

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๑

วันที่ ๑๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีความมุ่งหมายภายใต้หลักการของการเป็นรัฐเดี่ยวตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ซึ่งในหมวดนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยกำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง มีความโปร่งใส และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดกลไกให้ประชาชนเสนอความต้องการและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ พร้อมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการบริการประชาชนและจัดกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ มีรายได้เป็นของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ โดยจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งกำหนดให้การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระบบคุณธรรม ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายกำหนดหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและเงื่อนไขในการปกครองตนเอง และในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๐ เป็นบทบัญญัติ

ที่มีความมุ่งหมายกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลและจัดทำบริการ สาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ

สำหรับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ เป็นบทบัญญัติในหมวดที่ ๖ ข้อบังคับเบ็ดเตล็ด (ข/๑) ว่าด้วยการล่องลำลำน้ํา โดยบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับ อนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวง ดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่องลำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่ จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว”

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นบทบัญญัติที่มีความ มุ่งหมายที่จะมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นการกีดขวางหรือเป็นอุปสรรคให้แก่ทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม อันเป็นราชการ ส่วนกลาง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายกำหนด หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและเงื่อนไขในการปกครอง ตนเอง ตลอดจนกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลและจัดทำบริการ สาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ แต่กระนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แผนกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปด้วยความถูกต้อง ชัดเจน และเหมาะสมยิ่งขึ้น และเพื่อให้การปฏิบัติราชการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในฐานะ “เจ้าท่า” สอดคล้องพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

อธิบดีกรมเจ้าท่าสามารถมอบหมายและมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ ในปัจจุบันพบว่ามีการมอบหมายและมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ให้ไว้หลายประการ เช่น

(๑) คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(๑.๑) การพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ เฉพาะสิ่งปลูกสร้าง ๔ รายการ ดังนี้ ๑) โรงสูบน้ำ ๒) การวางท่อ สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า ๓) กระจกเลี้ยงสัตว์น้ำ และ ๔) เชือกกันน้ำเขาะ

(๑.๒) การอนุญาตให้ขุดลอก คูแลร์รักษาร่องน้ำทางเรือเดิน และงานติดตั้งบำรุงรักษา เครื่องหมายการเดินเรือรวมถึงการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๒๐

(๑.๓) การบริหาร คูแลร์รักษาสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือสาธารณะ) และ ดำเนินการในส่วนเกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๔๖ ทวิ

(๑.๔) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบางประการเพื่อเป็นเงินได้แผ่นดินต่อไป

(๒) คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ ๑๘๕/๒๕๔๘ เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(๒.๑) การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ เฉพาะสิ่งปลูกสร้าง ๔ รายการ ดังนี้ ๑) ท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน ๒๐ ตันกรอส ๒) โป๊ะเทียบเรือและสะพานปรับระดับ ๓) สะพานข้ามคลอง และ ๔) คานเรือ

(๒.๒) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบางประการเพื่อเป็นเงินได้แผ่นดินต่อไป

(๓) คำสั่งกรมเจ้าท่าที่ ๖๗๗/๒๕๖๐ เรื่อง มอบหมายและมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มอบหมายและมอบอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนกรณีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๑๙ มาตรา ๑๑๙ ทวิ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๒๐/๑ และมาตรา ๒๐๔

ด้วยข้อเท็จจริงในคดีนี้ ศาลปกครองกลางส่งความเห็นและข้อโต้แย้งของเทศบาลเมืองปทุมธานี ผู้ฟ้องคดี ซึ่งโต้แย้งว่า เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลเมือง มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบ จึงเป็นอำนาจของผู้ฟ้องคดีโดยตรง หากจำต้องได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขานนทบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่นับตั้งนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ เป็นเพียงบทบัญญัติที่มีให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นการกีดขวางหรือเป็นอุปสรรคให้แก่ทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม อันเป็นราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ ยังพบว่า กรมเจ้าท่าก็ได้มีการมอบหมายหรือมอบอำนาจหลายประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ อันเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องในคดีนี้ในการพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ เฉพาะสิ่งปลูกสร้างเพียง ๘ รายการ เท่านั้น โดยมีได้รวมถึงการจัดทำถนนคร่อมคลอง ก่อสร้างทางน้ำลอด (BOX CULVERT) ด้วย ทั้งนี้ ในการมอบหมายหรือมอบอำนาจของราชการส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสมที่พอเหมาะพอควรกับอำนาจที่จะมอบหมายหรือมอบอำนาจด้วย ดังนั้น จึงถือได้ว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับมอบหมายหรือมอบอำนาจในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ ในหลาย ๆ เรื่องแล้ว เพียงแต่ในบางเรื่องอย่างเช่น การจัดทำถนนคร่อมคลอง ก่อสร้างทางน้ำลอด (BOX CULVERT) ซึ่งทางราชการส่วนกลางเห็นว่าเป็นเรื่องที่สำคัญในภาพรวมจึงยังมีได้มีการมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ ดังนั้น ในการมอบหมายหรือมอบอำนาจในบางเรื่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองที่เหมาะสม

และพอเหมาะพอควรแล้ว จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ