

บันทึก

เรื่อง การร้องปัญหาข้อกฎหมาย (การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรุกล้ำ “ที่ชายตลิ่ง” ของแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยจะอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่)

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๐๑/๐๕๖๖๗ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมเจ้าท่าได้รับแจ้งจากเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ ว่า มีผู้ปลูกสร้างอาคารรุกล้ำที่ชายหาดหน้าโรงแรมเอเชียพัทยา จึงมีปัญหาว่าที่บริเวณที่ปลูกสร้างอาคารนั้น อยู่ในที่ชายทะเลซึ่งมีสภาพเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมที่ดิน หรือเป็น “ที่ในทะเลชายฝั่งที่อยู่ใต้น้ำ” ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่าตามนัยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๗๗๕ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ซึ่งกรมเจ้าท่าได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้ได้ขอบเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จึงขอหารือว่า จะให้กรมเจ้าท่ายึดถือจุดใดเป็นจุดแบ่งแยกระหว่าง “ที่ชายตลิ่ง” กับ “ที่ในทะเลชายฝั่งที่อยู่ใต้น้ำ” เช่น จะให้กรมเจ้าท่ายึดถือจุดที่น้ำท่วมถึงทุกปีหรือจุดที่น้ำขึ้นสูงสุด ซึ่งในกรณีนี้ ถ้ากรมเจ้าท่าเห็นว่า จุดที่น้ำท่วมถึงทุกปี หมายความว่า จุดที่น้ำลงต่ำสุด จะถูกต้องหรือไม่ และจะใช้ในกรณีสำหรับแม่น้ำลำคลองได้ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และเมืองพัทยา) และผู้แทนกรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ แล้ว พอสรุปความเป็นมาของเรื่องนี้ได้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ นั้นแต่เดิมบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๗^๑ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำสิ่งใดที่เป็นการล่งล้ำในลำแม่น้ำเจ้าพระยา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหรือจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๘^๒ว่า ผู้ซึ่ง

^๑พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖
มาตรา ๑๑๗ ภายในมณฑลกรุงเทพฯ ห้ามเป็นอันขาดมิให้ผู้ใดทำสิ่งใดที่เป็นการล่งล้ำในลำแม่น้ำเจ้าพระยา นอกจากได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหรือจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่

^๒พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖
มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดละเมิดต่อข้อบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดในมาตรา ๑๑๗ ท่านว่ามีความผิด

ฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ดังกล่าวนั้น นอกจากจะได้รับโทษทางอาญาแล้ว ยังอาจถูกบังคับให้รื้อถอนสิ่ง
ล่วงล้ำโดยเสียค่าใช้จ่ายเองอีกด้วย และบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๐^๖ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดขุดดินในลำน้ำ
บางตอนของเขตท่ากรุงเทพหรือในเขตท่าหรือท่าเลทอดสมจอดเรือตำบลใด ๆ เว้นแต่จะได้รับ
อนุญาตจากเจ้าท่าหรือจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่

๒. ต่อมาใน พ.ศ.๒๕๑๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘
มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ
ไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๗^๗และมาตรา ๑๑๘^๘เสียใหม่ ให้
คลุมถึงแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชน
ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนทะเลภายในน่านน้ำไทยด้วย นอกจากนี้ยังได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา
๑๒๐^๙เสียใหม่ โดยให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง

ต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกินกว่าร้อยละห้า และให้บังคับให้รื้อถอนสิ่งที่เป็นเครื่องล่วงล้ำนั้น ภายในเวลาที่
จะกำหนดและโดยเสียเงินของตนเอง ถ้าและขัดขึ้นมิทำตามคำสั่งให้รื้อถอนจะนั้น ให้เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มี
หน้าที่จัดการรื้อถอนโดยคิดเอาค่าใช้จ่ายในการนั้นแก่ผู้ที่มีความผิด

^๖พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๒๐ ห้ามมิให้ผู้ใดขุดดินในลำน้ำตอนใต้หลักเขตทิศเหนือของเขตท่ากรุงเทพ
หรือในเขตท่าหรือท่าเลทอดสมจอดเรือตำบลใด ๆ เว้นไว้แต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหรือจากเจ้าพนักงานผู้มี
หน้าที่ ถ้าผู้ใดละเมิดต่อข้อบังคับในมาตรานี้ประการใด ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกินกว่า
พันบาทและต้องใช้เงินค่าใช้จ่ายที่เจ้าพนักงานต้องเสียเพราะเหตุความละเมิดนั้นด้วย

^๗พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้
ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์
ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

^๘พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้เจ้าท่า
มีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นให้รื้อถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง
บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายใน
น่านน้ำไทย ในกรณีที่มิปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้น และ
เมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นออกไป ให้
เจ้าท่าจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ ในการนี้ ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรือ
อยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขาย
ทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

^๙พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕

มาตรา ๑๒๐ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง
และทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข เปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเล

และทะเลภายในน่านน้ำไทย กับบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก่ไข เปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย

๓. ใน พ.ศ.๒๕๑๗ จังหวัดปทุมธานีได้หรือไปยังกรมที่ดินว่า ในการรังวัดที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีได้มีหนังสือแจ้งให้นายกเทศมนตรีหรือนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ระวางชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยานั้น น่าจะไม่ถูกต้อง เพราะในเมื่อตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๐^๙แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ กรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ขุดทรายในแม่น้ำเจ้าพระยา ในท้องที่จังหวัดปทุมธานีแล้ว หน้าที่ในการดูแลรักษาเขตแม่น้ำเจ้าพระยาก็ควรจะเป็นของกรมเจ้าท่าด้วย ไม่สมควรให้นายกเทศมนตรีหรือนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ระวางชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยาตามที่กำลังปฏิบัติอยู่ในขณะนั้นอีกต่อไป

กรมที่ดินได้พิจารณาความเห็นของจังหวัดปทุมธานีแล้ว มีความเห็นแตกต่างไปว่า ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มาตรา ๘^๙แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้^๙นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับแม่น้ำ ลำคลอง นั้น มาตรา ๑๑๗^{๑๐}แห่งพระราชบัญญัติ

ภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และเจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^๙ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

๑๑๑

๑๑๑

^๙

คำสั่งที่ ๘๙๐/๒๕๔๘

เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้จังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินดังนี้ :-

๑. จังหวัด ภายในเขตจังหวัด แต่นอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาลของจังหวัดนั้น

๒. เทศบาล ภายในเขตเทศบาลนั้น ๆ

๓. สุขาภิบาล ภายในเขตสุขาภิบาลนั้น ๆ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ก็บัญญัติให้กรมการอำเภอ^{๑๐}เป็นผู้ดูแลรักษา บทบัญญัติดังกล่าวจึงถือว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เป็นอย่างอื่นตามนัยมาตรา ๘^{๑๒}แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ในการรังวัดที่ดินที่มีเขตจดแม่นำลำคลองดังกล่าว กรมที่ดินจึงได้แจ้งให้นายอำเภอเป็นผู้ระวางชี้แนวเขต ส่วนมาตรา ๑๒๐^{๑๓}แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมใหม่นั้น แม้จะมีบทบัญญัติพาดพิงถึงการดูแลรักษาแม่นำลำคลองไว้ด้วย ก็เป็นแต่เพียงควบคุมด้านการเดินเรือ การขุดลอกร่องน้ำ และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่องน้ำและทางเรือเดินเท่านั้น หากได้มีความมุ่งหมายถึงการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ ดังนั้น การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ต่อไปตามเดิม

กรมที่ดินได้นำความเห็นดังกล่าวข้างต้นเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา แต่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเป็นปัญหากฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๑๑๗^{๑๔}มาตรา ๑๑๘^{๑๕}และมาตรา ๑๒๐^{๑๖}แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ ได้ลบล้างอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

กระทรวงมหาดไทย

สั่ง ณ วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๙๘

(ลงชื่อ) จอมพล ป.พิบูลสงคราม

(ป.พิบูลสงคราม)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

^{๑๐}พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๑๗ ห้าม คลอง และลำน้ำต่างๆ ย่อมเป็นของที่รัฐบาลปกครองรักษา เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสีย และอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซม ตกแต่ง ให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกับปิดน้ำจะนั้น

^{๑๑}พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕

มาตรา ๕๐

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

ซึ่งมีอยู่ตามมาตรา ๑๑๗^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้น การดูแลรักษาเขตแม่น้ำเจ้าพระยาจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า^{๑๘}

๔. ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๑๘ จังหวัดฉะเชิงเทราได้ขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมจากกรมเจ้าท่าว่า ตามบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ดังกล่าวข้างต้น นั้น จะหมายถึงเฉพาะแม่น้ำเจ้าพระยาเท่านั้นหรือจะหมายถึงแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง และทะเลภายในน่านน้ำไทย ทั้งหมดด้วย

กรมเจ้าท่ามีความเห็นว่า มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มีความมุ่งหมายคลุมถึงแม่น้ำภายในน่านน้ำไทยทั้งหมดด้วย อย่างไรก็ตาม กรมเจ้าท่าเห็นว่าข้อหาดังกล่าวยังเป็นปัญหากฎหมายอยู่อีก จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) พิจารณาให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๑๗^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่นายอำเภอแล้วยังมิได้ถูกยกเลิกไป นายอำเภอยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ปกครองรักษาตรวจตรา อย่าให้เสียสาธารณประโยชน์แต่อำนาจหน้าที่ที่นายอำเภอมีอยู่ดังกล่าวนั้น บางส่วนได้ถูกลบทิ้งไปโดยมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เท่านั้น ฉะนั้น อำนาจหน้าที่สำหรับกรณีใดที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย อำนาจหน้าที่นั้นย่อมเป็นของกรมเจ้าท่า เป็นต้นว่า การที่จะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ก็ต้องมาขออนุญาตต่อกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และถ้ามีการกระทำเกิดขึ้นโดยไม่มาขออนุญาตดังกล่าว ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับคำสั่งจากกรมเจ้าท่าให้รื้อถอนและต้องถูกลงโทษตามมาตรา ๑๑๘^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ กรมเจ้าท่ายังมีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกก้นให้อนุญาตในการขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทยตามมาตรา

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๐)

^{๑๘}บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) เรื่อง การรังวัดชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๔๐๑/๕๙๓๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๗ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๐)

^{๒๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๒๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

๑๒๐^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การระวางขึ้นแนวเขตแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบโดยทั่วไปที่ใช้เป็นทางสัญจรของประชาชน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า^{๒๓}

๕. ใน พ.ศ.๒๕๑๙ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ มท.๐๖๐๙/ว. ๓๐๕ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๙ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและปลัดกรุงเทพมหานคร ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗)ได้ตีความว่า การระวางขึ้นแนวเขตที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำทะเลสาบ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า นั้น กรมที่ดินได้ประสานงานไปยังกรมเจ้าท่าเพื่อขอให้กรมเจ้าท่าให้สัตยาบันและมอบอำนาจหน้าที่ในการระวางขึ้นและรับรองเขตที่ดินกรณีที่มีผู้นำทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ และทะเลสาบ ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ มีผลใช้บังคับ (กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ เป็นต้นไป)จนถึงวันที่กรมเจ้าท่ามอบหมาย ซึ่งกรมเจ้าท่าได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยในหลักการของกรมที่ดิน ดังนี้

๕.๑ กรมเจ้าท่าขอให้สัตยาบันการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ระวางขึ้นแนวเขตที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอได้ระวางขึ้นและรับรองไปแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์พ.ศ.๒๕๑๕ เป็นต้นไปจนถึงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๙ และขอรับรองว่าการระวางขึ้นและรับรองดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

๕.๒ กรมเจ้าท่าขอมอบอำนาจและหน้าที่เฉพาะการระวางขึ้นและรับรองเขตที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ ตามมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ ให้นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอกระทำแทนเจ้าท่าเป็นการชั่วคราว ตั้งแต่วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์พ.ศ.๒๕๑๙ เป็นต้นไป จนกว่ากรมเจ้าท่าจะบอกเลิกเพิกถอนการมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว ยกเว้นในเขตแม่น้ำเจ้าพระยา เฉพาะเขตท่ากรุงเทพฯตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เจ้าท่าขอสงวนไว้ทำการระวางขึ้นและรับรองเขตที่ดินเองเพื่อความปลอดภัยแห่งการเดินเรือ และหรืออาณาบริเวณแม่น้ำ ลำคลองใดที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ หรือเพื่อการพัฒนาร่องน้ำทางเรือเดิน เจ้าท่าก็ทำการระวางขึ้นและรับรองเขตที่ดินที่จดแม่น้ำ ลำคลองเองโดยกรมเจ้าท่าจะแจ้งให้ทราบเป็นกรณี ๆ ไป

กรมที่ดินจึงเสนอขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการให้ส่วนราชการที่

^{๒๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^{๒๓}หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๘๐๑/๓๖๐๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๑๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติตามนัยดังกล่าว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและปลัดกรุงเทพมหานครทราบและสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติต่อไป

๖. ใน พ.ศ.๒๕๒๔ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท.๐๖๐๙/๒/ว.๑๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและปลัดกรุงเทพมหานครมีความอยู่ตอนหนึ่งว่า ตามที่มีปัญหาว่าที่ดินที่มีเขตจดทะเล ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ระวางชี้แนวเขตนั้น กรมเจ้าท่าได้แจ้งให้ทราบดังนี้

๖.๑ ตั้งแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ จนถึงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๙ กรมเจ้าท่าขอให้สัทยาบันแก่กรมที่ดินตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินที่มีเขตจดทะเลไปแล้ว

๖.๒ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๙ จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๔ กรมเจ้าท่าขอให้สัทยาบันแก่กรมที่ดินตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินที่มีเขตจดทะเลไปแล้ว ยกเว้นในส่วนที่เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการไว้แล้ว ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่สำนักงานเจ้าท่าเขตต้องส่งเจ้าหน้าที่ออกไประวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินเอง

๖.๓ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๔ เป็นต้นไป กรมเจ้าท่าขอมอบอำนาจให้นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้ระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินที่มีเขตจดทะเล

สำหรับการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำเจ้าพระยาเฉพาะเขตท่ากรุงเทพ ฯ (ตั้งแต่ปากคลองบางกระบือจนถึงป้อมพระจุล ฯ จังหวัดสมุทรปราการ) กรมเจ้าท่าจะคงเป็นผู้ดำเนินการเอง

๖.๔ กรณีที่กรมเจ้าท่ายังมิได้บอกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจ การระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินที่จดแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย ก็ยังคงเป็นอำนาจของกรมเจ้าท่าอยู่ และการที่ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวเปลี่ยนสภาพไปเนื่องจากตื้นเขินหรือเปลี่ยนสภาพเป็นคลองระบายน้ำหรือใช้สัญจรไปมาในบางฤดูกาล โดยยังมีได้มีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าเปลี่ยนแปลงไปด้วย

กระทรวงมหาดไทยจึงแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและปลัดกรุงเทพมหานครทราบและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบต่อไป

๗. ใน พ.ศ.๒๕๒๗ กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๕๐๓/๐๓๓๖ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมเจ้าท่าได้รับรายงานจากสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ จะเชิงเทรา ว่า เมืองพัทยามีโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ด้วยการถมทะเลชายฝั่งพัทยาใต้ประมาณ ๑๑๐-๑๒๐ ไร่ โดยให้ภาคเอกชนดำเนินการและให้ผลประโยชน์ตอบแทนในการขอสิทธิการเช่าแก่เมืองพัทยา

เมืองพญาจึงได้ยื่นคำร้องขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา ๑๑๗^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ต่อสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ ซึ่งสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า สมควรสนับสนุนโครงการของเมืองพญา แต่มีปัญหาข้อกฎหมายว่า กรมเจ้าท่าจะอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งกรมเจ้าท่าได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรมเจ้าท่ามีอำนาจอนุญาตให้ทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้เฉพาะสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่รื้อถอนได้เท่านั้น แต่การถมที่ในทะเลและปลูกสร้างถาวรวัตถุลงในที่ดังกล่าวนั้น โดยเจตนาของผู้ขออนุญาตจะไม่มีกรรื้อถอนแม้จะมีความจำเป็นในด้านเทคนิคทางการเดินเรือที่จะเกิดขึ้นภายหลังก็ตาม กรมเจ้าท่าจึงไม่มีอำนาจโดยชอบที่จะอนุญาตให้เมืองพญาทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามคำขอได้ กรมเจ้าท่าเห็นว่า เป็นปัญหาด้านกฎหมายจึงได้ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของกรมเจ้าทาดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ ประการใด และขอหารือว่า กรมเจ้าท่ามีความเห็นว่า โครงการดังกล่าวของเมืองพญาน่าจะให้การสนับสนุนและไม่เป็นการกีดขวางการเดินเรือ แต่เมืองพญาชอบที่จะดำเนินการให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณะบริเวณที่จะขออนุญาตถมในทะเลเสียก่อน เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับและโครงการถูกกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลแล้ว ถ้าเมืองพญาจะทำการถมที่ในทะเลดังกล่าว เมืองพญาจะต้องยื่นคำขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต่อกรมเจ้าท่าในภายหลัง ใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวของกรมเจ้าท่าแล้ว มีความเห็นในปัญหาประการแรกว่า กรมเจ้าท่ามีอำนาจตามมาตรา ๑๑๗^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้เมืองพญากระทำการตามที่ขออนุญาตหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควร ส่วนปัญหาประการที่สองเกี่ยวกับการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เห็นว่า ถ้าที่ดินบริเวณที่จะขออนุญาตถมทะเลนั้นเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๒๖} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘^{๒๗} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๒๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๒๖}ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๑. ลำน้ำ

๑. ลำน้ำ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๑. ลำน้ำ

๑. ลำน้ำ

^{๒๗}ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ ๑. ลำน้ำ

๑. ลำน้ำ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมา

เสียก่อนจึงจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าอีกต่อไป แต่ถ้าที่ดินดังกล่าวเป็น “ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ” ก็ไม่อาจทำการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เพราะไม่ใช่ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับทะเลซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึงทุกปี^{๒๔} ดังนั้น จึงไม่มีสภาพเป็น “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑^{๒๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่อาจดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘^{๓๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้^{๓๑}

๘. ต่อมา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (นายแพทย์บุญเทียม เขมาภิรัตน์) ได้มีบันทึก ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ สั่งการให้กรมเจ้าท่าดำเนินการเกี่ยวกับการปลูกอาคารรุกล้ำชายหาดหน้าโรงแรมเอเชียพัทยา ตามข่าวหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ประจำวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ โดยด่วนและเฉียบขาดตามกฎหมาย

กรมเจ้าท่าได้มีบันทึก ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ สั่งการให้เจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยด่วน

สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ ได้มีบันทึก ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๑๗/๔๕๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ถึงกรมเจ้าท่า รายงานว่า สำนักงานฯ ได้ไปตรวจบริเวณที่มีการร้องเรียนดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีการก่อสร้างอาคารบุกรุกชายหาดโรงแรมเอเชียพัทยาจริง แต่การดำเนินการตามมาตรา ๑๑๗^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมได้สั่งการไปแล้วนั้น ทางสำนักงานฯ ยังมีปัญหาว่า สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวอยู่ในที่ชายทะเลซึ่งมีสภาพเป็นที่ชายตลิ่งตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๓๓}

ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๔}ที่ชายตลิ่งนั้น หมายถึงที่ดินที่อยู่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเลซึ่งในฤดูน้ำตามปกติ น้ำท่วมถึงทุกปี (คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๔/๒๔๘๐, ที่ ๔๕๑/๒๔๙๖, ที่ ๑๕๘๘-๙/๒๔๙๗ และที่ ๑๐๙๕/๒๕๐๐)

^{๒๕}ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒๗)

^{๓๑}บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (กรณีเมืองพัทยาขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ) ที่ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๗๗๖ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ถึงกรมเจ้าท่า

^{๓๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๓๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒๖)

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันอยู่ในความดูแลของกรมที่ดิน หรือว่าเป็นที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ อันอยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๗๗๕ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ที่มีถึงกระทรวงคมนาคม จึงเห็นสมควรให้มีการพิจารณาปัญหาด้านกฎหมายเพื่อให้ได้ขอบเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ให้เป็นที่ชัดเจนเสียก่อน

กรมเจ้าท่าจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๐๑/๐๕๖๖๗ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อว่า เพื่อให้ได้ขอบเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จะให้กรมเจ้าท่ายึดถือจุดใดเป็นจุดแบ่งแยกระหว่าง “ที่ชายตลิ่ง” กับ “ที่ในทะเลชายฝั่งที่อยู่ใต้น้ำ” เช่น จะให้กรมเจ้าท่ายึดถือจุดที่น้ำท่วมถึงทุกปีหรือจุดที่น้ำขึ้นสูงสุด ซึ่งในกรณีนี้ ถ้ากรมเจ้าท่าเห็นว่า จุดที่น้ำท่วมถึงทุกปี หมายความว่าจุดที่น้ำลงต่ำสุดจะต้องหรือไม่ และจะใช้ในกรณีของแม่น้ำลำคลองได้ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้นของกรมเจ้าท่าแล้ว มีข้อสังเกตว่า ตามบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ (กรณีเมืองพัทยาขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ) ที่กรมเจ้าท่าอ้างถึงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นในปัญหาประการแรกไว้แล้วว่า “การสร้างพื้นที่โดยการถมชายฝั่งทะเลและการก่อสร้างในส่วนที่ยื่นล้ำออกไปในทะเลชายฝั่งตามโครงการของเมืองพัทยาย่อมเป็นการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำทะเลภายในน่านน้ำไทย เจ้าท่าจึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้เมืองพัทยากระทำการตามที่ขออนุญาตหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควร” ^{๓๔} ส่วนการแบ่งแยกระหว่าง “ที่ชายตลิ่ง” กับ “ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ” นั้น เป็นการแบ่งแยกในการให้ความเห็นในปัญหาประการที่สองเกี่ยวกับการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ถ้าที่ชายทะเลบริเวณดังกล่าวเป็น “ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ” แล้ว ก็ไม่อาจดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ ^{๓๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เพราะไม่มีสภาพเป็น “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑ ^{๓๖} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็น “ที่ชายตลิ่ง” อันเป็น “ที่ดิน” สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ก็ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน จึงจะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ “เมื่อมีการถอนสภาพที่ชายทะเลดังกล่าวแล้ว ที่ดินนั้นก็ไม่มีสภาพเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของ

^{๓๔} ความตอนนีปรากฏอยู่ในหน้า ๖ ของบันทึกความเห็นที่อ้างถึงในเชิงอรรถที่ (๓๑)

^{๓๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒๗)

^{๓๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒๙)

แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป และการนำที่ดินซึ่งมิใช่ลำน้ำไปใช้ประโยชน์นั้น ย่อมไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าตามกฎหมาย”^{๓๗}

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ก็ได้ให้คำอธิบายของคำว่า “ที่ชายตลิ่ง” ไว้แล้วว่า “หมายถึงที่ดินที่อยู่ติดต่อกับแม่น้ำลำคลอง หรือทะเล ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึงทุกปี”^{๓๘} ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า กรณีย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า “ที่ชายตลิ่ง” หมายถึงที่ดินส่วนที่จมอยู่ใต้น้ำในขณะน้ำขึ้นถึงตามปกติและอยู่เหนือน้ำในขณะน้ำลง ส่วน “ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ” นั้น น่าจะหมายถึงที่ดินส่วนที่อยู่ถัดจาก “ที่ชายตลิ่ง” ออกไปในทะเล โดยเป็นส่วนที่แม้แต่ในขณะที่มีน้ำลง ก็ยังจมอยู่ใต้น้ำ ดังนั้น ข้อหารือของกรมเจ้าท่าที่ว่า “จะให้กรมเจ้าท่ายึดถือจุดใดเป็นจุดแบ่งแยกระหว่าง “ที่ชายตลิ่ง” กับ “ที่ในทะเลชายฝั่งที่อยู่ใต้น้ำ” เช่น จะให้กรมเจ้าท่ายึดถือจุดที่น้ำท่วมถึงทุกปี หรือจุดที่น้ำขึ้นสูงสุด ซึ่งในกรณีนี้ ถ้ากรมเจ้าท่าเห็นว่าจุดที่น้ำท่วมถึงทุกปี หมายความว่า จุดที่น้ำลงต่ำสุดจะถูกตองหรือไม่” นั้น จึงน่าจะทำให้เข้าใจสับสนได้ เนื่องจากจุดที่น้ำท่วมถึงทุกปีก็ดี หรือจุดที่น้ำขึ้นสูงสุดก็ดี เป็นจุดที่อาจนำมาใช้ในการแบ่งเขตระหว่าง “ที่ชายตลิ่ง” กับที่ดินส่วนที่อยู่เหนือ “ที่ชายตลิ่ง” ขึ้นไป หาใช่เป็นจุดที่นำมาใช้ในการแบ่งเขตระหว่าง “ที่ชายตลิ่ง” กับ “ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ” ไม่ นอกจากนี้ จุดที่น้ำท่วมถึงทุกปีก็มีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่าเป็นจุดที่น้ำขึ้นถึง ซึ่งไม่น่าจะหมายความว่าจุดที่น้ำลงต่ำสุดไปได้ ดังนั้น จึงยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่ากรมเจ้าท่ามุ่งประสงค์จะขอหารือว่าอย่างไร ซึ่งก็ได้รับคำชี้แจงจากผู้แทนกรมเจ้าท่าว่า กรมเจ้าท่ายึดถือปฏิบัติตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ที่ได้ให้ไว้ใน พ.ศ. ๒๕๑๗^{๓๙} และใน พ.ศ. ๒๕๑๘^{๔๐} โดยถือว่าการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรุกล้ำ “ที่ชายตลิ่ง” ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗^{๔๑} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จากคำชี้แจงดังกล่าวของผู้แทนกรมเจ้าท้านี้เองทำให้เข้าใจได้ว่ากรมเจ้าท่ามุ่งประสงค์จะขอหารือแต่เพียงว่า ความเห็นดังกล่าวข้างต้นของกรมเจ้าท่าถูกต้องหรือไม่ จะให้กรมเจ้าท่ายึดถือจุดใดเป็นจุดแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กับหน่วยงานอื่นตามกฎหมายอื่น และจะใช้ในกรณีของแม่น้ำลำคลอง ได้ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และเมืองพัทยา) และผู้แทนกรม

^{๓๗} ความตอนนีปรากฏอยู่ในหน้า ๗-๘ ของบันทึกความเห็นที่อ้างถึงในเชิงอรรถที่ (๓๑)

^{๓๘} ความตอนนีปรากฏอยู่ในหน้า ๖ ของบันทึกความเห็นที่อ้างถึงในเชิงอรรถที่ (๓๑)

^{๓๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๘)

^{๔๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒๓)

^{๔๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

อุทกศาสตร์ กองทัพเรือ แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ในปัญหาประการแรกที่ว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรูล้ำ “ที่ชายตลิ่ง” ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย จะอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่ นั้น ได้รับคำชี้แจงจากผู้แทนกรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ ว่า “ที่ชายตลิ่ง” ของแม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ กับ “ที่ชายตลิ่ง” ของทะเลนั้นมีลักษณะอย่างเดียวกัน กล่าวคือ เป็นที่ดินส่วนที่อยู่ระหว่างจุดสูงสุดที่น้ำขึ้นถึงตามปกติ และจุดต่ำสุดที่น้ำลงตามปกติ ซึ่งที่ดินส่วนนี้จมอยู่ใต้น้ำในขณะที่มีน้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำในขณะที่มีน้ำลง และอาจใช้ในการเดินเรือได้ในขณะที่มีน้ำขึ้น ถ้าหากไม่มีข้อจำกัดทางด้านภูมิประเทศ เช่น มีโขดหินตามชายฝั่ง เป็นต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ นั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำ ในบริเวณที่ดินที่จมอยู่ใต้น้ำตลอดเวลา หรือในบริเวณที่ดินซึ่งจมอยู่ใต้น้ำในขณะที่มีน้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำในขณะที่มีน้ำลง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๗๖^๒ ที่บัญญัติห้ามมิให้จอดแพคนอยู่ในลำแม่น้ำห่างออกมาจากฝั่งเกินกว่าพอดีสําหรับมิให้แพนั้นค้างแห้งในเวลาน้ำลงงวด และมาตรา ๗๘^๓ ที่บัญญัติห้ามมิให้ปลูกเรือนที่ปักเสาลงเลนตามฝั่งแม่น้ำห่างออกมาจากฝั่งจนเกินกว่าพอดีสําหรับไม่ให้มีน้ำค้างอยู่ใต้เรือนเมื่อเวลาน้ำลงงวด ถ้าหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวทั้งสอง มาตรา ๘๙^๔ ก็ให้อำนาจแก่เจ้าท่าที่จะบังคับให้เรือถอนแพคนอยู่หรือเรือนที่ปักเสาลงในชายฝั่งน้ำเช่นว่านั้นได้ มาตรา ๑๑๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ถึงแม้ว่าจะมิได้ระบุไว้ให้ชัดเจนอย่างมาตรา ๗๖ และมาตรา

^๒พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๗๖ ห้ามมิให้จอดแพคนอยู่ในลำแม่น้ำห่างจากฝั่งเกินกว่าพอดีสําหรับมิให้แพนั้นค้างแห้งในเวลาน้ำลงงวด

^๓พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๗๘ ห้ามมิให้ปลูกเรือนที่ปักเสาลงเลนตามฝั่งแม่น้ำห่างออกมาจากฝั่งจนเกินกว่าพอดีสําหรับไม่ให้มีน้ำค้างอยู่ใต้เรือนเมื่อเวลาน้ำลงงวด

^๔พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๘๙ ภายในเขตท่ากรุงเทพฯ ให้เจ้าท่ามีอำนาจและภายนอกเขตนั้นให้เจ้าพนักงานท้องที่มีอำนาจที่จะบังคับให้เรือถอนแพคนอยู่หรือหลักผูกแพ หรือเรือนที่ปักเสาลงชายฝั่งน้ำ ที่จอดหรือปักหรือสร้างผิดต่อข้อบังคับในมาตราตั้งแต่ ๗๖ ถึง ๗๙ จะเป็นแพหรือหลักหรือเรือนที่ตั้งอยู่นั้นเมื่อก่อนหรือในภายหลังเวลาใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ตาม และให้มีอำนาจบังคับให้เรือถอนบรรดาแพคนอยู่หรือหลักผูกแพ หรือเรือนที่ปักเสาลงในชายฝั่งน้ำ ซึ่งได้ปลูกขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตโดยถูกต้อง หรือที่ปลูกโดยไม่ถูกต้องตามข้อความใบอนุญาตที่ได้ออกให้ด้วย

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

๗๘ ดังกล่าวข้างต้นก็ตาม แต่ก็มิจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันที่จะควบคุมมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรุกล้ำในแม่น้ำลำคลอง ฯลฯ อันจะเป็นการกีดขวางการสัญจรของประชาชนหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ซึ่งจากคำชี้แจงดังกล่าวข้างต้นของผู้แทนกรมอุทกศาสตร์กองทัพเรือ ทำให้เห็นได้ว่า “ที่ชายตลิ่ง” นั้นแท้จริงก็เป็นส่วนหนึ่งของแม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ นั้นเอง เนื่องจากในเวลาที่น่าขึ้น “ที่ชายตลิ่ง” จะจมอยู่ใต้น้ำและในบางกรณีก็อาจใช้ในการเดินเรือได้ด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่าการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรุกล้ำ “ที่ชายตลิ่ง” ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย จึงอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

อนึ่ง การปลูกสร้างอาคารรุกล้ำที่ชายหาดหน้าโรงแรมเอเชียพัทยา ซึ่งเป็นที่มาของข้อหารือในเรื่องนี้นั้น ผู้แทนเมืองพัทยาได้ชี้แจงว่า ได้กระทำขึ้นในบริเวณที่ชายหาดซึ่งน้ำทะเลท่วมถึงในขณะมีน้ำขึ้น ดังนั้น การปลูกสร้างอาคารดังกล่าวจึงอยู่ใน “ที่ชายตลิ่ง” ของทะเลซึ่งอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ ดังกล่าวข้างต้นด้วย

๒. ในปัญหาประการที่สองที่ว่า จะให้กรมเจ้าท่ายึดถือจุดใดเป็นจุดแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กับหน่วยงานอื่นตามกฎหมายอื่นนั้น เห็นว่า การแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กับหน่วยงานอื่นตามกฎหมายอื่น ต้องถือจุดแบ่งเขตระหว่าง “ที่ชายตลิ่ง” กับที่ดินส่วนที่อยู่เหนือ “ที่ชายตลิ่ง” ขึ้นไป ซึ่งในเรื่องนี้ ได้มีแนวคำพิพากษาฎีกาวางหลักไว้แล้วว่า “ที่ชายตลิ่ง” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๕๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น หมายถึงที่ดินซึ่งตามปกติน้ำขึ้นถึง^{๕๘} ทั้งนี้ จุดแบ่งเขตดังกล่าวย่อมแตกต่างกันออกไปตามแต่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

๓. ส่วนปัญหาประการที่สามที่ว่า จะนำความเห็นในปัญหาประการแรกและปัญหาประการที่สองมาใช้กับกรณีของแม่น้ำ ลำคลอง ได้ด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่าความเห็นในปัญหาประการแรกและปัญหาประการที่สองย่อมใช้กับกรณีของแม่น้ำ ลำคลอง ได้ด้วย ตามมาตรา ๑๑๗^{๕๙} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

^{๕๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^{๕๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒๖)

^{๕๘}คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๑/๒๔๙๐, ที่ ๑๑๖๖-๑๑๖๗/๒๔๙๗, ที่ ๒๑๙๙/๒๕๑๕, ที่ ๕๒๗-๕๓๐/๒๕๒๐ และ ที่ ๑๘๔๒/๒๕๒๒

^{๕๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๖๘