

บันทึก

เรื่อง การเสียค่าตอบแทนสิ่งปลูกสร้างล้งลำแหล่งน้ำสาธารณะ

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๕๐๑/๐๐๒๓๒๙ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมธนารักษ์ได้รับแจ้งจากจังหวัดสงขลาและบริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด ว่า ได้รับแจ้งจากสุขาภิบาลสิงหนครว่าที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สข ๑๐๒๙ และ สข ๑๐๓๐ ซึ่งเป็นที่ตั้งท่าเทียบเรือสงขลาเป็นพื้นที่ล้งลำลำน้ำโดยกรมธนารักษ์ได้ทำสัญญาการจัดการบริหารและดำเนินการท่าเรือกับบริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด การดำเนินการท่าเรือสงขลาจึงเป็นการดำเนินการโดยบริษัทเอกชนมิใช่กรมธนารักษ์ดำเนินการเอง การปลูกสร้างท่าเทียบเรือสงขลาแปลงลำลำน้ำจึงไม่ได้รับการยกเว้นตามข้อ ๕ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๙๖ สุขาภิบาลสิงหนครจึงขอให้บริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด ชำระค่าตอบแทนเป็นรายปี ในอัตราตารางเมตรละ ๕ บาท ตามข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวงดังกล่าว เนื้อที่ล้งลำลำน้ำทั้งสิ้น ๗๘ ไร่ คิดเป็นค่าตอบแทนที่จะต้องชำระในปี ๒๕๔๒ เป็นเงิน ๖๒๔,๐๐๐ บาท กรมธนารักษ์จึงขอหารือกรมเจ้าท่าในรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎกระทรวงดังกล่าวในสองประการ ดังนี้ ประการแรก กรณีท่าเทียบเรือหรือสิ่งปลูกสร้างล้งลำลำน้ำที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างและส่งมอบให้กรมธนารักษ์ เพื่อดำเนินการจัดให้เอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่า เพื่อจัดหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่ เช่น ท่าเทียบเรือแหลมฉบัง จังหวัดตราด ท่าเทียบเรือบ้านทับละมุ จังหวัดพังงา ฯลฯ ผู้เช่าจะต้องชำระค่าตอบแทนรายปีตามกฎกระทรวงดังกล่าวแทนผู้ให้เช่าหรือไม่ เพราะเหตุใด ประการที่สอง กรณีท่าเทียบเรือสงขลา ซึ่งเป็นท่าเทียบเรือที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างขึ้นตามนโยบายการส่งเสริมการขนส่งสินค้าทางทะเล โดยให้เอกชนเป็นผู้บริหารและดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งบริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด เป็นบริษัทเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้บริหารและดำเนินการท่าเรือดังกล่าว โดยวิธีการจัดทำสัญญาการจัดการบริหารและดำเนินการ ซึ่งแตกต่างจากการจัดให้เช่าโดยการจัดทำสัญญาเช่าตามปกติ บริษัทฯ จะต้องชำระค่าตอบแทนรายปีตามที่สุขาภิบาลสิงหนครเรียกเก็บจากบริษัทฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด และการก่อสร้างและดำเนินการท่าเรือสงขลาจะได้รับการยกเว้นการชำระค่าตอบแทนรายปีตามข้อ ๕ ของกฎกระทรวงดังกล่าวหรือไม่ เพราะเหตุใด

กรมเจ้าท่าพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๙๖ กำหนดว่า “ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตาม มาตรา ๑๑๗ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ...” และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๙๖ ข้อ ๑ กำหนดว่า “ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า

ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงล้าเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และได้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าหรือผู้บริหารและดำเนินกิจการท่าเรือที่กรมเจ้าท่าได้สร้างขึ้นไม่ใช่ “ผู้รับอนุญาต” ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กรมเจ้าท่าจึงเห็นว่า ผู้เช่า ฯลฯ ดังกล่าวไม่ต้องเสียค่าตอบแทนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าวแต่อย่างใด และโดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นประกอบกับเป็นผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจโดยรวมของรัฐ เพื่อให้การจัดเก็บค่าตอบแทนได้เป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย กรมเจ้าท่าจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาที่กรมธนารักษ์หรือกรมเจ้าท่าเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับเรื่องดังกล่าวแล้วและได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) พิจารณา

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม (นายศิริวุฒ วัฒนารัตน์ นิตกร ๗ ว. และนายเทวินทร์ คันทักษ์ นิตกร ๔) ผู้แทนกรมเจ้าท่า (นายสุชาญ ชันมะเวส ผู้อำนวยการสำนักงานนิติการ นางสุนิสา มุกดาสนิท นักวิชาการขนส่ง ๗ ว. นางจิราภรณ์ จันทศิริ นิตกร ๗ พันตำรวจโท ชัยรัตน์ รุ่งสืบแสง เจ้าพนักงานตรวจท่า ๗ นางสาวจิราภรณ์ เลิศมงคลนาม นิตกร ๕ และนางสาวนิรวรรณ ภาคย์พินันท์ นิตกร ๔) ผู้แทนกรมธนารักษ์ (นางสาวศิริภรณ์ กุลบุศย์ ผู้อำนวยการส่วนจัดการที่ราชพัสดุ ๑ และนางนงลักษณ์ ขวัญแก้ว ผู้อำนวยการส่วนจัดการที่ราชพัสดุ ๓) ผู้แทนกรมบัญชีกลาง (นางอุไร ร่มโพธิ์หยก นักบัญชี ๘ ว. นายธวัชชัย ศิริพงศ์ตระกูล นักวิชาการคลัง ๗ และนางวาสนา ชาญสืบกุล นิตกร ๗ ว.) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (นางบาร์มี ลาภสมบุรณานนท์ นักตรวจเงิน ๗ และนางสาวดา หวัน ด้วงโสน นักตรวจเงิน ๖) ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ (นายสิรินนท์ สกลวิทยานนท์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๗ และนายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๕) และผู้แทนกรมการปกครอง (นายสมศักดิ์ ขำทวีพรหม ผู้อำนวยการส่วนพัฒนารายได้ท้องถิ่น นายอนุชา สุนสวัสดิกุล นักวิชาการคลัง ๗ ว. นายดุขฎิ สวัสดิ์จิยากร หัวหน้าฝ่ายผลประโยชน์และการพาณิชย์ และนายอดิศร อินทรสืบวงศ์ นักวิชาการคลัง ๔)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว อาจสรุปความเป็นมาของเรื่องและมีความเห็นดังต่อไปนี้

(ก) ความเป็นมาของเรื่อง

จากข้อเท็จจริงตามหนังสือของกรมเจ้าท่าที่ คค ๐๕๐๑/๐๐๒๓๒๔ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๒ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเสียค่าตอบแทนรายปีๆ ประกอบกับเอกสารเพิ่มเติมที่เจ้าหน้าที่ส่งมาประกอบการ

พิจารณา และจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกรมเจ้าท่า ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และผู้แทนกรมการปกครอง อาจสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

(๑) การดำเนินการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ (การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ)

ผู้แทนกรมเจ้าท่าได้ชี้แจงว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำหรือใต้ของแม่น้ำ จะต้องมีการขออนุญาตตามมาตรา ๑๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (ข้อ ๒ วรรคสุดท้าย) และแม้ว่าการปลูกสร้างดังกล่าวจะเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐก็ต้องขออนุญาตต่อกรมเจ้าท่า และมีการออกใบอนุญาตเช่นเดียวกับกรณีที่เอกชนมาขออนุญาตต่อกรมเจ้าท่า เช่น ท่าจอดเรือของกรมศุลกากร หรือท่าจอดเรือของตำรวจน้ำ ส่วนผู้แทนกรมธนารักษ์ได้ชี้แจงว่า ในทางปฏิบัติ กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือเวียนกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/ว ๒๖๑ ถึงจังหวัดต่าง ๆ อ้างถึงหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๑๙๘๒ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๙ สรุปได้ว่า ในกรณีที่จังหวัดจะอนุญาตให้ส่วนราชการหรือเอกชนรายใดทำการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำหน้าที่ดินราชพัสดุของกรมธนารักษ์ ที่เป็นการดำเนินการที่อาจจะก่อให้เกิดภาระในที่ดินราชพัสดุในระยะยาว ขอให้จังหวัดพิจารณาและขอความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ก่อน และหากกรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้ส่วนราชการหรือเอกชนรายใดดำเนินการดังกล่าวได้แล้ว จังหวัดก็สามารถออกหนังสือรับรองให้แก่ส่วนราชการหรือเอกชนรายนั้น เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาของกรมเจ้าท่าในการพิจารณาอนุญาตให้ส่วนราชการหรือเอกชนรายนั้นปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้

(๒) การดำเนินการก่อสร้างท่าเรือสงขลาและภูเก็ตและการบริหารท่าเรือชายฝั่ง

๒.๑ การดำเนินการก่อสร้างท่าเรือสงขลาและภูเก็ต

การก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาและภูเก็ตซึ่งเป็นท่าเรือชายฝั่งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๒๔^๒ ให้กระทรวงการคลังกู้เงินจากธนาคาร

^๑ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

^๒ ปรากฏตามเอกสารที่กรมเจ้าท่าส่งมาประกอบการพิจารณา นอกจากนั้นตามมติของคณะรัฐมนตรียังระบุให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินโครงการภายในเวลาที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยกำหนดให้ก่อสร้างท่าเรือทั้งสองแห่งให้แล้วเสร็จในเดือนธันวาคม ๒๕๒๔ กรมเจ้าท่าได้ลงนามในสัญญาจ้าง

พัฒนาเอเชียเพื่อนำมาใช้ในการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาและภูเก็ต และสะพานข้ามเกาะยอ จังหวัดสงขลา โดยให้กรมเจ้าท่าดำเนินการก่อสร้างแล้วส่งมอบให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์)^๓ ดำเนินการหาผู้บริหารจัดการท่าเรือน้ำลึกสงขลาและภูเก็ตต่อไป ภายหลังจากก่อสร้างท่าเรือดังกล่าวเสร็จแล้ว กระทรวงการคลังได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้บริษัท C.T. International Line Co., Ltd. (CTI) หรือบริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด^๔ เป็นผู้บริหารท่าเรือ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อดูแลท่าเรือดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอ^๕ ต่อมากระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๑๗๔/๒๕๓๑^๖ แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ตเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ตให้เป็นไปตามสัญญา

เพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๒๘ และก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๓๑ และได้มีการทำสัญญาบริหารจัดการท่าเรือดังกล่าวระหว่างกรมธนารักษ์และบริษัท C.T. International Line Co., Ltd. (CTI) เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๑ เพื่อให้บริษัทดังกล่าวบริหารงานและดำเนินการบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ต มีกำหนด ๑๐ ปี

^๓ ได้มีการทำหนังสือส่งมอบ-รับมอบท่าเรือน้ำลึกสงขลา-ภูเก็ต ระดับพิธีการ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๑ ระหว่างอธิบดีกรมเจ้าท่า (เรือเอก ชิต อ่องสุวรรณ) ผู้ส่งมอบ และอธิบดีกรมธนารักษ์ (นายประสิทธิ์ รัตนเสถียร) ผู้รับมอบ

^๔ ปรากฏตามหนังสือของบริษัท C.T. INTERNATIONAL LINE CO., LTD. ที่ ๐๔๖/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ลงนามโดยนายประพันธ์ ภัทรประสิทธิ์ กรรมการผู้จัดการถึงอธิบดีกรมธนารักษ์ว่า บริษัทฯได้แจ้งกระทรวงพาณิชย์เพื่อขอเปลี่ยนชื่อเป็น “บริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด : CHAOPHAYA TERMINAL INTERNATIONAL COMPANY LIMITED” โดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงพาณิชย์เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ทะเบียนเลขที่ ๑๑๗๓/๒๕๒๗

^๕ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๒/ว(ล)๖๕๔๔ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๑ ลงนามโดย นายอนันต์ อนันตกุล เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม สรุปความได้ว่า กระทรวงการคลังได้เสนอให้บริษัท C.T. International Line Co., Ltd. (CTI) เป็นผู้บริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ต โดยให้กรมธนารักษ์รับผิดชอบในการทำสัญญาเช่าบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ตกับบริษัทดังกล่าวและกรมอัยการรับผิดชอบในการตรวจร่างสัญญา และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ตเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารกิจการท่าเรือทั้งสองของบริษัทให้เป็นไปตามสัญญา โดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๑ อนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

^๖ คำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๑๗๔/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ต ลงนามโดยนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ต่อมาคณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ตได้มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอัตราค่าภาระต่าง ๆ ของท่าเรือสงขลาและภูเก็ต ลงนามโดยนายศรีภูมิ สุขเนตร ปลัดกระทรวงคมนาคม ประธานคณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ต โดยให้คณะกรรมการที่แต่งตั้งดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ของท่าเรือสงขลาและภูเก็ต

๒.๒ การบริหารท่าเรือชายฝั่ง

๒.๒.๑ การแบ่งประเภทของท่าเรือชายฝั่ง

เพื่อให้การบริหารท่าเรือชายฝั่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กรมเจ้าท่าได้ตั้งไว้ กรมเจ้าท่าได้มีคำสั่งกรมเจ้าท่าที่ ๙๕/๒๕๔๒^๗ แต่งตั้ง “คณะกรรมการพิจารณากำหนดเขตท่าเรือและรูปแบบการบริหารท่าเรือชายฝั่ง” เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดเขตท่าเรือและรูปแบบการบริหารท่าเรือชายฝั่งโดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้พิจารณาและทำบันทึก กำหนดข้อสรุปเกี่ยวกับประเภทของท่าเรือและรูปแบบการบริหารท่าเรือชายฝั่ง โดยจัดแบ่งท่าเรือชายฝั่งเป็นสองประเภท คือ ประเภทแรก ท่าเรือระหว่างประเทศ (International Port) ท่าเรือประเภทนี้เป็นท่าเรือที่ใช้บริการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างประเทศเป็นหลัก^๘ ประเภทที่สอง ท่าเรือภายในประเทศ (Domestic Port) ท่าเรือประเภทนี้เป็นท่าเรือที่ใช้บริการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารภายในประเทศเป็นหลัก ได้แก่ (๑) ท่าเรือสาธารณประโยชน์ เป็นท่าเรือที่ให้บริการโดยไม่เรียกเก็บค่าจอดเทียบท่าและค่าขนส่งสินค้าผ่านท่า^๙ และ (๒) ท่าเรือเชิงพาณิชย์ เป็นท่าเรือที่ให้บริการโดยเรียกเก็บอัตราค่าภาระและค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ท่าเรือ^{๑๐} โดยท่าเรือเชิงพาณิชย์นี้ยังแยกย่อยออกเป็นสี่ประเภท คือ ท่าเรือสินค้า ท่าเรือประมง ท่าเรือโดยสารและท่าเรือเอนกประสงค์

๒.๒.๒ การบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ต

^๗คำสั่งกรมเจ้าท่าที่ ๙๕/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากำหนดเขตท่าเรือและรูปแบบการบริหารท่าเรือชายฝั่ง ลงนามโดยนายจงอาจ วัชรินทร์ อธิบดีกรมเจ้าท่า เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดเขตท่าเรือและรูปแบบการบริหารท่าเรือชายฝั่งต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเหมาะสม มีการพัฒนาการใช้ท่าเรือชายฝั่งให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

^๘ในการบริหารจัดการท่าเรือประเภทนี้จะมีคณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ตเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งแต่งตั้งโดยคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๑๗๔/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๑ ท่าเรือประเภทนี้มี ๒ แห่ง ได้แก่ ท่าเรือน้ำลึกสงขลา จังหวัดสงขลา และท่าเรือน้ำลึกภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

^๙ กรมธนารักษ์มอบให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ดูแล โดยกรมเจ้าท่าจะดูแลเองหรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลโดยขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก็ได้ ท่าเรือประเภทนี้มี ๙ แห่ง ได้แก่ ท่าเรือท่าฉลอม จังหวัดจันทบุรี ท่าเรือเกาะสุกร จังหวัดตรัง ท่าเรือเกาะลอย จังหวัดชลบุรี ท่าเรือเกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี ท่าเรือเกาะศรีบอยา จังหวัดกระบี่ ท่าเรือเกาะปู จังหวัดกระบี่ ท่าเรือเกาะฮัง จังหวัดกระบี่ ท่าเรือเชียงของ จังหวัดเชียงราย และท่าเรือประมงแหลมงอบ จังหวัดตราด

^{๑๐} กรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลและจะเป็นผู้จัดหาผู้บริหารท่าเรือและสามารถมอบอำนาจให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ลงนามกับผู้เช่า แต่กรมธนารักษ์ต้องเป็นผู้เก็บผลประโยชน์ ท่าเรือประเภทนี้มี ๑๔ แห่ง ได้แก่ ท่าเรือกันตัง จังหวัดตรัง ท่าเรือเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ท่าเรือนราธิวาส จังหวัดนราธิวาส ท่าเรือท่าทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ท่าเรือกระบี่ จังหวัดกระบี่ ท่าเรือปัตตานี จังหวัดปัตตานี ท่าเรือแหลมงอบ จังหวัดตราด ท่าเรือระนอง จังหวัดระนอง ท่าเรือคลองจิหลาด จังหวัดกระบี่ ท่าเรือตำมะลัง จังหวัดสตูล ท่าเรือพังงา จังหวัดพังงา ท่าเรือน้ำลึกนราธิวาส จังหวัดนราธิวาส ท่าเรือเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และท่าเรือนครพนม จังหวัดนครพนม

ตามคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๑๗๔/๒๕๓๑ ทำเรือสงขลาและท่าเรือภูเก็ต จัดอยู่ในประเภทท่าเรือระหว่างประเทศโดยเอกชนเป็นผู้บริหารและจัดการ ภายใต้การกำกับดูแลของ “คณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ต” โดยมีการทำสัญญาจัดการบริหารงานและดำเนินกิจการท่าเรือระหว่างกรมธนารักษ์และบริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๑ (๑๙๘๘)^{๙๙} สรุปสาระสำคัญได้ว่า ตามสัญญาดังกล่าวได้กำหนดข้อสัญญาที่เป็นสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับการเสียค่าตอบแทนและการแบ่งรายได้ให้แก่กรมธนารักษ์ไว้หลายประการ เช่น บริษัทฯ จะต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมสำหรับท่าเรือสงขลาและท่าเรือภูเก็ตแก่รัฐบาลเป็นเงินปีละ ๑๖.๙๖ ล้านบาทต่อปี (ข้อ ๒.๑.๒) และบริษัทฯ จะต้องแบ่งรายได้ให้แก่กรมธนารักษ์ตามที่กำหนดในภาคผนวก “เอ” สำหรับท่าเรือสงขลา และภาคผนวก “บี” สำหรับท่าเรือภูเก็ต (ข้อ ๒.๑.๑) และบริษัทฯ ยังจะต้องแบ่งรายได้ให้ภาครัฐด้วย (ข้อ ๒.๑.๓) นอกจากนี้ในสัญญายังให้สิทธิแก่บริษัทฯ ที่จะคิดค่าบริการแก่ผู้ใช้บริการท่าเรือตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกในท่าเรือสงขลาและภูเก็ต (ข้อ ๔.๑.๓) แต่ต้องอยู่ภายในกรอบตามพิกัดอัตราที่ระบุไว้ในภาคผนวก ซ (เอช) ทำสัญญาและจะต้องไม่เกินพิกัดอัตราสูงสุดที่คณะกรรมการ^{๑๐๐} กำหนดขึ้นเป็นครั้งเป็นคราว^{๑๐๑} ด้วย (ข้อ ๔.๒.๑)

(๓) การตรวจสอบระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ชี้แจงข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ในการตรวจสอบระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทางสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติจะไม่สามารถตรวจสอบได้ครอบคลุมทั้งหมดทุกพื้นที่ แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะสุ่มตัวอย่างพื้นที่ขึ้นมาตรวจ แต่ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับนโยบายในแต่ละปีว่าการตรวจสอบจะเน้นหนักในเรื่องใด และสำหรับวิธีการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะยึดตามระเบียบการคลังของหน่วยงานที่รับตรวจ

(ข) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว

^{๙๙} ปรากฏข้อเท็จจริงตามสัญญาการจัดการบริหารงานและดำเนินกิจการท่าเรือ ณ ท่าเรือสงขลา และท่าเรือภูเก็ต ตามสัญญาหมายเลขที่ พิเศษ ๑/๑๙๘๘ ระหว่างกรมธนารักษ์และบริษัท ซี.ที. อินเตอร์เนชั่นแนลไลน์ จำกัด (บริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด)

^{๑๐๐} ตามนิยาม “คณะกรรมการ” ในหน้า ๓ ของสัญญา หมายถึง คณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามสัญญาฯ คือ คณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมการบริหารท่าเรือสงขลาและภูเก็ต ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๑๗๔/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๑

^{๑๐๑} นอกจากนี้ ถ้าหากบริษัทฯ ต้องการจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพิกัดอัตราหรือพิกัดอัตราขั้นสูงเสียใหม่จะต้องเสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการเสียก่อนอย่างน้อยสองเดือนก่อนหน้าที่จะใช้อัตราใหม่ หากได้รับอนุมัติ ซึ่งการอนุมัตินี้จะไม่มีการถ่วงเวลาโดยไม่มีเหตุอันสมควร

เห็นว่า ตามปัญหาที่หารือเกี่ยวข้องกับกฎหมายดังต่อไปนี้

๑.๑ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ (หลักเกณฑ์การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร)^{๑๔} มาตรา ๑๑๗ ทวิ (การกำหนดค่าตอบแทนรายปี)^{๑๕} และมาตรา ๑๒๐ (ห้ามการขุดลอกร่องน้ำ)^{๑๖}

๑.๒ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารฯ ล่วงล้ำลำน้ำ (ข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๔ ข้อ ๖ และ ข้อ ๑๑)^{๑๗} และ

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๕} มาตรา ๑๑๗ ทวิ ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องที่และประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้

^{๑๖} มาตรา ๑๒๐ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทและให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว

^{๑๗} ข้อ ๒ ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำให้ยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตพร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นนิติบุคคล ให้ยื่นคำขอพร้อมสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ระบุชื่อผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคล และหลักฐานเอกสารตามวรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ยื่นคำขอพร้อมหลักฐานและเอกสารตาม (๓) (๔) (๕) และ (๖)

ข้อ ๓ ผู้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจร ของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว

๑.๓ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนรายปี และการยกเว้นหรือลดหย่อน (ข้อ ๑ ข้อ ๔ ข้อ ๕ ข้อ ๖ และข้อ ๗)^{๑๔}

ข้อ ๔ ลักษณะของอาคารและการล่องลำที่พึงอนุญาตได้ มีดังต่อไปนี้

(๑) ทำเทียบเรือ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๖ อาคารและการล่องลำลำแม่น้ำนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ และข้อ ๕ จะอนุญาตไม่ได้เว้นแต่เป็นของทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจและปลูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ข้อ ๑๑ ผู้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำผู้ใดประสงค์จะโอนสิทธิในการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำ ให้ผู้นั้นหรือผู้รับโอนแจ้งให้เจ้าท่าทราบ โดยให้ยื่นหลักฐานการโอนสิทธิและหลักฐานและเอกสารตามข้อ ๒(๑) และ (๒) ต่อเจ้าท่าด้วย

เมื่อเจ้าท่าได้รับแจ้งและตรวจสอบหลักฐานเห็นว่าถูกต้องแล้ว ให้ออกหนังสือรับทราบการโอนสิทธิดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บค่าตอบแทน ให้ถือว่าผู้รับโอนสิทธิเป็นผู้รับอนุญาต

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่ได้รับอนุญาตตายด้วยโดยอนุโลม

^{๑๔} ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

“ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว

ข้อ ๔ ให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามสภาพและประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับตามอัตรา ดังต่อไปนี้

(๑) ทุ่หรือหลักผูกเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ ๑,๐๐๐ บาท

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๕ ให้ผู้รับอนุญาตได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งอื่นใด ดังต่อไปนี้

(๑) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำที่กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแล้วแต่กรณี ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำที่รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรอื่นของรัฐ ปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๖ ให้ผู้รับอนุญาตได้รับลดหย่อนค่าตอบแทนโดยเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตารางเมตรละ ๕ บาท สำหรับปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่พักอาศัย สะพานทางเดิน หรือศาลาท่าน้ำ

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสารทางน้ำ

(๓) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำที่รัฐวิสาหกิจปลูกสร้างขึ้นเพื่อหารายได้

ข้อ ๗ การคำนวณพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำ ให้คำนวณตามพื้นที่ที่ล่องลำเข้าไปตามความเป็นจริง เศษของพื้นที่ไม่ถึง ๑ ตารางเมตร ให้คิดเป็น ๑ ตารางเมตร

ในกรณีที่การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำแม่น้ำได้กระทำขึ้น ครอบคลุมพื้นที่

(๒) การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

ในเรื่องนี้ กรมเจ้าท่าได้หารือปัญหาข้อกฎหมายมา ๒ ประการ คือ ประการแรก ทำเทียบเรือหรือสิ่งปลูกสร้างล่องลำแม่น้ำ ที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างและส่งมอบให้กรมธนารักษ์เพื่อดำเนินการจัดให้เอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่า เช่น ทำเทียบเรือแหลมฉบัง จังหวัดตราด ทำเทียบเรือบ้านทับละมุ จังหวัดพังงา ฯลฯ ผู้เช่าจะต้องชำระค่าตอบแทนรายปีแทนผู้ให้เช่าหรือไม่ และประการที่สอง ทำเทียบเรือสงขลาซึ่งกรมเจ้าท่าก่อสร้างขึ้น โดยมีบริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด เป็นผู้บริหารและดำเนินกิจการท่าเรือดังกล่าว บริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด จะต้องชำระค่าตอบแทนรายปีตามที่สุขาภิบาลสิงหนครเรียกเก็บหรือไม่ และการก่อสร้างรวมทั้งการดำเนินกิจการท่าเรือสงขลาจะได้รับการยกเว้นการชำระค่าตอบแทนรายปีหรือไม่

โดยที่ข้อหารือประการแรก เป็นการหารือสำหรับกรณีการเสียค่าตอบแทนรายปีสำหรับทำเทียบเรือหรือสิ่งปลูกสร้างล่องลำแม่น้ำทั่วไป แต่จากการชี้แจงของผู้แทนฯ ประกอบกับเอกสารที่ส่งมาประกอบการพิจารณา เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีของท่าเรือสงขลา ซึ่งเป็นข้อหารือประการที่สอง ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงจะวินิจฉัยข้อหารือประการที่สองก่อน

๒.๑ ในปัญหาประการแรก (ข้อหารือประการที่สอง) ทำเทียบเรือสงขลาซึ่งกรมเจ้าท่าก่อสร้างขึ้น โดยบริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด เป็นผู้บริหารและดำเนินกิจการท่าเรือดังกล่าว บริษัท เจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด จะต้องชำระค่าตอบแทนรายปีตามที่สุขาภิบาลสิงหนครเรียกเก็บหรือไม่ และการก่อสร้างและการดำเนินกิจการท่าเรือสงขลาจะได้รับการยกเว้นการชำระค่าตอบแทนรายปีหรือไม่

ในประเด็นนี้ กรมเจ้าท่ามีความเห็นตามที่ปรากฏในหนังสือที่ขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า โดยที่มาตรา ๑๑๗ ทวิ ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้กำหนดว่า “ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง...” และตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ๖ ข้อ ๑ ได้กำหนดไว้ว่า “ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำน้ำเข้าไปเหนือน้ำ ฯลฯ กรมเจ้าท่าจึงเห็นว่าผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าหรือผู้บริหารและดำเนินกิจการท่าเรือที่กรมเจ้าท่าได้สร้างขึ้น ไม่ใช่ “ผู้รับอนุญาต” ตามกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น บริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากลฯ จึงไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในข้อหารือนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๒ ประการ ดังนี้ (ก) คำว่า “ผู้รับอนุญาต” ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ มีความหมายอย่างไร และ (ข) หน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้เสียค่าตอบแทนรายปี” และจะมีการเสียค่าตอบแทนรายปีสำหรับท่าเรือสงขลาและภูเก็ต อย่างไร

สาธารณะซึ่งบุคคลอื่นไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในสาธารณะนั้นได้ ให้คำนวณพื้นที่ตามขอบเขตที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำแม่น้ำนั้นครอบคลุมทั้งหมด

(ก) ความหมายของ “ผู้รับอนุญาต” ปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตาม
มาตรา ๑๑๗

ความหมายของคำว่า “ผู้รับอนุญาต” ปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการ
เดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎกระทรวง ดังนี้

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา
๑๑๗ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไป
เหนือ น้ำ ในน้ำ และ ใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจร ของ
ประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของ
ทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดใน
กฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาต
ได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่
กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดใน
กฎกระทรวงดังกล่าว”

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ข้อ ๒ กำหนดว่า

“ข้อ ๒ ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำ
แม่น้ำให้ยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่ง
อื่นใดที่ขออนุญาตพร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) ภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้านและภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน
หรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวข้าราชการหรือภาพถ่ายบัตรแสดงฐานะอย่างอื่นที่ออกโดยส่วนราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
ให้ยื่นคำขอพร้อมหลักฐานและเอกสารตาม (๓) (๔) (๕) และ (๖) “

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา ๑๑๗ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่
๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในการปลุกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือ
น้ำ ในน้ำและใต้น้ำ จะต้องมีการขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่ง
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯ และแม้ผู้ปลุกสร้างอาคารจะเป็นส่วนราชการ
รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ก็จะต้องยื่นคำขอตามข้อ ๒ วรรคสุดท้ายของกฎกระทรวง
ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ

ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้กรมเจ้าท่า
ก่อสร้างท่าเรือสงขลาและภูเก็ต ณ ที่ที่กำหนดไว้และส่งมอบให้กรมธนารักษ์ดำเนินการบริหาร
ท่าเรือ โดยสถานที่ก่อสร้างท่าเรือ ฯ ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ดำเนินการ

ก่อสร้างทำเรือนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเมื่อกรมเจ้าท่าก่อสร้างเสร็จแล้วก็ให้ส่งมอบให้กรมธนารักษ์ดูแลต่อไปตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ฉะนั้นแม้ว่าในทางปฏิบัติ กรมเจ้าท่าจะได้มีการขออนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ๑ เนื่องจากกรมเจ้าท่าเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาแม่น้ำตามมาตรา ๑๒๐^๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่ากรมเจ้าท่าจะได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ๑ ข้อ ๒ วรรคสุดท้าย และดังนั้น เมื่อในที่สุด กรมธนารักษ์ได้เข้ามาเป็นผู้ดูแลท่าเรือสงขลาและภูเก็ตและได้นำสถานที่ที่เป็นท่าเรือดังกล่าวขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ^{๑๐} ก็ต้องถือว่า กรมธนารักษ์เป็นส่วนราชการ ที่เป็น”ผู้รับอนุญาต”ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (มาตรา ๑๑๗)

(ข) หน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้เสีย “ค่าตอบแทนรายปี” และจะมีการเสียค่าตอบแทนรายปีสำหรับท่าเรือสงขลาและภูเก็ต อย่างไร

(ข.๑) หน่วยงานใดจะเป็นผู้เสีย “ค่าตอบแทนเป็นรายปี”

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่ากรมธนารักษ์เป็น “ผู้รับอนุญาต” ซึ่งผู้รับอนุญาตจะต้องมีการเสียค่าตอบแทนรายปีตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๑๗ ทวิ ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องที่และประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้”

สำหรับบริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด นั้นมีความผูกพันตามสัญญาการจัดการบริหารงานฯ โดยบริษัทฯ มีหน้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่รัฐบาล^{๑๑} ซึ่ง

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

^{๑๐} ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สข. ๑๐๒๙ และแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สข.

^{๑๑} ตามนิยามของสัญญาการจัดการบริหารงานและดำเนินกิจการท่าเรือ ณ ท่าเรือสงขลาและท่าเรือภูเก็ตในข้อ ๑.๒ (หน้า ๓) ได้กำหนดว่า “รัฐบาล” หมายถึง กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

หมายถึง กรมธนารักษ์ และผู้ที่จะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ก็คือ “ผู้ได้รับอนุญาต” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงเป็นผู้ที่ต้องเสียค่าตอบแทนรายปี

(ข.๒) ทำเรือสงขลาและภูเก็ต จะต้องมีการเสีย “ค่าตอบแทนรายปี” อย่างไร

ตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้” กรณีจึงต้องพิจารณาตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑๗ ทวิ วรรคสี่นั้น ในกรณีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประการ คือ ประการแรก ทำเรือสงขลาและภูเก็ต จะอยู่ในหลักเกณฑ์ได้รับยกเว้นค่าตอบแทนรายปีตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ หรือไม่ และประการที่สอง ทำเรือสงขลาและภูเก็ต จะอยู่ในหลักเกณฑ์ได้รับลดหย่อนค่าตอบแทนรายปี ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ หรือไม่

ประการแรก ทำเรือสงขลาและภูเก็ตจะอยู่ในหลักเกณฑ์ได้รับการยกเว้นค่าตอบแทนรายปีตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ หรือไม่ ในกรณีนี้ ข้อ ๕ ของกฎกระทรวงกำหนดว่า

“ข้อ ๕ ให้ผู้รับอนุญาตได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งอื่นใด ดังต่อไปนี้

(๑) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำที่กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ปลุกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำที่รัฐวิสาหกิจหรือองค์การอื่นของรัฐ ปลุกสร้างขึ้นโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

จากข้อ ๕ ของกฎกระทรวงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้รับอนุญาตจะได้รับการยกเว้นค่าตอบแทนรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งอื่นใดได้ ก็ต่อเมื่อ (๑) ผู้รับอนุญาตเป็นกระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ ที่ปลุกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ตามข้อ ๕ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ หรือ (๒) ผู้รับอนุญาตเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์การอื่นของรัฐ ที่ปลุกสร้างขึ้น โดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้ ตามข้อ ๕ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ดังนั้น ในกรณีของทำเรือสงขลาและภูเก็ตนี้จึงต้องพิจารณาว่า เป็นทำเรือที่ปลุกสร้าง “เพื่อประโยชน์ของทางราชการ” ตามข้อ ๕ (๑) ของกฎกระทรวงฯ หรือ “มิได้มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้” ตามข้อ ๕ (๒) ของกฎกระทรวงฯ หรือไม่

ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า “คณะกรรมการพิจารณากำหนดเขตทำเรือ

และรูปแบบการบริหารท่าเรือชายฝั่ง” ที่กรมเจ้าท่าแต่งตั้ง ได้มีระเบียบของกรมเจ้าท่า^{๒๒} กำหนด “ประเภท” ของท่าเรือชายฝั่งไว้ว่า ถ้าเป็น “ท่าเรือสาธารณประโยชน์” จะให้บริการโดยไม่เรียกเก็บค่าจอดเทียบท่าและค่าขนส่งสินค้าผ่านท่า แต่ถ้าเป็น “ท่าเรือเชิงพาณิชย์” จะให้บริการโดยเรียกเก็บอัตราค่าภาระและค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ท่าเรือ ซึ่งในกรณีของท่าเรือสงขลาและภูเก็ตนี้ปรากฏว่า มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเรือดังกล่าว ดังนั้น ท่าเรือดังกล่าวจึงเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ มิใช่ท่าเรือสาธารณประโยชน์ ตามระเบียบของกรมเจ้าท่า และไม่อยู่ในความหมายที่จะได้รับการยกเว้นไม่เสียค่าตอบแทนรายปี ตามข้อ ๕ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อมาก็คือ ท่าเรือสงขลาและภูเก็ตของกรมธนารักษ์นี้ จะเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ “เพื่อประโยชน์ของทางราชการ” ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนรายปีตามข้อ ๕ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ หรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ท่าเรือสงขลาและภูเก็ตเป็นท่าเรือที่ให้บริการโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเรือ โดยมีบริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากลฯ ทำหน้าที่เก็บค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเรือแทนกรมธนารักษ์ ดังนั้น ท่าเรือสงขลาและภูเก็ตจึงมีวัตถุประสงค์ในการหารายได้ และการที่กรมธนารักษ์ให้บริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากลฯ รับไปดำเนินการท่าเรือเพื่อส่งสินค้าเข้าและออกเป็นการทั่วไปตามสัญญา^{๒๓} โดยมีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเรือสงขลาและภูเก็ตและมีการแบ่งรายได้^{๒๔} ระหว่างรัฐบาล (กรมธนารักษ์) กับบริษัทฯ จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ท่าเรือสงขลาและภูเก็ตมิใช่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ดังนั้น ท่าเรือสงขลาและภูเก็ตจึงไม่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามข้อ ๕ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ อีกด้วย

ประการที่สอง ท่าเรือสงขลาและภูเก็ตจะอยู่ในหลักเกณฑ์ได้รับการลดหย่อนค่าตอบแทนรายปี ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ หรือไม่ กรณีนี้ ข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวงกำหนดว่า

“ข้อ ๖ ให้ผู้รับอนุญาตได้รับลดหย่อนค่าตอบแทนโดยเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตารางเมตรละ ๕ บาท สำหรับการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงล้าลำแม่น้ำ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่พักอาศัย สะพานทางเดิน หรือศาลาท่าน้ำ

^{๒๒} ระเบียบกรมเจ้าท่า เรื่อง ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดเขตท่าเรือและรูปแบบการบริหารท่าเรือชายฝั่ง ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓

^{๒๓} ตามสัญญา ข้อ ๑.๑.๑ กำหนดว่า รัฐบาลได้จัดสร้างท่าเรือสงขลาและภูเก็ตโดยใช้งบจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียเพื่อให้มีท่าเรือเพื่อการส่งสินค้าออกที่เหมาะสมสำหรับภาคใต้ของประเทศไทยให้เกิดความตื่นตัวในการพัฒนาอุตสาหกรรมในท้องถิ่นนั้น และอำนวยความสะดวกในการนำสินค้าเข้าได้โดยตรงโดยไม่ต้องส่งสินค้าต่อจากท่าเรือกรุงเทพฯ

^{๒๔} ตามสัญญา ข้อ ๒.๑.๑ กำหนดว่า บริษัทผู้ดำเนินการท่าเรือจะต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมสำหรับท่าเรือทั้งสองและส่วนแบ่งรายได้ตามที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก “เอ” สำหรับท่าเรือสงขลาและภาคผนวก “บี” สำหรับท่าเรือภูเก็ต

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่องล้าแม่น้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสารทางน้ำ

(๓) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องล้าแม่น้ำที่รัฐวิสาหกิจปลูกสร้างขึ้นเพื่อหารายได้”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามสัญญาการจัดการบริหารงานฯ ได้กำหนดว่า รัฐบาลได้จัดสร้างท่าเรือสงขลาและภูเก็ต โดยใช้เงินกู้จากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าออกและอำนวยความสะดวกในการนำสินค้าเข้าโดยตรง^{๒๕} โดยไม่ต้องส่งสินค้าต่อจากท่าเรือกรุงเทพฯ ดังนั้น ตามสัญญาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ท่าเรือสงขลาและภูเก็ตปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้า ซึ่งจะได้รับการลดหย่อนค่าตอบแทนเป็นรายปีตามข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ

๒.๒ ในปัญหาประการที่สอง (ข้อหาหรือประการแรก) ที่ว่า ท่าเทียบเรือหรือสิ่งปลูกสร้างล่องล้าแม่น้ำที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างและส่งมอบให้กรมธนารักษ์ดำเนินการจัดให้เอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่า เช่น ท่าเทียบเรือแหลมฉบัง จังหวัดตราด ท่าเทียบเรือบ้านทับละมุ จังหวัดพังงา ฯลฯ ผู้เช่าจะต้องชำระค่าตอบแทนเป็นรายปีแทนผู้ให้เช่าหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยข้อหาหรือในปัญหาประการแรกดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ย่อมนำมาใช้ในการตอบข้อหาหรือในปัญหาประการที่สองได้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน

ความเห็นโดยสรุปของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

จากปัญหาที่กรมเจ้าท่าได้หาหรือมา อาจสรุปได้ว่า กรมธนารักษ์ในฐานะเป็นผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มีหน้าที่ต้องเสียค่าตอบแทนรายปีตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ โดยไม่ได้รับยกเว้นการเสียค่าตอบแทนรายปี แต่ได้รับการลดหย่อนค่าตอบแทนเป็นรายปีตามข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ เนื่องจากเป็นท่าเรือที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าทางน้ำ สำหรับปัญหาประการที่สอง ย่อมอาศัยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน

อนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ขอเสนอเป็นข้อสังเกตใน ๓ ประการ คือ ประการแรก ในการคำนวณพื้นที่เพื่อเสียค่าตอบแทนรายปีนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ได้แยกการคำนวณออกเป็นสองกรณี คือ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง^{๒๖} เป็นการคำนวณพื้นที่ของอาคารที่ล่องล้าแม่น้ำตามความเป็นจริง กรณีหนึ่ง แต่ถ้าวการปลูกสร้างอาคารได้ครอบคลุมพื้นที่สาธารณะ ซึ่งบุคคลอื่นไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะนั้นได้ ให้คำนวณพื้นที่ตามขอบเขตที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องล้าแม่น้ำนั้น ครอบคลุมทั้งหมด อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ปรากฏว่าสุขาภิบาลสิงหนครได้เรียกให้บริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด ชำระค่าตอบแทนเป็นรายปีตารางเมตรละ ๕ บาท รวมเป็นเงิน

^{๒๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๓, ข้างต้น

^{๒๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

๖๒๔,๐๐๐ บาท ดังนั้น ทางราชการจึงสมควรจะต้องตรวจสอบว่าสุขาภิบาลสิงหนครได้คำนวณพื้นที่ล่งลำน้ำถูกต้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ประการที่สอง ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า ในขณะที่ทำสัญญาบริหารและจัดการท่าเรือ กรมธนารักษ์ยังมิได้มีการคำนวณการเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ ดังนั้น เมื่อเป็นกรณีที่ทางราชการจะต้องเสียค่าตอบแทนรายปี กรมธนารักษ์จึงน่าจะจะต้องเจรจากับบริษัทเจ้าพระยาท่าเรือสากล จำกัด เพื่อปรับเปลี่ยนค่าธรรมเนียมและเงินส่วนแบ่งตาม “สัญญาการจัดการบริหารงาน”ต่อไป และประการที่สาม ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ยังอาจมีปัญหาในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการปลูกสร้างอาคารล่งลำน้ำแม่น้ำและบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องเสียค่าตอบแทนรายปีหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามาบริหารจัดการเอง ก็จะต้องมีการขออนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ดังนั้น ทางราชการจึงสมควรพิจารณาและวางระเบียบเป็นแนวปฏิบัติในเรื่องนี้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ก่อนที่จะมีปัญหาเกิดขึ้น

จึงขอเรียนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มาเพื่อทราบและดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๔