

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม
การใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี มีหนังสือด่วนมาก ที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดเขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งโดยสภาพการบังคับใช้ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเป็นผลให้เขตท่าเรือศรีราชาครอบคลุมไปถึงอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีประสบปัญหาในการบังคับใช้กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) พระพุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำต่อเที่ยวสำหรับเรือเดินต่างประเทศเข้าในเขตท่าเรือศรีราชา เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีเรือเดินต่างประเทศที่ประสงค์จะเดินเรือเข้ามายังท่าเรือแหลมฉบังที่เป็นท่าปลายทางซึ่งท่าเรือแหลมฉบังนี้ในปัจจุบันได้มีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของเขตท่าเรือศรีราชาด้วย เป็นผลให้เรือลำดังกล่าวต้องรับภาระ ๒ ประการ กล่าวคือ ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕ และค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues) ตามข้อ ๑๐๑ ของประกาศการท่าเรือแห่งประเทศไทย เรื่องกำหนดอัตราค่าภาระของท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำและการเก็บค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues) ตามข้อเท็จจริงข้างต้นน่าจะมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนกัน แต่โดยที่เรื่องนี้เป็นกรณีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยตรง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาเพื่อจะได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕ ในกรณีเรือที่เข้ามายังท่าเรือแหลมฉบังที่ต้องเสียค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues) ตามประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ อยู่แล้วหรือไม่ เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องดังกล่าว และได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) พิจารณา

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม (นางสาววรภา อาระศิริ นิติกร ๖ว.) ผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (เรือตรีปรีชา เพ็ชรวงศ์ ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ นางจิราภรณ์ จันทรศิริ ผู้อำนวยการกองนิติการ นางสาวจิราภรณ์ เลิศมงคลนาม นิติกร ๗ว. นายเอกราช คันธโร เจ้าพนักงานตรวจท่า ๖ และนางสาวนิตา ดีสุดจิต นิติกร ๔) และผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย (นายวรพจน์ สุพรรณกุล รองผู้อำนวยการการทำเรือแห่งประเทศไทย และหม่อมหลวงพรพรม เทวกุล ผู้อำนวยการกองบัญชี) มาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง และมีความเห็นดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ ข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของปัญหา

จากหนังสือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ด่วนมาก ที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับเอกสารเพิ่มเติมที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี^๑ และการท่าเรือแห่งประเทศไทย^๒ ส่งมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) รวมทั้งคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย อาจสรุปข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของปัญหาได้ดังนี้

ข้อหาเรือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เกิดจากปัญหาของการใช้บังคับของพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กับพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (เดิม คือกรมเจ้าท่า) มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการใช้ “น่านน้ำไทย”^๓ ซึ่งหมายถึงบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจ

^๑ บันทึกสรุปประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ส่งมาเพิ่มเติมระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

^๒ หนังสือการทำเรือแห่งประเทศไทย ที่ กทท ๑๖๐๐/๐๖๐๕ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ส่งมาเพิ่มเติมระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

^๓ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

อธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้อำนาจตามความในมาตรา ๑๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ ออกกฎกระทรวงกำหนด “เขตท่าเรือศรีราชา” ขึ้น เพื่อทางราชการจะได้ควบคุมดูแลและจัดระเบียบการจราจรทางน้ำในบริเวณ “ท่าเรือศรีราชา” ตลอดจนเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยต่อการเดินเรือใน “น่านน้ำไทย” ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้ง “การทำเรือแห่งประเทศไทย” ให้เป็นรัฐวิสาหกิจ ดำเนินกิจการทำเรือโดยรับโอนกิจการทำเรือ^๕ จากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม อันได้แก่ ธุรกิจเกี่ยวกับท่าเรือ อยู่เรือ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบกับท่าเรือ และตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทำเรือ

ฯลฯ

ฯลฯ

“น่านน้ำไทย” หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยและในกรณีตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๑๙ ทวิ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หมายความว่ารวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแนวแม่น้ำลำคลองหรือทะเลอาณาเขตแห่งใดเป็นเขตท่าเรือและเขตจอดเรือ

(๒) กำหนดทางเดินเรือทั่วไปและทางเดินเรือในเขตท่าเรือนอกจากทางเดินเรือในเขต

ท่าเรือกรุงเทพฯ

^๕ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

^๖ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการทำเรือขึ้นเรียกว่า “การทำเรือแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการทำเรือจากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม

(๒) ประกอบและส่งเสริมกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน

(๓) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำเรือ

^๗ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การทำเรือแห่งประเทศไทย” หมายความว่า การทำเรือซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“กิจการทำเรือ” หมายความว่า ธุรกิจเกี่ยวกับท่าเรือ และให้หมายความรวมถึงอยู่เรือและกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบกับท่าเรือ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทย

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการของการทำเรือแห่งประเทศไทย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

“อาณาบริเวณ” หมายความว่า เขตซึ่งอยู่ในความควบคุม และการบำรุงรักษาของการทำเรือแห่งประเทศไทยทั้งทางบกและทางน้ำ

ได้ภายใน “อาณาบริเวณ” ซึ่งหมายถึงเขตทางบกและทางน้ำที่อยู่ในความควบคุมของการท่าเรือแห่งประเทศไทยตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ ทวิ^๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับ “ท่าเรือแหลมฉบัง” ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย อาณาบริเวณได้กำหนดขึ้นโดย “พระราชกฤษฎีกากำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตหีบ ๒๕๓๙” ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อาณาบริเวณ^๙ ของท่าเรือแหลมฉบังครอบคลุมพื้นที่ทางบก ได้แก่ เขตที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่เป็นท่าเรือแหลมฉบัง และพื้นที่ทางน้ำ ได้แก่ แนวเขตทะเลตามที่กำหนดไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา และการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ (๕)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศกำหนดอัตราภาระต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากเรือเดินทะเลที่เข้ามาจอดในท่าเรือแหลมฉบังไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๑๑}

^๘ มาตรา ๘ ทวิ อาณาบริเวณให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงอาณาบริเวณท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่นั้นให้ถือว่าเป็นส่วนแห่งพระราชกฤษฎีกา

^๙ มาตรา ๓ ให้กำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบังดังต่อไปนี้

(๑) ทางบก ได้แก่ เขตพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตหีบ และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

(๒) ทางน้ำ ได้แก่ ทะเล

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} มาตรา ๒๙ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๒ วรรคท้าย คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กระทำกิจการและวางข้อบังคับและระเบียบการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙

(๒) แต่งตั้ง ถอดถอน กำหนด เลื่อนขั้นหรือลดขั้นอัตราเงินเดือนที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ และหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งกระทำหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการ และกำหนดอัตราเงินเดือนของพนักงานอื่นของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

(๓) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการ

(๔) วางข้อบังคับกำหนดระเบียบปฏิบัติงานและระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย และกรณีอื่นทำนองเดียวกัน

(๕) กำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณ อัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือบริการและความสะดวกต่าง ๆ ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) นั้น ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรจะมอบหมายให้ผู้อำนวยการดำเนินการก็ได้

^{๑๑} ประกาศการท่าเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดอัตราค่าภาระของท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ประกาศ ณ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เป็นต้นไป)

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๒ เห็นควรให้ “กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี” เข้าควบคุม ดูแล จัดระเบียบจราจร และสภาวะแวดล้อมทางทะเลในบริเวณอ่าวศรีราชา เกาะสีชัง และรวมทั้งอาณาบริเวณทางน้ำของท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทยด้วย ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงได้ออกกฎกระทรวงกำหนดเขต “ท่าเรือศรีราชา” ขึ้นใหม่ (กฎกระทรวงกำหนดเขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕) โดยได้ยกเลิกกฎกระทรวงเดิม (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ. ๒๕๑๕)ฯ)

“เขตท่าเรือศรีราชา” ที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ ได้ครอบคลุมเขตท่าเรือศรีราชาเดิมเขตท่าเรือเกาะสีชัง และน่านน้ำบริเวณใกล้เคียง โดยได้ครอบคลุมไปถึงพื้นที่ทางทะเลซึ่งเป็น “อาณาบริเวณ (ทางน้ำ)” ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยด้วย โดยกฎกระทรวงกำหนดเขตท่าเรือศรีราชาดังกล่าวได้กำหนด “เขตจอดเรือ” “การจอดทอดสมอ” “เขตจอดกักเรือ” และ “ทางเดินเรือ” ในบริเวณเขตท่าเรือศรีราชาไว้ด้วย^{๑๒} ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้การเดินเรือ การจอดเรือ และการขนถ่ายสินค้าในบริเวณดังกล่าวเป็นไปโดยปลอดภัยและทำให้การควบคุมมลภาวะทางทะเลและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้นกระทรวงคมนาคมยังได้ออกกฎกระทรวงกำหนด “ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในเขตท่าเรือศรีราชา” ด้วย (กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจึงมีปัญหว่า “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ที่กระทรวงคมนาคมกำหนดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ กับ “ค่าภาระของท่าเรือแหลมฉบัง” ที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยกำหนดตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทยฯ จะมีการซ้ำซ้อนกันหรือไม่เพียงใด

ข้อเท็จจริงปรากฏด้วยว่า สมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพฯ (Bangkok Shipowners and Agents Association) ได้มีหนังสือ ที่ BSAA ๐๓๔/๒๐๐๓ ลงวันที่ ๑

^{๑๒} ข้อ ๒ เขตท่าเรือศรีราชา คือ

ด้านเหนือ- ตามแนวละติจูด ๑๓° ๑๓' ๐๐" เหนือ จากฝั่งไปทาง

ทิศตะวันตกจนถึงลองจิจูด ๑๐๐° ๔๗' ๓๐" ตะวันออก

ด้านใต้ - ตามแนวละติจูด ๑๓° ๐๐' ๐๐" เหนือ จากฝั่งไปทาง

ทิศตะวันตกจนถึงลองจิจูด ๑๐๐° ๔๗' ๓๐" ตะวันออก

ด้านตะวันตก - ตามแนวลองจิจูด ๑๐๐° ๔๗' ๓๐" ตะวันออก

ด้านเหนือจดละติจูด ๑๓° ๑๓' ๐๐" เหนือ

ด้านใต้จดละติจูด ๑๓° ๐๐' ๐๐" เหนือ

ข้อ ๓ เขตจอดเรือศรีราชา คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔ ทางเดินเรือสำหรับเรือกลขนาดเกินกว่า ๕๐๐ ตันกรอสส์ ในเขตท่าเรือศรีราชา คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

กรกฎาคม ๒๕๕๖^{๑๓} ถึงอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแจ้งข้อสงสัยว่า “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ตามกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเดียวกับ “ค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues)” ที่การทำเรือแห่งประเทศไทยเรียกเก็บอยู่ตามประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง อัตราค่าภาระฯ โดยสมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพฯ เห็นว่า “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” น่าจะมีความประสงค์เพื่อควบคุมการจอดและการจราจรเฉพาะเรือที่จอดทอดสมอบริเวณเกาะสีชังเท่านั้นโดยไม่ควรเรียกเก็บกับเรือที่เข้าเทียบท่าที่ทำเรือแหลมฉบัง ซึ่งอยู่ในความดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย และสมาคมฯ ได้ขอให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีพิจารณาแก้ไขข้อความในกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชาโดยให้ระบุอย่างชัดเจนว่า “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” จะใช้บังคับเฉพาะกับเรือที่จอดทอดสมอกกลางน้ำเท่านั้น และทางตัวแทนเรือจะได้ขอคืนเงินค่าธรรมเนียมที่ได้ชำระไปแล้วต่อไป

ส่วนที่ ๒ การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีประกอบกับข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว พร้อมทั้งพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(ก) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตท่าเรือศรีราชาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม

- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ (มาตรา ๑๒)^{๑๔} พร้อมด้วยกฎกระทรวงกำหนดเขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๒ฯ (ข้อ ๒ ข้อ ๓ และข้อ ๔)^{๑๕}

- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ (มาตรา ๑๐)^{๑๖} พร้อมด้วยกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๐ฯ (ข้อ ๑)^{๑๗}

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๑๖} มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมอันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^{๑๗} ข้อ ๑ ให้กำหนดค่าธรรมเนียมในเขตท่าเรือศรีราชา ดังต่อไปนี้

(ข) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตท่าเรือแหลมฉบังซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

- พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ (มาตรา ๔^๙ มาตรา ๘ ทวิ^๙ และมาตรา ๒๙^{๒๐}) และพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓ (มาตรา ๙)^{๒๑}

(๑) ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำต่อเที่ยวสำหรับเรือเดินต่างประเทศขาเข้า ให้เรียกเก็บตามขนาดของเรือ

(ก) ขนาดตั้งแต่ ๗๕๐ ตันกรอสส์ แต่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ตันกรอสส์ ให้คิดตันกรอสส์ ละ ๒๐ สตางค์

(ข) ขนาดเกิน ๒๐,๐๐๐ ตันกรอสส์ แต่ไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ ตันกรอสส์ ส่วนที่เกินให้คิดตันกรอสส์ละ ๑๐ สตางค์

(ค) ขนาดเกิน ๔๐,๐๐๐ ตันกรอสส์ขึ้นไป ส่วนที่เกินให้คิดตันกรอสส์ละ ๕ สตางค์

(๒) ค่าธรรมเนียมการขนถ่ายสินค้ากลางน้ำสำหรับเรือเดินต่างประเทศทั้งขาเข้าและขาออก ให้เรียกเก็บตามน้ำหนักของสินค้า

(ก) การขนถ่ายสินค้าเพื่อนำเข้า ตันละ ๖๐ สตางค์

(ข) การขนถ่ายสินค้าเพื่อส่งออก ตันละ ๒๐ สตางค์

(๓) ค่าธรรมเนียมการจอดทอดเรือกลางน้ำสำหรับเรือเดินต่างประเทศทั้งขาเข้าและขาออก ให้เรียกเก็บตามขนาดของเรือ ตันกรอสส์ละ ๑๐ สตางค์ต่อวัน

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๒๑} มาตรา ๙ ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถิ่นกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งทรมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือและออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบว่าด้วยความปลอดภัย การใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือ

(๕) กู้ยืมเงิน

(๖) ขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำภายในอาณาบริเวณ

(๗) ควบคุม ปรับปรุง และให้ความสะดวกและความปลอดภัยแก่กิจการท่าเรือและการเดินเรือภายในอาณาบริเวณ

(๘) กำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณ

(๙) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

- พระราชกฤษฎีกากำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ทำเรือแหลมฉบัง ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา ฯลฯ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกตามความใน มาตรา ๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓)^{๒๒}

- ประกาศการท่าเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดอัตราค่าภาระของ ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ออกตามความในมาตรา ๒๙ (๕) แห่ง พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๐๑)^{๒๓}

(ค) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการท่าเรือของเอกชน

(๑๐) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบกิจการท่าเรือและกิจการ อื่นภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ดังกล่าว จะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า ของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้

(๑๑) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๒๓} ข้อ ๑๐๑ ค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues)

เป็นค่าใช้ร่อน้ำ เครื่องหมายการเดินเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อความปลอดภัย ในการเดินเรือเข้า-ออกอาณาบริเวณ รวมทั้งค่าบริการใช้เรือรับเชื้อเพลิง และพนักงานในการผูกและปลดเชือกเรือ ที่เข้าและออกจากท่าเทียบเรือ ของเรือที่มีขนาดตั้งแต่ ๗๐๐ GRT ขึ้นไป เรียกเก็บเฉพาะเที่ยวขาเข้าในอัตรา ดังนี้

	บาท/GRT
๑๐๑.๑ เรือที่เข้ามาจอด ณ ท่าเรือเอกชน หรือ ณ ที่ทอดสมอ ซึ่งมีได้เข้ามาจอด ณ ท่าเทียบเรือ	๐.๕
๑๐๑.๒ เรือที่เข้ามาจอด ณ ท่าเทียบเรือ	
๑๐๑.๒.๑ เรือที่มีขนาด ๗๐๐-๒,๐๐๐ GRT	๓.๐
๑๐๑.๒.๒ เรือที่มีขนาดเกิน ๒,๐๐๐ GRT	๖.๐
เรือที่เข้ามาจอด ณ ท่าเรือเอกชนหรือที่จอดเรือเกินกว่า ๑ เที่ยวใน ๑ วัน เรียกเก็บค่า ภาระเรือเข้าท่าเพียงเที่ยวเดียว	
เรือที่เข้ามาจอด ณ ท่าเรือเอกชนหรือที่จอดเรือเกินกว่า ๑๐ เที่ยวในรอบเดือน (ถ้าเข้ามา เกินกว่า ๑ เที่ยวใน ๑ วัน นับเพียงเที่ยวเดียว) เรียกเก็บค่าภาระเรือเข้าท่าเที่ยวต่อไป ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของ อัตราที่กำหนดข้างต้น	
เรือที่ประสงค์จะชำระค่าภาระเรือเข้าท่าเป็นรายปี ต้องลงทะเบียนและชำระค่าภาระ ล่วงหน้าจำนวน ๑๒๐ เที่ยวต่อปี ตามอัตราที่กำหนดข้างต้น	
เรือราชการไทย เรือรบต่างประเทศ ได้รับยกเว้นค่าภาระนี้	

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ข้อ ๓ (๙)^{๒๔} และข้อ ๔^{๒๕})

- พระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งออกตามความในข้อ ๓ (๙) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ฯ (มาตรา ๓)^{๒๖}

(๒) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นประกอบด้วยความเห็นของสมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพฯ ตามหนังสือ ที่ BSAA ๐๓๔/๒๐๐๓ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า ปัญหาที่จะต้องพิจารณามีประเด็นว่า การเก็บ “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นการจำกัดเก็บที่ซ้ำซ้อนกับการเก็บ “ค่าภาระเรือเข้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๙๔ หรือไม่

แต่ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า มีความจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจในประเด็นเบื้องต้น ๒ ประการ คือ (๑) ความแตกต่างระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมาย ๒ ฉบับ และ (๒) ความแตกต่างระหว่าง “เขตท่าเรือศรีราชา” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ กับ “อาณาบริเวณ (ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย)” ตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทยฯ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงจะพิจารณาและให้ความเห็นเรียงตามลำดับประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) ประเด็นที่ ๑ เจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๑.๑) เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ตั้งกฏเป็นกฎหมายที่กำหนดให้กระทรวงคมนาคม และกรมการ

^{๒๔} ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๙) ให้กำหนดกระทรวงผู้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

^{๒๕} ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

^{๒๖} มาตรา ๓ ให้กิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีทำให้บริการในการจอดเทียบ บรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน

ขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี (กรมเจ้าท่า) มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลการใช้น่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า การกำหนดทางเดินเรือ เขตท่าเรือ เขตจอดเรือ^{๒๗} ท่าเลทอดจอดเรือ^{๒๘} หน้าที่ของนายเรือที่ต้องปฏิบัติในเวลาเรือเข้าเรือออกจากน่านน้ำไทย^{๒๙} รวมตลอดถึงการกำหนดเขตท่าเรือหรือน่านน้ำที่ต้องเดินเรือโดยมีผู้นำร่อง^{๓๐} การอนุญาตให้ใช้เรือและการควบคุมเรือ^{๓๑} การออกข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อความปลอดภัยในการใช้น่านน้ำ เช่น ข้อปฏิบัติเมื่อเรือมีสภาพที่อาจเป็นอันตราย^{๓๒} การวางทุ่นและการผูกจอดเรือ^{๓๓} ฯลฯ และในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บ “ค่าธรรมเนียม” ต่าง ๆ หลายประเภท^{๓๔} เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ ค่าธรรมเนียมการจอดทอดเรือ ค่าธรรมเนียมการตรวจเรือ ค่าธรรมเนียมประกาศการ เป็นต้น

ฉะนั้น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในฐานะที่เป็นรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือน่านน้ำไทย โดยกำหนดให้ส่วนราชการ

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๒๘} หมวดที่ ๓ ว่าด้วยท่าเลทอดจอดเรือ

^{๒๙} หมวดที่ ๒ ว่าด้วยหน้าที่นายเรือเมื่อเวลาเรือเข้ามาหรือออกจากน่านน้ำไทย

^{๓๐} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ การนำร่องนั้น ให้อยู่ในอำนาจและความควบคุมของรัฐบาลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่กรมเจ้าท่าสังกัดเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนั้น ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องต่อไปนี้ คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

๖) กำหนดเขตท่าหรือน่านน้ำใด ๆ ให้มีการนำร่อง โดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือของเทศบาลหรือหุ้นส่วนบริษัท หรือเอกชน ทำการนำร่องตลอดถึงวางข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องการนั้น

^{๓๑} ภาคที่ ๒ ข้อบังคับสำหรับออกใบอนุญาตการใช้และการควบคุมเรือกำปั่นและเรือเล็กต่าง ๆ

^{๓๒} หมวดที่ ๖ ว่าด้วยข้อบังคับเบ็ดเตล็ด (ง) ว่าด้วยเรือที่เป็นอันตรายลง ฯลฯ

^{๓๓} หมวดที่ ๖ ว่าด้วยข้อบังคับเบ็ดเตล็ด (ฆ) ว่าด้วยทุ่นและเครื่องสำหรับผูกจอดเรือ

^{๓๔} เช่น มาตรา ๘ ค่าธรรมเนียมการอนุญาตที่ต้องออกเป็นหนังสือ มาตรา ๑๐ ค่าธรรมเนียมอันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย มาตรา ๑๑๓ ค่าธรรมเนียมการวางทุ่นหรือเครื่องสำหรับผูกจอดเรือ มาตรา ๑๑๔ ค่าธรรมเนียมการจอดทอดสมอเรือเพื่อเป็นทุ่น มาตรา ๑๓๗ ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตการใช้และการควบคุมเรือกำปั่นและเรือเล็กต่าง ๆ มาตรา ๑๔๓ ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตใบใหม่แทนใบอนุญาตฉบับเดิมที่หมดอายุ มาตรา ๑๔๕ ค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนชื่อบัญชีในทะเบียน มาตรา ๑๔๙ ค่าธรรมเนียมการออกสำเนาใบอนุญาต มาตรา ๑๕๔ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการเปลี่ยนชื่อเรือ มาตรา ๑๖๔ ทวิ ค่าธรรมเนียมสำหรับการเดินทางไปตรวจเรือนอกสถานที่ราชการ มาตรา ๑๖๕ ค่าธรรมเนียมการตรวจเรือตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ มาตรา ๒๑๒ ถึงมาตรา ๒๑๖ ค่าธรรมเนียมประกาศการ พุทธมหาย่องน้ำและโคมไฟ เป็นต้น

ของรัฐ คือกระทรวงคมนาคมและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี(กรมเจ้าท่า) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลครอบคลุมน่านน้ำไทยทั้งหมด

(๑.๒) เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยกิจการท่าเรือ ในปัจจุบันนี้มีกฎหมายที่กำหนดการควบคุมเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการท่าเรือแยกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ กิจการท่าเรือที่ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ (การทำเรือแห่งประเทศไทย) และกิจการท่าเรือที่ดำเนินการโดยเอกชน

(ก) พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งการทำเรือแห่งประเทศไทยขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจโดยกำหนดให้ “การทำเรือแห่งประเทศไทย” เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการท่าเรือและส่งเสริมกิจการท่าเรือ รวมทั้งดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการท่าเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ซึ่ง “กิจการท่าเรือ”^{๓๕} ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึงธุรกิจเกี่ยวกับท่าเรือ รวมทั้งอยู่เรือ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบกับท่าเรือ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการควบคุมดูแล ให้ความสะดวกลดภัยแก่กิจการท่าเรือและการเดินเรือที่จำกัดอยู่ภายในเขตที่กฎหมายกำหนดให้เป็น “อาณาบริเวณ” ของการทำเรือแห่งประเทศไทย เมื่อผู้ประกอบการเรือเดินทะเลได้นำเรือเข้ามาใช้บริการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ ได้กำหนดให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกเก็บ “ค่าภาระในการใช้ท่าเรือ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ” ตามอัตราที่กำหนดไว้^{๓๖}

(ข) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ กิจการท่าเรือเดินทะเลของเอกชนเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘^{๓๗} ประกอบกับข้อกำหนดของพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบถึงความปลอดภัยฯ พ.ศ. ๒๕๒๒

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดให้บุคคลที่จะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม^{๓๘} และในปัจจุบันได้มีเอกชนหลายราย^{๓๙}ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลที่อยู่ในบริเวณ “เขตท่าเรือศรีราชา” ตาม

^{๓๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๓๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๑, ข้างต้น

^{๓๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๔, ข้างต้น

^{๓๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๕, ข้างต้น

^{๓๙} ท่าเรือเดินทะเลของเอกชนในบริเวณเขตท่าเรือศรีราชา ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัท สยามซีพอร์ต เทอร์มินัลและคลังสินค้า จำกัด บริษัท เอสโซ่ แสตนด์บาย ประเทศไทย จำกัด (ชลบุรี) บริษัท ไทยออยล์ จำกัด บริษัท ศรีราชาฮาร์เบอร์ จำกัด (มหาชน) บริษัท ศรีราชาโซโล จำกัด และบริษัท ไทยพัลลิกพอร์ท จำกัด

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ เช่นเดียวกับการประกอบกิจการท่าเรือของท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่อยู่ใน “เขตท่าเรือศรีราชา”

ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ท้ายใบอนุญาตที่ออกตามพระราชกฤษฎีกา เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลตามพระราชกฤษฎีกา มีสิทธิเรียกเก็บเงินเพื่อตอบแทนการให้บริการต่างๆ ในกิจการท่าเรือได้ เช่น ค่าบริการเรือเข้าท่า ค่าบริการเรือลากจูงและค่าภาระการใช้ท่า เป็นต้น โดยค่าบริการเหล่านี้จะเรียกเก็บได้เฉพาะกับเรือเดินทะเลที่เข้าจอดเทียบท่าเรือของตน

(๒) ประเด็นที่ ๒ ความแตกต่างระหว่าง “เขตท่าเรือศรีราชา” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ กับ “อาณาบริเวณ (ของท่าเรือแหลมฉบัง)” ตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทยฯ

เมื่อได้ทราบความแตกต่างระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยกับกฎหมายว่าด้วยการท่าเรือแห่งประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า “เขตท่าเรือศรีราชา” ที่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ย่อมเป็นเขตพื้นที่ในน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของไทย ที่กำหนดไว้สำหรับให้ส่วนราชการของรัฐ (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งรวมทั้งการเก็บค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการใช้น่านน้ำไทยในลักษณะต่างๆ ด้วย ส่วน “อาณาบริเวณ (ของท่าเรือแหลมฉบัง)” ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ จะเป็นเขตพื้นที่ (ทั้งทางบกและทางน้ำ) ที่กำหนดไว้สำหรับให้รัฐวิสาหกิจ (การทำเรือแห่งประเทศไทย) เฉพาะเพื่อดำเนิน “กิจการท่าเรือ” และกิจการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบกับกิจการท่าเรือเท่านั้น

ดังนั้น แม้ว่าอาณาบริเวณของท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งมีทั้งทางน้ำและทางบก จะมีเขตทางน้ำทับซ้อนโดยเป็นส่วนหนึ่งของ “เขตท่าเรือศรีราชา” และแม้ว่าการท่าเรือแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจเก็บ “ค่าภาระ” สำหรับบริการในกิจการท่าเรือก็ตาม แต่การเก็บ “ค่าภาระ” ของการทำเรือแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจก็จะต้องถูกจำกัดโดยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทยฯ) กล่าวคือ ค่าภาระของการท่าเรือแห่งประเทศไทยจะต้องเป็นการเรียกเก็บเพื่อตอบแทนเฉพาะการบริการที่การทำเรือแห่งประเทศไทยจัดทำขึ้นในกิจการท่าเรือซึ่งต้องอยู่ภายในเขตควบคุมของการท่าเรือ (อาณาบริเวณ) เท่านั้น และการท่าเรือแห่งประเทศไทยไม่อาจก้าวล่วงไปเรียกเก็บในส่วนที่เป็นค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการใช้น่านน้ำไทยซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ (กระทรวงคมนาคมและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ที่ทำหน้าที่ให้แก่อำนาจรัฐ

กล่าวโดยทั่วไป ก็คือ ค่าภาระที่การทำเรือแห่งประเทศไทย (ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ย่อมถูกจำกัดโดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายในลักษณะเดียวกับสิทธิการเรียกเก็บค่าบริการของกิจการท่าเรือ

ของเอกชนที่ถูกจำกัดตามบทบัญญัติแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัตินั้นเอง

(๓) ประเด็นที่ ๓ “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ช้ำซ้อนกับ “ค่าภาระเรือเข้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ หรือไม่

เมื่อได้ทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายและเขตพื้นที่ของส่วนราชการ (กระทรวงคมนาคมและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) และของการทำเรือแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการทำเรือแล้ว ก็จะทำให้ความเข้าใจกับปัญหาเกี่ยวกับ “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” และ “ค่าภาระเรือเข้าท่า” ว่าจะซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ได้ดังนี้

“ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ที่กำหนดโดย “กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๔๔๕” ออกตามความในมาตรา ๑๐^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) พระพุทธศักราช ๒๔๔๑ ย่อมเป็นค่าธรรมเนียมที่รัฐเรียกเก็บในฐานะที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือน่านน้ำไทย มิใช่เป็นเงินที่เรียกเก็บเพราะการให้บริการกิจการทำเรือ และนอกจาก “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ดังกล่าวแล้วกฎกระทรวงฉบับนี้ยังได้กำหนดค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐเหนือน่านน้ำไทยในประการอื่นไว้ด้วย^{๔๑} เช่น ค่าธรรมเนียมการขนถ่ายสินค้ากลางน้ำ (สำหรับเรือเดินต่างประเทศทั้งขาเข้าและขาออก) และค่าธรรมเนียมการจอดทอดเรือกลางน้ำ (สำหรับเรือเดินต่างประเทศทั้งขาเข้าและขาออก) เป็นต้น

ส่วน “ค่าภาระเรือเข้าท่า” เป็นเงินที่การทำเรือแห่งประเทศไทยเรียกเก็บโดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการการทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ สำหรับกิจการทำเรือ^{๔๒} คือ ค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของการทำเรือแห่งประเทศไทย ฯลฯ โดยกิจการทำเรือนั้นจะต้องเป็นกิจการที่อยู่ใน “อาณาบริเวณ” (ทางบกและทางน้ำ) ของการทำเรือแห่งประเทศไทย ฯลฯ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๓๙ ด้วย ซึ่งตามประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๓๕ เรื่อง กำหนดอัตราค่าภาระของท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ได้กำหนดอัตรา “ค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues)”^{๔๓} โดยให้เป็นค่าใช้ร่อนน้ำ เครื่องหมายการเดินเรือ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือรวมทั้งค่าบริการใช้เรือรับเชื้อเพลิงและพนักงานในการผูกและปลดเชือก ฯลฯ

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า “ค่าภาระเรือเข้าท่า” ของการทำเรือแห่งประเทศไทยเป็นเงินที่การทำเรือแห่งประเทศไทยเรียกเก็บเพื่อการใช้บริการที่การทำเรือแห่งประเทศไทยจัดหาให้ใน “อาณาบริเวณ” ที่อยู่ในเขตควบคุมและการบำรุงรักษาของการทำเรือ ดังนั้น จึงไม่

^{๔๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

^{๔๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

^{๔๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๔๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๓, ข้างต้น

ซ้ำซ้อนกับ“ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ภายในเขตท่าเรือศรีราชาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่รัฐเรียกเก็บในฐานะที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือน่านน้ำไทย

ในประการสุดท้าย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า การที่สมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพฯ มีข้อสงสัยว่า การเรียกเก็บ “ค่าธรรมเนียมในการใช้น่านน้ำ”ของทางราชการจะมีลักษณะเดียวกันกับการเรียกเก็บ “ค่าภาระเรือเข้าท่า” ตามประกาศของการท่าเรือแห่งประเทศไทยนั้น อาจเป็นเพราะประกาศของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ได้รับความหมาย “ค่าภาระเรือเข้าท่า” (โดยมีคำแปลภาษาอังกฤษกำกับไว้ว่า “port dues”) ให้มีความหมายถึง “ค่าใช้ร่อนน้ำฯลฯ” ด้วย และ “ค่าใช้ร่อนน้ำ” มีความคล้ายคลึงกับ“ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงเห็นสมควรให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยพิจารณาแก้ไขประกาศดังกล่าวเสียใหม่ให้มีความหมายตรงกับความเป็นจริงตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายของการท่าเรือแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ คือ ค่าภาระที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยจัดหาให้ (ที่อยู่ภายใน “อาณาบริเวณ” ของท่าเรือแหลมฉบัง) เท่านั้น และนอกจากนั้น ก็ควรพิจารณาแก้ไขคำแปลภาษาอังกฤษของคำว่า “ค่าภาระเรือเข้าท่า” และ“ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ให้ตรงกับคำที่ใช้กันเป็นสากลด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๘