

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเสียค่าตอบแทนสิ่งล่วงล้ำแม่ข่ายในกรณีสะพานทำเทียบเรือ
ของบริษัท พี.ซี. สยามปิโตรเลียม จำกัด

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๕๐๑/๐๐๑๑๖๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมการปกครองแจ้งว่าได้รับการหารือจาก จังหวัดสงขลา กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขารูปช้าง ได้จัดเก็บค่าตอบแทนการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำแม่ข่ายจากบริษัท พี.ซี. สยามปิโตรเลียม จำกัด ซึ่งมีลักษณะเป็นสะพานทำเทียบเรือที่มีวัตถุประสงค์ในการขนถ่ายน้ำมันจากเรือบรรทุกน้ำมันขึ้นไปเก็บในถังและจำหน่ายให้กับผู้ซื้อ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขารูปช้าง โดยการแนะนำจากสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๔ (สงขลา) ได้เรียกเก็บค่าตอบแทนรายปีสำหรับการปลูกสร้างสะพานทำเทียบเรือจากบริษัท พี.ซี. เป็นสองเท่าของอัตราตามข้อ ๔ (๗) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ แต่ต่อมาสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๔ (สงขลา) ได้มีหนังสือแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลเขารูปช้างว่า ได้ตรวจพิจารณาและได้รับรายงานการใช้สะพานทำเทียบเรือของบริษัท พี.ซี. พร้อมทั้งได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า บริษัท พี.ซี. ควรได้รับการลดหย่อนค่าตอบแทนรายปีตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๖ (๒) โดยเสียค่าตอบแทนรายปี ตารางเมตรละ ๕ บาท ซึ่งจังหวัดสงขลา มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๔ (สงขลา) แต่กรมการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สะพานทำเทียบเรือของบริษัท พี.ซี. ต้องเสียค่าตอบแทนรายปีตามข้อ ๔ (๗) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ประกอบกับสะพานทำเทียบเรือดังกล่าวมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจของบริษัท พี.ซี. จึงต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเขารูปช้างเป็นสองเท่าของอัตราตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ วรรคหนึ่ง และข้อ ๔ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) จึงเห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเขารูปช้างได้เรียกเก็บค่าตอบแทนการอนุญาตปลูกสร้างสะพานทำเทียบเรือจากบริษัท พี.ซี. จำนวน ๒๖๐,๐๐๐ บาท เป็นการดำเนินการที่ขัดด้วยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ แล้ว กรมการปกครองจึงได้หารือกรมเจ้าท่าว่าความเห็นของกรมการปกครองนั้นถูกต้องหรือไม่อย่างไร

กรมเจ้าท่าได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครองและได้ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า บริษัท พี.ซี. ได้ใช้ทำเทียบเรือในการขนถ่ายน้ำมัน ซึ่งเป็นสินค้าของบริษัท พี.ซี. ดังนั้น กรมเจ้าท่าจึงเห็นว่าบริษัท พี.ซี. ควรได้รับลดหย่อนค่าตอบแทน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๐๕๐๘ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ความเห็นของกรมเจ้าท่าและกรมการปกครองจึงเป็นความเห็นที่แตกต่างกัน

โดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าและกรมการปกครอง ประกอบกับเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เพื่อให้การจัดเก็บค่าตอบแทนเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายซึ่งกรมเจ้าท่าจะได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. กรณีของบริษัท พี.ซี.ฯ จะเรียกเก็บค่าตอบแทนการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำอย่างไร

๒. กรณีทั่วไป มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำมีลักษณะใด เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องเสียค่าตอบแทนรายปีตามข้อ ๔ (๗) หรือข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องดังกล่าวแล้วได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) พิจารณา

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม (นายศิริวุฒ วัฒนารัตน์ นิตกร ๗ ว. และนายสืบสกุล ลีนิวา นิตกร ๖ ว.) ผู้แทนกรมเจ้าท่า (เรือตรี ปรีชา เพ็ชรวงค์ ผู้อำนวยการกองตรวจการขนส่งทางน้ำ นายสุชาญ ชันมะเวส นิตกร ๘ นายวีระศักดิ์ ดินโนเวช นิตกร ๗ นายเจตศักดิ์ จิโรภาส นักวิชาการขนส่ง ๖ ว. และนางสาวจิราภรณ์ เลิศมงคลนาม นิตกร ๕) และผู้แทนกรมการปกครอง (นายไชยยา สมถวิล เจ้าหน้าที่บริหารงานการคลัง ๗)

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วอาจสรุปความเป็นมาของเรื่องและมีความเห็นดังต่อไปนี้

(ก) ความเป็นมาของเรื่อง

ตามหนังสือของกรมเจ้าท่า ที่ คค ๐๕๐๑/๐๐๑๑๖๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ กรมเจ้าท่าขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย ๒ ประการ คือ ประการแรก กรณีของบริษัท พี.ซี.ฯ จะเรียกเก็บค่าตอบแทนการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำอย่างไร และ ประการที่สอง ในกรณีทั่วไป มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำที่มีลักษณะใด เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องเสียค่าตอบแทนรายปีตามข้อ ๔ (๗) หรือตามข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

ข้อเท็จจริงจากหนังสือดังกล่าวและจากเอกสารเพิ่มเติมที่เจ้าหน้าที่ส่งมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน

ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกรมเจ้าท่า และผู้แทนกรมการปกครอง อาจสรุปได้ดังนี้

๑. กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำและการเสียค่าตอบแทนรายปีสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ แต่เดิมพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้บัญญัติให้มีการควบคุมการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำเฉพาะในลำแม่น้ำเจ้าพระยาและเฉพาะในเขตมณฑลกรุงเทพฯ เท่านั้น โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำจะต้องมาขออนุญาตจากกรมเจ้าท่า (มาตรา ๑๑๗ เดิม)^๑ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ขยายหลักการในมาตรา ๑๑๗^๒ โดยกำหนดให้ผู้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำทั่วราชอาณาจักรจะต้องมาขออนุญาตจากกรมเจ้าท่า และในครั้งสุดท้ายคือ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขยายหลักการในมาตรา ๑๑๗^๓ อีกครั้งหนึ่ง โดยได้กำหนดให้ครอบคลุมถึงพื้นที่ชายหาดของทะเลภายในน่านน้ำไทยด้วย นอกจากนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้เพิ่มเติมมาตรา ๑๑๗ ทวิ^๔ กำหนดให้ผู้ได้รับ

^๑ มาตรา ๑๑๗ (พรบ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖) ภายในมณฑลกรุงเทพฯ ห้ามเป็นอันขาดมิให้ผู้ใดทำสิ่งที่เป็นการล่วงล้ำลำแม่น้ำเจ้าพระยา นอกจากได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหรือจากพนักงานผู้มีหน้าที่

^๒ มาตรา ๑๑๗ (พรบ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยป.ว. ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕) ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และได้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

^๓ มาตรา ๑๑๗ (พรบ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕) ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และได้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

^๔ มาตรา ๑๑๗ ทวิ (พรบ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕) ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องที่และประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ

อนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี พร้อมทั้งได้กำหนดกรณีที่มีเหตุสมควรให้ยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนรายปีสำหรับสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำได้ ทั้งนี้ โดยบัญญัติให้ออกกฏกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ (มาตรา ๑๑๗ วรรคสาม) และกำหนดอัตราค่าตอบแทนรายปีสำหรับสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ตลอดจนการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนรายปีด้วย (มาตรา ๑๑๗ ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสี่)

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการออกกฏกระทรวงตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ๒ ฉบับ โดยกฏกระทรวงฉบับแรก(กฏกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ออกตาม มาตรา ๑๑๗) เป็นกฏกระทรวงที่กำหนดลักษณะของอาคารฯ ที่อนุญาตให้ปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ(ข้อ ๔)^๔ และกฏกระทรวงฉบับที่สอง (กฏกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ.๒๕๓๗)ฯ ออกตาม

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฏกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงาน หรือบุคคลใดก็ได้

^๔ ข้อ ๔ (กฏกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ.๒๕๓๗)ฯ) ลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึง อนุญาตได้ มีดังต่อไปนี้

(๑) ทำเทียบเรือ

ก. ต้องมีโครงสร้างที่ไม่ทำให้ทิศทางการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลงมีช่องโปร่งระหว่างเสา ไม่น้อยกว่า ๓ เมตร

ข. พื้นทำเทียบเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของ ประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องไม่มีลักษณะเป็นแผ่นคอนกรีตปิดทึบตลอดให้มีช่องว่าง เพื่อให้แสงแดดส่องผ่านถึงพื้นน้ำได้ทำได้ และไม่มีสิ่งก่อสร้างอื่นใดบนพื้นทำเทียบเรือนอกจากสิ่งก่อสร้างที่ จำเป็นอันเป็นส่วนประกอบของทำเทียบเรือนั้น

ค. ปลายสุดของทำเทียบเรือต้องไม่เกินแนวน้ำลึกหน้าท่าเมื่อน้ำลงต่ำสุด ลึกกว่าอัตรา กินน้ำลึกเต็มที่ของเรือที่เข้าเทียบท่าตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงขนาดเรือและลักษณะภูมิประเทศ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน ๑ ใน ๓ ของความกว้างของแม่น้ำ

ง. ต้องสร้างตามแนวเขตที่ดินที่ผู้ขออนุญาตมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นแนว ตรงยื่นจากฝั่ง

จ. ทำเทียบเรือที่ผ่านชายหาดต้องไม่ปิดกั้นการที่ประชาชนจะใช้สอย หรือเดินผ่าน ชายหาด

(๒) สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ

ก. สะพานปรับระดับต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับโป๊ะเทียบเรือ มีราวลูกกรงที่แข็งแรงทั้ง สองด้าน และความลาดชันของสะพานต้องไม่มากกว่า ๑:๒ เมื่อน้ำลงต่ำสุด

ข. โป๊ะเทียบเรือต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรง ทนทาน และมีความปลอดภัยมีอัตราการ ลอยตัวสูงโดยเมื่อรับน้ำหนักสูงสุดแล้วพื้นของโป๊ะเทียบเรือต้องอยู่สูงจากระดับน้ำไม่น้อยกว่า ๔๐ เซนติเมตร และมีราวลูกกรงที่แข็งแรงทุกด้าน ยกเว้นด้านที่เรือเทียบและส่วนที่ต่อกับสะพานปรับระดับ

(๓) สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง

มาตรา ๑๑๗ ทวิ) เป็นกฎกระทรวงที่กำหนดอัตราการเสียค่าตอบแทนรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ซึ่งมีสาระสำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) วางเป็น “ข้อกำหนดทั่วไป” สำหรับการเสียค่าตอบแทนรายปี โดยแบ่งตามประเภทของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ (ข้อ ๔)^๖ (๒) กำหนด “ข้อยกเว้นการเสียค่าตอบแทนรายปี” สำหรับอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำบางประเภท (ข้อ ๕)^๗ และ (๓) กำหนด “กรณีลดหย่อนค่าตอบแทนรายปี” สำหรับสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำบางประเภท (ข้อ ๖)^๘

ก. ต้องมีโครงสร้างที่ไม่ทำให้ทิศทางการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลง

ข. ต้องมีความสูงและความกว้างของช่องลอดใต้สะพานตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อ ๔ (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ.๒๕๓๗)ฯ) ให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามสภาพและประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับตามอัตรา ดังต่อไปนี้

(๑) ท่อนหรือหลักผูกเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ ๑,๐๐๐ บาท

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำโดยตรง ตารางเมตรละ ๓๐๐ บาท

(๓) ท่าเทียบเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ ๒๕๐ บาท

(๔) ท่อนหรือหลักผูกเรือขนาดตั้งแต่ ๕๐๐ ตันกรอสขึ้นไป ตารางเมตรละ ๒๐๐ บาท

(๕) ท่อนหรือหลักผูกเรือขนาดต่ำกว่า ๕๐๐ ตันกรอส ตารางเมตรละ ๑๐๐ บาท

(๖) สถานที่สำหรับจอดและเทียบเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ ๕๐ บาท

(๗) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำนอกเหนือจาก (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) ตารางเมตรละ ๕๐ บาท

ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดตามวรรคหนึ่งที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของอัตราในวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดตามวรรคหนึ่งถูกปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาต ให้ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองเสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราในวรรคหนึ่ง

^๗ ข้อ ๕ (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ.๒๕๓๗)ฯ) ให้ผู้รับอนุญาตได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังต่อไปนี้

(๑) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแล้วแต่กรณี ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่รัฐวิสาหกิจหรือองค์การอื่นของรัฐ ปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้

(๓) หลักผูกเรือหรือท่าเทียบเรือที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประกอบกิจการประมงโดยเฉพาะตลอดจนเครื่องมือทำประมงทุกชนิด

(๔) ท่อสูบน้ำเข้า-ออกที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อการเกษตรหรือใช้ในที่อยู่อาศัย

(๕) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ประกอบศาสนกิจโดยเฉพาะ

(๖) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อการสาธารณสุขโรค

^๘ ข้อ ๖ (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ.๒๕๓๗)ฯ) ให้ผู้รับอนุญาตได้รับลดหย่อน

๒. แนวทางปฏิบัติสำหรับกรมเจ้าท่าในการเสียค่าตอบแทนรายปี ในการชี้แจงข้อเท็จจริง ผู้แทนกรมเจ้าท่าได้ให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อกรมเจ้าท่าได้อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ กรมเจ้าท่าจะมี “แผนที่แนบท้ายใบอนุญาต” ให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ เพื่อแสดงรายละเอียดของที่ตั้งและพื้นที่ตั้ง รวมทั้งได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไว้ด้วย และสำหรับการเสียค่าตอบแทนรายปีนั้น ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องยื่น “แบบ” เพื่อเสียค่าตอบแทนรายปีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในวรรคสองของข้อ ๒^๙ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ โดยในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ตรวจสอบเองว่า การเสียค่าตอบแทนรายปีของผู้ได้รับอนุญาตนั้นถูกต้องตรงตามอัตราที่กฎกระทรวงกำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งจะต้องตรวจสอบด้วยว่าผู้ได้รับอนุญาตได้ใช้ประโยชน์จากสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำตรงตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุญาตหรือไม่ด้วย โดยพิจารณาจาก “แผนที่แนบท้ายใบอนุญาต” ที่กรมเจ้าท่าออกให้

๓. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีของบริษัท พี.ซี. สยามปิโตรเลียม จำกัด ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) กรมเจ้าท่าได้ส่งเอกสารเกี่ยวกับบริษัท พี.ซี. มาประกอบการพิจารณาเพิ่มเติม ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า บริษัท พี.ซี. ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๓^{๑๐} โดยมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือ เพื่อประกอบธุรกิจการขนส่งและขนถ่ายสินค้าและคนโดยสาร และประกอบกิจการคลังน้ำมัน คลังแก๊ส ขนส่งน้ำมันและแก๊ส รวมทั้งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่น ๆ ทุกชนิด และบริษัท พี.ซี. ได้รับใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำซึ่งเป็นท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน ๕๐๐ ตันกรอสส์ เมื่อ

ค่าตอบแทนโดยเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตารางเมตรละ ๕ บาทสำหรับการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่พักอาศัย สะพานทางเดิน หรือศาลาท่าน้ำ

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสารทางน้ำ

(๓) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่รัฐวิสาหกิจปลูกสร้างขึ้นเพื่อหารายได้

^๙ ข้อ ๒ (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ) ให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีทุกปีตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้รับอนุญาตซึ่งปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับ ให้เสียค่าตอบแทนสำหรับปีแรกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับ สำหรับปีต่อไปให้เสียค่าตอบแทนไม่เกินวันที่ครบกำหนดรอบปีนับแต่วันที่เสียค่าตอบแทนในปีแรก

(๒) ผู้รับอนุญาตซึ่งปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำภายหลังวันที่กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับ ให้เสียค่าตอบแทนในวันที่ได้รับอนุญาต สำหรับปีต่อไปให้เสียค่าตอบแทนไม่เกินวันที่ครบกำหนดรอบปีนับแต่วันดังกล่าว

การยื่นคำขอเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ให้ใช้แบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด

^{๑๐} หนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๔๒๔๙/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒

วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๔^{๑๑} และต่อมาได้รับใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเพื่อสร้างทำเทียมเรือขนาดเกินกว่า ๕๐๐ ตันกรอสส์ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๕^{๑๒} โดยขยายทำเทียมเรือให้เหมาะสมกับขนาดของเรือที่เข้ามาจอดเทียบท่า และบริษัท พี.ซี.ฯ ได้ดำเนินการขนถ่ายน้ำมันขึ้นเก็บในถังน้ำมันบนบกซึ่งมีขนาดบรรจุประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ลิตร เพื่อจำหน่ายในเขตพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทย อันเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากกว่าทางรถยนต์ เนื่องจากสามารถขนถ่ายได้คราวละมาก ๆ

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๔ (สงขลา) ปรากฏว่า มีเรือบรรทุกน้ำมันเข้าเทียบท่าเรือและขนถ่ายน้ำมันในเขตท่าเทียบเรือดังกล่าวจริง ดังนั้นสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๔ (สงขลา) ซึ่งเดิมเคยมีความเห็น^{๑๓} ว่า บริษัท พี.ซี.ฯ ต้องเสียค่าตอบแทนรายปีสำหรับทำเทียมเรือเป็นสองเท่า จึงได้มีหนังสือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๔ (สงขลา)^{๑๔} ฉบับใหม่แจ้งไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลเขารูปช้างว่าเห็นสมควรให้บริษัท พี.ซี.ฯ ได้รับการลดหย่อนค่าตอบแทนรายปีตามข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ๖ โดยเสียค่าตอบแทนรายปีตารางเมตรละ ๕ บาท

(ข) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๔)

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่าตามปัญหาที่หารือเกี่ยวข้องกับกฎหมายดังต่อไปนี้

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

(๑.๒) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ข้อ ๔^{๑๗} (การกำหนดค่าตอบแทนรายปี) ข้อ ๕^{๑๘} (การยกเว้นค่าตอบแทนรายปี) และข้อ ๖^{๑๙} (การลดหย่อน

^{๑๑} ใบอนุญาตให้กระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ใบอนุญาตเลขที่ ๒๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๔

^{๑๒} ใบอนุญาตให้กระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ใบอนุญาตเลขที่ ๑๒/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๕

^{๑๓} หนังสือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๔ ที่ คค ๐๕๑๕/๐๐๓๔ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๒ ลงนามโดยนายพิทยา สร้อยทอง เจ้าท่าภูมิภาคที่ ๔ ถึงประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขารูปช้าง

^{๑๔} หนังสือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๔ (สงขลา) ที่ คค ๐๕๑๕/๐๖๐๗ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๒ ลงนามโดยนายพิทยา สร้อยทอง เจ้าท่าภูมิภาคที่ ๔ ถึงประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขารูปช้าง

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

คำตอบแทนรายปี)

(๒) การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๔)

ในเรื่องนี้ กรมเจ้าท่าได้หารือปัญหาข้อกฎหมาย ๒ ประการ คือ ประการแรก กรณีของบริษัท พี.ซี.ฯ จะเรียกเก็บคำตอบแทนการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำอย่างไร และ ประการที่สอง กรณีทั่วไป จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำที่มีลักษณะอย่างไร จึงจะเป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องเสียคำตอบแทนรายปีตามข้อ ๔ (๗) และมีลักษณะอย่างไร จึงจะเสียคำตอบแทนรายปีโดยได้รับการลดหย่อนตามข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖

โดยที่ข้อหารือประการแรก เป็นการหารือเฉพาะกรณี คือ หารือกรณีที่มีปัญหาสำหรับกรณีการเสียคำตอบแทนรายปีสำหรับท่าเทียบเรือของบริษัท พี.ซี.ฯ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๔) จึงจะวินิจฉัยข้อหารือประการที่สอง ซึ่งเป็นการหารือเกี่ยวกับ “หลักเกณฑ์ทั่วไป” ของการเสียคำตอบแทนรายปีอันเป็นสาระสำคัญตามกฎหมายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ๑ ก่อน

(๒.๑) ในปัญหาประการแรก (ข้อหารือประการที่สอง) หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำ ต้องมีลักษณะอย่างไรจึงจะเป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องเสียคำตอบแทนรายปีตามข้อ ๔ (๗) และมีลักษณะอย่างไร จึงจะเป็นกรณีที่ต้องเสียคำตอบแทนโดยได้รับการลดหย่อนตามข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖

ในเบื้องต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า เมื่อพิจารณาการกำหนดอัตราคำตอบแทนรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำประเภทต่าง ๆ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ๑ ที่ระบุไว้ในข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ แล้ว จะเห็นได้ว่า ข้อ ๔ ของกฎกระทรวงดังกล่าว จะเป็นการกำหนดที่มีลักษณะเป็น “ข้อกำหนดทั่วไป” สำหรับการเสียคำตอบแทนการได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำให้แก่ทางราชการ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนด “ข้อยกเว้น” สำหรับข้อ ๔ (ข้อกำหนดทั่วไป) นี้ไว้ ๒ กรณี คือ “กรณียกเว้นคำตอบแทนรายปี” ตามข้อ ๕^{๙๙} ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียคำตอบแทนรายปี และ “กรณีลดหย่อนคำตอบแทนรายปี” ตามข้อ ๖^{๑๐๐} ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตจะได้รับการลดคำตอบแทนรายปีลงเหลือตารางเมตรละ ๕ บาท

ดังนั้น ในการที่จะเข้าใจ “หลักเกณฑ์ทั่วไป” ของการเสียคำตอบแทนตามข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ๑ จึงมีข้อพิจารณาเป็น ๒ ประการ

^{๙๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๐๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๐๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

ดังนี้

ในประการแรก เมื่อได้พิจารณาเฉพาะความในข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งเป็น “ข้อกำหนดทั่วไป” ของการเสียค่าตอบแทนให้แก่ทางราชการแล้ว จะเห็นได้ว่า ข้อ ๔ ได้กำหนด “ประเภท” ของอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำที่จะต้องเสียค่าตอบแทนรายปี โดยมีข้อความที่ระบุลักษณะของอาคารฯ ไว้โดยชัดแจ้งตั้งแต่ (๑) ถึง (๖) ของข้อ ๔ เช่น กำหนดว่า เป็น “ทุนหรือหลักผูกเรือสำราญและกีฬา” “อาคารที่มีได้ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำโดยตรง” “ท่าเทียบเรือสำราญและกีฬา” “ทุนหรือหลักผูกเรือขนาดตั้งแต่ ๕๐๐ ตันกรอสส์ขึ้นไป” “ทุน หลักผูกเรือหรือท่าเทียบเรือ ฯลฯ” เป็นต้น แต่ใน (๗) ของข้อ ๔ ดังกล่าวได้มีข้อความที่แตกต่างออกไป โดย (๗) ได้ระบุไว้เป็นกรณีทั่วไปไว้ว่า “อาคารหรือสิ่งอื่นใดฯ ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ใน (๑) ถึง (๖)” ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่จะอยู่ในความหมายของ (๗) นี้ คืออาคารทั่วไปที่ไม่อยู่ในลักษณะของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ระบุไว้ใน (๑) ถึง (๖) ของข้อ ๔ ข้างต้น

ในประการที่สอง ถ้าหากจะนำสาระของข้อ ๔ (ข้อกำหนดทั่วไป) ไปพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อ ๕ (การยกเว้นค่าตอบแทน) กับข้อ ๖ (การลดหย่อนค่าตอบแทน) แล้ว จะเห็นได้ว่า ทั้งข้อ ๕ และข้อ ๖ เป็นข้อกำหนดที่เป็น “ข้อยกเว้น” ของข้อ ๔ ซึ่งเป็นข้อกำหนดทั่วไป ฉะนั้น ในการทำความเข้าใจความหมายของกฎกระทรวง จะต้องถือว่า เมื่อพิจารณาเห็นว่ากรณีใดเข้าข่ายที่เป็น “ข้อยกเว้น” ของข้อ ๔ คือ เป็นกรณีตามข้อ ๕ (การยกเว้นค่าตอบแทน) หรือเป็นกรณีตามข้อ ๖ (การลดหย่อนค่าตอบแทน) แล้ว กรณีดังกล่าวก็จะไม่อยู่ในขอบเขตข้อกำหนดของข้อ ๔ ซึ่งเป็นข้อกำหนดทั่วไป

ดังนั้น จากข้อพิจารณาทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ “หลักเกณฑ์ทั่วไป” สำหรับการเสียค่าตอบแทนรายปีตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) อาจสรุปได้ดังนี้ ถ้าพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า “กรณีที่เป็นปัญหา” มิได้เข้ากรณียกเว้นตามข้อ ๕ (การยกเว้นค่าตอบแทน) หรือตามข้อ ๖ (การลดหย่อนค่าตอบแทน) แล้ว ในกรณีนั้น ผู้ปลูกสร้างอาคารฯ ก็จะต้องเสียค่าตอบแทนรายปีเต็มจำนวนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (ข้อกำหนดทั่วไป) และถ้าพิจารณาต่อไปในข้อ ๔ และเห็นว่า กรณีที่เป็นปัญหาไม่เข้ากรณีที่จะต้องเสียค่าตอบแทนตามอัตราที่กำหนดในข้อ ๔ (๑) ถึง (๖) ผู้ปลูกสร้างอาคารฯ ก็จะต้องเสียค่าตอบแทนตามอัตราที่กำหนดในข้อ ๔ (๗) ฉะนั้น กรณีที่จะเข้าอยู่ในขอบเขตของข้อ ๔ (๗) จึงเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขในลำดับสุดท้าย

(๒.๒) ปัญหาประการที่สอง (ข้อหาหรือประการแรก) ที่ว่า กรณีสะพานท่าเทียบเรือของบริษัท พี.ซี.สยามปิโตรเลียม จำกัด จะเรียกเก็บค่าตอบแทนการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำอย่างไร นั้น

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาก็คือ อาคารหรือสิ่งอื่นใดของบริษัท พี.ซี.ฯ ในปัญหาที่หาหรือมานี้ จะอยู่ในความหมายของข้อใด (ข้อ ๔ หรือข้อ ๕ หรือข้อ ๖) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ

เป็นที่แน่ชัดตามข้อเท็จจริงว่า อาคารและสิ่งปลูกสร้างของบริษัท พี.ซี.ฯ นี้ ได้ใช้

ประโยชน์เพื่อการขนส่งสินค้าทางน้ำ ซึ่งเป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ (๒) ซึ่งระบุว่า “(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำ ที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสารทางน้ำ”

ปัญหามีอยู่ว่า แม้ว่าอาคารฯ ที่บริษัท พี.ซี.ฯ ปลูกสร้างขึ้นได้ใช้ขนส่งสินค้าจริง แต่ถ้าสินค้านั้นเป็นสินค้าของตนเอง (โดยมิได้เปิดให้ใช้เพื่อสาธารณะ) อาคารดังกล่าวจะอยู่ในขอบเขตความหมายของข้อ ๖ (๒) นี้ หรือไม่

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๔)เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาสาระของข้อ ๕ และข้อ ๖ ซึ่งเป็น “ข้อยกเว้น” ของข้อ ๔ (ข้อกำหนดทั่วไป) ของกฎกระทรวงแล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีต่างๆ ที่กฎกระทรวงนำมาระบุไว้ในข้อ ๕ (การยกเว้นค่าตอบแทน) และข้อ ๖ (การลดหย่อนค่าตอบแทน) จะมี “หลักเกณฑ์” สำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก เป็นกรณีที่ยกเว้นหรือลดหย่อนให้ โดยพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ “การเป็นเจ้าของผู้ปลูกสร้างอาคาร” เช่น เป็นอาคารที่ปลูกสร้างโดยกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร (ข้อ ๕ (๑๑)) หรือเป็นอาคารที่รัฐวิสาหกิจหรือองค์การอื่นของรัฐปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้(ข้อ ๕ (๒)) หรือเป็นอาคารที่รัฐวิสาหกิจปลูกสร้างเพื่อหารายได้ (ข้อ ๖ (๓)) และประการที่สอง เป็นกรณีที่ยกเว้นหรือลดหย่อนให้ โดยพิจารณาถึงหลักเกณฑ์จาก “ลักษณะของการใช้ประโยชน์ของอาคาร” เช่น เป็นหลักผูกเรือที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประกอบกิจการประมง(ข้อ ๕ (๓)) หรือเป็นท่อบสูบน้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อการเกษตร (ข้อ ๕ (๔)) หรือเป็นอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ประกอบศาสนกิจโดยเฉพาะ (ข้อ ๕ (๕)) หรือเป็นอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อการสาธารณสุขโรคฯ (ข้อ ๕ (๖)) หรือเป็นที่พักอาศัย สะพาน ท่อน้ำ ฯลฯ (ข้อ ๖ (๑)) หรือเป็นอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าและคนโดยสารทางน้ำ(ข้อ ๖ (๒)) เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรณีอาคารหรือสิ่งอื่นใดฯ ที่ปลูกสร้างขึ้นตามข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ เป็นกรณีที่กฎกระทรวงกำหนดขึ้นโดยหลักเกณฑ์ตาม “ลักษณะของการใช้ประโยชน์ของอาคาร” คือ อาคารที่ใช้ในการขนส่งสินค้า โดยกฎกระทรวงมิได้มีข้อกำหนดว่า อาคารที่จะได้รับการลดหย่อนนั้นจะต้องเป็นอาคารของผู้ใด และมีได้มีข้อกำหนดว่า “สินค้า” ที่ใช้ขนส่งในอาคารดังกล่าวต้องมีใช่เป็นสินค้าของตนเองจึงจะได้รับการลดหย่อน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารดังกล่าวได้ใช้เพื่อขนส่ง”สินค้า” แล้ว อาคารนั้นก็จะได้รับการลดหย่อนค่าตอบแทน

การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ให้ความสำคัญแก่การขนส่งสินค้าฯ โดยไม่คำนึงถึงว่า “สินค้า” นั้นจะเป็นของเจ้าของอาคารหรือไม่ อาจเป็นเพราะว่ากฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมิได้มีความประสงค์ที่จะให้อาคารที่ปลูกสร้างล่วงล้ำแม่น้ำที่ใช้ขนส่งสินค้าต้องเสีย “ค่าตอบแทน” ตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวโดยเต็มอัตราตามข้อ ๔ ซึ่งจะทำให้ราคาสินค้าต้องเพิ่มขึ้นอันเป็นภาระแก่ประชาชนที่ใช้สินค้าฯ และนอกจากนั้นแม้ในข้อ ๔ (๒) ซึ่งเป็นข้อกำหนดทั่วไปในการเรียกเก็บค่าตอบแทนนั้นเอง ก็ได้กำหนดไว้ว่า “(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใด ล่วงล้ำแม่น้ำ ซึ่งมีได้ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำโดยตรง ให้เก็บตารางเมตรละ ๓๐๐ บาท” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้อความดังกล่าวในข้อ ๔ (๒) นี้ เป็นข้อกำหนดที่ยกเว้นไว้สำหรับ “การขนส่งทางน้ำ (โดยตรง)” มิให้ต้องเสียค่าตอบแทนเต็มจำนวน (ตารางเมตรละ ๓๐๐ บาท) และ

เป็นข้อความที่สอดคล้องกับสาระในข้อ ๖ (๒) ที่กำหนดให้มีการลดหย่อนค่าตอบแทนสำหรับอาคารที่ปลูกสร้างเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสารทางน้ำ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงมีความเห็นว่า สะพานท่าเทียบเรือของบริษัท พี.ซี.ฯ (แม้จะใช้สำหรับ “ขนส่งสินค้า” ของบริษัทเอง) ย่อมอยู่ในความหมายของข้อ ๖ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ โดยบริษัท พี.ซี.ฯ ได้รับลดหย่อนค่าตอบแทนโดยเสียค่าตอบแทนรายปีตารางเมตรละ ๕ บาท มิใช่ต้องเสียค่าตอบแทนรายปีเต็มตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๗)

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๔