

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นค่าตอบแทนในการอนุญาต
ให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ □

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๕/๒๓๐๖ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ความว่า ด้วยกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือถึงกระทรวงคมนาคม ขอความอนุเคราะห์ให้พิจารณาออกกฎกระทรวงยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำบริเวณท่าเทียบเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้เคยพิจารณาแล้วว่า ยังไม่เป็นการสมควรที่จะยกเว้นค่าตอบแทนให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เนื่องจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้นำเอาสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของตนไปดำเนินการเพื่อหารายได้ ดังนั้น การเสียค่าตอบแทนในอัตราตารางเมตรละ ๕ บาท ซึ่งเป็นอัตราลดหย่อนที่ต่ำสุดแล้ว จึงถือว่าเป็นธรรมและเอื้อประโยชน์ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยอยู่แล้ว การที่จะยกเว้นค่าตอบแทนให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะเป็นข้ออ้างให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐขอยกเว้นค่าตอบแทนในลักษณะดังกล่าวบ้าง และจะมีผลกระทบต่อค่าตอบแทนสำหรับสิ่งล่วงล้ำลำน้ำซึ่งเป็นรายได้ของหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐที่จะเอาไว้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับบำรุงท้องถิ่นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม กระทรวงอุตสาหกรรมได้ขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาทบทวนการออกกฎกระทรวงยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำบริเวณท่าเทียบเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๑๗ ทวิ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีมีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้” ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นค่าตอบแทนให้หน่วยงานได้ แต่จะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควร อีกทั้งยังมีประเด็นข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาว่า การออกกฎกระทรวงในกรณีนี้สามารถให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังได้หรือไม่ เพราะการออกกฎกระทรวงย้อนหลังเพื่อยกเว้นค่าตอบแทนให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แต่อีกทางหนึ่งจะทำให้เทศบาลเมืองมาบตาพุดไม่ได้รับค่าตอบแทน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่หน่วยงานทั้งสองฝ่ายและเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการต่อไป กรมการขนส่งทางน้ำและ

พาณิชย์นาวิจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ความเห็นในทางกฎหมายก่อนที่
กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวิและกระทรวงคมนาคมจะได้พิจารณาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทน
กระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวิ) และ
ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด
ข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะอาศัยอำนาจตามความใน
มาตรา ๑๑๗ ทวิ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖
ออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดเป็นรายกรณี
นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการ
ยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนเป็นกรณีทั่วไป ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ปัจจุบันได้มีการ
ใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑๗
ทวิ^๑ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖
ซึ่งได้กำหนดให้การปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำในลักษณะใดที่จะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่ทาง
ราชการ^๒ และได้กำหนดในเรื่องการยกเว้นและการลดหย่อนค่าตอบแทนในการอนุญาตให้

^๑ มาตรา ๑๑๗ ทวิ ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ ต้องเสีย
ค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท
และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสอง
เท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไป
ตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องที่และประโยชน์ที่ผู้
ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล
องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี
ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้
หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้

^๒ ข้อ ๔ ให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามสภาพและประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้าง
หรือผู้ครอบครองพึงได้รับตามอัตรา ดังต่อไปนี้

(๑) ท่อนหรือหลักผูกเรือสำราญและกีฬา	ตารางเมตรละ	๑,๐๐๐ บาท
(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ซึ่งมีได้ ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำโดยตรง	ตารางเมตรละ	๓๐๐ บาท
(๓) ท่าเทียบเรือสำราญและกีฬา	ตารางเมตรละ	๒๕๐ บาท
(๔) ท่อนหรือหลักผูกเรือขนาดตั้งแต่ ๕๐๐ ตันกรอสส์ขึ้นไป	ตารางเมตรละ	๒๐๐ บาท

ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไว้โดยกำหนดประเภทของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ผู้รับอนุญาตได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนไว้ในข้อ ๕^๓ และกำหนดการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่ผู้รับอนุญาตได้รับลดหย่อนค่าตอบแทนไว้ในข้อ ๖^๔ ซึ่งแม้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ ฯ จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเรียกเก็บ ยกเว้น หรือลดหย่อนค่าตอบแทนไว้เป็นการทั่วไปแล้ว แต่การที่มาตรา ๑๑๗ ทวิ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้” นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า การออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำให้แก่หน่วยงานหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะราย ก็สามารถดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ ฯ ฉะนั้น หาก

- | | | |
|--|-------------|---------|
| (๕) ท่อนหรือหลักผูกเรือขนาดต่ำกว่า
๕๐๐ ต้นกรอสส์ | ตารางเมตรละ | ๑๐๐ บาท |
| (๖) สถานที่สำหรับจอดและเทียบเรือ
สำราญและกีฬา | ตารางเมตรละ | ๕๐ บาท |
| (๗) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ
นอกเหนือจาก (๑) (๒) (๓) (๔) (๕)
และ (๖) | ตารางเมตรละ | ๕๐ บาท |

ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดตามวรรคหนึ่งที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของอัตราในวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดตามวรรคหนึ่งถูกปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาต ให้ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองเสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราในวรรคหนึ่ง

^๓ ข้อ ๕ ให้ผู้รับอนุญาตได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งอื่นใด ดังต่อไปนี้

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

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่รัฐวิสาหกิจหรือองค์การอื่นของรัฐปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้

(๓) หลักผูกเรือหรือท่าเทียบเรือที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประกอบกิจการประมงโดยเฉพาะตลอดจนเครื่องมือทำประมงทุกชนิด

(๔) ท่อสูบน้ำเข้า-ออกที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อการเกษตรหรือใช้ในที่อยู่อาศัย

(๕) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ประกอบศาสนกิจโดยเฉพาะ

(๖) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อการสาธารณสุข

^๔ ข้อ ๖ ให้ผู้รับอนุญาตได้รับลดหย่อนค่าตอบแทนโดยเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตารางเมตรละ ๕ บาทสำหรับการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่พักอาศัย สะพานทางเดิน หรือศาลาท่าน้ำ

(๒) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสารทางน้ำ

(๓) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่รัฐวิสาหกิจปลูกสร้างขึ้นเพื่อหารายได้

กระทรวงคมนาคมประสงค์จะยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้แก่หน่วยงานหรือบุคคลใด ในลักษณะที่จะเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ฯ กระทรวงคมนาคมจะต้องดำเนินการโดยการแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ฯ เสียก่อน

ประเด็นที่สอง หากสามารถออกกฎกระทรวงตามข้อ ๑ ได้ กฎกระทรวงนั้นจะให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการให้กฎหมายมีผลใช้บังคับย้อนหลังได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)^๔ ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า โดยหลักทั่วไป การออกกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นการย้อนหลัง ย่อมกระทำไม่ได้เสมอ หากจำเป็นและสมควรที่จะต้องออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นคุณ โดยปกติย่อมกระทำได้ แต่วิธีการที่จะกำหนดให้กฎหมายมีผลย้อนหลังอย่างไรและเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาปัจจัย ผลดีและผลเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของกฎหมายในแต่ละเรื่อง และจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีด้วย ในกรณีตามข้อหาเรื่องนี้ โดยที่มาตรา ๑๑๗ ทวิ วรรคสาม^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติให้ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นตั้งอยู่ในเขต ดังนั้น ค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะตกเป็นของเทศบาลเมืองมาบตาพุดตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ^๗ การที่กระทรวงคมนาคมจะออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง แม้จะเป็นคุณแก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่จะไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ค้างชำระให้แก่ทางราชการ แต่ก็จะมีผลทำให้เทศบาลเมืองมาบตาพุดไม่ได้รับค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ค้างชำระ อันเป็นการกระทบต่อรายได้ของเทศบาลเมืองมาบตาพุด ในกรณีเช่นนี้ การจะออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลัง จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อรายได้ของเทศบาลเมืองมาบตาพุดที่มีสิทธิได้รับอยู่แล้วตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทบทวนข้อหาหรือกรณีการใช้บังคับประกาศกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๗๙ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๔๕)

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๑ ตอนที่ ๖๓ ก หน้า ๕๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๕๘