

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ กรณีโครงการติดตั้งรั้วดักตะกอนทราย
และรั้วไม้ไผ่ชะลอคลื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๔๐๒/๒๗๗๑ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินโครงการป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะและฟื้นฟูเนินทรายชายฝั่ง โดยการทำรั้วดักทรายบริเวณบ้านบ่ออิฐ ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา บริเวณชายฝั่งจุดสิ้นสุดของโครงสร้างเขื่อนหินทิ้ง (Revetment) บริเวณบ้านทุ่งใหญ่ ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา เนื่องจากด้านทิศเหนือพบการกัดเซาะชายฝั่งระยะทางตามแนวชายฝั่งประมาณ ๒๕๐ เมตร ส่งผลกระทบทำให้ต้นสนล้มหลายต้น ศาลาพังเสียหาย และชายหาดมีความลาดชันเป็นหน้าผา จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนในการติดตั้งรั้วไม้ดักตะกอนทราย (Sand Fence) เพื่อบรรเทาความเสียหายดังกล่าว ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่สำนักงานเจ้าท่าส่วนภูมิภาคสาขาสงขลาได้มีหนังสือแจ้งว่า ก่อนดำเนินโครงการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งด้วยการติดตั้งรั้วดักตะกอนทราย กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะต้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำกับกรมเจ้าท่าตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จึงมีประเด็นความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างกันระหว่างสองหน่วยงาน ดังนี้

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะและฟื้นฟูเนินทรายชายฝั่ง โดยการทำรั้วดักทรายบริเวณบ้านบ่ออิฐ ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา เป็นการติดตั้งรั้วไม้ดักตะกอนทราย โดยการนำไม้มาปักบนทรายตามรูปแบบโดยไม่มีการหล่อซีเมนต์หรือวัสดุอื่นใดยึดติดแบบโครงสร้างถาวร และใช้วัสดุจากธรรมชาติ มีระยะเวลาการใช้งาน ๓ - ๕ ปี และเป็นการดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่มีลักษณะเป็นการกีดขวางการสัญจรทางน้ำ และเป็นการดำเนินการโครงการฯ ตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๓ ประกอบกับมาตรา ๓ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงไม่ต้องขออนุญาตกรมเจ้าท่า

สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาสงขลา เห็นว่า โครงการป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะและฟื้นฟูเนินทรายชายฝั่ง โดยการทำรั้วดักทรายบริเวณบ้านบ่ออิฐ ตำบลเขารูปช้าง อำเภอมืองสงขลา จังหวัดสงขลา จะต้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำต่อกรมเจ้าท่าตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

เมื่อความเห็นของส่วนราชการมีความเห็นในข้อกฎหมายแตกต่างกัน จึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติว่า การปักไม้เพื่อดักตะกอนทรายและการปักไม้ไผ่ชะลอคลื่น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง โดยใช้วัสดุจากธรรมชาติในพื้นที่ทะเลหรือชายหาดของทะเลจะต้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำจากกรมเจ้าท่าหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นเห็นว่า โครงการติดตั้งรั้วดักตะกอนทรายและรั้วไม้ไผ่ชะลอคลื่นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งตามข้อหารือนี้ เป็นการนำไม้มาปักบนพื้นที่ทะเลหรือชายหาดของทะเลตามรูปแบบโดยไม่มีลักษณะเป็นโครงสร้างถาวร ใช้วัสดุจากธรรมชาติ และเป็นการดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ในพื้นที่ทะเลหรือชายหาดของทะเลซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบตามที่และอำนาจของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่วนกรมเจ้าท่าแม้จะมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยด้วยก็ตาม แต่โดยที่ทั้งสองหน่วยงานต่างมีหน้าที่และอำนาจในขอบเขตของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน กรณีตามข้อหารือนี้จึงเป็นปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันของกฎหมายระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันอันเป็นเรื่องในเชิงนโยบายที่ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องใช้มาตรการทางบริหารเพื่อบูรณาการร่วมกันเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดเพื่อประโยชน์ของทางราชการและประชาชนมากกว่าที่จะมุ่งเน้นการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว

ดังนั้น เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง และการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยเฉพาะในกรณีที่ปรากฏปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งอย่างรุนแรงซึ่งต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน รวมทั้งเพื่อให้การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ สมควรที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จะนำเรื่องนี้เสนอต่อ

คณะกรรมการดังกล่าวเพื่อพิจารณาให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบายดังกล่าว ตามมาตรา ๙ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๕

^๑มาตรา ๙ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๒) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และคำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ