

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม
การใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๕๕*

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดเขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งโดยสภาพการบังคับใช้ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเป็นผลให้เขตท่าเรือศรีราชาครอบคลุมไปถึงอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีประสบปัญหาในการบังคับใช้กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) พระพุทธศักราช ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำต่อเที่ยวสำหรับเรือเดินต่างประเทศขาเข้าในเขตท่าเรือศรีราชา เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีเรือเดินต่างประเทศที่ประสงค์จะเดินเรือเข้ามายังท่าเรือแหลมฉบังที่เป็นท่าปลายทางซึ่งท่าเรือแหลมฉบังนี้ในปัจจุบันได้มีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของเขตท่าเรือศรีราชาด้วย เป็นผลให้เรือลำดังกล่าวต้องรับภาระ ๒ ประการ กล่าวคือ ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๕๕ และค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues) ตามข้อ ๑๐๑ ของประกาศการท่าเรือแห่งประเทศไทย เรื่องกำหนดอัตราค่าภาระของท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำและการเก็บค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues) ตามข้อเท็จจริงข้างต้น น่าจะมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนกัน แต่โดยที่เรื่องนี้เป็นกรณีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตาม

* ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๔๐ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยตรง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อจะได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕ ในกรณีเรือที่เข้ามายังท่าเรือแหลมฉบังที่ต้องเสียค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues) ตามประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ อยู่แล้วได้หรือไม่ เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องดังกล่าว และได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) พิจารณา

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม (นางสาววารภา อาระศรินิตกร จว.) ผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (เรือตรีปรีชา เพ็ชรวงศ์ ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ นางจิราภรณ์ จันทศิริ ผู้อำนวยการกองนิติการ นางสาวจิราภรณ์ เลิศมงคลนาม นิตกร ๗ว. นายเอกราช คันธโร เจ้าพนักงานตรวจท่า ๖ และนางสาวนิตา ดีสุดจิต นิตกร 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 และการทำเรือแห่งประเทศไทย^๒ ส่งมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) รวมทั้งคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย อาจสรุปข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของปัญหาได้ดังนี้

ข้อหารือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เกิดจากปัญหาของการใช้บังคับของพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กับพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

^๑ บันทึกสรุปประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ส่งมาเพิ่มเติมระหว่างการศึกษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

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

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี (เดิม คือกรมเจ้าท่า) มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการใช้ “น่านน้ำไทย”^๓ ซึ่งหมายถึงบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ ออกกฎกระทรวง^๕ กำหนด “เขตท่าเรือศรีราชา” ขึ้น เพื่อทางราชการจะได้ควบคุมดูแลและจัดระเบียบการจราจรทางน้ำในบริเวณ “ท่าเรือศรีราชา” ตลอดจนเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความปลอดภัยต่อการเดินเรือใน “น่านน้ำไทย” ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้ง “การทำเรือแห่งประเทศไทย”^๖ ให้เป็นรัฐวิสาหกิจ ดำเนินกิจการทำเรือโดยรับโอนกิจการทำเรือ^๗ จากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม

^๓ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

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

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 กระทรวง

คมนาคม

(๒) ประกอบและส่งเสริมกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน

(๓) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำเรือ

^๗ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การทำเรือแห่งประเทศไทย” หมายความว่า การทำเรือซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“กิจการทำเรือ” หมายความว่า ธุรกิจเกี่ยวกับทำเรือ และให้หมายความรวมถึงอู่เรือและกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบกับทำเรือ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทย

(มีต่อหน้าถัดไป)

อันได้แก่ ธุรกิจเกี่ยวกับท่าเรือ อยู่เรือ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบกับท่าเรือ และตามพระราชบัญญัติดังกล่าว การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการท่าเรือได้ภายใน “อาณาบริเวณ” ซึ่งหมายถึงเขตทางบกและทางน้ำที่อยู่ในความควบคุมของการท่าเรือแห่งประเทศไทยตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๘ ทวิ^๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “ท่าเรือแหลมฉบัง” ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย อาณาบริเวณได้กำหนดขึ้นโดย “พระราชกฤษฎีกากำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๓๙” ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อาณาบริเวณ^๙ ของท่าเรือแหลมฉบังครอบคลุมพื้นที่ทางบก ได้แก่ เขตที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่เป็นท่าเรือแหลมฉบัง และพื้นที่ทางน้ำ ได้แก่ แนวเขตทะเลตามที่กำหนดไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา และการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ (๕)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

“อาณาบริเวณ” หมายความว่า เขตซึ่งอยู่ในความควบคุม และการบำรุงรักษาของการท่าเรือแห่งประเทศไทยทั้งทางบกและทางน้ำ

^๙ มาตรา ๘ ทวิ อาณาบริเวณให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงอาณาบริเวณท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่นั้นให้ถือว่าเป็นส่วนแห่งพระราชกฤษฎีกา

^{๑๐} มาตรา ๓ ให้กำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ดังต่อไปนี้

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

(๒) ทางน้ำ ได้แก่ ทะเล

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} มาตรา ๒๙ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๒ วรรคท้าย คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กระทำกิจการและวางข้อบังคับและระเบียบการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙

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

(๓) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการ

(๔) วางข้อบังคับกำหนดระเบียบปฏิบัติงานและระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานการท่าเรือแห่งประเทศไทย และกรณีอื่นทำนองเดียวกัน

(๕) กำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณ อัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือบริการ

(มีต่อหน้าถัดไป)

พ.ศ. ๒๔๙๔ ประกาศกำหนดอัตราภาวะต่างๆ ที่เรียกเก็บจากเรือเดินทะเลที่เข้ามาจอดในท่าเรือแหลมฉบังไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๑๐}

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 ได้ครอบคลุมเขตท่าเรือศรีราชาเดิม เขตท่าเรือเกาะสีชัง และน่านน้ำบริเวณใกล้เคียง โดยได้ครอบคลุมไปถึงพื้นที่ทางทะเลซึ่งเป็น “อาณาบริเวณ (ทางน้ำ)” ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยด้วย โดยกฎกระทรวงกำหนดเขตท่าเรือศรีราชาดังกล่าวได้กำหนด “เขตจอดเรือ” “การจอดทอดสมอ” “เขตจอดกักเรือ” และ “ทางเดินเรือ” ในบริเวณเขตท่าเรือศรีราชาไว้ด้วย^{๑๑} ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้การเดินเรือ การจอดเรือและการขนถ่ายสินค้าในบริเวณดังกล่าวเป็นไปโดยปลอดภัยและทำให้การควบคุมมลภาวะทางทะเลและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

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

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐)

และความสะดวกต่างๆ ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) นั้น ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรจะมอบหมายให้ผู้อำนวยการดำเนินการก็ได้

^{๑๐} ประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดอัตราค่าภาวะของท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ประกาศ ณ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เป็นต้นไป)

^{๑๑} ข้อ ๒ เขตท่าเรือศรีราชา คือ

- | | |
|-------------|--|
| ด้านเหนือ | - ตามแนวละติจูด ๑๓° ๑๓' ๐๐" เหนือ จากฝั่งไปทางทิศตะวันตกจนถึงลองจิจูด ๑๐๐° ๔๗' ๓๐" ตะวันออก |
| ด้านใต้ | - ตามแนวละติจูด ๑๓° ๐๐' ๐๐" เหนือ จากฝั่งไปทางทิศตะวันตกจนถึงลองจิจูด 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

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจึงมีปัญหว่า “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ที่กระทรวงคมนาคมกำหนดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ กับ “ค่าภาระของท่าเรือแหลมฉบัง” ที่การทำเรือแห่งประเทศไทยกำหนดตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ จะมีการซ้ำซ้อนกันหรือไม่เพียงใด

ข้อเท็จจริงปรากฏด้วยว่า สมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพฯ (Bangkok Shipowners and Agents Association) ได้มีหนังสือ ที่ BSAA ๐๓๔/๒๐๐๓ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖^{๑๓} ถึงอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีแจ้งข้อสงสัยว่า “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ตามกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชาของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี เป็นค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเดียวกับ “ค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues)” ที่การทำเรือแห่งประเทศไทยเรียกเก็บอยู่ตามประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง อัตราค่าภาระฯ โดยสมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพฯ เห็นว่า “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” น่าจะมีความประสงค์เพื่อควบคุมการจอดและการจราจรเฉพาะเรือที่จอดทอดสมอบริเวณเกาะสีชังเท่านั้นโดยไม่ควรเรียกเก็บกับเรือที่เข้าเทียบท่าที่ทำเรือแหลมฉบังซึ่งอยู่ในความดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย และสมาคมฯ ได้ขอให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีพิจารณาแก้ไขข้อความในกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชาโดยให้ระบุอย่างชัดเจนว่า “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” จะใช้บังคับเฉพาะกับเรือที่จอดทอดสมอกกลางน้ำเท่านั้น และทางตัวแทนเรือจะได้ออกราคาค่าธรรมเนียมที่ได้ชำระไปแล้วต่อไป

ส่วนที่ ๒ การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีประกอบกับข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว 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}

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

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

(ข) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตท่าเรือแหลมฉบังซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

- พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ (มาตรา ๔^{๑๘} มาตรา ๔ ทวิ^{๑๙} และมาตรา ๒๙^{๒๐}) และพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

^{๑๖} มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมอันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^{๑๗} ข้อ ๑ ให้กำหนดค่าธรรมเนียมในเขตท่าเรือศรีราชา ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำต่อเที่ยวสำหรับเรือเดินต่างประเทศขาเข้า ให้เรียกเก็บตามขนาดของเรือ

(ก) ขนาดตั้งแต่ ๗๕๐ ตันกรอสส์ แต่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ตันกรอสส์ ให้คิดตันกรอสส์ละ 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

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

โดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓ (มาตรา ๙)^{๒๑}

- พระราชกฤษฎีกากำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ท่าเรือแหลมฉบัง ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา ฯลฯ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกตามความใน มาตรา ๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๙๙ (มาตรา ๓)^{๒๒}

- ประกาศการท่าเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดอัตราค่าภาระของ ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ออกตามความในมาตรา ๒๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ

^{๒๑} มาตรา ๙ ให้การท่าเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่ง วัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและ ความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือ

(๒) ซ่อม จัดหา เช่า ให้เช่า ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับ สัมหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือ และออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบว่าด้วยความปลอดภัย การใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของ กิจการท่าเรือ

(๕) กู้ยืมเงิน

(๖) ขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำภายในอาณาบริเวณ

(๗) ควบคุม ปรับปรุง และให้ความสะดวกและความปลอดภัยแก่กิจการท่าเรือและการ เดินเรือภายในอาณาบริเวณ

(๘) กำหนดอัตราค่าภาระต่าง ๆ ภายในอาณาบริเวณ

(๙) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๑๐) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบกิจการท่าเรือและกิจการ อื่นภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ดังกล่าว จะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า ของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้

(๑๑) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๙๙ (ข้อ ๑๐๑)^{๒๓}

(ค) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการท่าเรือของเอกชน

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม

พ.ศ. ๒๕๑๕ (ข้อ ๓ (๙)^{๒๔} และข้อ ๔^{๒๕})

- พระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๒

^{๒๓} ข้อ ๑๐๑ ค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues)

เป็นค่าใช้ร่อนน้ำ เครื่องหมายการเดินเรือและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือเข้า-ออกอาณาบริเวณ รวมทั้งค่าบริการใช้เรือรับเชือก และพนักงานในการผูกและปลดเชือกเรือที่เข้าและออกจากท่าเทียบเรือ ของเรือที่มีขนาดตั้งแต่ ๗๐๐ GRT ขึ้นไป เรียกเก็บเฉพาะเที่ยวขาเข้าในอัตราดังนี้

	บาท/GRT
๑๐๑.๑ เรือที่เข้ามาจอด ณ ท่าเรือเอกชน หรือ ณ ที่ทอดสมอ ซึ่งมิได้เข้ามาจอด 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 เรียกเก็บค่าภาระเรือเข้าท่าเพียงเที่ยวเดียว

เรือที่เข้ามาจอด ณ ท่าเรือเอกชนหรือที่จอดเรือเกินกว่า ๑๐ เที่ยวในรอบเดือน (ถ้าเข้ามาเกินกว่า ๑ เที่ยวใน ๑ วัน นับเพียงเที่ยวเดียว) เรียกเก็บค่าภาระเรือเข้าท่าเที่ยวต่อไป ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของอัตราที่กำหนดข้างต้น

เรือที่ประสงค์จะชำระค่าภาระเรือเข้าท่าเป็นรายปี ต้องลงทะเบียนและชำระค่าภาระล่วงหน้าจำนวน ๑๒๐ เที่ยวต่อปี ตามอัตราที่กำหนดข้างต้น

เรือราชการไทย เรือรบต่างประเทศ ได้รับยกเว้นค่าภาระนี้

^{๒๔} ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๙) ให้กำหนดกระทรวงผู้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

^{๒๕} ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

ซึ่งออกตามความในข้อ ๓ (๙) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๕ ฯ (มาตรา ๓)^{๒๖}

(๒) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นประกอบด้วยความเห็นของสมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพฯ ตามหนังสือ ที่ BSAA ๐๓๔/๒๐๐๓ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า ปัญหาที่จะต้องพิจารณามีประเด็นว่า การเก็บ “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ เป็นการจำกัดเก็บที่ซ้ำซ้อนกับการเก็บ “ค่าภาระเรือเข้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ หรือไม่

แต่ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า มีความจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจในประเด็นเบื้องต้น ๒ ประการ คือ (๑) ความแตกต่างระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมาย ๒ ฉบับ และ (๒) ความแตกต่างระหว่าง “เขตท่าเรือศรีราชา” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ กับ “อาณาบริเวณ (ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย)” ตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงจะพิจารณาและให้ความเห็นเรียงตามลำดับประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) ประเด็นที่ ๑ เจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๑.๑) เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ แล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดให้กระทรวงคมนาคม และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า) มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลการใช้น่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยในด้านต่างๆ เป็นต้นว่า การกำหนดทางเดินเรือ เขตท่าเรือ เขตจอดเรือ^{๒๗} ท่าเลทอดจอดเรือ^{๒๘} หน้าที่ของนายเรือที่ต้องปฏิบัติในเวลาเรือเข้าเรือออกจากน่านน้ำไทย^{๒๙} รวมตลอดถึงการกำหนดเขตท่าเรือหรือน่านน้ำที่ต้องเดินเรือโดยมี

^{๒๖} มาตรา ๓ ให้กิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีทำให้บริการในการจอดเทียบ บรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๒๘} หมวดที่ ๓ ว่าด้วยท่าเลทอดจอดเรือ

^{๒๙} หมวดที่ ๒ ว่าด้วยหน้าที่นายเรือเมื่อเวลาเรือเข้ามาหรือออกจากน่านน้ำไทย

ผู้นำร่อง^{๑๐} การอนุญาตให้ใช้เรือและการควบคุมเรือ^{๑๑} การออกข้อบังคับต่างๆ เพื่อความปลอดภัยในการใช้น่านน้ำ เช่น ข้อปฏิบัติเมื่อเรือมีสภาพที่อาจเป็นอันตราย^{๑๒} การวางทุ่นและการผูกจอดเรือ^{๑๓} ฯลฯ และในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ได้กำหนดให้มีการจัดเก็บ “ค่าธรรมเนียม” ต่างๆ หลายประเภท^{๑๔} เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ ค่าธรรมเนียมการจอดทอดเรือ ค่าธรรมเนียมการตรวจเรือ ค่าธรรมเนียมประกาศการ เป็นต้น

ฉะนั้น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในฐานะที่เป็นรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือน่านน้ำไทย โดยกำหนดให้ส่วนราชการของรัฐ คือกระทรวงคมนาคมและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี(กรมเจ้าท่า) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลครอบคลุมน่านน้ำไทยทั้งหมด

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

^{๑๐} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ การนำร่องนั้น ให้อยู่ในอำนาจและความควบคุมของรัฐบาลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่กรมเจ้าท่าสังกัดเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อการนั้น ให้อำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องต่อไปนี้ คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

๖) กำหนดเขตท่าหรือน่านน้ำใด ๆ ให้มีการนำร่อง โดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือของเทศบาลหรือหุ้นส่วนบริษัท หรือเอกชน ทำการนำร่องตลอดถึงวางข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการนั้น

^{๑๑} ภาคที่ ๒ ข้อบังคับสำหรับออกใบอนุญาตการใช้และการควบคุมเรือกำปั่นและเรือเล็กต่างๆ

^{๑๒} หมวดที่ ๖ ว่าด้วยข้อบังคับเบ็ดเตล็ด (ง) ว่าด้วยเรือที่เป็นอันตรายลง ฯลฯ

^{๑๓} หมวดที่ ๖ ว่าด้วยข้อบังคับเบ็ดเตล็ด (ฆ) ว่าด้วยทุ่นและเครื่องสำหรับผูกจอดเรือ

^{๑๔} เช่น มาตรา ๘ ค่าธรรมเนียมการอนุญาตที่ต้องออกเป็นหนังสือ มาตรา ๑๐ ค่าธรรมเนียมอันเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย มาตรา ๑๑๓ ค่าธรรมเนียมการวางทุ่นหรือเครื่องสำหรับผูกจอดเรือ มาตรา ๑๑๔ ค่าธรรมเนียมการจอดทอดสมอเรือเพื่อเป็นทุ่น มาตรา ๑๓๗ ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตการใช้และการควบคุมเรือกำปั่นและเรือเล็กต่างๆ มาตรา ๑๔๓ ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตใบใหม่แทนใบอนุญาตฉบับเดิมที่หมดอายุ มาตรา ๑๔๕ ค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนชื่อบัญชีในทะเบียน มาตรา ๑๔๙ ค่าธรรมเนียมการออกสำเนาใบอนุญาต มาตรา ๑๕๔ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการเปลี่ยนชื่อเรือ มาตรา ๑๖๔ ทีวี ค่าธรรมเนียมสำหรับการเดินทางไปตรวจเรือนอกสถานที่ราชการ มาตรา ๑๖๕ ค่าธรรมเนียมการตรวจเรือตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ มาตรา ๒๑๒ ถึงมาตรา ๒๑๖ ค่าธรรมเนียมประกาศการ พุทธมาฆะบูชาและโคมไฟ เป็นต้น

(ก) พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งการทำเรือแห่งประเทศไทยขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจโดยกำหนดให้ “การทำเรือแห่งประเทศไทย” เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการทำเรือและส่งเสริมกิจการทำเรือ รวมทั้งดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ซึ่ง “กิจการทำเรือ”^{๓๔} ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึงธุรกิจเกี่ยวกับทำเรือ รวมทั้งอู่เรือ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนประกอบกับทำเรือ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการควบคุมดูแลให้ความสะอาดปลอดภัยแก่กิจการทำเรือและการเดินเรือที่จำกัดอยู่ภายในเขตที่กฎหมายกำหนดให้เป็น “อาณาบริเวณ” ของการทำเรือแห่งประเทศไทย เมื่อผู้ประกอบกิจการเรือเดินทะเลได้นำเรือเข้ามาใช้บริการของการทำเรือแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ ได้กำหนดให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจเรียกเก็บ “ค่าภาระในการใช้ทำเรือ บริการ และความสะอาดต่างๆ” ตามอัตราที่กำหนดไว้^{๓๖}

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

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดให้บุคคลที่จะประกอบกิจการทำเรือเดินทะเล จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม^{๓๘} และในปัจจุบันได้มีเอกชนหลายราย^{๓๙} ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลที่อยู่ในบริเวณ “เขตท่าเรือศรีราชา” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ เช่นเดียวกับการประกอบกิจการทำเรือของท่าเรือแหลมฉบังของการทำเรือแห่งประเทศไทยที่อยู่ใน “เขตท่าเรือศรีราชา”

ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ท้ายใบอนุญาตที่ออกตามพระราชกฤษฎีกา เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลตามพระราชกฤษฎีกา มีสิทธิเรียกเก็บเงินเพื่อตอบแทนการให้บริการต่างๆ ในกิจการทำเรือได้ เช่น ค่าบริการเรือเข้าท่า

^{๓๔} 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 แสตนด์บายด์ ประเทศไทย จำกัด (ชลบุรี) บริษัท ไทยออยล์ จำกัด บริษัท ศรีราชาฮาร์เบอร์ จำกัด (มหาชน) บริษัท ศรีราชาโซโล จำกัด และบริษัท ไทยพัลลิกพอร์ต จำกัด

ค่าบริการเรือลากจูงและค่าภาระการใช้ท่า เป็นต้น โดยค่าบริการเหล่านี้จะเรียกเก็บได้เฉพาะกับเรือเดินทะเลที่เข้าจอดเทียบท่าเรือของตน

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

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

ดังนั้น แม้ว่าอาณาบริเวณของท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งมีทั้งทางน้ำและทางบก จะมีเขตทางน้ำทับซ้อนโดยเป็นส่วนหนึ่งของ “เขตท่าเรือศรีราชา” และแม้ว่าการท่าเรือแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจเก็บ “ค่าภาระ” สำหรับบริการในกิจการท่าเรือก็ตาม แต่การเก็บ “ค่าภาระ” ของการทำเรือแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจก็จะถูกจำกัดโดยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย) กล่าวคือ ค่าภาระของการท่าเรือแห่งประเทศไทยจะต้องเป็นการเรียกเก็บเพื่อตอบแทนเฉพาะการบริการที่การทำเรือแห่งประเทศไทยจัดหาให้ในกิจการท่าเรือซึ่งต้องอยู่ภายในเขตควบคุมของการท่าเรือ (อาณาบริเวณ) เท่านั้น และการท่าเรือแห่งประเทศไทยไม่อาจก้าวล่วงไปเรียกเก็บในส่วนที่เป็นค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการใช้น่านน้ำไทยซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ (กระทรวงคมนาคมและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ที่ทำหน้าที่ให้แก่รัฐ

กล่าวโดยทั่วไป ก็คือ ค่าภาระที่การทำเรือแห่งประเทศไทย (ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ย่อมถูกจำกัดโดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายในลักษณะเดียวกับสิทธิการเรียกเก็บค่าบริการของกิจการท่าเรือของเอกชนที่ถูกจำกัดตามบทบัญญัติแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวนั่นเอง

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

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

“ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ที่กำหนดโดย “กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้เขตท่าเรือศรีราชา พ.ศ. ๒๕๔๕” ออกตามความในมาตรา ๑๐^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๔๑ ย่อมเป็นค่าธรรมเนียมที่รัฐเรียกเก็บในฐานะที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือน่านน้ำไทย มิใช่เป็นเงินที่เรียกเก็บเพราะการให้บริการกิจการท่าเรือ และนอกจาก “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ดังกล่าวแล้วกฎกระทรวงฉบับนี้ยังได้กำหนดค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐเหนือน่านน้ำไทยในประการอื่นไว้ด้วย^{๕๑} เช่น ค่าธรรมเนียมการขนถ่ายสินค้ากลางน้ำ (สำหรับเรือเดินต่างประเทศทั้งขาเข้าและขาออก) และค่าธรรมเนียมการจอดทอดเรือกลางน้ำ (สำหรับเรือเดินต่างประเทศทั้งขาเข้าและขาออก) เป็นต้น

ส่วน “ค่าภาระเรือเข้าท่า” เป็นเงินที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยเรียกเก็บโดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ สำหรับกิจการท่าเรือ^{๕๒} คือ ค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ฯลฯ โดยกิจการท่าเรื่อนั้นจะต้องเป็นกิจการที่อยู่ใน “อาณาบริเวณ” (ทางบกและทางน้ำ) ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ฯลฯ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย ซึ่งตามประกาศการท่าเรือแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เรื่อง กำหนดอัตราค่าภาระของท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ได้กำหนดอัตรา “ค่าภาระเรือเข้าท่า (port dues)”^{๕๓} โดยให้เป็นค่าใช้ร่อนน้ำ เครื่องหมายการเดินเรือ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือรวมทั้งค่าบริการใช้เรือรับเชือกและพนักงานในการผูกและปลดเชือก ฯลฯ

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า “ค่าภาระเรือเข้าท่า” ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นเงินที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยเรียกเก็บเพื่อการใช้บริการที่การท่าเรือแห่งประเทศไทย จัดหาให้ใน “อาณาบริเวณ” ที่อยู่ในเขตควบคุมและการบำรุงรักษาของการท่าเรือ ดังนั้น จึงไม่ซ้ำซ้อนกับ “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ภายในเขตท่าเรือศรีราชาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติ

^{๕๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

^{๕๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๗, ข้างต้น

^{๕๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๕๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๓, ข้างต้น

การเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่รัฐเรียกเก็บในฐานะที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือน่านน้ำไทย

ในประการสุดท้าย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า การที่สมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพฯ มีข้อสงสัยว่า การเรียกเก็บ “ค่าธรรมเนียมในการใช้น่านน้ำ” ของทางราชการจะมีลักษณะเดียวกันกับการเรียกเก็บ “ค่าภาระเรือเข้าท่า” ตามประกาศของการท่าเรือแห่งประเทศไทยนั้น อาจเป็นเพราะประกาศของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ได้ระบุนิยาม “ค่าภาระเรือเข้าท่า” (โดยมีคำแปลภาษาอังกฤษกำกับไว้ว่า “port dues”) ให้มีความหมายถึง “ค่าใช้จ่ายน้ำฯลฯ” ด้วย และ “ค่าใช้จ่ายน้ำ” มีความคล้ายคลึงกับ “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ตามพระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทยฯ ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงเห็นสมควรให้การท่าเรือแห่งประเทศไทย พิจารณาแก้ไขประกาศดังกล่าวเสียใหม่ให้มีความหมายตรงกับความเป็นจริงตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายของการท่าเรือแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ คือ ค่าภาระที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยเรียกเก็บนั้น จะต้องเป็นเงินที่เรียกเก็บสำหรับการบริการที่การท่าเรือแห่งประเทศไทยจัดหาให้ (ที่อยู่ภายใน “อาณาบริเวณ” ของท่าเรือแหลมฉบัง) เท่านั้น และนอกจากนั้น ก็ควรพิจารณาแก้ไขคำแปลภาษาอังกฤษของคำว่า “ค่าภาระเรือเข้าท่า” และ “ค่าธรรมเนียมการใช้น่านน้ำ” ให้ตรงกับคำที่ใช้กันเป็นสากลด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๘