

“แพ” (สำนักงานลอยน้ำ) ความจริงที่ปกปิดไว้ ... สุดท้ายต้องรื้อถอน ครับ !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะยื่นคำขออนุญาตต่อฝ่ายปกครองเพื่อออกใบอนุญาตให้ดำเนินการใดๆ ในทางธุรกิจว่า จะต้องแจ้งข้อมูลข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตามความประสงค์ที่แท้จริง

เพราะการปกปิดข้อเท็จจริงจนเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองเข้าใจผิดในสาระสำคัญ ที่สุดแล้วเมื่อความจริงปรากฏ เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจเพิกถอนการใช้อำนาจนั้นได้

ดังเช่นคดีที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของผู้ประกอบการ (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งได้ทำการต่อสร้างแพและได้ยื่นคำขอใบอนุญาตใช้เรือพร้อมแสดงแบบแปลนเรือที่กองตรวจเรือได้เคยออกใบแจ้งผลการตรวจอนุมัติและออกใบสำคัญรับรองการตรวจเรือให้แล้ว โดยระบุประเภทเรือว่า “ใช้ในกิจการพิเศษ (สำนักงานลอยน้ำ) แต่กองทะเบียนเรือเห็นว่าแพดังกล่าวทำด้วยไม้เหล็กรูปทรงสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีอาคาร 3 ชั้นอยู่ด้านบนเพื่อใช้เป็นสำนักงานลอยน้ำ จอดประจำอยู่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา เคลื่อนที่ด้วยตนเองไม่ได้ นอกจากจะลากจูงไป อีกทั้งได้มีการก่อสร้างสะพานปรับระดับเชื่อมสิ่งก่อสร้างกับพื้นดิน และต่อระบบสาธารณูปโภคสำหรับใช้ภายในเรือด้วย ซึ่งไม่มีลักษณะเป็น “เรือ” แต่อาจมีลักษณะเป็น “แพ” หรืออาจเป็นสิ่งปลูกสร้าง “สิ่งล่วงล้ำลำน้ำ” จึงไม่ออกใบอนุญาตใช้เรือให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขณะเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตปักเสาผูกเรือโดยแจ้งว่าประสงค์จะใช้เพื่อการผูกจอดเรือ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 6 สาขาสมุทรปราการ) ได้ออกใบอนุญาตให้ตามคำขอ

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่ามีลักษณะเป็น “แพ” และไม่ใช่สิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ฟังอนุญาตได้ จึงมีคำสั่งให้รื้อถอนออกไป และมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตปักเสาผูกเรือ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ประเด็นที่น่าสนใจประเด็นแรก คือ “แพ” ที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตถือเป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ฟังอนุญาตได้หรือไม่? โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ยกเว้น อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่มีลักษณะตามข้อ 4 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น ท่าเทียบเรือ สะพานปรับระดับและไม้ปะเทียบเรือ สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง ท่อหรือสายเคเบิล เชื้อนก้นน้ำเขาะ กานเรือ โรงสูบน้ำ พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถอนุญาตได้

ประเด็นศาลปกครองสูงสุดพิจารณา 2 เรื่อง (1) หากพิจารณาลักษณะทางกายภาพของ “แพ” อย่างแยกส่วนโดยลำพัง “แพ” เป็นเพียงสิ่งลอยน้ำ หรือมีลักษณะเป็นเพียง “แพ” ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเพราะมิได้มีโครงสร้างส่วนหนึ่งส่วนใดยึดติดกับพื้นดิน (2) พิจารณา “แพ” โดยไม่แยกส่วน แต่พิจารณาส่วนประกอบต่างๆ อย่างเป็นองค์รวม ประกอบกับเจตนาที่แท้จริงในการก่อสร้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ขออนุญาตก่อสร้างเสาผูกเรือและทำการยึดเสาผูกเรือเข้ากับแพในลักษณะมั่นคงถาวร และต่อท่อประปาและสายเคเบิลไฟฟ้าใช้ภายใน ทั้งยังมีเจตนาที่จะใช้ประโยชน์เป็นสำนักงานลอยน้ำโดยให้อยู่ติดอยู่กับที่มาตั้งแต่แรก ดังจะเห็นได้จากการระบุแนวคิดการออกแบบก่อสร้างในเอกสารประชาสัมพันธ์โครงการ ซึ่งเน้นประโยชน์ใช้สอยเช่นเดียวกับสำนักงานที่สร้างบนพื้นดิน และตั้งแต่ก่อสร้างเสร็จเมื่อปี 2541 ก็ไม่ได้มีการเคลื่อนย้ายแพไปที่อื่น วิญญูชนย่อมลงความเห็นว่า ในทางเดียวกันว่า “แพ” มีลักษณะเป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามนัยมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และไม่ใช่สิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ฟังอนุญาตได้ตามข้อ 4 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537)๑

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอน “แพ” จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนประเด็นต่อมาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตปักเสาผูกเรือที่เคยอนุญาตไว้ได้หรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะออกใบอนุญาตผู้ที่มีอำนาจออกใบอนุญาตไม่ทราบข้อเท็จจริงว่า

“แพ” ที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตไม่ใช่เรือ ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีเจตนาแท้จริงที่จะสร้าง “แพ” ให้เป็นเรือ แต่ประสงค์จะสร้างเพื่อใช้เป็นสำนักงานลอยน้ำที่จอดอยู่กับที่ไม่มีการเคลื่อนที่ดังเช่นยานพาหนะทางน้ำ การออกใบอนุญาต*ปกเสาผูกเรือ*จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่**ทำขึ้นเพราะปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง** จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ผู้สนใจสามารถอ่านรายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 271/2556

คดีนี้จึงเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปให้ตระหนักถึงความสำคัญของข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยสภาพภายนอกและข้อเท็จจริงที่เป็นเจตนาภายใน ซึ่งจะต้องแสดงข้อมูลข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและครบถ้วนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจได้ใช้อำนาจอย่างถูกต้องภายใต้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่เป็นจริง เพราะการใช้อำนาจกระทำการต่างๆ ในทางปกรองนั้น ไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น หากแต่อาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนอื่นๆ ไม่มากนักน้อย ครับ !

นายปกครอง