

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ได้ปลูกสร้างไปก่อนได้รับอนุญาต

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๓๐๙.๒/๔๘๗๖ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมเจ้าท่ามีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในกรมเจ้าท่ามีความเห็นแตกต่างกันไม่เป็นที่ยุติ จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๔ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรี ได้ยื่นคำร้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้าริมแม่น้ำ (Skywalk) เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในแม่น้ำแควใหญ่ ตำบลปากแพรก อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พร้อมหลักฐานและเอกสารตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ยังขาดหลักฐานเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาต ตามข้อ ๒ (๒) หลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และตามข้อ ๒ (๕) หนังสือของจังหวัดที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตั้งอยู่รับรองว่าไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อมของจังหวัด

๒. การพิจารณาอนุญาตปลูกสร้าง Skywalk ดังกล่าวไม่อยู่ในประเภทที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรีจะสามารถพิจารณาอนุญาตได้ ตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๔๓๐/๒๕๕๔ เรื่อง มอบหมายข้าราชการในสังกัดเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ เป็นอำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่า ในฐานะ “เจ้าท่า” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย

๓. วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ จังหวัดกาญจนบุรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรี รับรองว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อมของจังหวัด

๔. วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ อำเภอเมืองกาญจนบุรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรี ยินยอมให้ปลูกสร้าง Skywalk บนที่ดินสาธารณะบริเวณแม่น้ำแควใหญ่ ตำบลปากแพรก อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ที่อยู่ในความดูแลของจังหวัดกาญจนบุรีได้

๕. สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรีได้เสนอเรื่องมายังคณะทำงาน ซึ่งเรียกชื่อว่า “คณะทำงานพิจารณากลับการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้อำนวยความสะดวกและสิ่งแวดลอมทางน้ำ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค และผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา” ตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ ๖๐๐/๒๕๕๙

ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เพื่อพิจารณาก่อนการเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมเจ้าท่า เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตต่อไป อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการพิจารณาอนุญาต สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีได้ทำสัญญาจ้างปลูกสร้าง Skywalk ดังกล่าวไว้แล้ว โดยคาดว่าจะมีการพิจารณาอนุญาตได้ตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย เนื่องจากเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ บรรเทาผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และรองรับการเปิดประเทศตามนโยบายรัฐบาล ต่อมาเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตแล้วการพิจารณาอนุญาตก็ยังไม่แล้วเสร็จ

๖. สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรีได้มีหนังสือหารือสำนักกฎหมายกรมเจ้าท่า เพื่อขอทราบแนวทางการพิจารณาอนุญาต ซึ่งหน่วยงานภายในกรมเจ้าท่าได้หารือร่วมกันแล้วยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ไม่อาจอนุญาตเพราะเหตุแห่งการอนุญาตได้สิ้นสุดไปแล้ว ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ควรต้องพิจารณาการอนุญาตให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ได้ข้อยุติ จึงขอหารือในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

(๑) กรมเจ้าท่าต้องพิจารณาคำร้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ต่อไปให้แล้วเสร็จตามนัยมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ ส่วนการดำเนินการกับสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ผิดกฎหมาย เป็นคนละส่วนกันใช่หรือไม่

(๒) เนื่องจากมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ดังนั้น การพิจารณาอนุญาตสามารถให้มีผลย้อนหลังไปยังสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้าริมแม่น้ำ (Skywalk) ของส่วนราชการที่ปลูกสร้างไปก่อนแล้วได้หรือไม่

(๓) กรณีที่ต้องพิจารณาอนุญาตแต่ไม่อาจอนุญาตย้อนหลังได้ การอนุญาตต้องมีผลนับแต่วันที่ลงนามในใบอนุญาตและมีผลนับแต่ผู้รับอนุญาตได้รับแจ้งคำสั่งตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช่หรือไม่ หรือ

(๔) กรมเจ้าท่าจะต้องยุติการพิจารณาคำร้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และส่งเรื่องคืนผู้ขออนุญาต เนื่องจากผู้ยื่นขออนุญาตได้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไปก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า และต้องมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือถอนสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากไม่มีเหตุที่ต้องพิจารณาคำร้องขออนุญาตอีกต่อไป และการรื้อถอนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐในสองทาง คือ งบประมาณที่ใช้ในการปลูกสร้างและงบประมาณที่ต้องใช้ในการรื้อถอน

โดยที่ข้อหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และงบประมาณแผ่นดิน กรมเจ้าท่าจึงมีความจำเป็นต้องขอหารือเพื่อจะได้นำมาปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมแก่ประชาชนด้วย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ภายหลังจากที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีได้ยื่นขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้าริมแม่น้ำ (Skywalk) แล้ว ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีแจ้งว่า ได้ตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่ายังขาดเอกสารบางอย่างซึ่งสามารถนำมาเพิ่มเติมภายหลัง จึงเห็นควรอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างได้ ปัจจุบันสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีได้ยื่นหลักฐานและเอกสารครบถ้วนและถูกต้องแล้ว กรมเจ้าท่าพร้อมที่จะพิจารณานุญาตได้

จากข้อหารื้อและข้อเท็จจริงข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าเจ้าท่าสามารถพิจารณาคำขออนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้าริมแม่น้ำ (Skywalk) ที่ได้ปลูกสร้างไปก่อนแล้วได้หรือไม่ และสามารถพิจารณานุญาตโดยให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๑๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยการขออนุญาตปลูกสร้าง Skywalk ดังกล่าว ผู้ขออนุญาตต้องยื่นเอกสารตามข้อ ๒^๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)^๓ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือ

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

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณานุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

^๒ ข้อ ๒ ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ให้ยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตพร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) ภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้าน และภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน หรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวข้าราชการ หรือภาพถ่ายบัตรแสดงฐานะอย่างอื่นที่ออกโดยส่วนราชการ

(มีต่อหน้าถัดไป)

รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารและสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เจ้าท่าอาจพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ตามข้อ ๖^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ประกอบกับเมื่อมีการยื่นคำขอไม่ถูกต้องหรือเอกสารไม่ครบถ้วน และเป็นกรณีที่อาจอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ เจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตส่งหลักฐานและเอกสารให้ครบถ้วนหรือให้ถูกต้องภายในเวลาที่เจ้าท่ากำหนด และให้เจ้าท่าตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหลักฐานและเอกสารครบถ้วนและถูกต้องจากผู้ขออนุญาตตามข้อ ๘^๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น แม้ว่าการยื่นหลักฐานและเอกสารขออนุญาตไม่ครบถ้วนเนื่องจากยังขาดหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และหนังสือของจังหวัดที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำตั้งอยู่ รับรองว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๒) หลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว

(๓) แบบแปลนและรายละเอียดของอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำ ต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธามกกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรมเป็นผู้รับรอง เว้นแต่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำนั้นจะมีขนาดเล็ก และโครงสร้างทำด้วยไม้หรือวัสดุอื่นที่ไม่คงทนถาวรไม่จำเป็นต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธารับรอง

(๔) แผนผังแสดงบริเวณที่ขออนุญาตและบริเวณใกล้เคียง

(๕) หนังสือของจังหวัดที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำแม่น้ำตั้งอยู่ รับรองว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อมของจังหวัด

(๖) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๗) หลักฐานหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นนิติบุคคล ให้ยื่นคำขอพร้อมสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ระบุชื่อผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคล และหลักฐานเอกสารตามวรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ยื่นคำขอพร้อมหลักฐานและเอกสารตาม (๓) (๔) (๕) และ (๖)

“ข้อ ๖ อาคารและการล่วงล้ำลำแม่น้ำนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ และข้อ ๕ จะอนุญาตไม่ได้ เว้นแต่เป็นของทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจและปลูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

“ข้อ ๘ เมื่อเจ้าท่าได้รับคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำแล้ว ให้เจ้าท่าตรวจสอบว่าผู้ขออนุญาตยื่นหลักฐานและเอกสารครบถ้วนและถูกต้องหรือไม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขออนุญาต

ในกรณีที่เจ้าท่าเห็นว่าอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ขออนุญาตปลูกสร้างเป็นกรณีที่ไม่อาจอนุญาตได้ ให้เจ้าท่าแจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขออนุญาต

ในกรณีที่เจ้าท่าเห็นว่าผู้ขออนุญาตยื่นหลักฐานและเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง และเป็นกรณีที่อาจอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ ให้เจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตส่งหลักฐานและเอกสารให้ครบถ้วนหรือให้ถูกต้องภายในเวลาที่เจ้าท่ากำหนด

ให้เจ้าท่าตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับหลักฐานและเอกสารครบถ้วนและถูกต้องจากผู้ขออนุญาต

ของจังหวัด จึงต้องใช้เวลาในการตรวจสอบและมีหนังสือยินยอมจากเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครอง หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน และหนังสือของจังหวัดก่อน ในระหว่างนั้นผู้อำนวยการสำนักงาน เจ้าท่าภูมิภาคสาขากาญจนบุรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรี อนุญาตให้ดำเนินการปลูกสร้าง Skywalk ได้ โดยหลักฐานหรือเอกสารบางอย่างสามารถนำมาเพิ่มเติม ภายหลัง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ภายหลังสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรี ผู้ขออนุญาตปลูกสร้าง Skywalk ได้ยื่นหลักฐานและเอกสารเพิ่มเติมครบถ้วนและถูกต้องแล้ว ดังนั้น อธิบดีกรมเจ้าท่าในฐานะเจ้าท่าจึงมีอำนาจพิจารณาคำขออนุญาตดังกล่าวต่อไปให้แล้วเสร็จได้ ตามข้อ ๘^๕ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว โดยไม่ต้องส่งเรื่องคืนแม้ว่าในระหว่างการพิจารณา ของอธิบดีกรมเจ้าท่าจะได้มีการก่อสร้างไปแล้วก็ตาม เพราะการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวนี้ ยังไม่แล้วเสร็จ

ส่วนประเด็นที่ว่า เจ้าท่าสามารถพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้าง Skywalk โดยให้มี ผลย้อนหลังได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่การพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นการ ใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง และมาตรา ๓๙^๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่าในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยสามารถ กำหนดเงื่อนไขให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งได้ตามความเหมาะสม แก่กรณี จึงเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในคำสั่ง ทางปกครองได้ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขเริ่มมีผลหรือเงื่อนไขสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งไว้ในคำสั่ง ทางปกครองนั้นได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประสงค์จะออกคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดเงื่อนไขเริ่มมี ผลโดยให้มีผลก่อนวันที่ออกคำสั่ง เช่น การโยกย้ายและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลัง ซึ่งเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔^๗ และวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗^๘ จึงสามารถกระทำได้ในกรณีที่มิ มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยต้องไม่ทำให้เสียสิทธิหรือไม่รอนสิทธิ ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ทางราชการหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการจะมีคำสั่งย้อนหลังจะต้องพิจารณาจากความจำเป็น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๒๐๓/ว. ๒๕๕ เวียนกระทรวง ทบวง กรม ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ เรื่อง การย้ายและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลัง

^๘หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. ๐๕๐๔/ว. ๙ เวียนรองนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๗ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ หรือระดับ ๑๑

ตามข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๘/๒๕๕๖^๙

กรณีตามข้อหาหรือนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดกาญจนบุรีได้ยื่นคำร้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทสะพานทางเดินลอยฟ้าริมแม่น้ำ (Skywalk) เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวทางน้ำริมฝั่งแม่น้ำแควใหญ่ โดยจังหวัดกาญจนบุรี ได้อนุมัติโครงการตามแผนปฏิบัติการราชการของจังหวัดกาญจนบุรี ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๔ โครงการปรับปรุงฟื้นฟูและจัดระเบียบแหล่งท่องเที่ยวเดิมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ที่โดดเด่น ทั้งด้านธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและวิถีชีวิต กิจกรรมปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวทางน้ำ โดยให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาญจนบุรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ เป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ บรรเทาผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และรองรับการเปิดประเทศตามนโยบายรัฐบาล ข้อเท็จจริงเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของสำนักงานโยธาธิการจังหวัดกาญจนบุรีเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับการปลูกสร้าง Skywalk ไปก่อนได้รับอนุญาต หากเจ้าทำสั่งให้ รื้อถอนอาจทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เช่น ความสูญเสียด้านงบประมาณของราชการที่ใช้ดำเนินการปลูกสร้างจนเสร็จไปแล้วและงบประมาณที่ต้องใช้ในการรื้อถอนเป็นจำนวนมาก และอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอื่น นอกจากนั้น การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำดังกล่าวมีผลย้อนหลังก็ไม่ทำให้เสียสิทธิหรือไม่รอนสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น อธิบดีกรมเจ้าท่าในฐานะเจ้าท่า จึงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาอนุญาตโดยกำหนดเงื่อนไขเวลาเริ่มมีผล ณ เวลาใดเวลาหนึ่งโดยให้มีผล ก่อนวันที่มีการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๑)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๕๓^{๑๑}



(นายปรณ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๕

^๙บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในตำแหน่งรองเลขาธิการครุสภาโดยนับเวลาเหมือนเต็มเวลาราชการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๘๗ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอนุมัติย้อนหลังให้พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง จังหวัดตราด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช