

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๓/๒๕๖๑

วันที่ ๑๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๔ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๙ นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นราชอาณาจักรที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ตามมาตรา ๑ ส่วนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นในรูปแบบใดนั้นให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน

สำหรับบทบัญญัติในมาตรา ๒๕๐ นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้ง มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด คงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งในปัจจุบันได้แก่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง แต่ราชการส่วนกลางก็ยังสามารถกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความจำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยในมาตรา ๖ และมาตรา ๑๒ บัญญัติให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ ซึ่งในกรณีของการถ่ายโอนอำนาจการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่อยู่ในพื้นที่และวิสัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตเองได้นั้น ได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจ การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากเจ้าท่าไปให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร ภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และมีการออกคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้การพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ เฉพาะสิ่งปลูกสร้าง ๔ รายการ คือ โรงสูบน้ำ การวางท่อ สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า กระจกเลี้ยงสัตว์น้ำ เชือกกันน้ำเขาะ และคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ ๑๘๕/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ กำหนดสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำที่เจ้าท่ามอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตได้ เพิ่มเติมอีก ๔ รายการ คือ ท่าเทียบ

เรือขนาดไม่เกิน ๒๐ ตันกรอส โป๊ะเทียบเรือและสะพานปรับระดับ สะพานข้ามคลอง คานเรือ แต่อำนาจทั่วไปในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำประเภทอื่นยังคงเป็นของเจ้าท่า

ส่วนพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ นั้น เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการคมนาคมทางน้ำ ตลอดจนควบคุม การสร้างสิ่งทีอาจกีดขวางการคมนาคมทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยบัญญัติห้ามมิให้ ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเล ภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า มิได้ให้อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำบริการสาธารณะประเภทถนนคอนกรีตเสริมเหล็กคร่อมลำคลองได้ โดยอิสระ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวง ดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลา ที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย ทั้งนี้ เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกฎกระทรวงดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๐

๑๗ ๑๑๑๖-๖
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ