

บันทึก

เรื่อง ปัญหาตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย
(การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือ
เฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯ)

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๕๐๑/๐๓๘๓๔ ลงวันที่ ๑๒กรกฎาคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาเห็นว่าสมควรให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือเฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งในเรื่องนี้ กรมเจ้าท่าได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ ได้บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมอันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย” จากบทบัญญัติของมาตรา ๑๐ นี้ จึงได้มีการตรากฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ.๒๕๑๐) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๔ ตอน ๙๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๑๐ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับท่าเทียบเรือ นั้น กฎกระทรวงดังกล่าวได้ให้อำนาจกรมเจ้าท่าเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการตรวจพิจารณาท่าเทียบเรือ เมื่อกรณีเป็นดังกล่าว กรมเจ้าท่าจึงเห็นว่าน่าจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวออกกฎกระทรวงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือ เฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ โดยได้พิจารณาเห็นว่า ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นท่าเทียบเรือ เฉพาะส่วนที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้อาศัยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้ประโยชน์เพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว บุคคลอื่นไม่อาจเข้าใช้ประโยชน์ได้หากเข้าใช้ก็ต้องชำระค่าใช้ให้แก่ผู้ได้รับอนุญาต และผู้ได้รับอนุญาตก็ผูกขาดใช้ในธุรกิจส่วนตัวโดยเฉพาะ

เมื่อกรมเจ้าท่าได้เสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบในหลักการดังกล่าวข้างต้นต่อกระทรวงคมนาคม นิติกรกองงานคณะกรรมการขนส่งและคมนาคม สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ได้มีความเห็นได้ความโดยสรุปว่า การตรากฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยของกรมเจ้าท่า น่าจะเป็นการตีความกฎหมายกว้างมากเกินไปเพราะโดยปกติการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมต้องมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้ชัด เช่น มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯ กำหนดว่าเมื่อใดกรมเจ้าท่าจะต้องออกใบอนุญาตเป็นหนังสือก็มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ.๒๕๑๐) ฯ ที่ได้กำหนดค่าธรรมเนียมการตรวจสิ่งล่วงล้ำลำน้ำครั้งละ ๕๐ บาท จึงเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บเพื่อออกใบอนุญาตโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๑๗ ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช

๒๔๕๖ ประกอบกับมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐

เมื่อกรณีมีความเห็นขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น กระทรวงคมนาคมจึงได้สั่งการให้กรมเจ้าท่าหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นใดเป็น ความเห็นที่ถูกต้อง เพื่อกรมเจ้าท่าจะได้ใช้เป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินการต่อไป และถ้าหากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าความเห็นของกรมเจ้าท่าไม่ถูกต้องที่จะใช้ในการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกฎหมาย กรมเจ้าท่าจะเรียกเก็บเป็น“ค่าใช้ที่ดิน”จากผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้หรือไม่ ระหว่างที่ยังไม่มีบทกฎหมายบัญญัติชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่รัฐและเป็นธรรมแก่ประชาชน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) แล้ว มีความเห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมนั้น กฎหมายต่าง ๆ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ตัวอย่างเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ เป็นต้น การที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินั้นก็เพื่อกำหนดว่าในกฎหมายนั้น ๆ จะมีการเก็บค่าธรรมเนียมใดบ้าง กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยนี้ไม่มีบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ แต่ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ว่า กรณีใดบ้างที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ เช่น มาตรา ๑๔๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ ที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตได้ หรือเช่นมาตรา ๒๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ ที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมประภาคาร ฯลฯ เป็นต้น

^๑มาตรา ๓๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๒มาตรา ๑๔๓ การออกใบอนุญาต หรือการออกใบอนุญาตใหม่แทนฉบับเดิมที่หมดอายุสำหรับเรือที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๓ หมวดที่ ๔ และหมวดที่ ๕ ในภาคที่ ๒ ให้เรียกค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่เกินฉบับละสองพันบาท

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจกำหนดเรือที่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในวรรคหนึ่งไว้ในกฎกระทรวง

^๓มาตรา ๒๑๒ ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๒๑๓ เรือเดินในทะเลที่เข้ามาในน่านน้ำไทย หรือที่เดินจากท่าหนึ่งถึงอีกท่าหนึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียมประภาคาร ทุน หมายร่อนน้ำและโคไฟ แก่เจ้าพนักงานที่ได้แต่งตั้งไว้เพื่อการนั้นตามอัตราและวิธีการที่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นครั้งคราว

นอกจากนั้น มาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ นั้นเองก็ได้กำหนดให้การรับใบอนุญาตตามมาตรา ๕^๕ ต้องเสียค่าธรรมเนียม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยนั้น ต้องเป็นค่าธรรมเนียมที่มีบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ให้เก็บได้ ส่วนมาตรา ๑๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งเป็นมาตรารักษาการของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยได้เท่านั้น แต่การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมก็ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรารักษาการที่บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ประกอบกับมาตราต่าง ๆ ที่บัญญัติให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้อีกชั้นหนึ่ง โดยเหตุนี้ เมื่อยังไม่มีมาตราใดในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยบัญญัติไว้ชัดเจนที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือแล้ว การที่กระทรวงคมนาคมจะออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือ เฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ แต่เพียงอย่างเดียว นั้น จึงไม่อาจทำได้

ส่วนปัญหาว่า หากไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือดังกล่าวได้แล้ว กรมเจ้าท่าจะเรียกเก็บ“ค่าใช้ที่ดิน”จากผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ได้หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า ลำน้ำนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่กรมเจ้าท่าจะเรียกเก็บค่าใช้ที่ดินจากผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นเป็นการที่กรมเจ้าท่าหาผลประโยชน์จากสาธารณ

มาตรา ๖ การรับใบอนุญาตตามมาตรา ๕ ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๑๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๘๑ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๑๐

มาตรา ๕ นอกจากจะมีความตกลงกับต่างประเทศเป็นอย่างอื่นเรือที่ใช้ในน่านน้ำไทยต้องรับใบอนุญาตใช้เรือ เว้นแต่

๑. เรือของราชนาวีไทย
๒. เรือของรัฐบาลต่างประเทศซึ่งเข้ามาในน่านน้ำไทยชั่วคราว
๓. เรือต่างประเทศซึ่งเข้ามาในน่านน้ำไทยชั่วคราวและใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ
๔. เรือที่มีใช้เรือกลขนาดต่ำกว่ายี่สิบห้าหาบ
๕. เรือซึ่งต้องมีประจำเรือใหญ่ตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมอันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

สมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นการขัดกับหลักทั่วไปในมาตรา ๑๐^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่มีให้จัดหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นอกจากนั้น การที่มาตรา ๑๑๗^๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำลำน้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าทำนัน ก็เป็นเพียงบทบัญญัติให้เจ้าทำนันมีอำนาจอนุญาตให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำลำน้ำได้เท่านั้น ดังนั้น กรมเจ้าท่าจึงไม่มีอำนาจเรียกเก็บค่าใช้ที่ดินจากผู้ใดได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๒๘

^๗มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดิน ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย

^๘มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือลำน้ำ ในน้ำและตลิ่งน้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าทำนัน