

บันทึก

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการอนุญาตให้เก็บค่าใช้
ทำเรือหรือค่าใช้เรือสำหรับขนส่งข้ามฟากตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๑๐/๑๒๙๙ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า

๑. กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากกรมทางหลวงว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ให้กรมทางหลวงดำเนินการเปิดประมูลประกวดราคาหาผู้เช่าทำเทียบเรือริมแม่น้ำเจ้าพระยาปลายทางหลวงหมายเลข ๓๑๑๓ สายลำโรง-ท่าหิน ตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ เป็นต้นไป แต่ในปี ๒๕๓๒ กรมทางหลวงไม่สามารถประกวดราคาหาผู้เช่าทำเทียบเรือได้ทัน กรมทางหลวงจึงเสนอกระทรวงคมนาคมขออนุญาตให้เทศบาลเมืองพระประแดงเช่าเป็นเวลา ๑ ปีอัตราค่าเช่า ๕๐,๐๐๐ บาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงได้มีคำสั่งอนุมัติเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๒ และสั่งการให้ดำเนินการประกวดราคาหาผู้เช่าทำเทียบเรือสำหรับปี ๒๕๓๓ ต่อไป

๒. ต่อมากรมทางหลวงได้ดำเนินการประกวดราคาครั้งแรกตามประกาศเขตการทางกรุงเทพ ที่ ๑๙/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ กำหนดให้ยื่นซองประกวดราคาภายในวันที่ ๑๒-๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ปรากฏว่า ไม่มีผู้ยื่นซองประกวดราคา กรมทางหลวงจึงได้ประกาศยกเลิกประกาศประกวดราคาในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๓ และได้ดำเนินการประกวดราคาหาผู้เช่าครั้งที่ ๒ ตามประกาศเขตการทางกรุงเทพ ที่ ๒๒/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๓ กำหนดให้ยื่นซองประกวดราคาในวันที่ ๑๓-๒๗ มีนาคม ๒๕๓๓ แต่ก็ไม่มีผู้มายื่นซองประกวดราคาอีกเช่นกัน กรมทางหลวงจึงได้ประกาศยกเลิกการประกวดราคาในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๓

๓. ในระหว่างประกาศประกวดราคาหาผู้ประมูลนั้น กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๒๔.๑/ม.๑/๑๖๒๕ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๓๓ ติดต่อกับเทศบาลเมืองพระประแดง แจ้งให้ทราบว่า กรมทางหลวงได้ดำเนินการออกประกาศประกวดราคาหาผู้ประมูลเช่าทำเทียบเรือริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณที่เทศบาลเมืองพระประแดงเคยเช่าอยู่ โดยกำหนดให้ผู้มีความประสงค์จะยื่นซองประกวดราคาภายในวันที่ ๑๒-๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แต่ไม่มีผู้ยื่นซองประกวดราคา กรมทางหลวงจึงได้ดำเนินการออกประกาศหาผู้ประมูลใหม่กำหนดรับซองประกวดราคาในวันที่ ๑๓-๒๗ มีนาคม ๒๕๓๓ หากเทศบาลเมืองพระประแดงมีความสนใจที่จะเสนอราคาให้ติดต่อสอบถามได้ และขอทราบว่าเทศบาลเมืองพระประแดงประสงค์จะขอเช่าทำเทียบเรือบริเวณดังกล่าวต่อไปอีกหรือไม่ และจะให้ค่าเช่าได้ในอัตราปีละเท่าไร โดยให้แจ้งให้แขวงการทางกรุงเทพทราบภายในวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๓ เทศบาลเมืองพระประแดงจึงได้มีหนังสือที่ สป ๕๓๐๑/๔๙๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๓ แจ้งว่า ประสงค์จะเช่าทำเทียบเรือดังกล่าวต่อไป โดย

ขอเช่าในอัตราปีละ ๕๐,๐๐๐ บาท

๔. กรมทางหลวงได้นำเรื่องการเช่าทำเทียบเรือริมแม่น้ำเจ้าพระยาปลายทางหลวงหมายเลข ๓๑๑๓ สายลำโรง-ท่าหิน เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาการใช้ การเช่า และแลกเปลี่ยนที่ดิน กรมทางหลวงพิจารณาในการประชุม ครั้งที่ ๑๐/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๓ และคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาและมีมติให้รายงานให้กระทรวงคมนาคมทราบ โดยเห็นควรต่อสัญญาเช่าให้เทศบาลเมืองพระประแดงสำหรับปี ๒๕๓๓ ในอัตราค่าเช่าปีละ ๕๐,๐๐๐ บาท และต่อมาในการประชุมของคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้เทศบาลเมืองพระประแดงเช่าสำหรับปี ๒๕๓๓ และปี ๒๕๓๔ ในอัตราค่าเช่าปีละ ๕๐,๐๐๐ บาท

๕. กรมทางหลวงได้รายงานเรื่องนี้ต่อกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาอนุมัติตามบันทึกที่ คค ๐๖๑๕.๐๒/๓๐๖ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๔ แต่ในระหว่างที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมยังไม่ได้อนุมัตินั้น กรมทางหลวงได้รับค่าเช่าทำเทียบเรือจากเทศบาลเมืองพระประแดงสำหรับปี ๒๕๓๓ และปี ๒๕๓๔ รวม ๒ ปีเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และได้นำส่งคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดินแล้วตามใบนำส่งเงินที่ บส ๑/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๓๔ สำหรับการดำเนินงานในปี ๒๕๓๕ นั้นกรมทางหลวงได้มีบันทึกด่วนมากที่ คค ๐๖๑๓.๐๒/๑๘๙๙๒ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๕ รายงานกระทรวงคมนาคมเพิ่มเติมว่า ทำเทียบเรือของกรมทางหลวงมีอยู่เพียงฝั่งเดียวปลายทางหลวงหมายเลข ๓๑๑๓ สายลำโรง-ท่าหิน (จำนวน ๒ ทำใช้สำหรับเทียบเรือขนส่งผู้โดยสาร ๑ ทำ และทำแพขนานยนต์อีก ๑ ทำ) ส่วนด้านตรงข้ามทางฝั่งพระประแดง ไม่มีทำเทียบเรือของกรมทางหลวงแต่อย่างใด จึงเป็นกิจการเชิงธุรกิจที่ไม่ครบวงจร ทำให้การเปิดประมูลของแขวงทางกรุงเทพที่ได้ดำเนินการไปแล้วรวม ๒ ครั้ง แต่ไม่มีผู้ประกอบการกิจการแพขนานยนต์รายใดสนใจ และคาดว่าหากเปิดประมูลอีกครั้งก็จะมีผู้ใดสนใจเช่นเดิมนอกจากนี้ ได้มีบันทึกที่ คค ๐๖๑๕.๐๒/๑๖๒๘๕ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๓๕ รายงานกระทรวงคมนาคมเสนอขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาสั่งการ เนื่องจากเปิดประมูลตามบัญชารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแล้วไม่มีผู้ประกอบการใดสนใจ และคาดว่าหากเปิดประมูลอีกครั้งก็จะมีผู้สนใจอีกเช่นเดิม จึงขอให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมลงนามในหนังสืออนุญาตสำหรับการเช่าในปี ๒๕๓๓ และปี ๒๕๓๔ และสั่งการในปีต่อไป

๖. อนึ่ง กรณีอย่างเดียวกันนี้ กรมทางหลวงได้พิจารณาให้นายประเสริฐ ช่างเขียว เป็นผู้เช่าทำเทียบแพขนานยนต์ ในทางหลวงหมายเลข ๓๒๖๕ ตอนอุทัยธานี-มโนรมย์ ที่อำเภอมโนรมย์ จังหวัดชัยนาท ระหว่างวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๕ และตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๖ กรมทางหลวงได้ขออนุมัติกระทรวงคมนาคมอนุญาตให้นายประเสริฐ ช่างเขียวเช่าทำเทียบแพดังกล่าว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะต้องอนุมัติย้อนหลังเช่นเดียวกัน

กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะอนุมัติย้อนหลังให้เทศบาลเมืองพระประแดงเช่าทำเทียบเรือตอนปลายทางหลวงหมายเลข ๓๑๑๓ สายลำโรง-ท่าหิน ในปี ๒๕๓๓ และปี ๒๕๓๔ และอนุมัติให้นายประเสริฐ ช่างเขียว เช่าทำเทียบแพ

ขนานยนต์ในทางหลวงหมายเลข ๓๒๖๕ ตอนอุทัยธานี-มโนรมย์ ระหว่างวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการอนุมัติย้อนหลังจะทำได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือตั้งกล่าว ประกอบกับได้พิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ พร้อมกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทางหลวง) แล้ว เห็นว่า การที่ผู้ใดจะจัดเก็บค่าใช้ทำเรือหรือค่าใช้เรือสำหรับขนส่งข้ามฟากได้นั้นโดยปกติแล้วผู้นั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีตามข้อ ๕๘^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ หรือตามมาตรา ๖๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อน เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อผู้นั้นได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแล้วจึงจะจัดเก็บค่าใช้ทำเรือหรือค่าใช้เรือสำหรับขนส่งข้ามฟากจากประชาชนได้ แต่เรื่องที่กระทรวงคมนาคมหาหรือมานี้ข้อเท็จจริงได้ความว่า กรมทางหลวงได้ทำสัญญากับเทศบาลเมืองพระประแดงให้เทศบาลเมืองพระประแดงเช่าทำเรือเพื่อประกอบกิจการทำเรือท่าเทียบเรือคนโดยสาร ทำแพขนานยนต์ปลายทางหลวงหมายเลข ๓๑๑๓ สายลำโรง-ท่าหิน สำหรับปี ๒๕๓๓ และ ๒๕๓๔ และเทศบาลเมืองพระประแดงก็ได้จัดบริการทำเรือดังกล่าวอันเป็นบริการสาธารณะแก่ประชาชนมาโดยตลอดทั้งสองปี พร้อมกับได้ชำระค่าเช่าทำเรือแก่กรมทางหลวง และกรมทางหลวงได้นำเงินดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดินแล้วด้วย ทั้งนี้ โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมยังมีได้อนุญาตให้เทศบาลเมืองพระประแดงจัดเก็บค่าใช้ทำเรือเสียก่อนแต่อย่างใด กรณีจึงมีปัญหาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะอนุญาตย้อนหลังให้เทศบาลเมืองพระประแดงเก็บค่าใช้ทำเรือหรือค่าใช้เรือสำหรับขนส่งข้ามฟากสำหรับปี ๒๕๓๓ และ ๒๕๓๔ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจการอนุญาตของรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติห้ามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่จะอนุญาตเป็นการย้อนหลังไว้อย่างชัดแจ้ง ทั้งไม่มีข้อเท็จจริงใดในกรณีนี้ที่หาหรือมานี้ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการอนุญาตย้อนหลังเช่นนั้นจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในกรณีนี้หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเห็นสมควรก็ย่อมจะอนุญาตให้มีการเก็บค่าใช้ทำเรือหรือค่าใช้เรือสำหรับขนส่งข้ามฟากสำหรับปี ๒๕๓๓

^๑ข้อ ๕๘ รัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือครั้งละไม่เกินหนึ่งปีให้ผู้อำนวยความสะดวกทางหลวงหรือบุคคลที่สมควรเก็บค่าใช้ทำเรือ หรือค่าใช้เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก หรือค่าใช้สิ่งก่อสร้างในทางหลวง ซึ่งได้จัดสร้างขึ้นเพื่อความสะดวกแก่การจราจร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

^๒มาตรา ๖๓ รัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือครั้งละไม่เกินหนึ่งปีให้ผู้อำนวยความสะดวกทางหลวงหรือบุคคลที่สมควรเก็บค่าใช้ทำเรือ หรือค่าใช้เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก หรือค่าใช้สิ่งก่อสร้างในทางหลวง ซึ่งได้จัดสร้างขึ้นเพื่อความสะดวกแก่การจราจร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

และ ๒๕๓๔ ได้

สำหรับกรณีทำเทียบแพขนานยนต์ในทางหลวงหมายเลข ๓๒๖๕ ตอนอุทัยธานี-มโนรมย์ ซึ่งกรมทางหลวงให้นายประเสริฐ ช่างเขียว เป็นผู้เช่านั้น หากมีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับกรณีทำเทียบเรือที่เทศบาลเมืองพระประแดงเช่าอยู่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว และไม่มีข้อเท็จจริงซึ่งแสดงให้เห็นว่าการอนุญาตย้อนหลังจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง และหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเห็นสมควรก็ย่อมอนุญาตย้อนหลังได้เช่นเดียวกัน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๖