

บันทึก

เรื่อง การปลูกสร้างอาคารในที่ซึ่งน้ำท่วมถึงซึ่งมิใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
จะต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติ
การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่

กรมเจ้าท่า ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค.๐๕๐๕/๐๐๒๕๔๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมเจ้าท่าได้รับหนังสือของบริษัท กรุงเทพฯ คำข้าว จำกัด ขอให้ส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการตรวจสอบการสร้างบ้านพักรับรองชั้นเดียวในที่ดินของบริษัทฯ ตามโฉนดที่ ๑๒๕๕ เลขที่ดิน ๒๔๒ ตำบลบางพิง อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏที่ดินตามโฉนดเลขที่ดังกล่าวน้ำท่วมถึงแล้ว และก่อนหน้าบริษัทดังกล่าวถูกนางสาวพิศวง วิชชุรณ์ เจ้าของที่ดินแปลงถัดไปทางด้านในซึ่งได้สร้างสะพานไม้ผ่านเข้าไปในที่ดินของบริษัทฯ ลงไปในแม่น้ำเพื่อใช้เป็นทางสัญจรทางเรือ ฟ้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งเกี่ยวกับการละเมิดที่ดินตามโฉนดเลขที่นี้ และศาลฎีกาได้วินิจฉัยปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๗๘๒/๒๕๓๓ สรุปได้ว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ดังกล่าวจำเลยยังสงวนสิทธิและครอบครองที่ดินอยู่ ส่วนที่พังลงไปในแม่น้ำเจ้าพระยาจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงให้โจทก์รื้อถอนสะพานไม้ที่สร้างรุกล้ำที่ดินของจำเลย ซึ่งบริษัทฯ ได้นำเจ้าพนักงานบังคับคดีและเจ้าพนักงานที่ดินปักหลักเขตที่ดินในน้ำแล้ว ดังนั้น กรมเจ้าท่าจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินที่บริษัทฯ จะทำการปลูกบ้านซึ่งสภาพปัจจุบันน้ำท่วมถึงแล้ว ที่ดินดังกล่าวจะถือเป็นที่สาธารณะ ซึ่งบริษัทฯ จะต้องขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง

^๑ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

และกรมเจ้าท่า) แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๑๓๐๔^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง และทะเลสาบ โดยที่ชายตลิ่งนั้นหมายถึง ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง ทะเล ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติท่วมถึง^๓ แต่ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์อยู่ก่อนแม้ภายหลังจะถูกน้ำเซาะพังจนกลายเป็นที่ซึ่งน้ำท่วมถึง หากเจ้าของยังใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินในเขตของตน โดยมิได้ทอดทิ้งปล่อยให้เป็นที่น้ำ ก็ไม่กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด^๔ ที่ดินตามปัญหาที่หารือนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๗๕๒/๒๕๓๓^๕ วินิจฉัยไว้แล้วว่า บริษัทกรุงเทพการค้า จำกัด ร่วมกับบริษัท แสตนเจอร์ จำกัด ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินมีโครงการจะสร้างเขื่อน ทำเทียบเรือและโกดังสินค้าพีซีไรในบริเวณดังกล่าวและได้มีการนำหินไปทิ้งในส่วนที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อกันตลิ่งพัง จึงถือว่าบริษัท กรุงเทพการค้า จำกัด ยังคงสงวนสิทธิและครอบครองที่ดินส่วนที่ถูกน้ำเซาะพังลงในแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับการที่มาตรา ๑๑๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึงอ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า โดยลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ให้ไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรในลำน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรบริเวณดังกล่าว ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำ หรือในน้ำในขณะที่มีน้ำขึ้นหรืออยู่ในขณะที่น้ำลง ดัง

^๒ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๓ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๔/๒๕๙๐, ที่ ๔๕๑/๒๕๙๖, ที่ ๔๕๔๘-๙/๒๕๙๗ และที่ ๑๐๙๕/๒๕๐๐

^๔ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๓-๓๖๐/๒๕๐๗

^๕ คำพิพากษาดังกล่าวมี น.ส.พิศวง วณิชบุรณ เป็นโจทก์ และบริษัทกรุงเทพการค้า จำกัด เป็นจำเลยที่ ๑ กรมเจ้าท่า เป็นจำเลยที่ ๒

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

จะเห็นได้จากการที่มาตรา ๑๑๘ ทวิ^๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจเจ้าท่ามีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกสร้าง โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต รื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นไปให้พ้นจากทางน้ำหรือแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ และในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งลวงล้ำน้ำได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งจะต้องขออนุญาตตามบทบัญญัติข้างต้นนั้นต้องเป็นการปลูกสร้างที่ลวงล้ำเข้าไปในลำน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ซึ่งนำท่วมถึงตามกรณีของบริษัท

^๓ มาตรา ๑๑๘ ทวิ* ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะได้รับรื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้ว ให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ จริงในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

ในกรณีที่เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนตามคำสั่งศาลตามวรรคสาม ให้เจ้าท่าใช้ความระมัดระวังตามควรแก่พฤติการณ์ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากเจ้าท่าไม่ได้ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่ยอมชดใช้ค่าใช้จ่ายตามวรรคสี่ ภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนดตามควรแก่กรณี หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่า โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมนำวัสดุที่ถูกรื้อถอนรวมทั้งสิ่งของที่ขนออกจากอาคารหรือสิ่งอื่นใดส่วนที่มีการรื้อถอนออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นให้นำไปชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าได้จ่ายไปในการจัดการรื้อถอนและค่าตอบแทนตามมาตรา ๑๑๘ และถ้ามีเงินเหลือจากการชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้เจ้าท่าเก็บรักษาไว้ เพื่อคืนให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มารับคืนภายในหนึ่งปีให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่เจ้าท่าจะดำเนินการตามวรรคหนึ่งและอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวมีลักษณะซึ่งอาจอนุญาตได้และเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าท่ากำหนดตามอัตราในมาตรา ๑๑๘ แล้วเจ้าท่าจะออกใบอนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ได้และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของมาตรา ๑๑๗ ทวิ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ ๒, ข้างต้น

กรุงเทพคำข้าว จำกัด นี้ เมื่อไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียแล้ว ที่ซึ่งน้ำท่วมถึงบริเวณดังกล่าวจึงมิใช่ทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๑๗ ที่การปลูกสร้างล่วงล้ำลงไปจะต้องขออนุญาตแต่อย่างใด

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าที่ดินของบริษัท กรุงเทพคำข้าว จำกัด ในบริเวณที่เจ้าพนักงานที่ดินปักหลักเขตในน้ำนั้นไม่เป็นที่สาธารณะจึงไม่ต้องขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๕