

ปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำ ระวังจะถูกรื้อถอน

โดย นายปกรรอง

หากใครคิดจะปลูกสร้างอะไร ยื่นลงไปในทะเลหรือแม่น้ำแล้วละก็ ... อย่าคิดว่าจะทำกันได้ง่าย ๆ นะครับ เพราะหากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ... เจ้าท่าซึ่งมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้รับอนุญาต หรือที่ก่อสร้างไม่ถูกต้องนั้นภายหลังได้ไม่ว่าจะสร้างไว้นานเพียงใดก็ตาม เช่นเดียวกับคดีที่นำมาเล่าให้ฟังกันในวันนี้ครับ ...

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างประเภทลานอเนกประสงค์ซึ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลงไปในทะเลตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2535 (พื้นที่ล่วงล้ำ 147.60 ตารางเมตร) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นแบบแจ้งการฝ่าฝืนการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเพื่อได้รับการยกเว้นโทษทางอาญาและโทษปรับทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีก็ได้ขอให้เจ้าท่าพิจารณาอนุญาตสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

แต่เรื่องไม่เป็นไปดังที่คิดไว้ ... เพราะเจ้าท่ามีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถอนุญาตสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีได้ และมีหนังสือแจ้งให้รื้อถอนภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวซึ่งผลปรากฏว่าผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ !

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ลานอเนกประสงค์ที่พิพาทเป็นสิ่งปลูกสร้างดั้งเดิมที่มีมาตั้งแต่บรรพบุรุษซึ่งประกอบอาชีพประมง เป็นการปลูกสร้างบ้านสำหรับอยู่อาศัยตามวิถีชาวบ้านมากกว่า 100 ปี โดยต่อมามีการปรับปรุงต่อเติมส่วนที่ชำรุดทรุดโทรม ไม่ได้ล่วงล้ำทะเลเพิ่มขึ้นจากเดิมและไม่กระทบต่อสภาพแวดล้อม หรือก่อให้เกิดอันตรายหรือกีดขวางการเดินเรือแต่อย่างใด จึงยื่นฟ้องผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าท่า มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่พิพาท และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อลานอเนกประสงค์ของผู้ฟ้องคดียื่นล่วงล้ำลงไป ในทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 117 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ลงวันที่ 18 มกราคม 2515 ที่ห้ามมิให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

ทั้งนี้ การที่เจ้าท่าจะพิจารณาอนุญาตให้มีการปลูกสร้างสิ่งใดล่วงล้ำลำน้ำได้หรือไม่นั้น ต้องเป็นไปตามข้อ 5 ของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแจ้งและการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 32/2560 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2560 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ทั้งสิ้น 4 ประการ คือ (1) สิ่งล่วงล้ำลำน้ำต้องไม่มีลักษณะหรือสภาพที่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไป หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (2) การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำน้ำให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรตามวัตถุประสงค์ (3) การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำน้ำต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการประมง และ (4) สิ่งล่วงล้ำลำน้ำต้องมีสภาพเหมาะสมและปลอดภัยในการใช้งาน

ฉะนั้น สิ่งปลูกสร้างที่พิพาทซึ่งยื่นลงไปในทะเลจึงมีลักษณะหรือสภาพที่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้งมิใช่สิ่งปลูกสร้างสำหรับพักอาศัยตามความจำเป็นหรือเพื่อประกอบอาชีพ ในภาคการเกษตรตามวิถีชุมชนดั้งเดิมดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง หากแต่มีลักษณะสำหรับให้บริการบุคคลภายนอก อันเป็นการแสวงหาประโยชน์จากทะเลซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาเป็นประโยชน์ส่วนตน ซึ่งผู้ฟ้องคดี ก็มีบ้านติดทะเลอยู่แล้วไม่จำเป็นต้องสร้างลานอเนกประสงค์ยื่นออกมานอกเขตกรรมสิทธิ์และล่วงล้ำเข้าไปในทะเลอีก กรณีจึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มุ่งบรรเทาผลกระทบต่อการประกอบอาชีพ ในภาคการเกษตร และการอยู่อาศัยของประชาชนริมน้ำซึ่งเป็นวิถีชุมชนดั้งเดิม รวมทั้งไม่เข้าลักษณะของอาคาร และการล่วงล้ำที่ฟังอนุญาตได้ การอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างลานอเนกประสงค์ดังกล่าว ย่อมเป็นการเกินกว่า ความจำเป็นและสมควรตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อ 5 (2) ของประกาศกระทรวงคมนาคมข้างต้น

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำได้ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอน สิ่งปลูกสร้างที่พิพาท และคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุด พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 91/2565)

จึงเป็นบทสรุปที่ว่า ... การปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำหรือทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่ได้รับอนุญาต ถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย แม้จะมีการแจ้งให้เจ้าท่าทราบถึงการฝ่าฝืนดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2560 ก็มีผลเพียงให้ได้รับการยกเว้นโทษเท่านั้น แต่ไม่ได้มีผลเป็นการลบล้างการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำแต่อย่างใด เพราะกฎหมายดังกล่าวต้องการให้โอกาสเจ้าของสิ่งปลูกสร้างได้ยื่นคำขออนุญาตเพื่อให้ผู้มีอำนาจได้พิจารณาเสียก่อน ว่าสามารถอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้หรือไม่ แทนที่จะต้องถูกสั่งบังคับให้รื้อถอนทันที เมื่อเจ้าท่า พิจารณาแล้วว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับอนุญาต จึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำหรือทะเลออกไปภายในเวลาที่กำหนดได้ ... นั้นเองครับ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)