

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การยกเว้นค่าตอบแทนรายปีให้แก่ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างกระชังเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๔/๑๗๙๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมเจ้าท่าได้รับหนังสือจากกรมประมง เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย และเสนอพิจารณาการยกเว้นค่าตอบแทนรายปีสำหรับการเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชัง โดยแจ้งว่า ปัจจุบันมีเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชังตามแหล่งน้ำธรรมชาติจำนวนมาก และเป็นอาชีพที่พึ่งส่งเสริมให้เกิดรายได้แก่เกษตรกรอย่างมั่นคง และพบว่ามีปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนจากเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชังจำนวนมากว่า จะต้องขออนุญาตสร้างกระชังเลี้ยงสัตว์น้ำจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้รับอนุญาตต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีในอัตราที่สูงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง อันเป็นภาระที่ตกแก่เกษตรกร ซึ่งกรณีดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กำหนดให้ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำตามข้อ ๔ (๗) ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีในอัตราราวเมตรละ ๕๐ บาท และหากเป็นการปลูกสร้างที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ให้ผู้รับอนุญาตเสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว

กรมเจ้าท่าเห็นว่า กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำอันพึงอนุญาตได้ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และประกาศกรมเจ้าท่าที่ ๒๕๑/๒๕๔๑ โดยได้มีคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและอนุญาต ผู้รับอนุญาตจึงมีหน้าที่เสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งจากข้อหารือของกรมประมงดังกล่าว กรมเจ้าท่าได้นำเข้าประชุมหารือร่วมกันภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรองการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำของกรมเจ้าท่าแล้ว แต่ยังไม่ได้ข้อยุติในความหมายของกระชังเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและเครื่องมือทำประมงทุกชนิดที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๕ (๓) อันเป็นปัญหาที่ยังไม่มีความชัดเจนในการที่จะพิจารณาให้กับกรมประมงเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติได้

จากข้อพิจารณาตามปัญหาในข้อกฎหมายดังกล่าว เห็นว่า ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) มิได้กำหนดความหมายของคำว่าเครื่องมือทำประมงทุกชนิด รวมถึงลักษณะหรือรูปแบบไว้อย่างไร ทำให้ไม่มีความชัดเจนตามความหมายของถ้อยคำในกฎกระทรวงฯ กรมเจ้าท่าจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กระชังเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามข้อหารือของกรมประมงจะถือเป็นเครื่องมือทำประมงทุกชนิดตามข้อ ๕ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่ เพียงใด

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)** ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมเจ้าท่า โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๑๗<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้กำหนดให้การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งข้อ ๕<sup>๒</sup> แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ประกอบกับประกาศกรมเจ้าท่า ที่ ๒๕๑/๒๕๔๑ เรื่อง ลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำลำแม่น้ำที่พึงอนุญาตได้ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑<sup>๓</sup> ได้กำหนดให้กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำเป็นสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่เจ้าท่าสามารถอนุญาตได้ โดยผู้รับอนุญาตจะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

<sup>๒</sup> ข้อ ๕ เจ้าท่าอาจอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ไม่มีลักษณะตามข้อกำหนดในข้อ ๔ เป็นการเฉพาะรายได้ และเมื่อเจ้าท่าได้อนุญาตแล้วให้ประกาศลักษณะของอาคารหรือลักษณะของการล่วงล้ำลำแม่น้ำนั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการอนุญาตต่อไปได้

#### <sup>๓</sup> กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ

ก. ตัวกระชังต้องทำด้วยอวนหรือวัสดุอื่นใดที่มีลักษณะและคุณสมบัติเช่นเดียวกับอวน และเมื่อน้ำลงต่ำสุดกันกระชังต้องลอยสูงกว่าพื้นท้องน้ำ

ข. วัสดุที่ใช้ผูกกระชังต้องลอยพ้นน้ำ และสามารถมองเห็นได้ชัดเจนตลอดเวลา

ค. การปักเสายึดตัวกระชัง ต้องปักห่างกันไม่น้อยกว่า ๓.๐๐ เมตร และห้ามผูกยึดกระชังกับขอบฝั่ง

ง. ห้ามสร้างที่พักอาศัยหรือพื้นแผ่นที่บนกระชัง

จ. ต้องติดตั้งธงสีแดงและไฟสัญญาณเป็นระยะโดยรอบขอบเขตที่วางกระชังตามความเหมาะสม

ในแต่ละพื้นที่

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๑๗ ทวิ ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องที่และประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้

การเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ทั้งนี้ ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงดังกล่าว อาจกำหนดยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนไว้ด้วยก็ได้ และตามข้อ ๕ (๓)<sup>๕</sup> แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้กำหนดยกเว้นค่าตอบแทนรายปีให้แก่ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่งล้ำ ลำแม่น้ำสำหรับกรณีหลักผูกเรือหรือท่าเทียบเรือที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประกอบกิจการประมงโดยเฉพาะ ตลอดจนเครื่องมือทำประมงทุกชนิด

ข้อหาเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำมีลักษณะเป็นเครื่องมือ ทำประมงที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามที่กำหนดในข้อ ๕ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ หรือไม่ แต่โดยที่ กฎกระทรวงดังกล่าวมิได้กำหนดลักษณะของเครื่องมือทำประมงไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องพิจารณา จากความหมายทั่วไปของคำว่า “เครื่องมือทำประมง”<sup>๖</sup> ซึ่งหมายถึงสิ่งของที่ใช้ในการจับสัตว์น้ำ ประกอบกับคำนิยามในมาตรา ๔<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งกำหนดให้คำว่า “เครื่องมือทำการประมง” หมายถึง เครื่องกลไก เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์ ส่วนประกอบ อวน เสา หลัก หรือเรือ บรรดาที่ใช้ทำการประมง และคำว่า “ทำการประมง” หมายถึง จับ ดัก ล่อ ทำอันตราย ฆ่า หรือ เก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำด้วยเครื่องมือทำการประมงหรือด้วยวิธีใด ๆ และจากคำนิยามดังกล่าว เห็นได้ว่า เครื่องมือทำประมงต้องเป็นสิ่งที่ใช้อำนวยความสะดวกในการได้มาซึ่งสัตว์น้ำ โดยอาจใช้ในการจับ ดัก ล่อ ทำอันตรายหรือฆ่าสัตว์น้ำ หรือใช้ในการเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำนั้น

สำหรับกระชังเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามกรณีข้อหาเรื่องนี้ เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ในการขัง หรือเลี้ยงสัตว์น้ำ<sup>๘</sup> ซึ่งมีลักษณะตามที่กำหนดในประกาศกรมเจ้าท่า ที่ ๒๕๑/๒๕๔๑ฯ โดยได้ปรากฏ ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กระชังดังกล่าวมิได้สร้างขึ้นสำหรับการจับสัตว์น้ำหรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำ

<sup>๕</sup> ข้อ ๕ ให้ผู้รับอนุญาตได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีสำหรับอาคารหรือสิ่งอื่นใด ดังต่อไปนี้

๑. ล้ำน้ำ

๒. ล้ำน้ำ

(๓) หลักผูกเรือหรือท่าเทียบเรือที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อประกอบกิจการประมงโดยเฉพาะตลอดจน เครื่องมือทำประมงทุกชนิด

๑. ล้ำน้ำ

๒. ล้ำน้ำ

<sup>๖</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒

เครื่องมือ น. สิ่งของสำหรับการใช้งาน

ประมง น. การจับสัตว์น้ำ เช่น ทำประมง; คนเลี้ยงชีพในทางจับสัตว์น้ำ เรียกว่า ชาวประมง พวกประมง; ประมง ก็ใช้. ก. ดำน้ำหาปลา เช่น กำน้ำดำน้ำคือประมง, ตระบัดประมงลงทัน. (สมุทรโฆษ)

<sup>๗</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑. ล้ำน้ำ

๒. ล้ำน้ำ

(๒) “ทำการประมง” หมายความว่า จับ ดัก ล่อ ทำอันตราย ฆ่า หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำ ด้วยเครื่องมือทำการประมงหรือด้วยวิธีใด ๆ

(๓) “เครื่องมือทำการประมง” หมายความว่า เครื่องกลไก เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์ ส่วนประกอบ อวน เสา หลัก หรือเรือ บรรดาที่ใช้ทำการประมง

๑. ล้ำน้ำ

๒. ล้ำน้ำ

<sup>๘</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒

กระชัง น. เครื่องสำหรับขังปลาชนิดหนึ่ง ใช้ไม้ไผ่ทำเป็นกง ๔ อัน แล้วผูกด้วยซี่ไม้ไผ่โดยรอบ รูปกลม หัวท้ายเรียว ตอนบนเจาะเป็นช่อง มีฝาปิด ใช้ไม้ขัดผา ๒ ข้าง ใช้ไม้ไผ่กระหนาบเพื่อให้ลอยได้ ในขณะออกไป จับปลาตามกร้า เมื่อจับปลาหรือกุ้งได้ก็เอาใส่ไว้ในนั้นชั่วคราว, อีกชนิดหนึ่ง สานด้วยไม้ไผ่ มีปากเปิดกว้างคล้าย ๆ ตะกร้าหรือเข่งใส่ของ แต่ใหญ่กว่ากระชังชั่วคราวนั้นหลายเท่า เป็นที่สำหรับจับปลาขนาดใหญ่มาขังไว้หรือเลี้ยงลูกปลา ให้โตตามที่ต้องการ เพื่อบริโภคหรือค้าขาย และเอากระชังนี้ผูกติดหลักแช่ลอยน้ำไว้

แต่เป็นเครื่องมือสำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามที่ต้องการเพื่อบริโภคหรือจำหน่าย ซึ่งไม่เข้าลักษณะของเครื่องมือทำประมงตามความหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น กระชังเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหรืออุปกรณ์อื่นที่มีลักษณะคล้ายกันเพื่อทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ จึงไม่เป็นเครื่องมือทำประมงที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามข้อ ๕ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมเจ้าท่าว่า แนวโน้มการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชังในพื้นที่ต่าง ๆ มีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการจัดเก็บค่าตอบแทนเป็นรายปีสำหรับสิ่งปลูกสร้างที่ล่องลำลำน้ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ในกรณีกระชังเลี้ยงสัตว์น้ำอาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการตามนโยบายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง เช่น กรมเจ้าท่า กรมประมงและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสมควรจะร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อบูรณาการนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลหรือส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์น้ำในกระชัง การบริหารจัดการทางน้ำเพื่อใช้ในการสัญจร และการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามนโยบายของรัฐบาลประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการมีความชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๔