

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๓๕๐๗



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

เรื่อง การขออนุมัติดำเนินการกิจการนอกเขตเทศบาลย้อนหลัง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดมหาสารคาม)

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาบันทกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๖๑
เรื่อง การอนุมัติการจัดการประชุมของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ได้ดำเนินการ
เสร็จสิ้นไปแล้ว จำนวน ๑ ชุด
๒. สำเนาบันทกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๕๓
เรื่อง การอนุมัติย้อนหลังให้พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือในเขตอุทยานแห่งชาติ
หมู่เกาะช้าง จังหวัดตราด จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ตอบข้อหารือจังหวัดมหาสารคาม กรณีการพิจารณา
อนุมัติการทำกิจการนอกเขตย้อนหลังให้กับเทศบาล หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้ว เห็นว่า โครงการที่ไม่ได้เสนอ
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติทำกิจการนอกเขตก่อนดำเนินงานเป็นประโยชน์ต่อจังหวัด และเข้าหลักเกณฑ์ที่จะอนุมัติได้
ตามมาตรา ๕๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการทำกิจการ
นอกเขตที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๐๓๑๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๒
เรื่อง การทำกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการอนุมัติให้ดำเนินการเป็นการย้อนหลัง
จะไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการหรือบุคคลใดแล้ว ย่อมเป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะอนุมัติ
โครงการดังกล่าวเป็นการย้อนหลังได้ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

กลุ่มงานวินิจัยและกำกับดูแล

โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๐๐ ต่อ ๕๒๕๒

โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@dla.go.th

ผู้ประสานงาน ธนินทร์ เบอร์โทร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๖๑

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การอนุมัติการจัดการประชุมของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
ที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๔๐๖/๓๔๙๗ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ สรุปความได้ว่า สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้จัดการประชุมศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๘ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมเอเชียพญา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๑๕ คน โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างจากต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือนุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุม ซึ่งในการจัดการประชุมดังกล่าวต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจัดการประชุมภายในประเทศ แต่ปรากฏว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการจัดการประชุม ศรชล. ดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว โดยไม่ได้เสนอเรื่องต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนุมัติการจัดการประชุมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่อย่างใด กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๔๐๖/๑๘๕ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยงานผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อขอรื้อแนวทางปฏิบัติในการขออนุมัติให้มีผลย้อนหลังสำหรับการจัดการประชุม ศรชล. ว่ามีแนวทางปฏิบัติอย่างไร เพื่อกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป และสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๖/๑๒๘๒ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตอบข้อหารือเรื่องดังกล่าวสรุปความได้ว่า หากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะจัดการประชุม ศรชล. โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นบุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะต้องขออนุมัติและได้รับการอนุมัติจากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปลัดกระทรวงเจ้าของเรื่องก่อนจึงจะดำเนินการจัดการประชุมได้ ส่วนกรณีจะมีแนวทางปฏิบัติในการขออนุมัติให้มีผลย้อนหลังสำหรับการจัดการประชุมดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร ขอให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหา รื้อไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงต่อไป

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงขอรื้อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะมีแนวทางปฏิบัติในการขออนุมัติให้มีผลย้อนหลังสำหรับการจัดการประชุม ศรชล. ดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมทรัพยากรทางทะเล

และชายฝั่งเป็นหน่วยงานร่วมหน่วยงานหนึ่งของศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับมอบหมายจากที่ประชุมผู้บริหารระดับสูงของ ศรชล. ให้เป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุม ศรชล. ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๙ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงได้ดำเนินการจัดการประชุมดังกล่าว โดยเบิกจ่ายเงินตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่เนื่องจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเรื่องกลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมการประชุม โดยเข้าใจว่าการประชุมครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมการประชุมเป็นข้าราชการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมากกว่าข้าราชการหรือลูกจ้างจากต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลภายนอก จึงไม่ได้เสนอเรื่องต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อขออนุมัติการจัดการประชุมตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่ภายหลังจากที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้จัดการประชุมเสร็จแล้ว ในชั้นการหักล้างเงินยืมจึงทราบข้อเท็จจริงว่า การจัดการประชุมดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนจึงจะจัดการประชุมได้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๔๐๔/๑๗๕๓ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อขออนุมัติการจัดการประชุมเพิ่มเติม ซึ่งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วได้สั่งการให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีหนังสือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ข้อ ๑๘^๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ กำหนดให้การจัดการประชุมซึ่งมิใช่การประชุมระหว่างประเทศ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของเจ้าของเรื่องเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสำหรับการประชุมที่เป็นงานประจำ แต่ถ้าปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นว่าการประชุมดังกล่าวเป็นเรื่องนโยบายให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้อนุมัติ ประกอบกับสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร. ๑๐๐๔/ว.๔ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ เรื่อง การขออนุมัติจัดการประชุมในประเทศตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ สรุปความได้ว่า การจัดการประชุมภายในประเทศที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจัดการประชุมตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้น หมายถึงเฉพาะกรณีที่เป็นการจัดการประชุม สัมมนา หรืออบรมที่มีข้าราชการหรือลูกจ้างจากต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลภายนอกเข้าร่วม แต่ถ้าเป็นการประชุม สัมมนา หรืออบรมข้าราชการหรือลูกจ้างภายในกรมเดียวกันซึ่งมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติ อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม มีอำนาจอนุมัติให้จัดการประชุมได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอขออนุมัติต่อปลัดกระทรวง เมื่อข้อหานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้จัดการประชุม ศรชล. ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๙ โดยมีกลุ่มเป้าหมายของผู้เข้าร่วมการประชุมเป็นข้าราชการหรือลูกจ้าง

^๓ข้อ ๑๘ การจัดการประชุมซึ่งมิใช่การประชุมระหว่างประเทศ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของเจ้าของเรื่องเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสำหรับการประชุมที่เป็นงานประจำ แต่ถ้าปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นว่าการประชุมดังกล่าวเป็นเรื่องนโยบายให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้อนุมัติ

การอนุมัติตามวรรคหนึ่ง จะอนุมัติเป็นการเฉพาะคราวหรืออนุมัติเป็นหลักการก็ได้

จากต่างกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอก แต่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่ได้เสนอ
ขออนุมัติการจัดการประชุมต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนจัดการประชุม
จึงเป็นการกระทำที่ไม่ครบขั้นตอนตามที่ข้อ ๑๘^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดไว้

สำหรับปัญหาว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะเสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอนุมัติการจัดการประชุม ครรชล. เพื่อให้มีผลสมบูรณ์
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า การเสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาอนุมัติการจัดการประชุมเพื่อให้มีผลสมบูรณ์
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นการดำเนินการภายในขององค์กรฝ่ายปกครอง จึงไม่เป็น
คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เพื่อประโยชน์
ในการบริหารราชการแผ่นดินจึงอาจนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในเรื่องการเยียวยา
ความบกพร่องในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์
เนื่องจากออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน
ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง ย่อมไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์
มาเทียบเคียงบังคับใช้กับการอนุมัติเพื่อความสมบูรณ์ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ
สำหรับการจัดการประชุมตามข้อหาข้อนี้ได้ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมทรัพยากรทางทะเล
และชายฝั่งได้มีการดำเนินการเสนอเรื่องขออนุมัติเพื่อความสมบูรณ์ตามขั้นตอนของระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายหลังจากทราบเรื่อง
การดำเนินการที่ไม่ครบขั้นตอนแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่ได้
มีเจตนาหลีกเลี่ยงที่จะไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว ดังนั้น
หากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่าการจัดการประชุม ครรชล.
เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ย่อมสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุมัติการจัดการประชุมดังกล่าว
ให้มีผลสมบูรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงความเห็น
ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๕๓^๓ อย่างไรก็ดี การอนุมัติ
ดังกล่าวนี้จะมีผลเป็นการรับรองว่าการจัดการประชุม ครรชล. ได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอน
ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เท่านั้น ส่วนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อใช้
ในการจัดการประชุมจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ย่อมเป็นเรื่องที่กรมทรัพยากรทางทะเล
และชายฝั่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอีกส่วนหนึ่ง



(นายดิศทัต ใตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๑

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอนุมัติย้อนหลังให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง จังหวัดตราด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๕/๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า
และพันธุ์พืช

บันทึกคณะกรรมการวิธปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การอนุมัติย้อนหลังให้พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือในเขต
อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง จังหวัดตราด

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่
ทส ๐๙๐๓.๒/๑๒๖๒๖ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือ
เกี่ยวกับอำนาจของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการอนุญาตให้ก่อสร้าง
ท่าเทียบเรือในเขตอุทยานแห่งชาติ สรุปความได้ว่า

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.)
จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว
อย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในการประสานงาน
การใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนา
เศรษฐกิจ สังคม ชุมชน มั่งเมือง สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย
เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยมีอำนาจเป็นตัวแทนหรือนายหน้า หรือ
มอบหมาย หรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นประกอบกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของ
องค์การได้

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ อพท. ได้มอบหมายให้กรมเจ้าท่า (กรมการขนส่งทางน้ำและ
พาณิชยนาวี เดิม) ดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดเล็กไม่เกิน ๑๕๐ ตันกรอส ที่บ้าน
บางเบาและบ้านสลักเพชร กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด ในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง
เพื่อเพิ่มมูลค่าแหล่งท่องเที่ยวหมู่เกาะช้าง สร้างมาตรฐานการบริหารการท่องเที่ยวในระดับสากล
ตามนโยบายของรัฐบาล เป็นโครงการตามแผนแม่บทการพัฒนาและจัดการเชิงพื้นที่เกาะช้างและ
พื้นที่ใกล้เคียง พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้ เพื่อประโยชน์ในการ
คุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวก
ในการทัศนศึกษาหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่
ประชาชน ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยต้องปฏิบัติตาม
ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่
ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ด้วย

ในขั้นตอนการดำเนินการ ปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ กรมเจ้าท่า
ได้ทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดเล็กไม่เกิน ๑๕๐ ตันกรอส ระยะที่ ๑ กับบริษัท
พอร์ท แอนด์ มารีน คอร์ปอเรชั่น (พี.เอ.เอ็ม.) วงเงินค่าจ้าง ๙๘,๔๕๕,๐๐๐ บาท กำหนดแล้ว
เสร็จวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๐ โดยได้ดำเนินการไปก่อนได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมอุทยาน
แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๙ อพท. ได้มีหนังสือแจ้ง

กรมอุทยานแห่งชาติฯ ให้พิจารณาอนุมัติ แต่จนกระทั่งการก่อสร้างแล้วเสร็จก็ยังไม่ได้รับอนุมัติจากอธิบดีแต่อย่างใด ต่อมา อพท. ได้ขอให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ รับมอบทำเทียบเรือขนาดเล็กไม่เกิน ๑๕๐ ตันกรอส ระยะที่ ๑ เพื่อจะได้ดำเนินการโครงการระยะที่ ๒ ต่อไป

สำนักอุทยานแห่งชาติได้หารือกองนิติการเพื่อขอทราบแนวทางการรับมอบทำเทียบเรือดังกล่าวว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งกองนิติการได้ให้ความเห็นว่า การดำเนินการตามโครงการเพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ นั้น จะต้องเป็นการดำเนินการตามแบบก่อสร้างที่กรมอุทยานแห่งชาติฯ เห็นชอบ และจะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีก่อนดำเนินการ โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติฯ แต่กรณีที่ทำหรือปรากฏว่าได้ดำเนินการก่อสร้างทำเทียบเรือเสร็จสิ้นไปแล้วตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๐ โดยที่ยังไม่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจากอธิบดี จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น กรมอุทยานแห่งชาติฯ จึงไม่อาจรับมอบทำเทียบเรือดังกล่าวได้

กรมอุทยานแห่งชาติฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการก่อสร้างทำเทียบเรือขนาดเล็กไม่เกิน ๑๕๐ ตันกรอส ระยะที่ ๑ ที่บ้านบางบัวและบ้านสลักเพชร ในเขตอุทยานแห่งชาติ หมู่เกาะช้าง เป็นโครงการที่เป็นประโยชน์ต่ออุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างในการคุ้มครอง ดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ อำนวยความสะดวกในการทัศนอาจร และอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ นักท่องเที่ยว และประชาชน ซึ่งสามารถดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ แต่ในขั้นตอนการดำเนินการ อพท. โดยกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการก่อสร้างไปก่อนได้รับอนุมัติจากอธิบดี จึงขอหารือ ดังนี้

๑. อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะสามารถอนุมัติย้อนหลังให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีทำเทียบเรือตามโครงการก่อสร้างทำเทียบเรือในเขตอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีที่อธิบดีไม่อาจอนุมัติย้อนหลังได้ กรมอุทยานแห่งชาติฯ จะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โครงการก่อสร้างทำเทียบเรือขนาดเล็กไม่เกิน ๑๕๐ ตันกรอส ในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างตามที่หารือมานี้ ได้รับการสนับสนุนจาก อพท. ในด้านงบประมาณ และกรมเจ้าท่าเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง โดยอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งกำกับดูแลการดำเนินงานของ อพท. อยู่ด้วย และมีการทำบันทึกข้อตกลงการประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินโครงการดังกล่าวระหว่าง อพท. กับ

กรมอุทยานแห่งชาติฯ โดยตกลงมอบอำนาจให้ อพท. ดำเนินการแทนได้ จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปว่าสามารถทำการก่อสร้างทำเทียบเรือได้โดยไม่ต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีเสียก่อน และเมื่อ อพท. เห็นว่าไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนก็ได้มาขออนุมัติต่ออธิบดีเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙ ภายหลังที่ได้เริ่มทำการก่อสร้างไประยะหนึ่งแล้ว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เรื่องการอนุมัติย้อนหลังให้พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อสร้างทำเทียบเรือที่หาหรือมานี้เป็นการดำเนินการภายในขององค์กรฝ่ายปกครอง จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินอาจนำหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้ โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะสามารถอนุมัติย้อนหลังให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีทำเทียบเรือตามโครงการก่อสร้างทำเทียบเรือในเขตอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า การอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามโครงการเพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นอำนาจของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งอธิบดีจะอนุมัติได้จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน และการปฏิบัติการดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นการเฉพาะรายก่อนปฏิบัติการด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙* แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกอบกับข้อ ๕*

*บันทึกข้อตกลงการประสานงานในการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง การกำหนด วิธีการ เงื่อนไข การใช้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการมอบอำนาจให้ดำเนินการระหว่างองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทำเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๗

มาตรา ๑๙ บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาหรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

*ข้อ ๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติได้ โดยขอรับอนุมัติจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นการเฉพาะรายก่อนปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) แปลรูปไม้ที่ไถ่นล้มโดยกษัตริย์ธรรมชาติ หรือไม้ที่ไถ่นล้มลงตามธรรมชาติ หรือไม้ยืนต้นตายตามธรรมชาติ หรือไม้ที่ตัด หรือบ้นทอนตามข้อ ๔ (๔) เพื่อเก็บรักษาไว้ใช้สร้างที่พักอาศัยหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างหนึ่งอย่างใดตามคำสั่งเป็นหนังสือของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยอยู่ในความควบคุม กำกับดูแลของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

จากข้อเท็จจริงตามที่หารือมา เมื่อปรากฏว่าโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดเล็กในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่ออุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง ในการคุ้มครอง ดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ อำนวยความสะดวกในการทัศนอารและอำนวยความสะดวกปลอดภัยแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ นักท่องเที่ยว และประชาชน หากได้มีการขออนุมัติต่ออธิบดีเสียก่อน อธิบดีย่อมมีอำนาจอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้ แต่เมื่อโครงการดังกล่าวได้กระทำไปโดยไม่ได้รับอนุมัติจากอธิบดี จึงเป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอนตามระเบียบที่กำหนดไว้ กรณีอาจเป็นความผิดและมีผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ทำลายหรือรื้อถอนท่าเทียบเรือได้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจสั่งให้ทำลายหรือรื้อถอนท่าเทียบเรือดังกล่าว ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้านต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ต่อการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ความสูญเสียด้านงบประมาณที่ดำเนินการก่อสร้างจนเสร็จไปแล้ว หรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นด้วย ซึ่งการอนุมัติของอธิบดีในกรณีนี้แม้จะเป็นเรื่องภายในฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ อธิบดีก็ควรคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวด้วยเช่นกัน รวมทั้งยังได้มีการดำเนินการเพื่อขออนุมัติต่ออธิบดีให้ถูกต้องในภายหลังด้วยแล้ว ดังนั้น หากอธิบดีพิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อกรมอุทยานแห่งชาติฯ และเข้าหลักเกณฑ์ที่จะอนุมัติได้ตามมาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ซึ่งการอนุมัติให้ดำเนินการเป็นการย้อนหลังจะไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการหรือบุคคลใดแล้ว ย่อมเป็นดุลพินิจของอธิบดีที่จะอนุมัติโครงการดังกล่าวเป็นการย้อนหลังได้ แต่ทั้งนี้ การอนุมัติดังกล่าวจะมีผลเป็นการย้อนหลังไปจนถึงวันที่มีการยื่นคำขออนุมัติเท่านั้น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(๒) ปลูกป่าในบริเวณที่ถูกบุกรุกทำลายในเขตอุทยานแห่งชาติให้ฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ

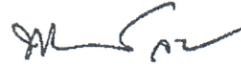
(๓) ทำถนนที่มีความกว้างของผิวจราจรตามแบบที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเห็นชอบ

(๔) เก็บหา นำออกไป หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่สัตว์ ไม้ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นเป็นครั้งคราว ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเข้าไปศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในพื้นที่ป่าไม้

(๕) ปฏิบัติการตามโครงการหรือแผนการใด ๆ เพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างตามแบบที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เห็นชอบ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ประเด็นที่สอง หากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชอนุมัติ
ย้อนหลังไม่ได้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะชอบด้วย
กฎหมาย เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าเป็นดุลพินิจของอธิบดีที่จะพิจารณา
อนุมัติเป็นการย้อนหลังได้ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ประเด็นที่สองนี้จึงไม่จำเป็นต้อง
วินิจฉัย



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๓