

การพิจารณาคำร้องขออุทธรณ์โต้แย้งของการรถไฟแห่งประเทศไทย
และการดำเนินคดี กรณี สถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่อง ไอซีดี ลาดกระบัง

โดย นายวิฑูรย์ ณะสุตตร นิตกรชำนาญการ
กลุ่มงานคดีภาษี ส่วนคดีและความรับผิดชอบทางละเมิด
สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

ข้อเท็จจริง

ในปี ๒๕๕๗ การรถไฟแห่งประเทศไทยมอบอำนาจให้บริษัทเอกชน ๖ ราย ซึ่งประกอบกิจการบรรจุกและแยกสินค้ากล่อง ณ สถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่อง ไอซีดี ลาดกระบัง ยื่นแบบแจ้งรายการทรัพย์สินเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ภ.ร.ด. ๒) ประจำปีภาษี ๒๕๕๐ ถึง ๒๕๕๗ ในคราวเดียวกัน พร้อมทั้งยื่นคำขอยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินเข้ามาด้วย ต่อมาพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งการรถไฟแห่งประเทศไทย ทราบว่า สถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่องดังกล่าวไม่มีเหตุอันควรได้รับยกเว้นภาษี การรถไฟแห่งประเทศไทยกับพวกจึงยื่นหนังสือโต้แย้ง เพื่อขอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนหนังสือของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๖๗-๘๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่) ซึ่งสรุปว่า สถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่อง ไอซีดี ลาดกระบัง เป็นทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการของการรถไฟโดยตรง ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙ (๒)

ในชั้นการตรวจสอบพิจารณาคำร้องขออุทธรณ์โต้แย้ง นอกจากข้อโต้แย้งที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้เสนอเข้ามาแล้ว เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เห็นว่ามีประเด็นอื่นที่ควรพิจารณา สรุปได้ดังนี้

๑. จากประวัติกิจการรถไฟประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๑๖ เห็นได้ว่า ภารกิจหลักหรืองานหลักหรือกิจการการรถไฟ คือการจัดการเดินรถไฟเพื่อหาประโยชน์ด้วยวิธีบรรทุกส่งคนโดยสาร และสินค้าบนทางโดยการขนส่งด้วยระบบราง

๒. ตามบันทึกรายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๐/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๓๔ และครั้งที่ ๒๗/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๔ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ มีหลักการสำคัญคือ รัฐวิสาหกิจต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินเช่นเดียวกับเอกชนโดยทั่วไป และโดยเฉพาะการยกเว้นภาษีให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้น ให้เป็นไปในรูปที่ดินหรือทรัพย์สินซึ่งรัฐวิสาหกิจใช้โดยตรง

๓. สัญญาสัมปทาน และข้อกำหนดในสัญญาสัมปทาน ระหว่าง การรถไฟแห่งประเทศไทยกับบริษัทเอกชน เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๐๐๐/๒๕๔๗^๑ สรุปว่า สัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนที่มีสาระสำคัญของสัญญาเป็นไปตามความหมายของการเช่าทรัพย์สินนั้น ถือเป็นสัญญาเช่าทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๓๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจให้เช่าทรัพย์สินได้ การให้เช่าทรัพย์สินก็มีใช้การดำเนินกิจการการรถไฟ เพราะเป็นคนละกรณีกัน ทรัพย์สินที่ให้เช่าจึงมิใช่ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง และไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินแต่อย่างใด

๔. ประกาศเชิญชวนผู้สนใจยื่นประกวดข้อเสนอมอบสัมปทาน กำหนดให้ผู้ยื่นข้อเสนอมอบสัมปทานค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน อันแสดงให้เห็นว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยทราบดีมาแต่ต้นแล้วว่า สถานีบรรจุกและแยกสินค้ากล่อง ไอซีดี ลาดกระบัง เป็นทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

บทความนี้ผ่านการตรวจพิจารณาจากกลุ่มบรรณาธิการวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๑๓)

^๑ บันทึก เรื่อง การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของผู้ประกอบการทำเทียบเรือ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง (ทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) - คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓ และคณะที่ ๑๒)

สรุปว่า สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ไอซีดี ลาดกระบัง มิใช่ทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง เพราะเป็นทรัพย์สินที่บุคคลอื่นเช่า จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งขาดให้ยกคำร้องขออุทธรณ์โต้แย้งของการรถไฟแห่งประเทศไทยกับพวก

ในชั้นการดำเนินคดี เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า บริษัทเอกชนทั้ง ๖ ราย มีการขนส่งสินค้าทางรถยนต์บรรทุกด้วย จึงแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมจากบันทึกสถิติการขนส่งสินค้าทางรถยนต์และทางรถไฟ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ ถึง ๒๕๕๙ พร้อมทั้งเสนอบันทึกลักษณะของการประกอบกิจการในสถานีที่พิพาทในรูปแบบของแผ่น CD ยื่นต่อศาลให้เห็นข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

คำพิพากษาและคำสั่งของศาล

ศาลฎีกาชั้นกลาง^๒ มีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า ทรัพย์สินที่จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ จะต้องเป็นทรัพย์สินที่ใช้ใน “กิจการการรถไฟโดยตรง” ซึ่งหมายถึงกิจการบรรทุกส่งคนโดยสารและสินค้าบนทางซึ่งมีรางด้วยรถไฟ ตามนัยมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ประกอบพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง โดยรูปแบบธุรกิจสถานีที่พิพาท เป็นการให้บริการบรรจุสินค้าเข้าสู่สินค้าหรือคัดแยกสินค้าออกจากตู้สินค้าเพื่อดำเนินพิธีการทางศุลกากร ซึ่งผู้ใช้บริการสามารถเลือกให้ขนส่งทางรถไฟหรือรถยนต์บรรทุกก็ได้ โดยตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ ถึง ๒๕๕๙ พยานหลักฐานของจำเลยนำสืบพิสูจน์ได้ว่าบริษัทเอกชนประกอบการทั้ง ๖ ราย มีการขนส่งสินค้าทางรถยนต์บรรทุกมากกว่า การขนส่งทางรถไฟ กิจการดังกล่าวจึงแยกออกจากกิจการบรรทุกขนส่งสินค้าด้วยรถไฟซึ่งเป็นกิจการการรถไฟโดยตรงได้ ดังนั้น ไม่ว่าโจทก์ที่ ๑ (รฟท.) จะประกอบกิจการเอง หรือให้สิทธิแก่โจทก์ที่ ๒ (บริษัทเอกชน) ดำเนินการ ก็ไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง สถานีที่พิพาทจึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน พิพากษาให้ยกฟ้อง

ทั้งนี้ ศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์^๓ มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลฎีกาชั้นกลาง และศาลฎีกา^๔ ไม่อนุญาตให้โจทก์ฎีกา โดยยกคำร้องของโจทก์ และไม่รับฎีกาของโจทก์

ผลแห่งคดีนี้ถือได้ว่าเป็นการกลับแนวคำวินิจฉัยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๖๗-๘๑๗๒/๒๕๔๘ (ประชุมใหญ่) และกรุงเทพมหานครสามารถจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง ไอซีดี ลาดกระบัง ได้อย่างถูกต้องและเพิ่มมากยิ่งขึ้นตั้งแต่ปีภาษี ๒๕๕๐ เป็นต้นมา โดยประมาณ ๗๐๐ กว่าล้านบาท (ตั้งแต่ปีภาษี ๒๕๕๐ ถึง ๒๕๖๒)

บทวิเคราะห์/เสนอแนะ

๑. การแจ้งประเมินภาษีเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าว โดยไม่ต้องผูกพันอยู่แต่เฉพาะคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น โดยอาจศึกษารายละเอียด และแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ได้ข้อยุติก่อน เพื่อประกอบดุลพินิจในการจัดทำคำสั่งหรือนำเสนอพยานหลักฐาน

^๒ คดีหมายเลขดำที่ ก.๒๓๘/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ก.๒๐๒/๒๕๖๐, คดีหมายเลขดำที่ ก.๒๓๙/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ก.๒๐๓/๒๕๖๐, คดีหมายเลขดำที่ ก.๒๔๐/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ก.๒๐๔/๒๕๖๐, คดีหมายเลขดำที่ ก.๒๔๑/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ก.๒๐๖/๒๕๖๐, คดีหมายเลขดำที่ ก.๒๔๒-๒๔๕/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ก.๒๐๗-๒๐๙/๒๕๖๐, คดีหมายเลขดำที่ ก.๒๔๗/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ก.๒๐๘/๒๕๖๐, และคดีหมายเลขดำที่ ก.๒๔๘/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ก.๒๐๖/๒๕๖๐

^๓ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์ที่ ๒๓๕๓/๒๕๖๑, ที่ ๑๓๙๘/๒๕๖๑, ที่ ๑๓๙๖/๒๕๖๑, ที่ ๑๓๙๗/๒๕๖๑, ที่ ๑๙๑๐-๑๙๑๓/๒๕๖๑, ที่ ๑๓๙๙/๒๕๖๑ และที่ ๑๓๙๔/๒๕๖๑

^๔ คำสั่งศาลฎีกาที่ ครพ.ภษ.๓๔๗๐/๒๕๖๒, ที่ ครพ.ภษ.๑๑๕๙/๒๕๖๒, ที่ ครพ.ภษ.๒๔๖๖/๒๕๖๒, ที่ ครพ.ภษ.๒๔๖๗/๒๕๖๒, ที่ ครพ.ภษ.๒๔๖๘-๒๔๗๑/๒๕๖๒, ที่ ครพ.ภษ.๓๕๔๘/๒๕๖๒ และที่ ครพ.ภษ.๒๔๓๙/๒๕๖๒ มีคำสั่งและวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

ที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองตลอดจนกระบวนการที่เกี่ยวข้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ การดำเนินการต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและสามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรณีที่จะต้องดำเนินคดี หรือคดีความได้ว่ากรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินคดีในชั้นศาล ไม่ว่าในฐานะโจทก์หรือจำเลย หรือกรณีที่อาจจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด การเตรียมข้อมูล การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และนำเสนอพยานหลักฐานที่ใช้อ้างอิง ตั้งแต่ในชั้นของการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง หรือในชั้นการแจ้งการประเมินภาษี จะช่วยให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนรอบด้าน เพื่อใช้ประกอบดุลพินิจในการดำเนินคดี โดยอาจใช้ข้อมูลและพยานหลักฐานดังกล่าวเพื่อตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีข้อพิพาทที่คู่ความจะยกขึ้นโต้แย้งในชั้นศาล จุดบกพร่องหรือข้อเสียเปรียบทางคดี แนวทางการแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม รวมทั้งส่งผลให้การพิจารณาอุทธรณ์การประเมินหรือการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองมีความละเอียดรอบคอบ ถูกต้อง และสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

๓. การนำสืบพิสูจน์พยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายจะต้องนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตั้งแต่ศาลชั้นต้น เนื่องจากศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาจะพิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนคดีของศาลชั้นต้นเท่านั้น มิได้มีการสืบพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือการซักถาม การถามค้าน และถามติงจากทนายของคู่ความในคดีอย่างเช่นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลชั้นต้น

๔. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลให้คู่ความจะยื่นฎีกาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา^๕ และเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัยตามที่กฎหมายบัญญัติ^๖ ประกอบกับข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการขออนุญาตฎีกาในคดีแพ่ง พ.ศ. ๒๕๕๘^๗ ซึ่งทำให้การยื่นฎีกาค่อนข้างมีความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น และอนาคตมีแนวโน้มที่คดีแพ่งจะเป็นที่สูงสุดในศาลอุทธรณ์

๕. มีข้อน่าสังเกตว่า เรื่องนี้เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยหลักต้องเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี (กยพ.) ตามระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๑ (เดิมเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙) ในประเด็นนี้ศาลเคยมีคำวินิจฉัยว่า^๘ แม้คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวไว้ก็ไม่ตัดสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาล แต่หากเป็นประเด็นที่ผู้รับประเมินซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจไม่พอใจคำสั่งชี้ขาดเนื่องจากเห็นว่าจำนวนเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งประเมินไว้นั้นสูงเกินสมควรจะต้องนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเสียก่อนตามมาตรา ๓๑ ประกอบมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มิฉะนั้นแล้ว ไม่มีอำนาจฟ้องในประเด็นนี้

บทสรุป การเตรียมข้อมูล ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองเรื่องนั้นถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งมีผลกับกระบวนการที่สืบเนื่องต่อมาด้วย หากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมทั้งพยานหลักฐานที่อ้างอิงมีความถูกต้อง มั่นคง น่าเชื่อถือ ย่อมเป็นพยานหลักฐานสำคัญมีน้ำหนักที่ศาลสามารถรับฟังได้ กรุงเทพมหานครย่อมมีโอกาสสูงที่จะชนะคดีได้ อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของทางราชการอีกประการหนึ่ง

^๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๗

^๖ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๙

^๗ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒/ตอนที่ ๑๔๔ ก/หน้า ๑/ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

^๘ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๗๙๕/๒๕๕๘