

บันทึก

เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

การท่าเรือแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กทท.๐๓๐๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยการทำเรือแห่งประเทศไทยมีปัญหาขัดข้องในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นแตกต่างกันไม่อาจพิจารณาเป็นที่ยุติได้ กล่าวคือ

๑. อำนาจของคณะกรรมการการท่าเรือฯ ตามมาตรา ๒๕ (๕) ของพระราชบัญญัติการท่าเรือฯ บัญญัติว่า “กำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณอัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” นั้น มีปัญหาว่า อำนาจตามมาตรา ๒๕ (๕) นี้ ถ้าการทำเรือฯ จะพิจารณายกเว้นหรือลดหย่อนค่าภาระต่ำกว่าอัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งการลดหย่อนบางรายเป็นผลให้ยอดเงินค่าภาระต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ให้แก่ผู้ใช้บริการเฉพาะรายหนึ่งรายใดที่คณะกรรมการการท่าเรือฯ เห็นสมควรยกเว้นหรือลดหย่อนคณะกรรมการการท่าเรือฯ จะมีอำนาจกระทำหรือไม่เพียงใด

๒. ตามมาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติการท่าเรือฯ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการเป็นผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก แต่คณะกรรมการจะมอบหมายให้ผู้ช่วยหรือพนักงานอื่นใดเป็นผู้แทนแทนก็ได้” นั้นมีปัญหาว่า ถ้าผู้ช่วยหรือพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการท่าเรือฯ ให้เป็นผู้แทนแทนการท่าเรือฯ แล้ว ผู้ที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวจะมอบอำนาจให้พนักงานผู้หนึ่งผู้ใดไปกระทำการแทนอีกต่อหนึ่งได้หรือไม่

๓. ด้วยการทำเรือฯ จะออกระเบียบว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในทางแพ่ง โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการการท่าเรือฯ ตามมาตรา ๒๔ (๔) แต่ระเบียบที่จะออกใช้นี้จะมีข้อกำหนดอยู่ข้อหนึ่งความว่า “หากมีเหตุผลสมควรแก่พฤติการณ์ซึ่งผู้ช่วยหรือพนักงานเห็นว่าผู้กระทำความผิดควรได้รับการลดหย่อนค่าสินไหมทดแทน หรือควรให้ความช่วยเหลือ ก็ให้เสนอให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา” ปัญหาที่ว่า คณะกรรมการการท่าเรือฯ จะมีอำนาจลดหย่อนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเพราะการกระทำละเมิดของพนักงาน ซึ่งการทำเรือฯ เป็นผู้เสียหายหรือได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายเพราะการกระทำละเมิดของพนักงานไปแล้ว ได้หรือไม่ หรือจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การทำเรือฯ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนการทำเรือแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาประการที่หนึ่งที่ว่า คณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทยจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือฯ ลดหย่อนค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณ ค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของการทำเรือแห่งประเทศไทย ให้ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนดได้หรือไม่ และจะยกเว้นหรือลดหย่อนค่าภาระดังกล่าวให้แก่ผู้ใช้บริการเป็นการเฉพาะรายได้หรือไม่ นั้น มาตรา ๒๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๙ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า คณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณ อัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของการทำเรือแห่งประเทศไทย แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ว่า การกำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ ดังกล่าวนั้น คณะกรรมการฯ จะกำหนดให้สูงกว่าอัตราขั้นสูงและต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไม่ได้ และอัตราที่คณะกรรมการฯ ได้กำหนดแล้วนั้นย่อมใช้บังคับกับผู้ใช้บริการเป็นการทั่วไป พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการฯ ที่จะพิจารณายกเว้นหรือลดหย่อนค่าภาระเหล่านั้นให้แก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะรายได้ ดังนั้น ตามปัญหานี้ คณะกรรมการของการทำเรือแห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจลดหย่อนค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของการทำเรือแห่งประเทศไทยให้ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ได้ ส่วนการยกเว้นค่าภาระดังกล่าวให้แก่ผู้ใช้บริการก็อาจกระทำได้โดยคณะกรรมการฯ ไม่กำหนดค่าภาระนั้นไว้ในอัตราค่าภาระฯ

^๑พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๙

มาตรา ๒๙ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๒ วรรคท้าย คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กระทำกิจการและวางข้อบังคับและระเบียบการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) วางข้อบังคับกำหนดระเบียบปฏิบัติงานและระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย และกรณีอื่นทำนองเดียวกัน

(๕) กำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณ อัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของการทำเรือแห่งประเทศไทย แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าภาระดังที่ระบุไว้ใน (๕) จะต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

ของการทำเรือแห่งประเทศไทย แต่การยกเว้นจะต้องยกเว้นเป็นการทั่วไป มิใช่เป็นการเฉพาะราย

ปัญหาว่ามาตรา ๒๙ (๑)^๒ ประกอบกับมาตรา ๙ (๓) และ (๔)^๓ และมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่วางข้อบังคับและระเบียบการในเรื่องการกำหนดอัตราค่าภาระการใช้ทำเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการทำเรือ และกำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของการทำเรือแห่งประเทศไทยตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งมาตรา ๒๙ (๑) ประกอบกับมาตรา ๙ (๓) และ (๔) และมาตรา ๖ ไม่ได้บัญญัติให้การกำหนดอัตราค่าภาระเหล่านั้นต้องอยู่ภายในอัตราขั้นสูงและขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการฯ จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๒๙ (๑) ประกอบกับมาตรา ๙ (๓) และ (๔) และมาตรา ๖ ดังกล่าวลดหย่อนค่าภาระให้ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือยกเว้นหรือลดหย่อนค่าภาระให้แก่ผู้ใช้บริการเป็นการเฉพาะราย จะกระทำได้หรือไม่ นั้น ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยฯ ที่ให้อำนาจการทำเรือแห่งประเทศไทยกระทำการต่างๆ ได้นั้นเป็นการให้อำนาจไว้เป็นการทั่วไปเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการของกิจการทำเรือแห่งประเทศไทยให้บรรลุวัตถุประสงค์ ส่วนการจะทำกิจการเรื่องใดได้เพียงใด และผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการนั้นๆ จะต้องพิจารณาจากรายละเอียดต่างๆ ตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้อีกชั้นหนึ่ง ในกรณีของการกำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณอัตราค่าภาระการใช้ทำเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของการทำเรือแห่งประเทศไทยก็

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๓พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๑๖

มาตรา ๙ ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑ล๑

๑ล๑

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้ทำเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการทำเรือ และออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

๑ล๑

๑ล๑

(๔) กำหนดอัตราค่าภาระต่างๆ ภายในอาณาบริเวณ

๑ล๑

๑ล๑

“พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการทำเรือขึ้นเรียกว่า “การทำเรือแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการทำเรือจากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการทำเรือ และธุรกิจอื่นซึ่งสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่งเคยปฏิบัติจัดทำ

เช่นเดียวกัน กฎหมายได้กำหนดเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะในมาตรา ๒๙ (๕)^๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการฯ และการกำหนดนั้นจะกำหนดได้ภายในอัตราชั้นสูงและชั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด นอกจากนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มีการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าภาระเหล่านั้นให้แก่ ผู้ใช้บริการเป็นการเฉพาะรายได้ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ (๑) ประกอบกับมาตรา ๙ (๓) และ (๘) และมาตรา ๖ ลดหย่อนค่าภาระให้ต่ำกว่าอัตราชั้นต่ำที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือยกเว้นหรือลดหย่อนค่าภาระให้แก่ผู้ให้บริการเป็นการเฉพาะรายได้

๒. ปัญหาประการที่สองที่ว่า ผู้อำนวยการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย หรือ พนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยให้เป็นผู้แทนในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก จะมอบอำนาจให้พนักงานฯ ผู้หนึ่ง ผู้ใดไปกระทำการแทนอีกต่อหนึ่งได้หรือไม่ นั้น มาตรา ๒๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๙๔ บัญญัติให้คณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นผู้แทนการ ท่าเรือแห่งประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก และให้อำนาจคณะกรรมการฯที่จะ มอบหมายให้ผู้อำนวยการฯ หรือพนักงานฯ อื่นใดเป็นผู้แทนแทนได้ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้ให้อำนาจผู้ซึ่งได้รับมอบหมายที่จะมอบอำนาจให้พนักงานผู้หนึ่งผู้ใดต่อไปอีกได้ ดังนั้น ผู้อำนวยการฯ หรือพนักงานฯ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการฯจึงไม่อาจมอบอำนาจซึ่งเป็นของคณะกรรมการฯ ให้แก่พนักงานฯ อื่นอีกต่อหนึ่งได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าคณะกรรมการฯ จะ มอบหมายไว้ในคราวเดียวกันให้ผู้อำนวยการฯหรือพนักงานฯ อื่นใด เช่น รองผู้อำนวยการฯ เป็น ผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทยแทนคณะกรรมการฯ โดยให้พนักงานดังกล่าวนั้นทำการแทน คณะกรรมการฯ ในเรื่องใดตามที่ผู้อำนวยการฯ กำหนด เช่นนี้ย่อมทำได้ เพราะไม่ใช่เป็นการ มอบอำนาจอีกต่อหนึ่ง

๓. ปัญหาประการที่สามที่ว่า คณะกรรมการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยจะ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ (๔)^๗ แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๙๔ ออกระเบียบว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยในทางแพ่ง กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจพิจารณาลดหย่อนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเพราะการ กระทำละเมิดของพนักงานฯ ซึ่งการท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นผู้เสียหายหรือได้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายเพราะการกระทำละเมิดของพนักงานฯ ได้ หรือไม่ หรือจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน นั้น มาตรา ๒๙ (๔) แห่ง พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๙๔ บัญญัติให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจวาง ข้อบังคับกำหนดระเบียบปฏิบัติงานและระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานฯ และกรณีอื่น ทำนองเดียวกัน สำหรับระเบียบว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานฯ ในทางแพ่งตามปัญหานี้

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๖พระราชบัญญัติท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๙๔

มาตรา ๒๔ ให้คณะกรรมการเป็นผู้แทนการท่าเรือแห่งประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับ บุคคลภายนอก แต่คณะกรรมการจะมอบหมายให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานอื่นใดเป็นผู้แทนแทนก็ได้

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ไม่ใช่ระเบียบอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ (๔) คณะกรรมการฯ จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในทางแพ่งได้ แต่ความรับผิดชอบของพนักงานฯ ในทางแพ่งย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถ้าคณะกรรมการฯ ในฐานะผู้แทนนิติบุคคลคือการท่าเรือแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้เสียหายพิจารณาเห็นสมควรลดหย่อนค่าสินไหมทดแทนให้แก่พนักงานฯ ผู้ใด ก็อาจพิจารณาลดหย่อนให้ได้เป็นรายๆ ไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐