

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจในการถ่ายโอนภารกิจสถานีนขนส่งทางน้ำท่าเทียบเรือเกาะพิพิต
ตำบลอ่าวนาง อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๑

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๙.๒/๒๐๑๐ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๗
ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ กรมเจ้าท่า (ชื่อเดิม กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี)
ดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวบริเวณเกาะพิพิต ตำบลอ่าวนาง อำเภอเมืองกระบี่
จังหวัดกระบี่ ทดแทนท่าเทียบเรือสาธารณะที่มีสภาพชำรุดเสื่อมโทรมภายหลังภัยธรรมชาติคลื่นสึนามิ
โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยดำเนินการดังนี้

(๑) จ้างที่ปรึกษาเอกชนเพื่อศึกษาความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม
และสิ่งแวดล้อม และสำรวจออกแบบเพื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวบริเวณเกาะพิพิต เป็นท่าเทียบเรือ
ที่มีศักยภาพเหมาะสมเป็นท่าเทียบเรือเชิงพาณิชย์

(๒) ขอใช้พื้นที่ในอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา - หมู่เกาะพิพิต เพื่อก่อสร้าง
ท่าเทียบเรือท่องเที่ยวบริเวณเกาะพิพิต ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พิจารณาเห็นชอบ
แบบแปลนท่าเทียบเรือดังกล่าว และอนุมัติให้เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
ผู้ได้รับมอบหมายเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้มีอำนาจ
ดำเนินการก่อสร้างและปฏิบัติงานประจำท่าเทียบเรือ

(๓) ขอขึ้นทะเบียนสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ท่าเทียบเรือเกาะพิพิต ซึ่งสำนักงาน
ธนารักษ์พื้นที่กระบี่ได้รับขึ้นทะเบียนสิ่งปลูกสร้างหลังดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒
เป็นที่ราชพัสดุ ประเภทสิ่งปลูกสร้างของรัฐที่ปลูกอยู่บนที่ดินที่มีใช้ที่ราชพัสดุ เป็นหลังลำดับที่ กบ.๘๗๔
โดยระบุหน่วยงานผู้ได้รับสิทธิให้ใช้ประโยชน์ ได้แก่ “กระทรวงคมนาคม” ระบุการใช้ประโยชน์ว่า
“ท่าเรือ” และระบุรายละเอียดการใช้ประโยชน์ว่า “เป็นท่าเรือโดยสารและท่องเที่ยว”

(๔) วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๒ มีหนังสือถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้ง
เพื่อทราบฯ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่กระบี่ได้รับรายการสิ่งปลูกสร้างท่าเทียบเรือเกาะพิพิตขึ้นทะเบียน
ที่ราชพัสดุ โดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้ขอให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่กระบี่เร่งรัด
ดำเนินการจัดหาผู้ดูแลบริหารจัดการท่าเทียบเรือดังกล่าวแล้ว

๒. องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางโดยการอนุญาตของจังหวัดกระบี่ได้ทำสัญญา
เช่าท่าเทียบเรือท่องเที่ยวเกาะพิพิตกับสำนักงานธนารักษ์พื้นที่กระบี่ มีกำหนดเวลา ๓ ปี นับตั้งแต่วันที่
๔ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยในสัญญาดังกล่าวระบุว่า “ผู้ให้เช่าตกลงให้เช่าและ
ผู้เช่าตกลงเช่าอาคารราชพัสดุหลังลำดับที่ กบ.๘๗๔ รวมทั้งที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกับอาคารนั้น
เพื่อใช้เป็นท่าเทียบเรือ”

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๑๗๘ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือถึงจังหวัดกระบี่ แจ้งตอบข้อหารือแนวทางปฏิบัติ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางมีความประสงค์จะเปลี่ยนประเภทท่าเทียบเรือเกาะพีพีเป็นท่าเทียบเรือสาธารณะว่า หากจังหวัดกระบี่เห็นว่าท่าเทียบเรือดังกล่าวเหมาะสมจะเป็นท่าเทียบเรือสาธารณะ ก็สามารถกระทำได้โดยประสานงานกับกรมธนารักษ์ กรมเจ้าท่า และองค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนาง ร่วมกันเปลี่ยนแปลงประเภทท่าเทียบเรือ และนำเข้าสู่กระบวนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ซึ่งต่อมา วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ จังหวัดกระบี่ได้จัดให้มีการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๕ สาขากระบี่ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่กระบี่ องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนาง และอำเภอเมืองกระบี่ และมีหนังสือถึงกรมเจ้าท่าแจ้งผลการประชุมว่า ที่ประชุมมีมติเห็นชอบเป็นการเบื้องต้นในการเปลี่ยนแปลงประเภทของท่าเทียบเรือเกาะพีพีจากท่าเทียบเรือเชิงพาณิชย์เป็นท่าเทียบเรือสาธารณะ

๔. วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๔ กรมธนารักษ์มีหนังสือถึงกรมเจ้าท่าตอบข้อหารือแนวปฏิบัติกรณีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุและการส่งมอบท่าเทียบเรือที่กรมเจ้าท่าก่อสร้าง ดังนี้

(๑) การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุซึ่งรวมถึงท่าเทียบเรือที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

(๒) การที่กรมธนารักษ์รับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุซึ่งรวมถึงท่าเทียบเรือที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างแล้ว หากกรมเจ้าท่าไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุดังกล่าว กรมเจ้าท่าอาจส่งมอบให้กรมธนารักษ์ได้ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการ เพียงแต่ต้องดำเนินการให้ที่ราชพัสดุที่จะส่งมอบอยู่ในสภาพที่เหมาะสม แก่ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ที่ราชพัสดุ (ถ้ามี) และดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกจากที่ราชพัสดุ (ถ้ามี) โดยเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

(๓) ที่ราชพัสดุซึ่งรวมถึงท่าเทียบเรือที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างขึ้นจากงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการจัดสรร หากไม่ได้ส่งมอบให้กรมธนารักษ์ก็จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ทันทีเมื่อได้มาหรือก่อสร้างแล้วเสร็จ แม้ว่ากรมธนารักษ์จะรับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแล้ว ที่ราชพัสดุดังกล่าวก็มีกรมเจ้าท่าครอบครองในฐานะผู้ใช้ที่ราชพัสดุตามความในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งกรมเจ้าท่าสามารถใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการได้ตามกรอบภารกิจของกรมเจ้าท่าและมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายการใช้ที่ราชพัสดุฯ สำหรับการจัดหาผู้บริหารที่ราชพัสดุทั้งกรณีการใช้ประโยชน์ในราชการและกรณีการจัดหาประโยชน์เป็นอำนาจของกรมธนารักษ์ ซึ่งก็ต้องอาศัยความยินยอมจากกรมเจ้าท่าและต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ กฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุฯ รวมทั้งระเบียบและหลักเกณฑ์อันเป็นกฎหมายลำดับรองแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

(๔) ที่ราชพัสดุซึ่งรวมถึงท่าเทียบเรือที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างแต่ยังไม่ได้ส่งมอบให้กรมธนารักษ์หรือกรมธนารักษ์ยังไม่รับมอบ ถือเป็นที่ราชพัสดุที่กรมเจ้าท่าครอบครองในฐานะผู้ใช้ที่ราชพัสดุ ตามความในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุฯ ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดูแลรักษาหรือซ่อมบำรุงท่าเทียบเรือ จึงเป็นหน้าที่ของกรมเจ้าท่าที่ต้องตั้งงบประมาณและดำเนินการดังกล่าว

๕. วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔ กรมเจ้าท่ามีหนังสือถึงกรมธนารักษ์และองค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนาง แจ้งว่า ท่าเทียบเรือเกาะพีพีเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง มีกรมธนารักษ์เป็นผู้ใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุฯ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงประเภทหรือวัตถุประสงค์การใช้ท่าเทียบเรือ

ตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ โดยกรมเจ้าท่าไม่มีข้อขัดข้องหากกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสมในการเปลี่ยนแปลง

๖. วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔ กรมธนารักษ์มีหนังสือถึงกรมเจ้าท่าแจ้งว่า ท่าเทียบเรือเกาะพีพีเป็นที่ราชพัสดุซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมาย และจากผลการศึกษาของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนดให้ท่าเทียบเรือเกาะพีพีเป็นท่าเทียบเรือเชิงพาณิชย์ กรมธนารักษ์ซึ่งได้รับมอบท่าเทียบเรือมาจึงต้องดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางเช่าซึ่งถือเป็นการจัดหาประโยชน์ มิใช่เป็นการรับมอบมาเพื่อใช้ประโยชน์เสียเอง กรมธนารักษ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงประเภทหรือวัตถุประสงค์การใช้ท่าเทียบเรือดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กรมเจ้าท่าอาจพิจารณาทบทวนผลการศึกษา ร่วมกับบริบทที่เกี่ยวข้องให้ได้ข้อสรุปถึงความถูกต้องและความเหมาะสมในการเปลี่ยนแปลงประเภทหรือวัตถุประสงค์การใช้ท่าเทียบเรือดังกล่าวตามหน้าที่และอำนาจของกรมเจ้าท่า ซึ่งต่อมา กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือถึงกรมธนารักษ์และองค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางว่า ได้พิจารณาทบทวนแล้วเห็นว่า จากข้อมูลการจัดเก็บสถิติเที่ยวเรือและจำนวนผู้โดยสาร ปี ๒๕๕๙ – ๒๕๖๓ และผลการศึกษาโครงการศึกษาความเหมาะสมและสำรวจออกแบบเพื่อปรับปรุงขยายท่าเทียบเรือเกาะพีพี พบว่า ท่าเทียบเรือเกาะพีพียังคงมีศักยภาพและเหมาะสมเป็นท่าเทียบเรือเชิงพาณิชย์ตามวัตถุประสงค์เดิม

๗. เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ กรมธนารักษ์มีหนังสือถึงกรมเจ้าท่าแจ้งว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางได้มีหนังสือถึงกระทรวงการคลังขอให้พิจารณาปรับเปลี่ยนประเภทของท่าเทียบเรือเกาะพีพีจากท่าเทียบเรือเชิงพาณิชย์เป็นท่าเทียบเรือสาธารณะ และองค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางได้มีหนังสือถึงกรมธนารักษ์แจ้งว่า ปัจจุบันท่าเทียบเรือเกาะพีพีมีสภาพทรุดโทรมจนอาจเกิดอันตรายแก่ผู้ใช้บริการและองค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางไม่สามารถซ่อมแซมท่าเทียบเรือดังกล่าวได้เพราะไม่ถูกต้องตามระเบียบวิธีการงบประมาณของท้องถิ่น ทั้งนี้ หากยังไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและการถ่ายโอนภารกิจท่าเทียบเรือเกาะพีพีจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางดูแลท่าเทียบเรือแบบการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะและจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยประสิทธิภาพ

๘. วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ คณะอนุกรรมการบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการถ่ายโอนภารกิจ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ ได้พิจารณาวาระเรื่องความคืบหน้าการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสถานีขนส่งทางน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีท่าเทียบเรือเกาะพีพี และมีมติให้กรมเจ้าท่าถ่ายโอนภารกิจท่าเทียบเรือเกาะพีพีตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนาง และให้องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางดำเนินการขอใช้ท่าเทียบเรือเกาะพีพีจากกรมธนารักษ์และขออนุญาตใช้พื้นที่ที่เป็นที่ตั้งท่าเทียบเรือเกาะพีพีจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้มีหนังสือแจ้งอธิบดีกรมเจ้าท่าเพื่อทราบและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๙. วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ กรมเจ้าท่ามีหนังสือถึงกรมธนารักษ์แจ้งว่า กรมเจ้าท่าอาจไม่มีอำนาจดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสถานีขนส่งทางน้ำ กรณีท่าเทียบเรือเกาะพีพี เนื่องจากท่าเทียบเรือเกาะพีพีก่อสร้างและขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้นำไปจัดหาประโยชน์

ในที่ราชพัสดุตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางบริหารจัดการท่าเทียบเรือ ดังนั้น กรมเจ้าท่าจึงขอหารือกรมธนารักษ์ในฐานะส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุว่า กรมเจ้าท่าสามารถถ่ายโอนภารกิจท่าเทียบเรือเกาะพีพีให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางตามมติที่ประชุมคณะอนุกรรมการบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้หรือไม่ ต่อมากรมธนารักษ์มีหนังสือถึงกรมเจ้าท่าแจ้งว่า มติที่ประชุมคณะอนุกรรมการบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ให้กรมเจ้าท่าถ่ายโอนภารกิจท่าเทียบเรือเกาะพีพีให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ เป็นการดำเนินการในขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ ที่ประกาศใช้บังคับโดยมีผลผูกพันหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกรมธนารักษ์จะอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางเข้าใช้ประโยชน์ท่าเทียบเรือเกาะพีพี ตามที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากกรมเจ้าท่า โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ภายใต้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงขอให้กรมเจ้าท่าดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะอนุกรรมการดังกล่าวต่อไป

๑๐. กรมเจ้าท่าพิจารณาแล้วเห็นว่า มติที่ประชุมคณะอนุกรรมการบริหารแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ที่ให้กรมเจ้าท่าถ่ายโอนภารกิจท่าเทียบเรือเกาะพีพีให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนาง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เนื่องจากเมื่อกรมเจ้าท่าก่อสร้างท่าเทียบเรือเกาะพีพีแล้วเสร็จ กรมเจ้าท่ามีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ คือ ต้องส่งเรื่องไปยังสำนักงานธนารักษ์พื้นที่กระบี่เพื่อขึ้นทะเบียนท่าเทียบเรือเกาะพีพีเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดубัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในท่าเทียบเรือดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จังหวัดกระบี่ได้อนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางเช่าท่าเทียบเรือเกาะพีพี มีกำหนดเวลา ๓ ปี และได้จัดทำสัญญาเช่าพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุฯ แล้ว

กรมเจ้าท่าจึงขอหารือว่า กรมเจ้าท่ามีอำนาจตามกฎหมายในการถ่ายโอนภารกิจท่าเทียบเรือเกาะพีพีให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาข้อหารือของกรมเจ้าท่า โดยมีผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง และปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชว่า ท่าเทียบเรือเกาะพีพีตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งหากท่าเทียบเรือเกาะพีพีเป็นท่าเทียบเรือสาธารณะ องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางก็จะสามารถเข้าไปบำรุงและซ่อมแซมท่าเทียบเรือได้

โดยดำเนินการตามมาตรา ๒๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่หากวัตถุประสงค์ในการใช้ทำเทียบเรือเกาะพีพีเป็นท่าเทียบเรือเชิงพาณิชย์ก็ต้องดำเนินการส่งมอบให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเพื่อดำเนินการคัดเลือกให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหารจัดการท่าเทียบเรือเชิงพาณิชย์ดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๒^๓ และมาตรา ๓๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการ

^๒มาตรา ๒๒ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลกระทำการตามมาตรา ๑๙ (๒) (๕) (๖) หรือ (๗) ได้ตามลักษณะของเขตการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่กำหนดไว้ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ การอนุญาตดังกล่าวให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการสำรวจการศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ การถ่ายทำภาพยนตร์ วิทยทัศน์ หรือสารคดี การถ่ายภาพ การศึกษาธรรมชาติ การบำรุงรักษาโครงสร้าง สาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน หรือการท่องเที่ยวที่เป็นประโยชน์ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุทยานแห่งชาติ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตและการควบคุมดูแลตามวรรคหนึ่ง อายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

^๓มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

^๔มาตรา ๓๓ เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขด้วย

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป โดยแผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับดังกล่าวมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ เมื่อ ก.ก.ถ. ได้มีประกาศ ก.ก.ถ. เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕ และประกาศ ก.ก.ถ. เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แล้ว ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงผูกพันต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการทั้งสองฉบับดังกล่าว

เมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ต้องถ่ายโอนภารกิจ

รายละเอียดแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

ที่	ภารกิจ/ ส่วนราชการ	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ปีที่ ถ่ายโอน	การถ่ายโอน	ประเภทของ กลุ่มงาน	รายละเอียดปรากฏ ตามเอกสารแนบ ๒
	๒.๒ การก่อสร้างและการ ดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ) (๑) กระทรวงคมนาคม - กรมเจ้าท่า	๑. สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	๒๕๔๖	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. (ที่ เป็นที่ตั้งของสถานี ขนส่งทางน้ำนั้น)	หน้าที่ที่ต้องทำ	หน้า ๘๐

รายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่	ส่วนราชการที่ถ่ายโอน ภารกิจที่ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่นที่รับ การถ่ายโอน	หมายเหตุ
		ขอบเขตการถ่ายโอน ๑. สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ สาธารณะ) ที่ใช้ขนส่งทางน้ำในเขต เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน ให้กรมเจ้าท่า ถ่ายโอนสถานีขนส่งทางน้ำนั้น (ท่าเทียบเรือ) ให้แก่ เทศบาล เมือง พัทยา อบต. และ กทม. (ที่เป็นที่ตั้งของ สถานีขนส่งทางน้ำนั้น)			

(มีต่อหน้าถัดไป)

สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของ สถานีขนส่งทางน้ำ โดยกำหนดขั้นตอน/วิธีปฏิบัติไว้ว่าท่าเทียบเรือสาธารณะที่ก่อสร้างเพื่อวัตถุประสงค์ ให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปและไม่มีการเรียกเก็บเงินค่าใช้ท่าเทียบเรือ จึงควรยกท่าเทียบเรือ สาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและดูแล ต่อมาแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑^๖

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕)

๑.	กระทรวงคมนาคม ๑.๑ กรมเจ้าท่า ๑) สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ)	ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ ท่าเทียบเรือสาธารณะ ที่ก่อสร้างเพื่อ วัตถุประสงค์ให้บริการแก่ประชาชน ทั่วไปและไม่มีการเรียกเก็บเงินค่าใช้ ท่าเทียบเรือ ดังนั้นท่าเทียบเรือสาธารณะควรยก ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ผู้ดำเนินการก่อสร้างและดูแล	๒๕๔๖	เทศบาล เมือง พญา อบต. และ กทม. (ที่เป็นที่ตั้ง ของสถานีขนส่ง ทางน้ำนั้น)	๑.ปี ๒๕๔๔แก้ไขพ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำ ไทย พระพุทธศักราช ๒๕๔๖ ให้สอดคล้องกับ ภารกิจที่ถ่ายโอน
----	---	--	------	--	--

^๖รายละเอียดแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(การถ่ายโอนภารกิจ) ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑

ที่	ภารกิจ/ ส่วนราชการ	ภารกิจที่ ถ่ายโอน	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ระยะเวลา ดำเนินการ (ปีที่ถ่ายโอน)	ท้องถิ่นที่รับ การถ่ายโอน	ประเภท ของ ภารกิจ	หมายเหตุ
๘	๑.๑.๒.๒ การ ก่อสร้างและการ ดูแลสถานีขนส่ง ทางน้ำ (ท่าเทียบ เรือสาธารณะ)	๒๑. สถานี ขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ สาธารณะ)	ขอบเขตการถ่ายโอน สถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ) ที่ใช้ขนส่งทางน้ำในเขตเทศบาล เมืองพญา อบต. และ กทม. หรือระหว่าง อบท. ที่มีพื้นที่ ติดต่อกัน ให้กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ ถ่ายโอนสถานีขนส่งทางน้ำนั้น (ท่าเทียบเรือ) ให้แก่ เทศบาล เมืองพญา อบต. และ กทม. ที่เป็นที่ตั้งของสถานีขนส่งทางน้ำนั้น ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ ๑. ให้ถ่ายโอนท่าเทียบเรือสาธารณะหรือ สถานีขนส่งทางน้ำ ที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ ทั้งที่มี และไม่มีการเรียกเก็บเงินค่าใช้ท่าเทียบเรือหรือ สถานีขนส่งทางน้ำ ให้ อบท. เป็นผู้ดูแลและ บริหารจัดการ รวมทั้งให้ อบท. เป็นผู้ดำเนินการ ก่อสร้างใหม่ด้วย ๒. สำหรับการดำเนินการก่อสร้างสถานีขนส่ง ทางน้ำแห่งใหม่ ให้กรรมการขนส่งทางน้ำและ พาณิชย์ถ่ายโอนให้แก่ อบท. โดยตรง และ ประสานให้กรมธนารักษ์ยกเว้นค่าเช่าที่ราชพัสดุ กรณีกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ไม่เสีย ค่าเช่าก่อนการถ่ายโอนสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ) นั้น และหาก อบท. รับโอนไป บริหารจัดการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตาม	๒ ๕ ๔ ๖ - ๒๕๕๓	ท./อบต./ มพ./กทม. (ที่เป็นที่ตั้ง ของสถานี ขนส่งทางน้ำ นั้น)	๒	๑) เร่งรัดการแก้ไข พ.ร.บ. การเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒ ๕ ๔ ๖ ให้ สอดคล้องกับ ภารกิจที่ถ่ายโอน ๒) หาก อบจ. จะ ดำเนินการก่อสร้าง สถานีขนส่งทางน้ำ หรือท่าเทียบเรือ ในพื้นที่ อบท. ไດ ให้ขอความเห็นชอบ จาก อบท. เจ้าของ

(มีต่อหน้าถัดไป)

ยังคงกำหนดให้กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (ปัจจุบันคือ กรมเจ้าท่า) กระทรวงคมนาคม ต้องถ่ายโอนภารกิจสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นที่ตั้งของสถานีขนส่งทางน้ำนั้น โดยได้ปรับปรุงขั้นตอน/วิธีปฏิบัติการถ่ายโอนว่าให้ถ่ายโอน ท่าเทียบเรือสาธารณะหรือสถานีขนส่งทางน้ำที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ ทั้งที่มีและไม่มีกรเรียกเก็บเงินค่าใช้ ท่าเทียบเรือหรือสถานีขนส่งทางน้ำ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและบริหารจัดการ รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างใหม่ด้วย ดังนั้น กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงและเป็นเจ้าของภารกิจ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้มีการถ่ายโอนภารกิจสถานีขนส่งทางน้ำและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในกรณีตามข้อหาเรื่องนี้ ได้แก่ ท่าเทียบเรือเกาะพีพี ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนาง

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า หากการถ่ายโอนภารกิจ ดังกล่าวยังคงวัตถุประสงค์การใช้ท่าเทียบเรือเกาะพีพีเป็นท่าเทียบเรือเชิงพาณิชย์ก็จะไม่บรรลุ วัตถุประสงค์ของการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะต้องดำเนินการคัดเลือกให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้บริหารจัดการ ท่าเทียบเรือ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนางจะได้เป็นผู้บริหารจัดการท่าเทียบเรือดังกล่าว ดังนั้น กรมเจ้าท่าในฐานะเจ้าของภารกิจที่จะมีการถ่ายโอนจึงสมควรพิจารณาทบทวนวัตถุประสงค์ การใช้ท่าเทียบเรือเกาะพีพี โดยควรหารือร่วมกับกรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้ท่าเทียบเรือดังกล่าวจากท่าเทียบเรือเชิงพาณิชย์เป็น ท่าเทียบเรือสาธารณะก่อนที่จะดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวนาง ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงเป้าประสงค์ของการกระจายอำนาจที่มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๗

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖)

			ภารกิจถ่ายโอนและก่อให้เกิดรายได้ จะต้องเสียค่าเช่าตามที่กรมธนารักษ์กำหนด				พื้นที่ก่อน และในกรณีที่มีการเรียกเก็บเงินค่าใช้ ท่าเทียบเรือหรือ สถานีขนส่งทางน้ำ นั้น ให้แบ่งรายได้ ให้ อบต. เจ้าของพื้นที่ตามความเหมาะสมในอัตราที่ มีการตกลงร่วมกัน
--	--	--	--	--	--	--	--