

บันทึกกลุ่มกฎหมายทั่วไปและคดี กองนิติการ
เรื่อง เทศบาลตำบลแหลมฉบังหารือการจัดเก็บค่าตอบแทน
สิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากบริษัท ยูนิไทย ชิปปาร์ต แอนด์ เอ็นจิเนียริง จำกัด

เทศบาลตำบลแหลมฉบัง ได้มีหนังสือ ที่ ขบ 52602/3265 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2548 ถึง ขน. สรุปความได้ว่า เทศบาลตำบลแหลมฉบังได้ขอหารือการจัดเก็บค่าตอบแทนสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำ จำนวน 3 รายการ ประกอบด้วย ท่าเทียบเรือ ตู้มผูกคู่ลอยที่ 1 และชิงเกอร์ยึดคู่ลอยที่ 2 จากบริษัท ยูนิไทย ชิปปาร์ต แอนด์ เอ็นจิเนียริง จำกัด โดยเทศบาล ฯ ได้เรียนชี้แจงว่าได้เรียกเก็บค่าตอบแทนจากบริษัท ฯ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) ข้อ 4(7) ต.ร.ม.ละ 50 บาท และในกรณีที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว มาตรา 118 ตีร.แห่ง พ.ร.บ.การเดินเรือ ฯ ในกรณีไม่ชำระค่าตอบแทนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) ให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของค่าตอบแทนที่ค้างชำระ และสัญญาเช่าระหว่างบริษัท ยูนิไทย ฯ กับการทำเรือแห่งประเทศไทย ข้อ 1.4 กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจะตกเป็นของผู้ให้เช่า ก็ต่อเมื่อสัญญาเช่านั้นสิ้นสุดลง ดังนั้นทรัพย์สินที่เกิดขึ้นตามสัญญาเช่าจึงยังเป็นของบริษัท ยูนิไทย ฯ จึงต้องเสียค่าตอบแทนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ. 2537) ข้อ 4(7) มิใช่ข้อ 6(3) ซึ่งบริษัท ยูนิไทย ฯ ได้มีหนังสือขอให้เทศบาล ฯ ทบทวนการจัดเก็บค่าตอบแทนดังกล่าว เทศบาล ฯ จึงขอหารือ ขน. ว่าการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากบริษัท ยูนิไทย ฯ เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) หรือไม่ เพื่อก่อเป็นแนวทางการจัดเก็บค่าตอบแทนต่อไป นั้น

นิติกร กลุ่มกฎหมายทั่วไปและคดี กองนิติการ ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ในเรื่องนี้เทศบาลตำบลแหลมฉบัง ได้หารือปัญหาข้อกฎหมายตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 64 (2537) ในกรณีของบริษัท ยูนิไทย ฯ จะเรียกเก็บค่าตอบแทนการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอย่างไร พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาเรื่องกำหนดอัตราค่าตอบแทนรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทต่าง ๆ ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) ที่ระบุไว้ในข้อ 4 ข้อ 5 และข้อ 6 แล้ว จะเห็นได้ว่าข้อ 4¹ เป็น

¹ ข้อ 4 ให้ผู้อนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามสภาพและประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับตามอัตรา ดังต่อไปนี้

- (1) ท่อนหรือหลักผูกเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ 1,000 บาท
- (2) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ในการขนส่งทางน้ำโดยตรง ตารางเมตรละ 300 บาท
- (3) ท่าเทียบเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ 250 บาท
- (4) ท่อนหรือหลักผูกเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสส์ขึ้นไป ตารางเมตรละ 200 บาท
- (5) ท่อนหรือหลักผูกเรือขนาดต่ำกว่า 500 ตันกรอสส์ ตารางเมตรละ 100 บาท
- (6) สถานที่สำหรับจอดและเทียบเรือสำราญและกีฬา ตารางเมตรละ 60 บาท
- (7) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำนอกเหนือจาก (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) ตารางเมตรละ 50 บาท

ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดตามวรรคหนึ่งที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ให้ผู้อนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของอัตราในวรรคหนึ่ง

“ข้อกำหนดทั่วไป” โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นไว้สองกรณี คือ “กรณียกเว้นค่าตอบแทน” ตามข้อ 5² ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนรายปี และ “กรณีลดหย่อนค่าตอบแทน” ตามข้อ 6³ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตได้รับการลดหย่อนค่าตอบแทนรายปีลงเหลือ ต.ร.ม.ละ 5 บาท ดังนั้น การที่จะเข้าใจหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเสียค่าตอบแทนตามข้อ 4 ข้อ 5 และข้อ 6 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) มีข้อพิจารณาสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก เมื่อพิจารณาความในข้อ 4 ซึ่งเป็น “ข้อกำหนดทั่วไป” จะเห็นได้ว่า ข้อ 4 ได้กำหนดประเภทโดยมีข้อความระบุลักษณะอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไว้โดยชัดแจ้งตาม (1) ถึง (6) แต่ใน (7) ของข้อ 4 มีข้อความที่แตกต่างออกไป โดยระบุไว้ว่า “อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำนอกเหนือจาก (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) ” ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่จะอยู่ในความหมายของข้อ 4 (7) นี้ คืออาคารทั่วไปที่ไม่อยู่ในลักษณะที่ระบุไว้ใน (1) ถึง (6) ของข้อ 4

ประการที่สอง หากนำสาระของข้อ 4 มาพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อ 5² และข้อ 6³ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) แล้วจะเห็นได้ว่าข้อ 5 และข้อ 6 เป็นข้อยกเว้นของข้อ 4 ซึ่งเป็นข้อกำหนดทั่วไป ฉะนั้นในการทำความเข้าใจความหมายของกฎกระทรวงดังกล่าว จะต้องถือว่าเมื่อพิจารณาเห็นว่ากรณีใดเข้าข่ายเป็นกรณีตามข้อ 5 “กรณียกเว้นค่าตอบแทน” หรือเป็นกรณีตามข้อ 6 “กรณีลดหย่อนค่าตอบแทน” แล้วกรณีดังกล่าวก็จะไม่อยู่ในขอบเขตของข้อ 4 ซึ่งเป็นข้อกำหนดทั่วไป

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 1)

ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดตามวรรคหนึ่งถูกปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองเสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราในวรรคหนึ่ง

² ข้อ 5 ให้ผู้รับอนุญาตได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งอื่นใด ดังต่อไปนี้

- (1) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ
- (2) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรอื่นของรัฐ ปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการหารายได้
- (3) หลักรถหรือท่าเทียบเรือที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประกอบกิจการประมงโดยเฉพาะ ตลอดจนเครื่องมือทำประมงทุกชนิด
- (4) ท่อสูบน้ำเข้า-ออกที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อการเกษตรหรือใช้ในที่อยู่อาศัย
- (5) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ประกอบศาสนกิจโดยเฉพาะ
- (7) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อการสาธารณูปโภค

³ ข้อ 6 ให้ผู้รับอนุญาตได้รับลดหย่อนค่าตอบแทนโดยเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตารางเมตรละ 5 บาท สำหรับการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ดังต่อไปนี้

- (1) ที่พักอาศัย สะพานทางเดิน หรือศาลาท่าน้ำ
- (2) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสารทางน้ำ
- (3) อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่รัฐวิสาหกิจปลูกสร้างขึ้นเพื่อหารายได้

ดังนั้น การเสียค่าตอบแทนรายปีตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) อาจสรุปได้ว่าถ้าพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่ากรณีที่เป็นปัญหามีได้เข้ากรณียกเว้นตามข้อ 5 “กรณียกเว้นค่าตอบแทน” หรือตามข้อ 6 “กรณีลดหย่อนค่าตอบแทน” แล้ว ผู้รับอนุญาตจะต้องเสียค่าตอบแทนเต็มตามจำนวนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) และปัญหาการพิจารณากรณีที่เข้าอยู่ในขอบเขตของข้อ 4(7) จะต้องเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขในลำดับสุดท้าย

กรณีที่เป็นปัญหาตามที่เทศบาลตำบลแหลมฉบังหรือมา คืออัตราการเรียกเก็บค่าตอบแทนรายปีสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) จากบริษัท ยูนิไทย ฯ จะอยู่ในความหมายของข้อใด (ข้อ 4 หรือข้อ 5 หรือข้อ 6 และข้อ 7) สามารถแยกวินิจฉัยปัญหาได้สองประการ คือ

ปัญหาประการแรก กรณีของท่าเทียบเรือ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าวัตถุประสงค์หลักในการขออนุญาตสร้างท่าเทียบเรือเพื่อให้ประโยชน์ในการขนส่งสินค้าทางทะเล ซึ่งเป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 6 (2) แม้บริษัท ยูนิไทย ฯ จะได้ปลูกสร้างท่าเทียบเรือขึ้นเพื่อใช้ขนส่งสินค้าของตนเองโดยมิได้เปิดให้ใช้เพื่อสาธารณะหรือมีการใช้ประโยชน์ในลักษณะอื่นร่วมอยู่ด้วยจะอยู่ในความหมายของข้อ 6 (2) หรือไม่ ประเด็นนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญอยู่ 2 ประการ ประการแรกโดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์การเป็นเจ้าของผู้ปลูกสร้างอาคาร และประการที่สองโดยพิจารณาหลักเกณฑ์จากลักษณะของการใช้ประโยชน์อาคาร จากเหตุผลดังกล่าวเมื่อข้อเท็จจริงท่าเทียบเรือได้ใช้ประโยชน์เพื่อการขนส่งสินค้าทางทะเล การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) ให้ความสำคัญแก่การขนส่งสินค้าทางน้ำ อาจเป็นเพราะกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้มีความประสงค์ที่จะให้ท่าเทียบเรือที่ประกอบธุรกิจการขนส่งสินค้าทางน้ำต้องเสียอัตราค่าตอบแทนเต็มจำนวนตามข้อ 4 ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ ซึ่งประเด็นนี้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ “กรณีลดหย่อนค่าตอบแทน” ตามข้อ 6 (2) แล้วจึงไม่เข้าอยู่ในขอบเขตของข้อ 4 ซึ่งเป็นข้อกำหนดทั่วไปดังได้วางหลักกฎหมายมาแล้วข้างต้น

ปัญหาประการที่สอง กรณีตุ้มผูกอยู่ลอยที่ 1 และชิงเกอร์ยึดอยู่ลอยที่ 2 พิจารณาแล้วเป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำซึ่งอยู่นอกเหนือจากข้อ 4 (1) ถึง (6) และมีลักษณะใช้ยึดโยงอยู่ลอยเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้ประกอบธุรกิจของบริษัท ยูนิไทย ฯ ผู้รับอนุญาตจึงต้องเสียค่าตอบแทนรายปีเป็นสองเท่าของอัตราในข้อ 4(7) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) แต่ข้อเท็จจริงตามอัตราค่าตอบแทนรายปีที่เทศบาล ฯ คำนวณมา เป็นการคำนวณครอบคลุมพื้นที่สาธารณะทั้งหมด ปัญหาคือการคำนวณของเทศบาล ฯ จะถูกต้องและอยู่ในความหมายของกฎกระทรวง ฉบับที่ 64 (พ.ศ.2537) ข้อ 7⁴ หรือไม่ ประเด็นนี้หลักเกณฑ์การคำนวณพื้นที่

⁴ ข้อ 7 การคำนวณพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำ ให้คำนวณตามพื้นที่ที่ล่วงล้ำเข้าไปตามความเป็นจริง เศษของพื้นที่ไม่ถึง 1 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 1 ตารางเมตร

ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำได้กระทำขึ้นครอบคลุมพื้นที่สาธารณะ ซึ่งบุคคลอื่นไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ที่สาธารณะนั้นได้ ให้คำนวณพื้นที่ตามขอบเขตที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำนั้นครอบคลุมทั้งหมด

ล่องลำลำนํ้าจะคำนวณตามความเป็นจริง หรือคำนวณครอบคลุมพื้นที่สาธารณะที่ถูกล่องลำลำนํ้าทั้งหมด หลักเกณฑ์สำคัญจึงอยู่ที่ว่าพื้นที่สาธารณะที่อนุญาตให้มีการปลูกสร้างสิ่งล่องลำลำนํ้าดังกล่าว บุคคลอื่นสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะนั้นได้หรือไม่ ซึ่งหากไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะนั้นได้ ต้องคำนวณพื้นที่ที่ล่องลำลำนํ้าตามความเป็นจริง แต่ในทางกลับกันหากสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะนั้นได้ ต้องคำนวณพื้นที่ที่ล่องลำลำนํ้าครอบคลุมพื้นที่ที่บุคคลอื่นไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะทั้งหมด

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงสิ่งล่องลำลำนํ้าของบริษัท ยูนิไทย ฯ นั้น ปลูกสร้างอยู่ในเขตท่าเรือแหลมฉบัง ของการทำเรือแห่งประเทศไทย โดยอาณาบริเวณได้ถูกกำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.2539 ⁵ ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอาณาบริเวณของท่าเรือแหลมฉบังครอบคลุมพื้นที่ทั้งทางบกและทางนํ้า เพื่ออภิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยโดยเฉพาะ จึงทำให้พื้นที่สาธารณะดังกล่าวประชาชนไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างเช่นที่สาธารณะโดยทั่วไป ฉะนั้นการคิดอัตราค่าตอบแทนรายปีจึงต้องคำนวณตามพื้นที่ที่ล่องลำลำนํ้าตามความเป็นจริง

กลุ่มกฎหมายทั่วไปและคดี กองนิติการ

5 มกราคม 2549

⁵ พระราชกฤษฎีกากำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.2539

มาตรา 3 ให้กำหนดอาณาบริเวณของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ดังต่อไปนี้

(1) ทางบก ได้แก่ เขตพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือแหลมฉบัง ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

(2) ทางนํ้า