

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บและการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน
ของสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ: ศึกษากรณีท่าเรือแหลมฉบัง

มสววัฒน์ พึ่งประชา

มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

บทคัดย่อ

การทำเรือแห่งประเทศไทยได้ประกาศเชิญชวนผู้สนใจเข้าประมูลเพื่อบริหารและประกอบกิจการทำเทียบเรือผู้สินค้า ทำเทียบเรือ บี 1 - บี 4 เพื่อใช้เป็นท่าเทียบเรือผู้สินค้าและการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น อาคารสำนักงานที่เทียบเรือลานวางผู้สินค้า ฯลฯ แล้ว เห็นได้ว่าการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินกิจการร่วมกับผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนจะตอบแทนให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทย การดำเนินกิจการของท่าบี 1 - บี 4 จึงเป็นการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับท่าเรือคือทำเทียบเรือ ตามมาตรา 6 (3) และมาตรา 9 (11) แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 อันเป็นกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทยโดยตรง ซึ่งตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 บัญญัติว่า “ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร และให้ได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดๆ ตามกฎหมายอื่นบรรดาที่เรียกเก็บสำหรับอาคารและที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย นอกจากอาคาร และที่ดินที่ให้เช่า” บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เห็นว่า การที่การทำเรือแห่งประเทศไทย ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้ามาบริหาร และประกอบการทำเทียบเรือผู้สินค้า ทำเทียบเรือ บี 1 - บี 4 จึงเป็นการดำเนินกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทยนั่นเอง และการทำเรือแห่งประเทศไทยสมควรที่จะต้องได้รับการยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 จะไม่ได้บัญญัติให้การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับอาคารและที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย โดยตรงเหมือนเช่นเดียวกันกับที่บัญญัติยกเว้นให้การรถไฟแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินแต่คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เคยมีความเห็นที่ 80/2536 ในประเด็นตามที่กรุงเทพมหานครหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปได้ว่า คำว่า “กฎหมายอื่น” ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีความหมายรวมถึงพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย ดังนั้นหากเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทยเองเองก็สมควรที่จะ

บทคัดย่อ

ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทรัพย์สินดังกล่าว ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

ซึ่งในปัจจุบันภาคเอกชนนั้นมีความเข้มแข็งมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นในด้านของแหล่งเงินทุน การระดมเงินลงทุน หรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่างๆ ที่มีความก้าวหน้ากว่าภาครัฐ ดังนั้น ในกิจการของรัฐหรือการดำเนินกิจการของรัฐบางอย่างจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนนโยบายให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีศักยภาพเข้าร่วมลงทุนหรือเข้าร่วมประกอบกิจการที่เป็นของรัฐ และส่งผลในการกระตุ้นให้นักธุรกิจเอกชนไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจในประเทศหรือนักธุรกิจต่างชาติเข้าร่วมลงทุนในกิจการประกอบการทำเทียบเรือหรือกิจการอื่นๆ อันจะส่งผลให้ประเทศไทยมีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและการลงทุนต่อไป

*อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ รองศาสตราจารย์ สุพล อิงประสาร และอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ร่วม
รองศาสตราจารย์ สุวิทย์ นิ่มน้อย
สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม
วิทยาเขตชลบุรี พ.ศ. 2550

**LEGAL PROBLEMS ON COLLECTION AND PAYMENT OF
HOUSEHOLD AND ADDITIONAL LAND TAX CONTRACT
A CASE STUDY ON LAEM CHABANG PORT**

**KASAWAT PHUENGPRACHA
SRIPATUM UNIVERSITY CHONBURI CAMPUS**

ABSTRACT

The Port Authority of Thailand announced and called the interested persons for tenders to manage and undertake the cargo landing port, boat landing port B1-B4 as the cargo landing port and the Port Authority of Thailand also invested in the infrastructure e.g. the office building for the boat landing port at cargo area, it is found that the Port Authority of Thailand jointly undertakes with the private sectors. In this regard, the private sectors are willing to offer benefits to the Port Authority of Thailand. The undertakings of the port B1-B4 are considered as business operation relating to the port which is boat landing port according to Section 6 (3) and Section 9 (11) of the Port Authority of Thailand, B.E. 2494 (1951) which is directly involved with undertakings of the Port Authority of Thailand. In accordance with Section 17 of the Port Authority of Thailand Act, B.E. 1494 (1951) stipulating that the Port Authority of Thailand shall be exempted from payment of taxes and duties under the Revenue Code, and all of its buildings and land other than those leased shall also be exempted from payment of any taxes, duties or fees under any other law, it is found that the way the Port Authority of Thailand allows the private sectors to manage and undertake the cargo boat landing port and boat landing port B1-B4 is absolutely the undertaking by the Port Authority of Thailand and the Port Authority of Thailand deserves to be exempted from paying housing and land taxes for its properties.

However, although the Housing and Land Tax Act, B.E. 2475 (1932) did not directly prescribe to waive the payment for the State Railway of Thailand according to Section 9 (2) of the Housing and Land Tax Act, the Committee of Council of State through the Draft Committee Group No.2 used to issue the legal opinion

ABSTRACT

no. 80/2536 (1993) on the topic which was asked for advice by the Bangkok Metropolitan Administration (BMA) to the Committee of Council of State. It can be summarized that the meaning of the expression “other laws” under Section 17 of the Port Authority of Thailand Act, B.E. 2494 (1951) includes the Housing and Land Tax Act as well. If the properties are utilized for the undertakings of the Port Authority of Thailand, it deserves the exemption, not to pay the housing and land taxes for such properties according to Section 17 of the Port Authority of Thailand Act, B.E. 2494 (1951).

At present, the private sectors are stronger and more progressive than the State either in the investment sources or investment motivation or other modern technology. Consequently, for the certain State businesses or State undertakings, it is necessary to change the policy in having the private operators who have potential jointly invest or jointly undertake the State businesses. Moreover, this affects the motivation for the private businesspersons who are Thais or foreigners to jointly invest in the boat landing port undertakings or other undertakings. This also enables Thailand to develop its economy and investment accordingly.

*อาจารย์ที่ปรึกษานิติพนธ์ รองศาสตราจารย์ สุพล อิงประสาร และอาจารย์ที่ปรึกษานิติพนธ์ร่วม
รองศาสตราจารย์ สุวิทย์ นิ่มน้อย
สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม
วิทยาเขตชลบุรี พ.ศ. 2550

ความนำ

ประเทศไทยในปัจจุบันนี้ หากเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมาจะสังเกตได้ว่าได้มีการพัฒนาไปอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านใดๆ ก็ตาม สิ่งที่เขาไม่ได้เลยนั้น ได้แก่ เงินทุนที่นำมาเป็นค่าใช้จ่าย หรือที่เราเรียกวางบประมาณของประเทศนั่นเอง

งบประมาณของประเทศเกือบทั้งหมดนั้น ได้มาจากภาษีอากรที่รัฐบาลได้จัดเก็บมาจากผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นภาษีทางตรง เช่น ภาษีเงินได้ หรือภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น ดังนั้น หากประเทศใดมีระบบการจัดเก็บภาษีที่ดี ก็จะทำให้รัฐมีงบประมาณในการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมากตามไปด้วย ภาษีอากรเป็นแหล่งที่มาหรือแหล่งรายได้หลักของรัฐ เพื่อนำไปใช้ในการบริหารงาน เพื่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร และสังคม การภาษีเกือบอากรจึงเป็นกลไกที่สำคัญ และมีบทบาทก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ

รัฐจึงมีความจำเป็นในการที่จะต้องจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชน เพื่อให้บรรลุตามความประสงค์ ซึ่งการที่รัฐจะจัดเก็บภาษีอากรให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้นจะต้องอาศัยกลไกหรือปัจจัยทั้งทางด้านหลักการ นโยบายของภาษีอากรที่ดี ซึ่งจะต้องมองทั้งในแง่ของผู้จัดเก็บภาษีอากร และผู้ที่มีหน้าที่ชำระค่าภาษีอากร โดยจะต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบังคับ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นเรื่องยากอย่างยิ่งและถือเป็นมิติที่สามของกฎหมาย

ในการจัดเก็บภาษี หลักการของการจัดเก็บภาษีที่ดีจะต้องมีความเป็นธรรมมีความแน่นอน มีความเป็นกลาง อำนาวยุติธรรม มีความยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บ รวมทั้งจะต้องมีลักษณะของกระบวนการที่ง่าย ไม่ซับซ้อน สะดวกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี อย่างไรก็ตามระบบภาษีอากรที่ดีนั้น นอกจากจะมีระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีแล้ว ยังจะต้องประกอบด้วยส่วนอื่นๆ ประกอบกันด้วย ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงาน กฎหมาย ระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติ หรือแม้กระทั่งนโยบายของการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดีและมีประสิทธิภาพด้วย

การจัดเก็บภาษีอีกชนิดหนึ่ง โดยเก็บจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทุกประเภทคือภาษีอากรส่วนท้องถิ่น (Local Tax) โดยกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ภาษีท้องถิ่นประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีฐานในการจัดเก็บกว้างขวาง และสามารถขยายตัวได้เองตามสภาพเศรษฐกิจ มีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) เนื่องจากเก็บจาก

ฐานทรัพย์สิน กล่าวคือเก็บจากเจ้าของโรงเรียนและที่ดินที่เจ้าของมิได้อยู่อาศัยเอง แต่ได้ประโยชน์จากโรงเรียนและที่ดินนั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปให้ผู้อื่นเช่าอยู่อาศัย หรือประกอบธุรกิจ ดังนั้น ภาษีโรงเรียนและที่ดินจึงมักเกี่ยวข้องกับธุรกิจเสมอ

ภาษีโรงเรียนและที่ดินนั้น เป็นภาษีท้องถิ่นชนิดหนึ่งจากในหลายๆ ชนิดที่รัฐกำหนด กฎเกณฑ์ต่างๆ ออกมาเป็นกฎหมาย เพื่อจัดเก็บกับผู้ที่มิทรัพย์สิน และมีรายได้จากการใช้ทรัพย์สิน นั้นหาประโยชน์ให้แก่ตน รัฐจึงต้องมีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเพื่อเป็นรายได้ให้แก่รัฐ ภาษีโรงเรียน และที่ดิน จึงเป็นภาษีประเภทหนึ่งที่น่ารายได้เข้ารัฐ เพื่อนำเงินที่ได้มาเป็นงบประมาณในการใช้จ่ายของรัฐบาลในการพัฒนาในด้านต่างๆ และภาษีโรงเรียนและที่ดินเป็นภาษีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจกับหน่วยงานทางปกครองของรัฐ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งใช้การปกครองในรูปแบบพิเศษเป็นผู้ประเมินค่าภาษีกับผู้ที่มิหน้าที่จะต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน ในการประเมินค่าภาษีนั้น

กฎหมายภาษีโรงเรียนและที่ดิน มิได้กำหนดให้เพียงแต่เรียกเก็บจากเอกชนผู้นำทรัพย์สิน ออกใช้และมีผลประโยชน์จากกิจกรรมดังกล่าว หน่วยงานของรัฐในบางหน่วยงาน กฎหมายภาษีโรงเรียนและที่ดินก็มีได้ยกเว้นในการเรียกเก็บค่าภาษีหน่วยงานดังกล่าวยังคงต้องได้รับการประเมินค่าภาษีและมีหน้าที่ต้องชำระค่าภาษีเช่นเดียวกับเอกชนที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี ปัจจุบันการเรียกเก็บภาษีนั้นได้มีรูปแบบการพัฒนาไป จนถึงขั้นตอนการแจ้งการชำระภาษีเงินได้และสามารถชำระภาษีเงินได้ทางอินเทอร์เน็ต (Internet) ซึ่งมีความสะดวกรวดเร็ว

การเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินนั้น กฎหมายภาษีโรงเรียนและที่ดินได้บัญญัติถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณไว้ ทั้งวิธีทางตรงและวิธีคำนวณด้วยวิธีอื่นที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าใจถึงหลักเกณฑ์วิธีที่ใช้ในการคำนวณหรือวิธีที่จะนำสิ่งใดมาใช้เป็นฐานในการคำนวณอาจเป็นเหตุให้เกิดปัญหากับผู้รับการประเมิน และทำให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่ถูกต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐหลายๆ หน่วยงานมีกฎหมายของหน่วยงานนั่นเองที่ใช้บังคับอยู่ มีกฎหมายได้ยกเว้นการเสียค่าอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่หน่วยงานนั้นจะต้องเสียตามกฎหมายไว้

กรณีจึงเกิดเป็นปัญหาในการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ในการพิจารณาการเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินดังกล่าว ว่าหน่วยงานนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินตามกฎหมายของหน่วยงานนั้นๆ ที่ให้อำนาจตามกฎหมายไว้ ซึ่งกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่ใช้นั้น ถือเป็นกฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับเฉพาะเรื่องนั้นๆ รวมถึงกฎหมายภาษีโรงเรียนและที่ดินด้วย ถือเป็นกฎหมายพิเศษฉบับหนึ่ง

การทำเรื่องแห่งประเทศไทย ถือเป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งในบรรดาหลายๆ รัฐวิสาหกิจของรัฐบาลสังกัดกระทรวงคมนาคมมีพระราชบัญญัติการทำเรื่องแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ที่ให้อำนาจ

แก่การทำเรือแห่งประเทศไทยใช้ในการดำเนินกิจการ ในการให้บริการแก่เรือสินค้าในการนำเรือมาขนถ่ายสินค้า ทั้งสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกไปต่างประเทศ ซึ่งกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ อันเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้มีการบริการกับประชาชน

การให้บริการของการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินกิจการตามนโยบายของรัฐที่มอบหมายมาให้ปฏิบัติ ซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้ถูกเป็นผู้รับการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วยเช่นกัน แต่การทำเรือแห่งประเทศไทยก็มีพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 เป็นกฎหมายที่ให้ได้รับการยกเว้นในค่าภาษีอากร และค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่ได้เรียกเก็บตามกฎหมาย แต่ยังมีปัญหาจากการตีความในการเรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน และปัญหาในการพิจารณาฐานที่จะนำมาคำนวณค่ารายปี เพื่อคิดเป็นจำนวนเงินค่าภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมาย จากผลประโยชน์ตอบแทนรวมที่ผู้ประกอบการจ่ายให้แก่ การทำเรือแห่งประเทศไทย

ในปีต่อๆ ไปผลประโยชน์ตอบแทนรวมที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ได้รับสัมปทานจ่ายให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทยจะมีจำนวนสูงขึ้นต่อไปเรื่อยๆ จึงทำให้ค่าภาษีย่อมสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว อันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการลงทุน ซึ่งปัจจุบันก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังคงถกเถียงกันอยู่ยังไม่ได้ข้อยุติ

จากสภาพปัญหาข้างต้นจึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสภาพปัญหา การตีความทางกฎหมายในประเด็นต่างๆ รวมถึงเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายว่ามีวัตถุประสงค์หรือมีจุดมุ่งหมายอย่างไร ซึ่งหากปัญหาดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขหรือหาแนวทางในการแก้ไขให้ได้ข้อยุติ อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากการทำเรือแห่งประเทศไทย ในการประกอบกิจการการให้บริการขนถ่ายสินค้าแทนรัฐ ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประเภทหนึ่ง และจะส่งผลกระทบต่อรัฐในภาพรวมของการลงทุนจากต่างประเทศ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้ายที่สุด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสำคัญของปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บและการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของสัญญาประกอบการท่าเทียบเรือ
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีในการจัดเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ค่ารายปี
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของสัญญาประกอบการท่าเทียบเรือ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5. เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ค่ารายปี, การตีความสัญญา ประกอบการทำเทียบเรือ

สมมติฐานของการศึกษา

การตีความสัญญาเช่าประกอบการทำเทียบเรือ ของการทำเรือแห่งประเทศไทย ณ ทำเรือแหลมฉบัง เป็นสัญญาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชนตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือเข้าร่วมดำเนินกิจการของรัฐ จึงไม่ใช่สัญญาเช่า ตามความหมายของพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่จะนำผลประโยชน์ตอบแทนรวมมาใช้เป็นฐานในการคิดคำนวณค่ารายปี และหากสัญญาเช่าประกอบการทำเทียบเรือ ได้รับการยกเว้นการเรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยตามมาตรา 17 ซึ่งมีผลทำให้การทำเรือแห่งประเทศไทยไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงการใช้หลักเกณฑ์ตามทฤษฎีทางกฎหมายที่นำมาวิเคราะห์สัญญาประกอบ การทำเทียบเรือ ของการทำเรือแห่งประเทศไทยในกรณีของการที่เรือแหลมฉบังทำสัญญากับ ผู้ประกอบการภาคเอกชน ที่ใช้ชื่อสัญญาว่า “เช่าบริหาร” กับสัญญาประกอบการใช้ชื่อว่า “สัญญาลงทุนก่อสร้าง บริหารและประกอบกร” ที่มีวิธีการดำเนินการในสัญญาเหมือนกันว่าเป็น สัญญาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับผู้ประกอบการภาคเอกชน หรือเป็นสัญญาเช่าหรือเป็นสัญญาต่าง ตอบแทนยิ่งกว่าสัญญาเช่า และความหมายของคำว่า “ผลประโยชน์ตอบแทนรวม” ว่าเป็นค่าเช่า ที่แท้จริงหรือไม่เพื่อนำมาเป็นฐานในการคำนวณค่ารายปีเพื่อใช้คำนวณค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ จะต้องชำระในแต่ละปี ตลอดจนศึกษาว่า หากสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ นั้นเป็นสัญญาร่วม ทุนระหว่างภาครัฐกับผู้ประกอบการภาคเอกชนแล้ว จะทำให้การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับการ ยกเว้นการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ตามมาตรา 17 หรือไม่ แม้สัญญาประกอบการทำเทียบเรือข้างเคียงอื่นๆใช้ชื่อของ สัญญาไม่มีคำว่า “เช่า” ซึ่งจะ แตกต่างกันในชื่อของสัญญา แต่สาระสำคัญของเนื้อหาในสัญญานั้น มีวัตถุประสงค์ หรือเงื่อนไขเดียวกัน แต่การคำนวณค่ารายปีที่เทศบาลตำบลแหลมฉบังใช้เป็นฐาน ในการเรียกเก็บมานั้นมีความแตกต่างกันมาก ตลอดจนศึกษาถึงการนำหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้เป็น ฐานภาษี หรือค่ารายปี เพื่อมาคำนวณเป็นค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่จะไม่ศึกษาถึงขั้นตอนการ

อุทธรณ์ การชำระค่าปรับเพิ่ม ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งอาศัยข้อมูลจากเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) และจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีผลกระทบกับการแก้ไขปัญหาของสัญญาประกอบการทำเทียบเรือกับการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่มีอยู่ โดยอาศัยหลักงานเขียนทางวิชาการ บทความ รายงานการประชุม และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลที่ได้มา มาศึกษา วิเคราะห์ในลักษณะของงานเขียนเชิงพรรณนา (Descriptive and Aurally Approach) เพื่อหาข้อกฎหมายที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บและการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีในการจัดเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ค่ารายปี
3. ทำให้ทราบปัญหาของการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ
4. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
5. ทำให้ทราบผลกระทบและแนวทางในการแก้ไขของปัญหาการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ค่ารายปีของสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ และการตีความหมายสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ

ผลการวิจัย

เมื่อระบบของเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปรัฐไม่สามารถดำเนินการบริหารกิจการบางประเภทได้ ซึ่งตามนโยบายเดิมนั้น รัฐเป็นผู้ประกอบกิจการทำเรื่องทั้งหมด แต่ต่อมาเศรษฐกิจของโลกได้แปรเปลี่ยนไป ภาครัฐมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เป็นจำนวนมากไม่มีเงินทุนเพียงพอ ประกอบกับภาคเอกชนมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ประกอบกิจการมีกำไร และระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบของ ระบบทุนนิยม ภาคเอกชนมีศักยภาพในด้านต่างๆ มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านหาแหล่งเงินทุน มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อมาร่วมลงทุนกับรัฐซึ่งเป็นเจ้าของกิจการรัฐจึงเกิดแนวความคิดในการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมงานกับรัฐ จึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการของรัฐ พ.ศ.2535 หรือเป็นการที่รัฐให้สัมปทาน หรือให้สิทธิ แก่เอกชน และเหตุผลในการตรา พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่าง ภาครัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญจะกำหนดเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 วันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515 ส่วนใหญ่กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทานหรือการร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะ โครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ได้บัญญัติออกมาเพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐ เป็นกฎหมายที่เรียกได้ว่า เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้น ในการหารายได้จากผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับผลประโยชน์ และบังคับใช้กับผู้ที่มีรายได้อันเกิดจากการให้ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตน ไม่ว่าจะเป็นการให้เช่าหรือ เพื่อก่อสร้างใดที่ทำให้ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินหรือมีรายได้อันได้แก่ ที่ดิน อาคาร โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ หรือที่เราเรียกว่า “ภาษีท้องถิ่น” นั่นเอง ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัย รอบครอบและรัดกุม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่น ให้มีรายได้ในแหล่งนั้นๆ เพื่อนำมาพัฒนาความเป็นอยู่ หรือพัฒนาประโยชน์ของส่วนรวมในชุมชนนั้นๆ ตามแต่ว่าชุมชนดังกล่าวต้องการสิ่งใดในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาตีความ และนำไปบังคับใช้ หากแต่การนำไปตีความ หรือการนำไปบังคับใช้นั้น เจ้าหน้าที่ย่อมมีการตีความที่แตกต่างกันไป หรือที่เรียกว่า “การใช้ดุลยพินิจ” เมื่อการใช้ดุลยพินิจ ตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ย่อมเกิดปัญหาในการตีความ และหรือการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว มิใช่แต่เพียงกฎหมายภาษีเพียงฉบับเดียวเท่านั้น กฎหมายฉบับอื่นก็เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายเจ้าหน้าที่เช่นกัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ เกิดปัญหาจากการใช้ดุลยพินิจเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง การพิจารณา ค่ารายปี การตีความคำว่า สัญญาในกรณี ที่ชื่อของสัญญากับวัตถุประสงค์ของสัญญาหาใช้สิ่งเดียวกันไม่ ตามที่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ได้บัญญัติไว้ หรือหลักเกณฑ์ในการนำค่ารายปีมาเป็นฐานในการคำนวณภาษีที่จะต้องเรียกเก็บ ก็ยังเกิดปัญหาที่แตกต่างกันในการนำหลักเกณฑ์ใดที่จะมาคำนวณ

การศึกษายุทธศาสตร์ฉบับนี้ ที่ได้หยิบยกเอาปัญหาของการใช้ดุลยพินิจ ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นของการตีความ สัญญาทำเทียบเรือ ที่ชื่อสัญญาใช้คำว่าเช่า แต่วัตถุประสงค์ของสัญญามีลักษณะเป็นการให้สิทธิ หรือสัมปทานกับเอกชนให้เข้าร่วมงานในกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่ เป็นบริการสาธารณะทำเทียบเรือเพื่อขนส่งสินค้าต่างๆ หรือการตีความหมายของผลประโยชน์ตอบแทนคงที่ ในสัญญาเช่าดังกล่าว หรือหลักเกณฑ์ในการใช้มูลค่าของรายได้ตามสัญญา หรือมูลค่าของราคาทรัพย์สินในการนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าภาษี ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาจากตัวบทกฎหมายต่างๆ แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ และคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง

โดยพิจารณาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8167-8172/2548 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8173/2548 ตัดสินคดีภาษีโรงเรือนและที่ดิน ปีภาษี 2542 และ 2543 ตามลำดับระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทย และผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ไอซีดี ลาดกระบัง) โจทก์กับกรุงเทพมหานคร และพวกจำเลย สรุปได้ว่า ไอซีดี ลาดกระบัง เป็นการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งทางรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนั้น ไอซีดี ลาดกระบัง จึงเป็นทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการรถไฟโดยตรง จึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา 9 (2)

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว สามารถนำมาเทียบเคียงกับกรณีการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ของท่าปี 1-ปี 4 ท่าเรือแหลมฉบังได้ กล่าวคือ สัญญาระหว่างการท่าเรือฯ กับผู้ประกอบการท่าเทียบเรือปี 1-ปี 4 มีลักษณะเป็นสัมปทานและหรือสัญญาอนุญาตให้ดำเนินการ หรือร่วมลงทุน (ไม่ใช่สัญญาเช่าทรัพย์สินตามชื่อที่เรียกของสัญญาว่า “เช่า”) การเริ่มต้นโครงการเป็นผลมาจากมติคณะรัฐมนตรีที่จะพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกของประเทศ โดยให้ท่าเรือแหลมฉบังเป็นท่าเรือหลักหลักเพื่อขนส่งสินค้าทั้งนำเข้าและส่งออก โดยการท่าเรือฯ ได้ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและต้องลงทุนสูง แล้วเปิดประมูลให้เอกชนที่สนใจเช่า

มาบริหารดำเนินกิจการแทนการทำเรือฯ โดยให้ผลตอบแทนกับการทำเรือฯ ในรูปของค่าตอบแทนคงที่และค่าตอบแทนเพิ่มตามที่ตกลงกับการทำเรือฯ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาสัมปทานที่การรถไฟฯ ให้เอกชนเข้าประมูลเพื่อดำเนินกิจการไอซีดี ลาดกระบัง ซึ่งเป็นกิจการของการรถไฟฯ เอง

ดังนั้น เมื่อมาเทียบเคียงกับการทำเรือฯ แล้ว การที่ผู้ประกอบการฯ เข้ามาบริหารจึงเป็นการเข้ามาดำเนินกิจการแทนการทำเรือฯ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการทำเรือฯ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6(3) แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ที่บัญญัติว่า ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำเรือ และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 และอำนาจเช่นว่านั้นให้รวมถึง (11) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่กิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่การทำเรือฯ ได้ประกาศเชิญชวนผู้สนใจเข้าประมูลเพื่อบริหารและประกอบกิจการทำเทียบเรือคู่สินค้าทำเทียบเรือปี 1-ปี 4 เพื่อใช้เป็นท่าเทียบเรือคู่สินค้าและการทำเรือฯ ได้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น อาคารสำนักงานที่เทียบเรือลานวางคู่สินค้า ฯลฯ แล้ว เห็นได้ว่าการทำเรือฯ ได้ดำเนินกิจการร่วมกับผู้ประกอบการ โดยผู้ประกอบการฯ ตอบแทนให้แก่การทำเรือฯ ในรูปของ ค่าตอบแทนคงที่ และค่าตอบแทนเพิ่ม การดำเนินกิจการของทำเทียบเรือปี 1-ปี 4 จึงเป็นการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับทำเรือคือทำเทียบเรือ ตามมาตรา 6(3) และมาตรา 9(11) แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 อันเป็นกิจการของการทำเรือฯ โดยตรง ซึ่งตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 บัญญัติว่า “ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร และให้ได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใดๆ ตามกฎหมายอื่นบรรดาที่เรียกเก็บสำหรับอาคารและที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทย นอกจากอาคาร และที่ดินที่ให้เช่า” บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เห็นว่า การที่การทำเรือฯ ให้เอกชนเข้ามาบริหาร และประกอบการทำเทียบเรือคู่สินค้า ทำเทียบเรือ ปี 1-ปี 4 จึงเป็นการดำเนินกิจการของการทำเรือฯ นั้นเอง และการทำเรือฯ ควรที่จะ ต้องได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 จะไม่ได้บัญญัติให้การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน สำหรับอาคารและที่ดินของการทำเรือฯ โดยตรงเหมือนเช่นเดียวกันกับที่บัญญัติยกเว้นให้การรถไฟฯ ตามมาตรา 9(2) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2 เคยมีความเห็นที่ 80/2536 ในประเด็นตามที่กรุงเทพมหานครหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า คำว่า “กฎหมายอื่น” ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มีความหมายรวมถึง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ด้วย ดังนั้นหากเป็น

ทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยเอง ก็ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับทรัพย์สินดังกล่าว ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทยฯ

เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี หลักการต่างๆ และคำพิพากษาศาลฎีกาแล้วและจากเหตุผลดังกล่าวแล้วมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทยนั้นควรที่จะได้รับการยกเว้นที่จะต้องเสียค่าภาษี โรงเรือนและที่ดิน ซึ่งตามสัญญาประกอบการท่าเทียบเรือที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยที่ทำกับผู้ประกอบการภาคเอกชนต่างๆ ที่ได้เข้ามาร่วมลงทุนในกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย อันถือว่าเป็นกิจการของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันภาคเอกชนนั้นมีความเข้มแข็งมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นในด้านของแหล่งเงินทุน การระดมเงินลงทุน หรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยต่างๆ ที่มีความก้าวหน้ากว่าภาครัฐ ดังนั้น ในกิจการของรัฐหรือการดำเนินกิจการของรัฐบางอย่างจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายให้ผู้ประกอบการภาคเอกชน ที่มีศักยภาพเข้ามาร่วมลงทุนหรือเข้ามาร่วมประกอบกิจการที่เป็นของรัฐและส่งผลในการกระตุ้นให้นักธุรกิจเอกชนไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจในประเทศหรือนักธุรกิจต่างชาติเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการประกอบการท่าเทียบเรือหรือกิจการอื่นๆ ซึ่งเป็นกิจการของรัฐที่จะต้องมีการลงทุนในกิจการสูง อันจะส่งผลให้ประเทศไทยมีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและการลงทุน และเมื่อเกิดผลกระทบกับภาคเอกชนที่มาร่วมลงทุนกับภาครัฐ ในกิจการท่าเทียบเรืออันเกิดจากการต้องเสียค่าภาษีที่ไม่เป็นธรรมกับหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐแล้วภาพลักษณ์ของการลงทุนในประเทศไทยย่อมไม่เกิดผลดีของการลงทุนในภาพรวม อันอาจทำให้เกิดการถอนหุ้นในการประกอบกิจการท่าเทียบเรือ ทำให้บริษัทของคนไทยที่เป็นหุ้นส่วนไม่สามารถประกอบกิจการเองได้ตามลำพัง ก็จะทำให้กิจการท่าเทียบเรือของประเทศไม่สามารถที่จะแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ส่งผลกระทบต่อรายได้ของประเทศในภาพรวม เกิดผลกระทบต่อภาคการส่งออก อันเป็นรายได้หลักในการค้าขายของประเทศไทย ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้วและไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้ ประเทศไทยสูญเสียประตูเศรษฐกิจทางทะเลไปโดยไม่สามารถที่จะเยียวยาได้

ข้อเสนอแนะ

จากการได้ศึกษาปัญหาของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475, พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494, พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แล้วพบว่า ยังคงเกิดปัญหาจากการตีความหมายของคำต่างๆ รวมถึงการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีมาตรฐาน หรือความชัดเจนที่แน่นอน ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า

1) เห็นสมควรแก้ไขการในบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดความหมายของ “คำรายปี” ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยบัญญัติให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความบังคับใช้และ เพื่อมิให้เกิดความสับสน เพื่อมิให้มีความหมายครอบคลุมถึงคำอื่นๆ ที่มีความหมายในเชิงรายได้จากทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเรียกชื่อใดก็ตาม รวมถึง คำว่า ผลประโยชน์ตอบแทน “ค่าธรรมเนียม” รวมถึง บัญญัติหลักเกณฑ์ในการคำนวณคำรายปีว่า พื้นที่ประเภทใด หรือธุรกิจกิจการประเภทใดควรมีหลักเกณฑ์ในการคำนวณแบบใด

2) เห็นสมควรที่จะพิจารณาคำว่า “ผลประโยชน์ตอบแทนคงที่รายปี” นั้นหาใช้ค่าเช่าหรือคำรายปี ตามความหมายของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน และเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของเทศบาลควรจะได้ทำการเข้าใจในการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนของสัญญาชั้นให้ถ่องแท้ด้วย หรือหากได้มีการสอบถามหรือมีการประชุมร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริง หรือที่มาของผลประโยชน์ตอบแทนที่ภาคเอกชนจ่ายให้กับการทำเรือแห่งประเทศไทย ว่าที่จริงแล้วมิใช่ค่าเช่าตามเช่นชื่อที่ใช้ในสัญญา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ประกอบการทำเทียบเรือทุกๆ ท่า

3) เห็นสมควรที่แก้ไขเพิ่มเติม ความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในหลักเกณฑ์ในการคำนวณคำรายปีของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่มีรายได้จากทรัพย์สินว่า ให้คำนวณจาก ขนาดของพื้นที่ ทำเลและที่ตั้งของทรัพย์สินนั้นๆ เพื่อใช้กำหนดเป็นมาตรฐานให้แก่รัฐวิสาหกิจในการเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินในแต่ละปีภาษี

4) เห็นสมควรที่แก้ไขความหมายคำว่า “สัญญาเช่า” ในมาตรา 8 ให้ชัดเจนว่า สัญญาเช่าที่ คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำสัญญาในลักษณะเป็นการให้สัมปทาน หรือให้สิทธิกับเอกชน หรือเป็นการร่วมทุนกับเอกชน ให้ได้รับการยกเว้นจากการเสียค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือเรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินในอัตราพิเศษ เนื่องจากรายได้ที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ก็ต้องนำส่งเงินรายได้ให้แก่กระทรวงต้นสังกัดเพื่อเป็นรายได้ตามงบประมาณแผ่นดิน

5) เห็นสมควรที่แก้ไข มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย ให้ชัดเจนในกรณีการทำเรือแห่งประเทศไทย เข้าทำสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ ไม่ว่าจะเรียกชื่อ ใดๆ ก็ตาม ให้ได้รับการยกเว้นการเสียภาษี โรงเรือนและที่ดิน หรือควรที่จะให้เสียภาษี โรงเรือนและที่ดิน ในหลักเกณฑ์ โดยคำนวณจากลักษณะทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง ให้ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาการตีความหมายสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ

6) เห็นสมควรที่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของเทศบาลที่เกี่ยวข้องในการประเมินค่ารายปี เพื่อนำมาเป็นฐานในการคำนวณค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพื่อเรียกเก็บกับผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสีย จำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึง หลักของกฎหมายมหาชนที่ถ่วงแท้ เจตนารมณ์ของกฎหมาย และ วัตถุประสงค์ต่างๆ ประกอบกับประเภทของสัญญาต่างๆ ว่าที่แท้จริงเป็นสัญญาประเภทใด เช่น สัญญาเช่าประกอบการทำเทียบเรือดังกล่าว นั้น หาใช่สัญญาเช่าทั่วๆ ไปตามความหมายในทาง กฎหมายแพ่งไม่

7) เห็นสมควรที่จะปรับปรุงหรือแก้ไขสัญญาประกอบการทำเทียบเรือในเรื่องของชื่อ สัญญาประกอบการ และเนื้อหาของสัญญานั้นให้สอดคล้องกันอย่างชัดเจนกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการตีความต่อไป

8) เห็นสมควรที่ผู้ประกอบการทำเทียบเรือพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริจาค หรือส่งเสริมกิจกรรมเพื่อส่วนรวมในท้องถิ่นอันเป็นการตอบแทนชุมชนในการที่จะทำให้เกิด ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดต่อชุมชนเพิ่มมากขึ้น อันนำมาสู่การพัฒนาความเป็นอยู่และความเจริญ ของชุมชนให้ดีขึ้น และยังเป็นการประสานผลประโยชน์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนให้เกิดความ สมดุลที่อยู่ร่วมกันสืบนานตลอดไป

เอกสารอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

- การทำเรือแห่งประเทศไทย. (2545). *ท่าเรือแหลมฉบัง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ.
- ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. (ม.ป.ป.). *กฎหมายภาษีอากร (ฉบับปรับปรุง)* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2545). *หลักกฎหมายมหาชนว่าด้วยสัญญาทางปกครอง* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net> [2549, 15 ธันวาคม].
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2535). *กฎเกณฑ์ทางกฎหมายกับศาสตร์แห่งการตีความ*. กรุงเทพฯ: ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ลดาวัลย์ แซ่มซ้อย. (2539). *สิทธิของผู้เสียภาษีในการอุทธรณ์การประเมินภาษี*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). *ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล. (2547). *คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อรัญ ธรรมโน. (2548). *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง)*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

- Williams, David W., Morse, Geoffrey K., & Salter, David. (1996). *Principles of Tax Law*. London: London Sweet & Maxwell.

ผู้วิจัย

ดาบตำรวจ วัฒนัน พึ่งประชา ตำแหน่ง ผู้บังคับหมู่ งานจราจร สถานีตำรวจภูธรตำบล
แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี คุณวุฒินิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม , นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยศรีปทุม