

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการกำหนดค่าภาระขนส่งสินค้าสำหรับการใช้ท่าเทียบเรือเอกชน

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๕๐๑/๐๐๖๓๘๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ กระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งที่ ๒๑๓/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ให้จอดเรือ ณ ที่จอดเรือ หรือท่าเทียบเรืออื่น นอกจากที่จอดเรือหรือท่าเทียบเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตให้เรือที่บรรทุกคนโดยสารหรือของจากเมืองท่าหรือที่ตำบลอื่นในต่างประเทศเข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยา หรือเรือใด ๆ ที่เข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยาโดยขนถ่ายคนโดยสารหรือของจากเรือ ที่มาจากต่างประเทศขึ้น-ลง ได้รับยกเว้นไม่ต้องจอด ณ ที่จอดเรือหรือท่าเทียบเรือของการท่าเรือ แห่งประเทศไทย และกรมเจ้าท่าได้ออกประกาศ ที่ ๒๔๕/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๑ เรื่อง การอนุญาตให้ท่าเทียบเรือเอกชนเป็นท่าเทียบเรือสาธารณะสำหรับเรือเดินต่างประเทศเพื่อ บรรทุกและขนถ่ายสินค้า โดยเชิญชวนเจ้าของหรือผู้ประกอบการท่าเทียบเรือในแม่น้ำ เจ้าพระยาที่ประสงค์จะให้เรือเดินต่างประเทศเข้าเทียบท่าเพื่อบรรทุกและขนถ่ายสินค้าที่ทำเทียบ เรือของตน ให้ไปยื่นแสดงความจำนงต่อกรมเจ้าท่า โดยผู้ประกอบการดังกล่าวจะต้องอยู่ใน หลักเกณฑ์และปฏิบัติตามเงื่อนไขรวมทั้งสิ้น ๗ ประการ ต่อมา ได้มีประกาศกรมเจ้าท่า ที่ ๙๔/ ๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๒ ประกาศว่า อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ คณะกรรมการพิจารณา หลักเกณฑ์ให้ทอดจอดเรือ ณ ที่จอดเรือหรือท่าเทียบเรืออื่นนอกจากที่จอดเรือหรือท่าเทียบเรือ ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยความเห็นชอบของกระทรวงคมนาคม ได้พิจารณาคัดเลือกท่า เทียบเรือที่เหมาะสม เป็นท่าเทียบเรือสาธารณะสำหรับเรือเดินต่างประเทศเพื่อบรรทุกและขนถ่าย ทั้งสินค้าประเภทตู้คอนเทนเนอร์และประเภทสินค้าทั่วไป ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ ๖ ประการ โดยหลักเกณฑ์ในข้อที่ ๕ ได้กำหนดว่า “เจ้าของสินค้าหรือผู้นำเข้าหรือผู้ขออนุญาตต้องเสียค่า ภาระขนถ่ายสินค้าเข้าขึ้นท่าตามกฎหมายให้กับการท่าเรือแห่งประเทศไทยในอัตรา ๑๗.๕๐ บาท ต่อ ๑ เมตริกตัน โดยไม่ต้องจำแนกประเภทสินค้าในระยะ ๑ ปีแรก ส่วนปีถัดไปจะพิจารณา กำหนดต่อไป” ซึ่งผู้ขออนุญาตท่าเทียบเรือเอกชนได้ยอมเสียค่าภาระดังกล่าวตลอดมาจนถึง ปัจจุบันโดยมิได้โต้แย้งหรือคัดค้านแต่ประการใด

กรมเจ้าท่าได้พิจารณามาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ ไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งบัญญัติให้เรือกำปั่นทุกลำที่บรรทุกคนโดยสารหรือของจาก เมืองท่าหรือตำบลใด ๆ ในต่างประเทศเข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยา หรือเรือใด ๆ ที่เข้ามาในแม่น้ำ

เจ้าพระยาโดยขนถ่ายคนโดยสารหรือของจากเรือกำปั่นที่มาจากต่างประเทศ เมื่อผ่านด่านสมุทรปราการแล้ว ถ้าจะส่งคนโดยสารหรือของที่บรรทุกมานั้นขึ้นบกต้องจอด ณ ที่จอดเรือหรือเทียบท่าเทียบเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เว้นไว้แต่เมื่อที่จอดเรือหรือท่าเทียบเรือไม่ว่างพอจะจอดหรือเทียบได้ หรือเพราะเหตุจำเป็นอย่างอื่น ซึ่งถ้าตรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดไว้ และอธิบดีกรมเจ้าท่าลงนามอนุญาตแล้ว จึงจะเข้าจอดหรือเทียบเรือในที่ที่ได้รับอนุญาตได้ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย แต่จะต้องอยู่ภายใต้อัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กรมเจ้าท่าสงสัยว่า คำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๙๔/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๒ ที่กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ให้เจ้าของสินค้าหรือผู้นำเข้าหรือผู้ขออนุญาตต้องเสียค่าภาระขนสินค้าให้กับการทำเรือฯ นั้น จะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ เพราะอัตราค่าภาระนี้ มาตรา ๒๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการของการท่าเรือฯ โดยเฉพาะแล้ว กรมเจ้าท่าจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้กรมเจ้าท่ามีความเห็นว่า การที่คำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๒๑๓/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ กำหนดให้คณะกรรมการตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือฯ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตและกำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องเสียค่าภาระขนสินค้าขาเข้าขึ้นทำให้การทำเรือฯ ในอัตรา ๑๗.๕๐ บาทต่อ ๑ เมตริกตัน ตามประกาศกรมเจ้าท่าที่ ๙๔/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๒ นั้น น่าจะมีเหตุผลที่กระทำได้เพราะเป็นการกระทำในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กระทรวงคมนาคมได้สั่งการไว้ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๘ นี้เป็นเรื่องการอนุญาตให้เข้าจอดหรือเทียบในท่าเทียบเรืออื่นนอกจากท่าเทียบเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยคณะกรรมการฯ เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ กรมเจ้าท่าเห็นว่าหากจะพิจารณาในเรื่องค่าภาระแล้ว น่าจะเป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทยฯ ซึ่งเป็นเรื่องกำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณโดยตรง

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่าและการท่าเรือแห่งประเทศไทย) สรุปความได้ว่า กรมเจ้าท่าได้รับคำร้องเรียนจากผู้ประกอบกิจการท่าเรือเอกชนว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบกิจการท่าเรือเอกชนจัดส่งค่าภาระขนถ่ายสินค้าขาเข้าลงข้างลำเรือในอัตรา ๒๙ บาท ต่อเมตริกตัน ซึ่งแตกต่างไปจากอัตราที่คณะกรรมการฯ ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ “เจ้าของสินค้า หรือผู้นำเข้าหรือผู้ขออนุญาตต้องเสียค่าภาระขนสินค้าขาเข้าขึ้นท่าตามกฎหมายให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทยในอัตรา ๑๗.๕๐ บาท ต่อเมตริกตัน โดยไม่ต้องจำแนกประเภทสินค้าในระยะหนึ่งปีแรก ส่วนปีถัดไปจะพิจารณากำหนดต่อไป” กรมเจ้าท่าเห็นว่าอัตราค่าภาระขนถ่ายสินค้า ๑๗.๕๐ บาทต่อเมตริกตัน นั้น เป็น

คำตอบแทนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการอนุญาตให้เปิดกิจการทำเรือเอกชน การทำเรือแห่งประเทศไทยจะเรียกเก็บค่าภาระสูงกว่าอัตราที่ตกลงกันได้ไม่ได้ เพราะเรือที่เทียบท่าเรือเอกชนนั้น การทำเรือแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้บริการใด ๆ เลย ส่วนการทำเรือแห่งประเทศไทยเห็นว่า การที่คณะกรรมการตามมาตรา ๓๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้กำหนดค่าภาระขนถ่ายสินค้าเข้าขึ้นท่าในอัตรา ๑๗.๕๐ บาทต่อเมตริกตัน สำหรับการใช้ท่าเทียบเรือเอกชนนั้น การทำเรือมิได้โต้แย้งแต่ประการใด ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการของการทำเรือได้ให้สัตยาบัน กับอัตราค่าภาระดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๕ แต่สำหรับการเรียกเก็บค่าภาระขนถ่ายสินค้าเข้าลงข้างลำเรือนั้นไม่อยู่ในเงื่อนไขข้อ ๕ ของประกาศกรมเจ้าท่า ที่ ๙๔/๒๕๓๒ แต่อย่างใด และอำนาจในการกำหนดค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณการทำเรือแห่งประเทศไทยก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทย ตามมาตรา ๒๙ (๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ อยู่แล้ว ซึ่งในขณะนี้ได้มีการเสนอโครงสร้างอัตราค่าภาระใหม่ต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้การทำเรือจัดเก็บค่าภาระสำหรับการขนถ่ายสินค้าเข้าลงข้างลำเรือไปตามอัตราค่าภาระของการทำเรือไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศโครงสร้างอัตราค่าภาระใหม่ สำหรับอัตราค่าภาระขนถ่ายสินค้าเข้าลงข้างลำเรือ(OVERSIDE CHARGES FOR IMPORT CARGOES) ของการ

^๑มาตรา ๓๘ เรือกำปั่นทุกลำที่บรรทุกคนโดยสารหรือของจากเมืองท่าหรือตำบลใด ๆ ในต่างประเทศเข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยา หรือเรือใด ๆ ที่เข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยาโดยขนถ่ายคนโดยสารหรือของจากเรือกำปั่นที่มาจากต่างประเทศ เมื่อผ่านด่านสมุทรปราการแล้ว ถ้าจะส่งคนโดยสารหรือของที่บรรทุกมานั้นขึ้นบก ต้องจอด ณ ที่จอดเรือหรือเทียบท่าเทียบเรือของการทำเรือแห่งประเทศไทย เว้นไว้แต่เมื่อที่จอดเรือหรือเทียบเรือไม่ว่างพอจะจอดหรือเทียบได้ หรือเพราะเหตุจำเป็นอย่างอื่น ซึ่งถ้าตรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดไว้ และอธิบดีกรมเจ้าท่าลงนามอนุญาตแล้วจึงจะเข้าจอดหรือเทียบในที่ที่ได้รับอนุญาตได้

คณะกรรมการดังกล่าวในวรรคหนึ่งให้มีจำนวนห้าคน ประกอบด้วยอธิบดีกรมเจ้าท่าเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมศุลกากรและผู้อำนวยการการทำเรือแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และบุคคลอื่นอีกสองคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้ง

^๒มาตรา ๒๙ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๒ วรรคท้าย คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) กระทำกิจการและวางข้อบังคับและระเบียบการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙
- (๒) แต่งตั้ง ถอดถอน กำหนด เลื่อนชั้นหรือลดชั้นอัตราเงินเดือนที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ และหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งกระทำให้หน้าที่ช่วยผู้อำนวยการ และกำหนดอัตราเงินเดือนของพนักงานอื่นของการทำเรือแห่งประเทศไทย
- (๓) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ
- (๔) วางข้อบังคับกำหนดระเบียบปฏิบัติงานและระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย และกรณีอื่นทำนองเดียวกัน
- (๕) กำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณ อัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของการทำเรือแห่งประเทศไทย แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ท่าเรือนั้น เป็นอัตราเดียวกับอัตราค่าภาระขนสินค้าขาเข้าขึ้นท่า (LANDING CHARGES FOR IMPORT CARGOES) ซึ่งมีอยู่ถึง ๔ พิกัด ตั้งแต่ ๑๘ บาทต่อเมตริกตัน ถึง ๓๔ บาทต่อเมตริกตัน แต่เนื่องจากการท่าเรือฯ ได้รับการร้องเรียนจากผู้ประกอบกิจการท่าเรือเอกชนว่า มีปัญหายุ่งยากในการจัดเก็บค่าภาระซึ่งมีหลายพิกัด การท่าเรือฯ จึงได้เสนอให้จัดเก็บเพียงพิกัดเดียว (FIXED RATE) ในพิกัดที่สาม คือ ๒๙ บาทต่อเมตริกตัน แต่เมื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการของการท่าเรือฯ พิจารณานุมัติ ปรากฏว่าอธิบดีกรมเจ้าท่าเห็นว่าอำนาจในการกำหนดค่าภาระเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ส่วนปลัดกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมไม่เห็นด้วยกับการกำหนดพิกัดเดียว(FIXED RATE) โดยเห็นควรให้เก็บตามพิกัดที่เป็นจริง กรณีจึงยังไม่เป็นที่ยุติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่าและการท่าเรือแห่งประเทศไทย) แล้ว เห็นว่า การที่คณะกรรมการตามมาตรา ๓๘^๖วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้กำหนดอัตราค่าภาระการขนสินค้าขาเข้าขึ้นท่าโดยถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งของการกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓๘^๗ วรรคหนึ่ง นั้น มีปัญหาว่าคณะกรรมการจะกำหนดค่าภาระการขนสินค้าขาเข้าขึ้นท่าโดยถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งของการกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่งได้หรือไม่ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาความเห็นว่า “หรือเพราะเหตุจำเป็นอย่างอื่น ซึ่งถ้าตรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดไว้ และอธิบดีกรมเจ้าท่าลงนามอนุญาตแล้ว จึงจะเข้าจอดหรือเทียบในที่ที่ได้รับอนุญาตได้” แล้ว เห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่อธิบดีกรมเจ้าท่าจะอนุญาตให้เรือกำปั่นเข้าจอดหรือเทียบท่าเรืออื่นได้ เช่น ลักษณะสินค้าที่บรรทุกมาในเรือมีสภาพที่ไม่สะดวกแก่การขนถ่ายที่ทำเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ การกำหนดค่าภาระการขนสินค้าขาเข้าขึ้นท่าจึงถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่อธิบดีกรมเจ้าท่าจะอนุญาตให้เรือกำปั่นเข้าจอด ณ ที่จอดเรือหรือเทียบเรือได้ ฉะนั้น การกำหนดค่าภาระการขนสินค้าขาเข้าขึ้นท่าตามประกาศกรมเจ้าท่า ที่ ๙๔/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๒ จึงเป็นการกำหนดที่ไม่ตรงตามความหมายของคำว่า “หลักเกณฑ์” ในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการไม่มีอำนาจกระทำได้

เมื่อคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะกำหนดค่าภาระการขนสินค้าดังกล่าวมาข้างต้น ปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาต่อไปมีว่า ค่าภาระการขนสินค้าที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทยฯ จะใช้แก่การจอดเรือหรือเทียบท่าเรือตามมาตรา ๓๘ ได้หรือไม่ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

^๗โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๒๙ (๕) จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๙ (๕) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่จะกำหนดค่าภาระไว้สองกรณี คือ (๑) กำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณ และ (๒) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือบริการและความสะดวกต่าง ๆ ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย และการกำหนดค่าภาระดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้อัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ความที่ว่า “กำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณ” ย่อมหมายความว่ารวมถึงการกำหนดอัตราค่าภาระที่คณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยเห็นสมควรเรียกเก็บจากเจ้าของเรือที่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าให้จอดหรือเทียบท่าจอดเรือตามมาตรา ๓๘ หรือตัวแทนเจ้าของเรือดังกล่าว และจากเจ้าของสินค้าหรือผู้นำเข้าซึ่งสินค้าที่บรรจุทุกในเรือที่จอดหรือเทียบท่าเรือที่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๓๘ เหตุผลที่สนับสนุนว่าคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ที่เก็บจากเรือที่จอดหรือเทียบท่าเรือที่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๓๘ ได้ ก็เพราะเป็นท่าจอดเรือหรือเทียบเรือภายในอาณาบริเวณที่พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทยฯ กำหนดไว้ และอัตราค่าภาระที่คณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยกำหนดก็ควรเป็นอัตราที่แตกต่างจากค่าภาระที่เรียกเก็บจากเจ้าของเรือหรือตัวแทนเจ้าของเรือที่นำเรือมาจอดที่ท่าเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย และแตกต่างจากอัตราค่าภาระที่เรียกเก็บจากเจ้าของสินค้าหรือผู้นำเข้าหรือผู้อนุญาตที่ขนถ่ายสินค้าที่ทำเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เหตุผลที่ควรกำหนดอัตราให้แตกต่างกัน เนื่องจากเป็นท่าเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ การลงทุนและการดำเนินกิจการย่อมแตกต่างจากท่าเรือของเอกชน นอกจากนี้ การจอดเรือเพื่อขนถ่ายสินค้าที่ทำเรือเอกชนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อท่าเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทยไม่ว่างหรือเมื่อมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น เช่น สินค้าที่บรรจุทุกมีสภาพไม่สะดวกแก่การขนถ่ายที่ทำเรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทย และยังจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมเจ้าท่าและได้รับอนุมัติจากการท่าเรือแห่งประเทศไทย แต่อัตราค่าภาระที่จะกำหนดสำหรับการใช้ท่าจอดเรือและเทียบเรือตามมาตรา ๓๘ จะควรเป็นอัตราเท่าใด ย่อมสุดแล้วแต่คณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยจะพิจารณา

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า คณะกรรมการตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช ๒๔๕๖ ไม่มีอำนาจกำหนดอัตราค่าภาระดังที่ได้กำหนดไว้ตามประกาศกรมเจ้าท่า ที่ ๙๔/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๒ เพราะการกำหนดอัตราค่าภาระดังกล่าวไม่ใช่การกำหนดหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจะมีอำนาจกระทำได้ตามนัยมาตรา ๓๘ และเห็นว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่จะกำหนดอัตราค่าภาระที่จะเก็บจากเจ้าของเรือ หรือเจ้าของสินค้าที่นำเรือหรือบรรจุทุกสินค้าในเรือที่จอดหรือเทียบท่าตามมาตรา ๓๘ ไม่ว่าจะเป็นอัตราค่าภาระขนสินค้าเข้าขึ้นท่า หรืออัตราค่าภาระขนสินค้าเข้าลงข้างลำเรือ เพราะเป็นท่าจอดหรือเทียบเรือที่ตั้งอยู่ในอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖