

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย  
พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสร้าง  
หลักผูกเรือลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยา)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๖/๑๕๘๓๘ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากกรมเจ้าท่า เสนอขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาให้ความเห็นชอบในการที่กรมเจ้าท่าจะขอเป็นผู้สร้างหลักผูกเรือในแม่น้ำเจ้าพระยา โดยกรมเจ้าท่าจะออกประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจยื่นความจำนงบริหารหลักผูกเรือ ดังเช่นที่ได้ออกประกาศให้เอกชนบริหารท่าเรือของกรมเจ้าท่ามาแล้ว

สำหรับการขอสร้างหลักผูกเรือลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยาของกรมเจ้าท่าในครั้งนี้ มีความเป็นมาโดยสรุป คือ

๑. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ กรมเจ้าท่าได้เสนอเรื่องการสร้างหลักผูกเรือโดยจะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการสร้างหลักผูกเรือในลำน้ำ ทั้งนี้เนื่องจากสมาคมนายจ้างเจ้าของเรือขนส่งทางน้ำประเทศไทยได้ร้องเรียนต่อกระทรวงคมนาคมว่า ปัจจุบันสถานที่จอดเรือลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยามีไม่เพียงพอ การจอดเรือจึงไม่มีระบบ เกิดการล่าช้าในการขนถ่ายและขาดการควบคุมตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาการจราจรริมฝั่ง ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๕๐๙/๑๘๖๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๒ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

๒. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๒/๔๘๗๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๓ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า ที่ดินที่จะหาผู้ลงทุนสร้างหลักผูกเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าจะนำมาให้เอกชนใช้ในระยะเวลาอันจำกัด โดยไม่ได้ถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมกระทำไม่ได้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ ดังนั้น การให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนสร้างหลักผูกเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาจึงไม่อาจดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

๓. เมื่อกรณีเป็นเรื่องที่กรมเจ้าท่าไม่อาจดำเนินการได้ตามเหตุผลที่กล่าวมาในข้อ ๒ และเนื่องจากกรมเจ้าท่าได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การสร้างหลักผูกเรือลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจอดเรือ ทำให้เจ้าของเรือลำเลียงได้รับความสะดวกและปลอดภัยจากการเสี่ยงภัยจากการจราจรริมฝั่งในเรือ และเพื่อมิให้ขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรมเจ้าท่าจึงขอที่จะเป็นผู้ดำเนินการสร้างหลักผูกเรือลำเลียงเอง แต่จะให้

เอกชนเป็นผู้บริหาร

๔. ในการที่จะดำเนินการตามข้อ ๓ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่ากรมเจ้าท่ามีอำนาจที่จะสร้างหลักผูกเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาหรือไม่ ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรมเจ้าท่าน่าจะมีอำนาจกระทำได้ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๔.๑ จากการพิจารณาพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช ๒๔๕๖ หมวด ๖ ว่าด้วยท่อนและเครื่องสำหรับผูกจอดเรือ และการล่องลำลำนํ้า มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ แล้วพอสรุปได้ว่า บทมาตราดังกล่าวได้ให้อำนาจกรมเจ้าท่าในการกำกับดูแลและเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดระเบียบการจอดเรือ และการดูแลมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน และจากหลักกฎหมายเหล่านี้เมื่อพิจารณาโดยละเอียดก็พอที่จะอนุมานได้ว่า ได้บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่จะดูแลรักษาการใช้ลำน้ำเพื่อการจราจรและการขนส่งทางน้ำ ให้ได้รับความสะดวกปลอดภัยและก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย มิให้เกิดการกีดขวางทางสัญจร จึงได้กำหนดข้อห้ามและบทลงโทษเมื่อเกิดการฝ่าฝืนขึ้น ซึ่งการสร้างหลักผูกเรือลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยา ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความปลอดภัย ตลอดจนความสะดวกเช่นเดียวกัน และการที่กรมเจ้าท่ามีอำนาจกำกับดูแล น่าจะหมายถึงการให้อำนาจกรมเจ้าท่ากระทำการหนึ่งสิ่งใดเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามเจตนารมณ์ของบทมาตราดังกล่าวด้วย ดังนั้นกรมเจ้าท่าจึงน่าจะมีอำนาจสร้างหลักผูกเรือลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยาได้

๔.๒ ตามมาตรา ๑๑๗ นอกจากจะกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่องลำลำนํ้าแล้ว ยังได้กำหนดข้อยกเว้นให้กระทำได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า จึงเป็นเรื่องที่กรมเจ้าท่ามีอำนาจอนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่องลำลำนํ้าได้ และเมื่อกรมเจ้าท่ามีอำนาจที่จะอนุญาตให้ผู้อื่นกระทำได้ กรมเจ้าท่าก็น่าจะมีอำนาจกระทำได้ด้วย ถ้าสิ่งที่จะปลูกสร้างนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการ นอกจากนี้ ไม่มีบทมาตราใดในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ บัญญัติห้ามมิให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจที่จะกระทำเองได้ เพราะฉะนั้นกรมเจ้าท่าจึงน่าจะมีอำนาจสร้างหลักผูกเรือลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยาได้

๔.๓ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังที่ว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้” ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันลำน้ำและน่านน้ำไทย มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นคือ มีพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาจึงพอสรุปได้ว่า กรมเจ้าท่าจะสามารถสร้างหลักผูกเรือในแม่น้ำเจ้าพระยาได้เพราะเป็นการกระทำเพื่ดูแลรักษาการใช้ลำน้ำเพื่อการจราจรและการขนส่งให้เกิดความปลอดภัย

อย่างไรก็ดี เหตุผลตาม ๔.๑ ๔.๒ และ ๔.๓ เป็นเหตุผลที่เกิดจากการตีความ

กฎหมายซึ่งมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นการตีความกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งเป็นเวลากว่า ๘๐ ปี มาแล้ว และหากจะตีความตามหลักการตีความกฎหมายอาญาซึ่งต้องตีความตามตัวอักษรโดยเคร่งครัดแล้ว พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ก็เป็นกฎหมายอาญาและจะต้องตีความในลักษณะดังกล่าว ว่า การที่กรมเจ้าท่าจะทำการสิ่งใดจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ให้ทำการสิ่งนั้นได้ แต่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มิได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ดำเนินการสร้างหลักผูกเรือลำเลียงได้เอง

๕. จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังนี้

๕.๑ กรมเจ้าท่ามีอำนาจที่จะสร้างหลักผูกเรือลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยาได้เองหรือไม่

๕.๒ ถ้ากรมเจ้าท่ามีอำนาจสร้างได้ หากกรมเจ้าท่าจะมอบให้เอกชนเป็นผู้บริหาร โดยผู้บริหารหลักผูกเรือจะต้องเป็นผู้ทรงจ่ายในการก่อสร้างแล้วให้หักเงินที่ทรงจ่ายเป็นรายเดือน ในการหักเงินที่ทรงจ่ายนั้น ผู้บริหารหลักผูกเรือจะต้องเหลือเงินส่วนหนึ่งคืนกรมเจ้าท่าเพื่อนำเป็นรายได้แผ่นดินทุกเดือน และให้ได้รับสิทธิบริหารหลักผูกเรือเป็นเวลา ๒๐ ปี

๕.๓ ในการที่กรมเจ้าท่าจะได้เงินส่วนหนึ่งเพื่อนำเป็นรายได้แผ่นดินทุกเดือนนั้น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๑๐) (๖) และ (๑๐) รวมทั้งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๑๐) ข้อ ๒ (๑๓) และ (๑๔) ได้กำหนดให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตให้วางทุ่น ใบอนุญาตให้ทำสิ่งใดล่วงล้ำในลำแม่น้ำเจ้าพระยา การตรวจพิจารณาทุ่น เครื่องผูกเรือ หรือที่ทอดสมอ หรือการตรวจสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ซึ่งเป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นครั้งคราว มิใช่เป็นรายได้ประจำ แต่รายได้ที่กรมเจ้าท่าจะได้จากการให้เอกชนเข้าบริหารหลักผูกเรือเป็นรายได้ประจำทุกเดือน กรมเจ้าท่ามีอำนาจที่จะรับเงินดังกล่าวได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมเจ้าท่า) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกรมเจ้าท่าควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน ตลอดจนมีอำนาจบังคับให้เรือถอนหรือจัดการเรือถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น มาตรา ๗๖<sup>๑</sup> มาตรา ๗๘<sup>๒</sup> มาตรา

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๗๖ ห้ามมิให้จอดแพคนอยู่ในลำแม่น้ำห่างจากฝั่งเกินกว่าพอดีสำหรับมิให้แพนั้น

๘๙<sup>๓</sup> มาตรา ๑๑๓<sup>๔</sup> มาตรา ๑๑๖<sup>๕</sup> มาตรา ๑๑๗<sup>๖</sup> และมาตรา ๑๑๘<sup>๗</sup> เป็นต้น ดังนั้น ถ้าหากการสร้างหลักผูกเรือลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยา มิได้เป็นการกีดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือและเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปในการจอดเรือหรือเป็นการดำเนินการเพื่อจัดระเบียบการจอดเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อยกรมเจ้าท่าในฐานะที่เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาการใช้ลำน้ำและการขนส่งทางน้ำให้สะดวกปลอดภัยและมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งการอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำหรือการวางท่อนหรือเครื่องสำหรับผูกจอดเรือตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ย่อมมีอำนาจสร้างหลักผูกเรือ

ค้ำแห่งในเวลาน้ำลงงวด

<sup>๒</sup>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๗๘ ห้ามมิให้ปลูกเรือนที่ปักเสาลงเลนตามฝั่งแม่น้ำท่าออกมาจากฝั่งจนเกินกว่าพอดีสำหรับไม่ให้มีน้ำค้ำอยู่ใต้เรือนเมื่อเวลาน้ำลงงวด

<sup>๓</sup>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๘๙ ภายในเขตท่ากรุงเทพฯ ให้เจ้าท่ามีอำนาจ และภายนอกเขตนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจที่จะบังคับให้เรือถอนแพคนอยู่หรือหลักผูกแพหรือเรือนที่ปักเสาลงชายฝั่งน้ำ ที่จอดหรือปักหรือสร้างผิดต่อข้อบังคับในมาตราตั้งแต่ ๗๖ ถึง ๗๙ จะเป็นแพหรือหลักหรือเรือนที่ตั้งอยู่นั้นเมื่อก่อนหรือในภายหลังเวลาใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ตาม และให้มีอำนาจบังคับให้เรือถอนบรรดาแพคนอยู่ หรือหลักผูกแพ หรือเรือนที่ปักเสาลงในชายฝั่งน้ำซึ่งได้ปลูกขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตโดยถูกต้องหรือที่ปลูกโดยไม่ถูกต้องตามข้อความในอนุญาตที่ได้ออกให้ด้วย

<sup>๔</sup>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๑๓ ห้ามมิให้ผู้ใดมีหรือวางท่อนหรือเครื่องสำหรับผูกจอดเรือในน่านน้ำแม่น้ำหรือท่าเลทอดสมจอดเรือใด ๆ เว้นไว้แต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหรือจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ และโดยต้องถือและกระทำตามข้อบังคับกำกับอนุญาตและต้องเสียค่าธรรมเนียมตามซึ่งเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่นั้นจะกำหนด แต่บัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้ตลอดถึงท่อนและเครื่องหมายหรือเครื่องผูกจอดเรือของกระทรวงทหารเรือ ซึ่งจอดไว้ชั่วคราวในลำน้ำสำหรับการตรวจเซอร์เวย์ทำแผนที่

<sup>๕</sup>มาตรา ๑๑๖ ผู้ใดละเมิดต่อข้อบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดในมาตรา ๑๑๓ ๑๑๔ และ ๑๑๕ ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกินกว่าสองร้อยบาทและอาจจะต้องถูกบังคับให้เรือถอนท่อน หรือเครื่องสำหรับผูกจอดเรือที่เกี่ยวข้องนั้นโดยเสียเงินของตนเองด้วย

<sup>๖</sup>มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

<sup>๗</sup>มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทและให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสิ่งล่วงล้ำนั้นให้เรือถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้น และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการเรือถอนอาคาร หรือสิ่งล่วงล้ำนั้นออกไป ให้เจ้าท่าจัดการเรือถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ ในการนี้ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เรือถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

ลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยาได้ และการดำเนินการดังกล่าวมิใช่เป็นการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ของแม่น้ำเจ้าพระยาในฐานะที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น จึงไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งความเห็นนี้ มิได้เป็นการขัดต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>๔</sup> ที่กระทรวงมหาดไทยอ้างถึงว่า จะต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน เพราะข้อเท็จจริงตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น

สำหรับปัญหาที่ว่า ในการสร้างหลักผูกเรือลำเลียงในแม่น้ำเจ้าพระยากรมเจ้าท่า จะมอบให้เอกชนเป็นผู้บริหาร โดยผู้บริหารหลักผูกเรือเป็นผู้ทรงจ่ายในการก่อสร้างและให้หักเงินที่ทรงจ่ายเป็นรายเดือน และเหลือเงินส่วนหนึ่งคืนกรมเจ้าท่า โดยให้ได้รับสิทธิบริหารหลักผูกเรือเป็นเวลา ๒๐ ปี ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า การมอบให้เอกชนเป็นผู้บริหารหลักผูกเรือ โดยผู้บริหารหลักผูกเรือเป็นผู้ทรงจ่ายในการก่อสร้าง และให้มีสิทธิหักเงินที่ทรงจ่ายเป็นรายเดือน และเหลือเงินส่วนหนึ่งคืนกรมเจ้าท่า ย่อมหมายความว่า ผู้บริหารหลักผูกเรือจะต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้หลักผูก

#### ๔ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมา ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชน ตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรค ๒ ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

๔ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดจะกระทำหรือไม่ และผู้ได้ใช้ที่ดินจะโอนสิทธิการใช้ที่ดินได้หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๒๕ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรือที่กรมเจ้าท่าสร้างขึ้น ซึ่งการที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยได้ นั้น ต้องเป็นค่าธรรมเนียมที่มีบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ให้อำนาจจัดเก็บได้ เช่น ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตให้วางทุ่นหรือเครื่องสำหรับผูกจอดเรือตามมาตรา ๑๑๓<sup>๑๐</sup> หรือค่าธรรมเนียมประกาศ ทุ่น หมายถึงร่องน้ำและโคมไฟตามมาตรา ๒๑๒<sup>๑๑</sup> เป็นต้น แต่สำหรับค่าธรรมเนียมการใช้หลักผูกเรือ ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ให้อำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว นอกจากนั้น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้หลักผูกเรือที่สร้างขึ้นในแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นการหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นการขัดกับหลักทั่วไปในมาตรา ๑๐<sup>๑๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่มีให้จัดหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น การมอบให้เอกชนเป็นผู้บริหารหลักผูกเรือโดยมีการเก็บค่าธรรมเนียมการจอดเรือกับหลักผูกเรือดังกล่าว จึงไม่อาจกระทำได้ และเมื่อได้มีความเห็นเช่นนี้แล้ว ปัญหาที่ว่า กรมเจ้าท่ามีอำนาจที่จะรับเงินค่าธรรมเนียมการใช้หลักผูกเรือเป็นรายได้แผ่นดินได้หรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๔

<sup>๑๐</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

<sup>๑๑</sup>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗

มาตรา ๒๑๒ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๑๓ เรือเดินในทะเลที่เข้ามาในน่านน้ำไทย เรือที่เดินจากท่าหนึ่งถึงอีกท่าหนึ่ง ต้องเสียค่าธรรมเนียมประกาศ ทุ่น หมายถึงร่องน้ำและโคมไฟ แก่เจ้าพนักงานที่ได้แต่งตั้งไว้เพื่อการนั้นตามอัตรา และวิธีการที่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นครั้งคราว

<sup>๑๒</sup>ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขายแลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อุชนรุ่นหลังด้วย