**เรื่องเสร็จที่ ๖๑๓/๒๕๕๒**

**บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**
**เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ตันกรอส และสะพานทางเดินเท้าฯ (กรณีโทษปรับทางอาญาและโทษปรับทางปกครอง)**

---

**องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม**ได้มีหนังสือ ที่ สส ๕๑๐๐๑/๑๐๗๒ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ตันกรอส และสะพานทางเดินเท้าคอนกรีตเสริมเหล็ก สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามได้ก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ ท่าเทียบเรือและทางเดินเท้าล่วงล้ำทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามได้ทำการก่อสร้างตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม ได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามระงับการก่อสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจึงได้ยื่นเรื่องเพื่อขออนุญาตปลูกสร้างท่าเทียบเรือต่อสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ ซึ่งสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ ไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามทราบ แต่ได้มีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามรื้อถอนท่าเทียบเรือนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจึงอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ โดยปลัดกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยอุทธรณ์ให้สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ แก้ไขคำสั่งทางปกครองโดยอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามปลูกสร้างอาคารและสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำตามนัยมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯแต่ต่อมาพนักงานอัยการจังหวัดสมุทรสงครามได้ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามเป็นจำเลยในฐานความผิดปลูกสร้างท่าเทียบเรือและทางเดินเท้าล่วงล้ำทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่า ซึ่งศาลจังหวัดสมุทรสงครามมีคำพิพากษาว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙๗ วรรคหนึ่ง การกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามเป็นความผิดหลายกรรมต่างกันให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามได้ชำระค่าปรับต่อศาลตามคำพิพากษาแล้ว และได้ยื่นเรื่องขออนุญาตปลูกสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าว สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ แจ้งว่ามีความเห็น

---

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๕๘๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อนุญาตให้ปลูกสร้างได้ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามต้องชำระค่าปรับทางปกครองอีกตามที่เจ้าท่ากำหนดในอัตราตารางเมตรละ ๕๐๐ บาท

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามพิจารณาแล้วเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามได้ทำการก่อสร้างท่าเทียบเรือฯ โดยไม่ได้รับอนุญาต และสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ มีหนังสือแจ้งให้รื้อถอนท่าเทียบเรือ ซึ่งในที่สุดกระทรวงคมนาคมมีมติว่าไม่ต้องรื้อถอน จึงเป็นกรณีที่สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง และท่าเทียบเรือดังกล่าวมีลักษณะอาจอนุญาตได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจึงได้ชำระค่าปรับอันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ ต่อศาลแล้ว การที่สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ แจ้งให้ชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากการก่อสร้างท่าเทียบเรือฯ โดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ จึงเป็นการเรียกเก็บค่าปรับซ้ำซ้อน เนื่องจากเป็นบทบัญญัติมาตราเดียวกันกับที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามได้ชำระค่าปรับต่อศาลแล้ว การที่สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ เรียกเก็บค่าปรับอีกน่าจะไม่ถูกต้อง จึงขอหารือว่าการที่สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ สาขาสมุทรสงคราม ขอให้ชำระค่าปรับอีกเป็นการซ้ำซ้อนกับการที่ชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่ ประการใด

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑)** ได้พิจารณาปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ขณะนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ตันกรอสและทางเดินเท้าฯ ต่อไป จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ตันกรอสและทางเดินเท้าฯ ต่อไป หลังจากที่ได้ชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาลในความผิดตามมาตรา ๑๑๘ แล้ว จะต้องชำระค่าปรับตามที่สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ สาขาสมุทรสงครามกำหนดให้ชำระในอัตราเดียวกันกับมาตรา ๑๑๘ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคห้า อันเป็นเงื่อนไขการอนุญาตอีกเป็นการซ้ำซ้อนหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๑๑๗[๑] แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

---

[๑]มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า และหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าต้องได้รับโทษปรับตามมาตรา ๑๑๘[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งความผิดในมาตรา ๑๑๘ นี้ ได้แยกกำหนดโทษไว้เป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง โทษทางอาญาเป็นอำนาจของศาล กรณีนี้เจ้าท่าไม่สามารถดำเนินการได้เองจึงต้องนำคดีไปสู่ศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๗ ซึ่งจะมีโทษตามมาตรา ๑๑๘[๓] ส่วนลักษณะที่สอง คือ โทษทางปกครองอันเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดโดยเจ้าท่ามีอำนาจที่จะดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาลในการออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง หรือวรรคห้า[๔] ดังนี้ (๑) สั่งให้รื้อถอน ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง[๕] ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และ (๒) สั่งปรับตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคห้า[๖] ในกรณีที่เจ้าท่าจะดำเนินการตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง[๗] และอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวมีลักษณะซึ่งอาจอนุญาตได้และเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าท่ากำหนดตามอัตราในมาตรา ๑๑๘[๘] แล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่าการลงโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการ

---

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

[๒]มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท

[๓]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๔]มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

ในกรณีที่เจ้าท่าจะดำเนินการตามวรรคหนึ่งและอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวมีลักษณะซึ่งอาจอนุญาตได้และเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าท่ากำหนดตามอัตราในมาตรา ๑๑๘ แล้ว เจ้าท่าจะออกใบอนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ได้และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของมาตรา ๑๑๗ ทวิ

[๕]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

[๖]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

[๗]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

[๘]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

บังคับทางกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมดังเจตนารมณ์แห่งกฎหมายจึงมีความแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา ทั้งนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาและการลงโทษทางปกครองไว้ทำนองเดียวกันในเรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๔๘[๙]

ด้วยเหตุผลดังกล่าว แม้ว่าศาลได้มีคำพิพากษาในความผิดฐานปลูกสร้างท่าเทียบเรือและทางเดินเท้าล่วงล้ำทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙๗ วรรคหนึ่ง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามได้ชำระค่าปรับตามคำพิพากษาซึ่งเป็นโทษปรับทางอาญาแล้วก็ตาม แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคห้า ในการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดชำระค่าปรับซึ่งเป็นโทษปรับทางปกครองอันเป็นเงื่อนไขในการอนุญาต ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) จึงเห็นว่า หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ตันกรอสและทางเดินเท้าฯ ต่อไป หลังจากที่ได้ชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาลในความผิดตามมาตรา ๑๑๘ แล้ว จะต้องยอมชำระค่าปรับตามที่สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ สาขาสมุทรสงครามกำหนดให้ชำระตามอัตราในมาตรา ๑๑๘ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคห้า อันเป็นเงื่อนไขการอนุญาตอีกและไม่เป็นการชำระค่าปรับที่ซ้ำซ้อนแต่ประการใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๒

---

[๙]บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ....