

บันทึก

เรื่อง ทหหรือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติ
การเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๕๕๖
(กรณีเมืองพัทยาขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ)

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ คค ๐๕๐๓/๐๓๓๖ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมเจ้าท่าได้รับรายงานจากสำนักงานเจ้าท่าเขต ๖ จะเชิงเทรา ว่า เมืองพัทยาได้ยื่นคำร้องขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำฉบับลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๖ ต่อสำนักงานเจ้าท่าเขต ๖ จะเชิงเทรา มีรายละเอียดโดยสรุปว่า เมืองพัทยามีโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ด้วยการถมทะเลชายฝั่งพัทยาใต้ ประมาณ ๑๑๐ - ๑๒๐ ไร่ โดยให้ภาคเอกชนดำเนินการและให้ผลประโยชน์ตอบแทนในการขอสสิทธิการเช่าแก้มืองพัทยา เพื่อแก้ไขปัญหการบุกรุกชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ ปัญหาการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสาธารณสุข การผังเมือง การป้องกันอัคคีภัยและส่งเสริมการท่องเที่ยวในการอำนวยความสะดวก ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว จึงขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และเมืองพัทยาแจ้งให้ทราบด้วยว่า โครงการดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วให้เมืองพัทยาขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าก่อนเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ ซึ่งสำนักงานเจ้าท่าเขต ๖ จะเชิงเทรา พิจารณาแล้วเห็นว่า สมควรสนับสนุนโครงการของเมืองพัทยา เพราะน่าจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาความปลอดภัยของผู้โดยสารเรือความเป็นระเบียบในการจอดเรือและการบุกรุกชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวต้องถมที่ในทะเลประมาณ ๑๒๐ ไร่ จึงมีปัญหข้อกฎหมายว่า กรมเจ้าท่าอนุญาตได้หรือไม่ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

กรมเจ้าท่าพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ฯ กรณีที่เมืองพัทยาขออนุญาตถมที่ในทะเลเป็นการขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำซึ่งต้องห้ามตามกฎหมายกระทำได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ส่วนปัญหาว่ากรมเจ้าท่าจะอนุญาตได้หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาความในกฎหมายแล้ว เห็นว่า กรมเจ้าท่ามีอำนาจอนุญาตให้ทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้เฉพาะสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่รื้อถอนได้เท่านั้น การถมที่ในทะเลและปลูกสร้างถาวรวัตถุลงในที่ดังกล่าว โดยเจตนาของผู้ขออนุญาตจะไม่มีกรรื้อถอน แม้จะมีความจำเป็นในด้านเทคนิคทางการเดินเรือที่จะเกิดขึ้นภายหลังก็ตาม กรมเจ้าท่าจึงไม่มีอำนาจโดยชอบที่จะอนุญาตให้เมืองพัทยาทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามคำขอ จึงขอหารือว่า ความเห็นของกรมเจ้าท่าข้างต้นถูกต้องหรือไม่ ประการใด

สำหรับกรณีคำขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของเมืองพัทยานั้น กรมเจ้าท่ามีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาโครงการแล้วน่าจะให้การสนับสนุนและไม่เป็นการกีดขวางการเดินเรือ แต่เมืองพัทยาชอบที่จะดำเนินการให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณะบริเวณที่จะขออนุญาตถม

ในทะเล เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับและโครงการถูกกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลแล้ว เมืองพัทยาจะทำการถมที่ในทะเลดังกล่าว เมืองพัทยาต้องมายื่นคำขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามกฎหมายหรือไม่ จึงขอหารือมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมเจ้าท่าและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมที่ดิน) แล้ว ข้อเท็จจริงได้ความตามคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวว่า เมืองพัทยามีโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขและป้องกันการก่อสร้างต่อเติมอาคารบุกรุกชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีการตามกฎหมาย และเพื่อแก้ปัญหาทางด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ผังเมืองการป้องกันอัคคีภัย และการจัดระเบียบชุมชนหนาแน่นบริเวณชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก เมืองพัทยาจึงได้ประกาศเชิญชวนให้เอกชนไปลงทุนโดยเสนอโครงการให้เมืองพัทยาศึกษา ซึ่งมีผู้เสนอโครงการรวม ๓ ราย และเมืองพัทยาศึกษาแล้วเห็นสมควรให้บริษัทเนวาร์ตน์พัฒนาการ จำกัด ดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวตามโครงการของเมืองพัทยา โดยบริษัทนี้เสนอโครงการปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้เนื้อที่ ๑๑๗ ไร่ ซึ่งจะใช้เงินทุนทั้งหมดประมาณ ๖๘๐ ล้านบาท และขอสิทธิการเข้าพื้นที่ตามโครงการเป็นเวลา ๓๐ ปี โดยเสนอผลตอบแทนให้เมืองพัทยาเป็นเงินอุดหนุนในวันลงนามในสัญญา ค่าเข้าพื้นที่เป็นรายปี ยกที่ดินให้รวม ๒ แปลง และจัดสร้างสาธารณูปโภคอื่น ๆ มูลค่ารวมทั้งหมดประมาณ ๔๐ ล้านบาท ซึ่งสภาเมืองพัทยาได้ให้ความเห็นชอบแล้วในการประชุมเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๖ แต่การที่เอกชนจะลงทุนก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้โดยเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้เมืองพัทยาและขอสิทธิการเข้าพื้นที่นั้น เป็นการอุทิศทรัพย์สินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขหรือภาระติดพัน ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๖๓ และในการดำเนินการจะต้องถมที่ชายฝั่งทะเลออกไปประมาณ ๑๑๐ - ๑๒๐ ไร่ ซึ่งจะต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินก่อน และต้องขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากกรมเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ เมืองพัทยาจึงแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีทราบ และผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีได้รายงานให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เอกชนจะลงทุนก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้โดยเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้เมืองพัทยาและขอสิทธิการเข้าพื้นที่นั้น เป็นการอุทิศทรัพย์สินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขหรือมีภาระติดพัน ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีจึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการ

จังหวัดชลบุรีที่จะพิจารณา ส่วนการดำเนินงานตามโครงการซึ่งต้องถมที่ดินชายฝั่งทะเลซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกไปประมาณ ๑๑๐ - ๑๒๐ ไร่ จะต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและเมืองพัทยาต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าในการทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ด้วย เมืองพัทยายังยื่นคำร้องขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำฉบับลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๖ ต่อสำนักงานเจ้าท่าเขต ๖ จะเชิงเตรา ซึ่งกรมเจ้าท่าพิจารณาแล้วเห็นว่าการถมที่ดินทะเลไม่อยู่ในอำนาจของกรมเจ้าท่าที่จะอนุญาตได้ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของกรมเจ้าท่าถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว ในปัญหาที่กรมเจ้าท่าหาหรือว่า กรมเจ้าท่าจะอนุญาตให้เมืองพัทยาดำเนินการถมที่ดินทะเลภายในน่านน้ำไทยเพื่อปลูกสร้างถาวรวัตถุตามโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ของเมืองพัทยาดังกล่าวข้างต้นได้หรือไม่เห็น ว่า ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำในน้ำและใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า” และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘^๑ได้กำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนและให้อำนาจเจ้าท่ามีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นไปให้พ้นน่านน้ำได้ และในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าจัดการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำเองได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้จะเห็นได้ว่า การทำสิ่งล่วงล้ำน้ำซึ่งอยู่ในอำนาจของเจ้าท่าที่จะอนุญาตได้นั้น ได้แก่ การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำของทางน้ำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๗ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันรวมทั้งการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำทะเลภายในน่านน้ำไทยด้วย ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำลำน้ำนั้นจะเป็นอันตรายแก่การเดินเรือหรือกีดขวางทางสัญจรของ

^๑มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้กรมเจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นให้รื้อถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้น และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้วยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นออกไป ให้เจ้าท่าจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ ในการนี้ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

(ความในมาตรา ๑๑๘ เดิมถูกยกเลิกและใช้ความใหม่นี้แทน โดยข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐)

ประชาชนหรือไม่ ส่วนการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้น จะกระทำโดยวิธีถมทะเลหรือโดยวิธีปลูกสร้างเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำของทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยไม่มีการถมทะเลที่ย่อมแล้วแต่วัตถุประสงค์ของโครงการที่จะพัฒนาชายฝั่งทะเลให้เกิดประโยชน์ตามความต้องการของเจ้าของโครงการ ดังนั้น การก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ตามโครงการของเมืองพัทยาซึ่งกระทำโดยวิธีถมทะเลชายฝั่ง ก็ต้องถือว่าเป็นการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปในทะเลชายฝั่งโดยมีการกระทำให้ทะเลตื้นเขินตามนัยมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ดังกล่าวข้างต้นนั้นเองส่วนความยากง่ายในการรื้อถอนก็ตีเจตนาของผู้ปลูกอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำก็ดี หาใช่เหตุผลที่จะนำมาประกอบการพิจารณาว่ากรมเจ้าท่าจะมีอำนาจตามกฎหมายสองมาตรานี้ไม่

ตามข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานที่ผู้แทนกรมการปกครองเสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณานั้น โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยাপระกอบด้วย การจัดสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยว ๔ แห่ง โดยมีที่จอดเรือได้ไม่น้อยกว่า ๒๐๐ ลำ การสร้างพื้นที่โดยการถมชายฝั่งทะเลออกไปประมาณ ๑๑๐ - ๑๒๐ ไร่ และสร้างเขื่อนหินตลอดความยาวของพื้นที่ จัดสร้างถนน ที่จอดรถ ทางเดินเท้า สาธารณูปโภคอื่น โรงแรม ภัตตาคาร อาคารพาณิชย์ และ Land Mark เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของเมืองพัทยา ดังนั้น การสร้างพื้นที่โดยการถมชายฝั่งทะเลและการก่อสร้างในส่วนที่ยื่นล้ำออกไปในทะเลชายฝั่งตามโครงการของเมืองพัทยา ย่อมเป็นการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำทะเลภายในน่านน้ำไทยเจ้าท่าจึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้เมืองพัทยาก่อสร้างท่าเทียบเรือตามที่ขออนุญาตหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

ความเห็นของกรมเจ้าท่าที่ว่า สำหรับกรณีที่เมืองพัทยาร้องขออนุญาตถมที่ในทะเลเพื่อทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ เมื่อพิจารณาโครงการของเมืองพัทยาดังกล่าวข้างต้นแล้ว น่าจะให้การสนับสนุนและไม่เป็นการกีดขวางการเดินเรือ กรมเจ้าท่าจึงเห็นว่า เมืองพัทยาชบที่จะดำเนินการให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณะบริเวณที่จะขออนุญาตถมทะเลนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำหา

^๒มาตรา ๑๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทั้ง หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขินหรือตกตะกอน หรือทำให้แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย สกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

ใช้ที่ชายทะเลซึ่งเป็น “ที่ชายตลิ่ง”^๓ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) “แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ เพราะไม่ใช้ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับทะเลซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึงทุกปี ดังนั้น ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำจึงไม่มีสภาพเป็น “ที่ดิน”^๔ ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่อาจดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

สำหรับที่ชายทะเลซึ่งอยู่ในโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาชายฝั่งทะเลพัทยาได้นั้น เนื่องจากที่ชายทะเลดังกล่าวมีสภาพเป็นที่ชายฝั่งตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การเปลี่ยนสภาพเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นจึงต้องดำเนินการถอนสภาพที่ชายตลิ่งอันเป็น “ที่ดิน” สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน เมื่อมีการถอนสภาพที่ชายฝั่งทะเล

^๓ที่ชายตลิ่งนั้น หมายถึงที่ดินที่อยู่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเลซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึงทุกปี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๑๔/๒๔๘๐, ๔๕๑/๒๔๙๖, ๑๕๔๘-๙/๒๔๙๗ และที่ ๑๐๙๕/๒๕๐๐)

“มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

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

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ เอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติและถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตาม

ประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

ดังกล่าว ที่ดินนั้นก็ไม่มีสภาพเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป และการนำที่ดินซึ่งมิใช่ลำน้ำไปใช้ประโยชน์นั้น ย่อมไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าตามกฎหมาย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นสมควรตั้งข้อสังเกตไว้ในโอกาสนี้ว่า การพัฒนาชายฝั่งทะเลโดยการถมที่ออกไปในทะเลเพื่อใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างท่าเทียบเรือและสถานที่ท่องเที่ยวอื่น เป็นการนำพื้นที่ในทะเลซึ่งเดิมอยู่ใต้น้ำมาใช้ประโยชน์ (land reclamation) สำหรับบางประเทศที่มีพื้นที่ดินน้อยและมีความต้องการขยายพื้นที่ให้มากขึ้น ได้พัฒนาวิธีการนำที่ดินซึ่งเดิมเคยอยู่ใต้ทะเลมาใช้ประโยชน์เป็นเวลานานแล้วเช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ และบางประเทศได้ดำเนินการในเรื่องนี้ในระยะต่อมาโดยมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการนี้ เช่น ประเทศสิงคโปร์ซึ่งมี The Foreshores Act, ๑๘๗๒ และประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งมี The Republic Act No.๑๘๘๙, ๑๙๕๗ สำหรับประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะเพราะยังไม่เคยประสบความจำเป็นที่จะต้องขยายพื้นที่ออกไปในทะเลดังเช่นประเทศที่กล่าว แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบันความจำเป็นที่จะต้องถมที่ออกไปในทะเลได้เกิดขึ้นแล้ว ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในกรณีของเมืองพัทยาและจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ และคาดหมายได้ว่า ความจำเป็นนี้จะมีเพิ่มมากขึ้นในอนาคต หากจะมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ ก็น่าจะมีประโยชน์ในการขยายพื้นที่โดยการนำที่ดินซึ่งเดิมอยู่ใต้ทะเลมาใช้ประโยชน์ได้โดยเหมาะสมยิ่งขึ้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๗