

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การยกเว้นค่าภาระตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

การทำเรือแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ กทท.๐๓๐๓/๒๐๔๑ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ และหนังสือ ที่ กทท.๐๓๐๓/๒๔๑๖ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายว่า คณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจลดหย่อนค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณ ค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของการทำเรือแห่งประเทศไทยให้ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ส่วนการยกเว้นค่าภาระดังกล่าวให้แก่ผู้ใช้บริการอาจกระทำได้โดยคณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทย ไม่กำหนดค่าภาระนั้นไว้ในอัตราค่าภาระของการทำเรือแห่งประเทศไทย แต่การยกเว้นจะต้องยกเว้นเป็นการทั่วไปมิใช่เป็นการเฉพาะราย^๑ นั้น

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว การทำเรือแห่งประเทศไทยขอหารือข้อกฎหมายในกรณีที่เป็นกรยกเว้นค่าภาระให้กับผู้ซึ่งมิใช่ผู้ใช้บริการโดยทั่วไป แต่เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ประกอบธุรกิจเพื่อหวังผลกำไร เช่น หน่วยงานของรัฐและองค์กรการกุศลซึ่งได้ขอยกเว้นค่าภาระในการฝากเก็บสิ่งของจากการทำเรือแห่งประเทศไทยเพื่อจะนำสิ่งของไปใช้ในกิจการสาธารณกุศลหรือนำไปใช้ในราชการ โดยกรณีดังกล่าวสืบเนื่องมาจากในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ ที่ได้มอบหมายให้หน่วยงานดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีพิบัติภัย (Tsunami) ใน ๖ จังหวัดภาคใต้ ซึ่งต่อมาสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสภากาชาดไทยได้มีหนังสือขอให้การทำเรือแห่งประเทศไทยพิจารณายกเว้นค่าภาระต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งของที่ได้รับบริจาคและนำเข้ามาโดยมีวัตถุประสงค์จะนำไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยดังกล่าว

การทำเรือแห่งประเทศไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๒ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้การทำเรือแห่งประเทศไทยชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ซึ่งขัดต่อนโยบาย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๒๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑ บันทึก เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๒๐๑/๒๑๒ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้บัญญัติว่าในการดำเนินการของการทำเรือแห่งประเทศไทยให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน จึงแสดงให้เห็นว่า นอกจากการทำเรือแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนด้วยและการทำเรือแห่งประเทศไทยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐยังจะต้องอยู่ภายใต้แนวทางการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนมติของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น หากการทำเรือแห่งประเทศไทยจะพิจารณายกเว้นค่าภาระต่างๆ ให้แก่ผู้ขอยกเว้นตามข้อหารือนี้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ ที่ให้คณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย จะสามารถกระทำได้หรือไม่และหากกระทำไม่ได้การทำเรือแห่งประเทศไทยจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม) และผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่การทำเรือแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งประการหนึ่งคือประกอบกิจการและส่งเสริมกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน^๒ ซึ่งในการดำเนินงานของการทำเรือแห่งประเทศไทยนั้น ได้รับการสนับสนุนทุนในการดำเนินงานส่วนหนึ่งจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงได้กำหนดให้มีการควบคุมและกำกับดูแลสำหรับการดำเนินงานของการทำเรือแห่งประเทศไทยในบางกรณีที่มีผลกระทบต่อรัฐหรือประชาชน^๓ โดยในส่วนของการ

^๒มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการทำเรือขึ้น เรียกว่า “การทำเรือแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการทำเรือจากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม

(๒) ประกอบและส่งเสริมกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน

(๓) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำเรือ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๒๙ ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๒๒ วรรคท้าย คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กระทำกิจการและวางข้อบังคับและระเบียบการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙

(๒) แต่งตั้ง ถอดถอน กำหนด เลื่อนขั้นหรือลดขั้นอัตราเงินเดือนที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญและหัวหน้าฝ่ายต่างๆ ซึ่งกระทำหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการ และกำหนดอัตราเงินเดือนของพนักงานอื่นของการทำเรือแห่งประเทศไทย

(๓) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการ

กำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณ อัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ที่มีการเรียกเก็บเพื่อตอบแทนบริการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยนั้น เป็นกรณีหนึ่งที่อาจมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐ^๔ และภาระในการใช้บริการของประชาชน มาตรา ๒๙(๕)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทยฯ จึงได้บัญญัติให้การกำหนดอัตราค่าภาระดังกล่าวของคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยจะต้องอยู่ภายในอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อให้รัฐจะได้ควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยในส่วนนี้

จากข้อหาหรือของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่ว่า การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินกิจการโดยอยู่ภายใต้แนวทางการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนมติของคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะพิจารณาเกี่ยวกับค่าภาระให้กับผู้ใช้บริการที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรการกุศลได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็น

(๔) วางข้อบังคับกำหนดระเบียบปฏิบัติงานและระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย และกรณีอื่นทำนองเดียวกัน

(๕) กำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณ อัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือบริการและความสะดวกต่างๆ ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๕ การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้ คือ

- (๑) สร้างท่าเรือขึ้นใหม่
- (๒) เลิกกิจการในท่าเรือซึ่งเปิดดำเนินการแล้ว
- (๓) เพิ่มหรือลดทุน
- (๔) กู้ยืมเงิน
- (๕) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓๙ รายได้จากการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้รับจากการดำเนินงานให้ตกเป็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทยสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ

รายได้ที่ได้รับนั้น ในปีหนึ่งๆ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินงาน ค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา เงินรางวัล และเงินสมทบกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์พนักงาน เงินสำรองธรรมดา เงินสำรองขยายงานและเงินลงทุนตามที่ได้รับความเห็นชอบตามความในมาตรา ๓๘ แล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

แต่ถ้ารายได้มีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายดังกล่าวนอกจากเงินสำรองธรรมดาและเงินสำรองขยายงานแล้ว และการท่าเรือแห่งประเทศไทยไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น ให้รัฐจ่ายเงินให้แก่การท่าเรือแห่งประเทศไทยเท่าจำนวนที่ขาด

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ว่า เนื่องจากการกำหนดอัตราค่าภาระของการทำเรือแห่งประเทศไทย^๖ นั้นจะต้องอยู่ภายในอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามที่มาตรา ๒๙(๕)^๗ ได้บัญญัติไว้และเมื่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย ไม่ได้ให้อำนาจการทำเรือแห่งประเทศไทยที่จะยกเว้นค่าภาระแก่ผู้ใดได้ การทำเรือแห่งประเทศไทยจึงไม่อาจพิจารณายกเว้นค่าภาระให้กับผู้ใช้บริการในกรณีนี้ได้ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรควบคุมและกำกับดูแลการทำเรือแห่งประเทศไทย อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙(๕) แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ พิจารณากำหนดในเรื่องของอัตราค่าภาระต่างๆ นี้ได้ว่าในการใช้บริการของการทำเรือแห่งประเทศไทยในกรณีดังกล่าว ควรให้มีการจัดเก็บค่าภาระในอัตราขั้นต่ำเพียงใด ทั้งนี้ ในการกำหนดอัตราค่าภาระสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรการกุศลนี้ จะต้องประกาศใช้สำหรับการใช้บริการของการทำเรือแห่งประเทศไทยในกรณีเดียวกันนั้นเป็นการทั่วไปมิใช่เป็นการเฉพาะราย ดังเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๘

^๖มาตรา ๙ ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการทำเรือ และออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) กำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น