตามสัญญาที่ทำไว้กับการทำเรือแห่งประเทศไทย ไม่ได้เป็นลักษณะของการกำหนดค่าเช่า และเมื่อค่าตอบแทนดังกล่าวไม่ใช่ค่าเช่า จึงไม่สามารถถือเอาค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นค่ารายปี และไม่สามารถนำมาเป็นฐานการคำนวณเพื่อเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินกับผู้รับประเมินตามความหมายของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 จึงไม่น่าจะเป็นวิธีการประเมินการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ถูกต้องและเป็นธรรมกับการทำเรือแห่งประเทศไทยเท่าที่ควร

เมื่อรัฐเรียกเก็บค่าภาษีโดยไม่เป็นธรรมแล้วย่อมเกิดผลกระทบกลับมายังประชาชน หรือภาคธุรกิจ ทำให้เกิดการเพิ่มต้นทุนในสินค้า ทำให้สินค้าแพงขึ้นเนื่องจากค่าภาษี หรือค่าบริการต่างๆ อันเกี่ยวกับกิจการทำเรือแพงขึ้น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้บริโภค เมื่อผู้บริโภคไม่อาจมีกำลังซื้อสินค้า หรือค่าครองชีพสูง ผู้บริโภคจะไม่ซื้อสินค้า หรือซื้อแต่มีกำลังซื้อน้อยลง ย่อมไม่เป็นที่ผลดีต่อผู้ประกอบการธุรกิจในสินค้าอุปโภคบริโภค