



ที่ อต ๐๐๒๓.๔/ว ๕๕๗๐

ศาลากลางจังหวัดอุดรดิตถ์  
ถนนประชานิมิตร อต ๕๓๐๐๐

๗๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

เรื่อง การขออนุมัติดำเนินการกิจการนอกเขตเทศบาลย้อนหลัง

เรียน นายอำเภอทุกอำเภอ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดอุดรดิตถ์ และนายกเทศมนตรีเมืองอุดรดิตถ์

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๓๘๐๗

ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่า ได้ตอบข้อหารือจังหวัดมหาสารคาม กรณีการพิจารณาอนุมัติการทำกิจการนอกเขตย้อนหลังให้กับเทศบาล หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการที่ไม่ได้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติทำกิจการนอกเขตก่อนดำเนินงานเป็นประโยชน์ต่อจังหวัดและเข้าหลักเกณฑ์ที่จะอนุมัติได้ตามมาตรา ๕๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการทำกิจการนอกเขตที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๐๓๑๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๒ เรื่อง การทำกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการอนุมัติให้ดำเนินการเป็นการย้อนหลังจะไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการหรือบุคคลใดแล้ว ย่อมเป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะอนุมัติโครงการดังกล่าวเป็นการย้อนหลังได้

จังหวัดอุดรดิตถ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป สำหรับอำเภอให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(นายสหวิช อภิชัยวิศรุตกุล)  
รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน  
ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

กลุ่มงานกฎหมายระเบียบและเรื่องร้องทุกข์

โทร ๐ ๕๕๔๐ ๓๐๐๘ ต่อ ๑๔ โทรสาร ๐ ๕๕๔๑ ๔๙๘๕

ผู้ประสานงาน นายถิรวิทย์ โสภากา ๐ ๙๓๐ ๑๕๐ ๒๘๑



ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๓๕๐๗

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

เรื่อง การขออนุมัติดำเนินการกิจการนอกเขตเทศบาลย้อนหลัง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดมหาสารคาม)

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. สำเนาบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๖๑ เรื่อง การอนุมัติการจัดการประชุมของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว จำนวน ๑ ชุด
  ๒. สำเนาบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๕๓ เรื่อง การอนุมัติย้อนหลังให้พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง จังหวัดตราด จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ตอบข้อหารือจังหวัดมหาสารคาม กรณีการพิจารณาอนุมัติการทำกิจการนอกเขตย้อนหลังให้กับเทศบาล หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้ว เห็นว่า โครงการที่ไม่ได้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติทำกิจการนอกเขตก่อนดำเนินงานเป็นประโยชน์ต่อจังหวัด และเข้าหลักเกณฑ์ที่จะอนุมัติได้ตามมาตรา ๕๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการทำกิจการนอกเขตที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๐๓๑๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๒ เรื่อง การทำกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการอนุมัติให้ดำเนินการเป็นการย้อนหลังจะไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการหรือบุคคลใดแล้ว ย่อมเป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะอนุมัติโครงการดังกล่าวเป็นการย้อนหลังได้ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิริวัฒน์ นุปญาเจริญ)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

กลุ่มงานวินิจฉัยและกำกับดูแล

โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๐๐ ต่อ ๕๒๕๒

โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@dla.go.th

ผู้ประสานงาน ธนินทร์ เบอร์โทร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
เรื่อง การอนุมัติการจัดการประชุมของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง  
ที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๔๐๖/๓๔๙๗ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๕ สรุปความได้ว่า สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้จัดการประชุมศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๘ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมเอเชียพญา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๑๕ คน โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างจากต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุม ซึ่งในการจัดการประชุมดังกล่าวต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการจัดการประชุมภายในประเทศ แต่ปรากฏว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการจัดการประชุม ศรชล. ดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว โดยไม่ได้เสนอเรื่องต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนุมัติการจัดการประชุมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่อย่างไร กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงได้มีหนังสือที่ ทส ๐๔๐๖/๑๘๕ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยงานผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อขอรื้อหรือแนวทางปฏิบัติในการขออนุมัติให้มีผลย้อนหลังสำหรับการจัดการประชุม ศรชล. ว่ามีแนวทางปฏิบัติอย่างไร เพื่อกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป และสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๖/๑๒๘๒ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตอบข้อหารือเรื่องดังกล่าวสรุปความได้ว่า หากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะจัดการประชุม ศรชล. โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นบุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะต้องขออนุมัติและได้รับการอนุมัติจากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปลัดกระทรวงเจ้าของเรื่องก่อนจึงจะดำเนินการจัดการประชุมได้ ส่วนกรณีจะมีแนวทางปฏิบัติในการขออนุมัติให้มีผลย้อนหลังสำหรับการจัดการประชุมดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร ขอให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงต่อไป

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงขอรื้อหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะมีแนวทางปฏิบัติในการขออนุมัติให้มีผลย้อนหลังสำหรับการจัดการประชุม 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 ในขั้นการหักล้างเงินยืมจึงทราบข้อเท็จจริงว่า การจัดการประชุมดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนจึงจะจัดการประชุมได้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงได้มีหนังสือ ที่ พส. ๐๕๐๔/๑๓๕๓ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อขออนุมัติการจัดการประชุมเพิ่มเติมซึ่งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วได้สั่งการให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีหนังสือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างไร

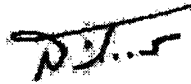
คณะกรรมการวิจัยปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ข้อ ๑๘<sup>๑</sup> แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการกำหนดให้การจัดการประชุมซึ่งมิใช่การประชุมระหว่างประเทศ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของเจ้าของเรื่องเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสำหรับการประชุมที่เป็นงานประจำ แต่ถ้าปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นว่าการประชุมดังกล่าวเป็นเรื่องนโยบายให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้อนุมัติ ประกอบกับสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร. ๑๑๐๔/ว.๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ เรื่อง การขออนุมัติจัดการประชุมในประเทศตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการ และการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ สรุปความได้ว่า การจัดการประชุมภายในประเทศที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติจัดการประชุมตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้น หมายถึงเฉพาะกรณีซึ่งเป็นการจัดการประชุม สัมมนา หรืออบรมที่มีข้าราชการหรือลูกจ้างจากต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือบุคคลภายนอกเข้าร่วม แต่ถ้าเป็นการประชุม สัมมนา หรืออบรมข้าราชการหรือลูกจ้างภายในกรมเดียวกันซึ่งมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติ อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมมีอำนาจอนุมัติให้จัดการประชุมได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอขออนุมัติต่อปลัดกระทรวง เมื่อข้อหาหรือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้จัดการประชุม ศรชล. ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๙ โดยมีกลุ่มเป้าหมายของผู้เข้าร่วมการประชุมเป็นข้าราชการหรือลูกจ้าง

<sup>๑</sup>ข้อ ๑๘ การจัดการประชุมซึ่งมิใช่การประชุมระหว่างประเทศ ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดของเจ้าของเรื่องเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสำหรับการประชุมที่เป็นงานประจำ แต่ถ้าปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นว่าการประชุมดังกล่าวเป็นเรื่องนโยบายให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้อนุมัติ

การอนุมัติตามวรรคหนึ่ง จะอนุมัติเป็นการเฉพาะคราวหรืออนุมัติเป็นหลักการก็ได้

จากต่างกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอก แต่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไม่ได้เสนอ  
ขออนุมัติการจัดการประชุมต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนจัดการประชุม  
จึงเป็นการกระทำที่ไม่ครบขั้นตอนตามที่ข้อ ๓๘<sup>๖</sup> แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดไว้

สำหรับปัญหาว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะเสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวง  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอนุมัติการจัดการประชุม ครรชล. เพื่อให้มีผลสมบูรณ์  
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า การเสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวง  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาอนุมัติการจัดการประชุมเพื่อให้มีผลสมบูรณ์  
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นการดำเนินการภายในขององค์กรฝ่ายปกครอง จึงไม่เป็น  
คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ 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  
ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีที่ ๕/๒๕๕๓<sup>๗</sup> อย่างไรก็ตาม การอนุมัติ  
ดังกล่าวนี้จะมีผลเป็นการรับรองว่าการจัดการประชุม ครรชล. ได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอน  
ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เท่านั้น ส่วนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อใช้  
ในการจัดการประชุมจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ย่อมเป็นเรื่องที่กรมทรัพยากรทางทะเล  
และชายฝั่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอีกส่วนหนึ่ง



(นายตีสัท ไทระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๑

<sup>๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๗</sup>บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอนุมัติย้อนหลังให้พนักงาน  
เจ้าหน้าที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง จังหวัดตราด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกา คำนวณที่สุด ที่ นร ๐๘๐๕/๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า  
และพันธุ์พืช

กรมอุทยานแห่งชาติฯ ให้พิจารณาอนุมัติ แต่จนกระทั่งการก่อสร้างแล้วเสร็จก็ยังมีได้รับอนุมัติ จากอธิบดีแต่อย่างใด ต่อมา อพท. ได้ขอให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ รับมอบทำเทียบเรือขนาดเล็ก ไม่เกิน ๑๕๐ ตันกรอส ระยะที่ ๑ เพื่อจะได้ดำเนินการโครงการระยะที่ ๒ ต่อไป

สำนักอุทยานแห่งชาติได้หารือกองนิติการเพื่อขอทราบแนวทางการรับมอบ ทำเทียบเรือดังกล่าวว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งกองนิติการได้ให้ความเห็นว่า การดำเนินการ ตามโครงการเพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความใน มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ นั้น จะต้องเป็นการดำเนินการตามแบบก่อสร้าง ที่กรมอุทยานแห่งชาติฯ เห็นชอบ และจะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีก่อนดำเนินการ โดยถือปฏิบัติ ตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงาน เจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติฯ แต่กรณีที่ทำหรือปรากฏว่าได้ดำเนินการก่อสร้างทำเทียบเรือ เสร็จสิ้นไปแล้วตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๐ โดยที่ยังไม่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจากอธิบดี จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น กรมอุทยานแห่งชาติฯ จึงไม่อาจรับมอบทำเทียบเรือดังกล่าวได้

กรมอุทยานแห่งชาติฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการก่อสร้างทำเทียบเรือขนาดเล็ก ไม่เกิน ๑๕๐ ตันกรอส ระยะที่ ๑ ที่บ้านบางบัวและบ้านสลักเพชร ในเขตอุทยานแห่งชาติ หมู่เกาะช้าง เป็นโครงการที่เป็นประโยชน์ต่ออุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างในการคุ้มครอง ดูแล รักษาอุทยานแห่งชาติ อำนวยความสะดวกในการทัศนอาจร และอำนวยความสะดวกแก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ นักท่องเที่ยว และประชาชน ซึ่งสามารถดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตามความ ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ แต่ในขั้นตอนการดำเนินการ อพท. โดยกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการก่อสร้างไปก่อนได้รับอนุมัติจากอธิบดี จึงขอหารือ ดังนี้

๑. อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะสามารถอนุมัติย้อนหลังให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีทำเทียบเรือตามโครงการก่อสร้างทำเทียบเรือในเขตอุทยาน แห่งชาติได้หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีที่อธิบดีไม่อาจอนุมัติย้อนหลังได้ กรมอุทยานแห่งชาติฯ จะต้อง ดำเนินการอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมี ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โครงการก่อสร้างทำเทียบเรือ ขนาดเล็กไม่เกิน ๑๕๐ ตันกรอส ในเขตอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้างตามที่หารือมานี้ ได้รับการ สนับสนุนจาก อพท. ในด้านงบประมาณ และกรมเจ้าท่าเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง โดยอธิบดี กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่ พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งกำกับดูแลการดำเนินงานของ อพท. อยู่ด้วย และมีกรทำ บันทึกรายข้อตกลงการประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินโครงการดังกล่าวระหว่าง 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 หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน และการปฏิบัติการดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นการเฉพาะรายก่อนปฏิบัติการด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙\* แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๕ ประกอบกับข้อ ๕\*

\*บันทึกข้อตกลงการประสานงานในการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เรื่อง การกำหนด วิธีการ เงื่อนไข การใช้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการมอบอำนาจให้ดำเนินการระหว่างองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทำเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๗

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

\*ข้อ ๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติได้ โดยขอรับอนุมัติจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นการเฉพาะรายก่อนปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) แปรรูปไม้ที่ไถ่นล้มโดยภัยธรรมชาติ หรือไม้ที่ไถ่นล้มลงตามธรรมชาติ หรือไม้ยืนต้นตายตามธรรมชาติ หรือไม้ที่ตัด หรือบันทึกตามข้อ ๔ (๙) เพื่อเก็บรักษาไว้ใช้สร้างที่พักอาศัยหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างหนึ่งอย่างใดตามคำสั่งเป็นหนังสือของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยอยู่ในความควบคุม กำกับดูแลของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

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

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(๒) ปลูกป่า รุงป่า ในบริเวณที่ถูกบุกรุกทำลายในเขตอุทยานแห่งชาติ ให้ฟื้นคืนดีตามธรรมชาติ

(๓) ทำถนนที่มีความกว้างของผิวจราจรตามแบบที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเห็นชอบ

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

(๕) ปฏิบัติการตามโครงการหรือแผนการใด ๆ เพื่อให้มีสิ่งก่อสร้างตามแบบที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เห็นชอบ

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น



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



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๓