

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมาย (กรณีพื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลของบริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เป็นสิ่งล่วงล้ำตามนัยมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๕๐๕/๙๗๘๔ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากกรมเจ้าท่าว่า ขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณากำหนดนโยบายกรณีบริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้สร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ คือ ถมทะเลหน้าที่ดินของบริษัทฯ โดยมีได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า และต่อมาจังหวัดระยองได้ยื่นคำร้องขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต่อกรมเจ้าท่า โดยยอมเข้ารับผิดชอบและเป็นเจ้าของเรื่องในกรณีที่บริษัทฯ ได้ถมทะเลไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อที่กรมเจ้าท่าจะได้ดำเนินการต่อไป ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้สรุปข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. บริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ถมทะเลโดยมิได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามนัยมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บริเวณหน้าที่ดินของบริษัทฯ ตามโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ ตำบลกร่ำ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง คิดเป็นพื้นที่ทั้งหมด ๑๖-๑-๐.๒๘ ไร่ ต่อมากรมเจ้าท่าได้ดำเนินการตามนัยมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยได้เปรียบเทียบปรับเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท และได้ออกคำสั่งให้บริษัทฯ ทำการรื้อถอนให้กลับคงสภาพเดิม พร้อมทั้งได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบริษัทฯ ต่อไป

๒. กรณีการถมทะเลโดยมิได้รับอนุญาตตามปัญหาดังกล่าวนี้ จังหวัดระยองได้มีหนังสือแจ้งสำนักงาน ป.ป.ป.ว่า บริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด มีความยินดีที่จะมอบที่ดินซึ่งบริษัทฯ ได้ถมทะเลไปแล้ว และอ้างว่าเป็นที่งอกชายทะเลติดกับที่ดินของบริษัทฯ พร้อมทั้งสวนและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ให้เป็นสาธารณสมบัติของจังหวัดระยอง โดยบริษัทฯ จะขอเช่าเป็นระยะเวลา ๓๐ ปี ต่อมา สำนักงาน ป.ป.ป.ได้มีหนังสือแจ้งจังหวัดระยองว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป.พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีมติว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พร้อมทั้งแจ้งให้จังหวัดระยองดำเนินการไปตามกฎหมาย

๓. สืบเนื่องจากข้อ ๒. จังหวัดระยองได้มีหนังสือแจ้งกรมเจ้าท่าว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดระยองมีความประสงค์ที่จะอนุรักษ์สวนดังกล่าว โดยขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ กรมเจ้าท่าจะขัดข้องหรือไม่ และจังหวัดระยองต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

กระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่า พื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลของบริษัทชูชีพ (ชู

สิทธิ) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ดังกล่าว เป็นสิ่งลวงล้าลำน้าตามนัยมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.มีความเห็น จึงใคร่ขอหารือว่า ความเห็นของกระทรวงคมนาคมถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงคมนาคมดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) ผู้แทนจังหวัดระยอง และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ป.ป.ป.) ประกอบด้วยแล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ได้รับความจากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. ว่า ในการสอบสวนเรื่องราวตามคำร้องเรียนเกี่ยวกับการลักลอบดูดทรายในท้องที่ตำบลกร่ำ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง ของสำนักงาน ป.ป.ป.มีกรณีเกี่ยวพันถึงการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ ตำบลกร่ำ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง เนื้อที่จำนวน ๑๑๐ ไร่ ๒ งาน ๕๓ ตารางวา ว่า มีการออกเอกสารสิทธิตามโฉนดดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตามทางสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ป.ได้ความว่า โฉนดที่ดินดังกล่าวออกโดยอาศัยหลักฐานเดิม ได้แก่ น.ส.๓ ก. เลขที่ ๒๑๑ ซึ่งออกให้แก่นายเจือ เพ็ญภาคกุล เนื้อที่ ๔๘ ไร่ ๒ งาน ๖๐ ตารางวา และ น.ส.๓ ก. เลขที่ ๒๑๒ ออกให้นายปราชญ์เปรี๊ยะ เพ็ญภาคกุล เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๒๐ เนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๑๐ ตารางวา และต่อมานายเจือฯ และนายปราชญ์เปรี๊ยะฯ ได้ขายที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวให้แก่นายพิพัฒน์ ตรีระพงษ์ และนายพิพัฒน์ฯ ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงโดยมีเนื้อที่ขอออกโฉนดรวม ๙๒ ไร่ ๒ งาน ๗๐ ตารางวา แต่เมื่อโยงยัดหลักเขตและเนื้อที่ด้วยพิกัดฉากของเจ้าหน้าที่รังวัดได้เนื้อที่ ๑๑๐ ไร่ ๒ งาน ๕๓ ตารางวา กรมที่ดินจึงได้ออกโฉนดให้ตามเนื้อที่ที่รังวัดได้

สำนักงาน ป.ป.ป.ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่มาของ น.ส.๓ ก.ทั้งสองแปลงซึ่งเป็นที่มาของโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๗๙๗ ดังกล่าว ได้ข้อเท็จจริงว่า

(๑) ที่ดินตาม น.ส.๓ ก.เลขที่ ๒๑๑ ซึ่งออกให้แก่นายเจือ เพ็ญภาคกุล เนื้อที่ ๔๘ ไร่ นั้น เป็นที่ดินที่นายจัน สุวรรณโชติ ได้แจ้งการครอบครองไว้เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๔๙๘ เนื้อที่ตาม ส.ค.๑ เลขที่ ๒๙๘ ระบุเนื้อที่ ๔๒ ไร่ ๑๕ ตารางวา แต่ในทางสอบสวนได้ความจากการให้ถ้อยคำของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (ตามคำให้การของนางตุ้ย เขยชื่น บุตรของนายจันฯ รวมทั้งจากคำให้การของกำนันตำบลกร่ำ และอดีตกำนันตำบลกร่ำซึ่งเป็นหลานของนายจันฯ) ได้ข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกันว่า นายจันฯ ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยการปลูกมะพร้าวใช้เนื้อที่กว้างประมาณ ๑ เส้น ยาวประมาณ ๔ เส้น รวมเป็นเนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ เท่านั้น โดยสวนมะพร้าวของนายจันฯ ด้านทิศใต้เดิมนั้นมิได้ติดชายทะเล แต่ติดป่าโกงกางก่อนถึงทะเล มีระยะห่างจากชายทะเลประมาณ ๑ เส้น

(๒) สำหรับ น.ส.๓ ก. เลขที่ ๒๑๒ ออกให้ในนามของนายปราชญ์เปรี๊ยะ เพ็ญภาคกุล จากการสอบสวนได้ความว่าที่ดินเดิมเป็นของนายนิด รื่นรมย์ ปลูกบ้านพักอยู่ชายทะเล

โดยปลูมะพร้าวล้อมบ้านพักไว้เพียง ๓-๔ ต้น และบริเวณที่พักอาศัยของนายนิดา นี้หลักฐานปรากฏว่า เป็นพื้นที่ที่อยู่ในบริเวณของพื้นที่ตาม น.ส.๓ ก. เลขที่ ๒๑๑ และนายจำนงค์ รื่นรมย์ ซึ่งเป็นบุตรของนายนิดา ได้ให้การยืนยันว่าบิดาของตนไม่เคยขายที่ดินให้นายเจือฯ เพียงแต่นายนิดา ได้ออกจากพื้นที่ไปประกอบอาชีพอื่น แต่นายปราชญ์เปรื่องฯ ได้ให้ถ้อยคำ่ว่าที่ดินที่นายเจือฯ บิดาของตนครอบครองอยู่นั้นมีเนื้อที่กว่า ๕๐ ไร่ และ

(๓) จากการตรวจสอบแนวเขตโฉนดที่ดินแปลงเลขที่ ๔๗๙๗ สำนักงาน ป.ป.ป.ได้พบว่าหมุดหลักเขตจำนวน ๓ หลัก ปักอยู่ห่างจากฝั่ง ๑๔-๒๕ เมตร ซึ่งเป็นบริเวณที่น้ำทะเลท่วมถึง และได้จัดส่งระวางรูปถ่ายทางอากาศซึ่งจัดทำโดยกรมแผนที่ ทหารเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๒๔ และ พ.ศ. ๒๕๓๑ ให้สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบและแปลความรูปถ่ายทางอากาศเกี่ยวกับสภาพ ที่ดินบริเวณดังกล่าว ผลวิเคราะห์ปรากฏว่า ใน พ.ศ. ๒๕๑๙ และ พ.ศ. ๒๕๒๔ สภาพที่ดินตามโฉนดและข้างเคียงมีสภาพเป็นป่าชายเลนทั้งสิ้นมีต้นไม้ขนาดเล็กกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ สภาพป่าโกงกางได้ถูกถากถางตัดแปลงถมที่ปรับสภาพจนมีสิ่งก่อสร้างต่างๆ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๑ และมีผลทำให้คลองเปลี่ยนทิศทางไหลลงมาทางด้านใต้ และนอกจากนี้ผลการวิเคราะห์แนวชายฝั่งทะเลในช่วง ๖ ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ – ๒๕๒๔ ยังมีสภาพคงเดิม

จากผลการตรวจสอบดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ป.จึงมีความเห็นว่า ที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ ตำบลกร่ำ อำเภอแกลง จังหวัดระยอง เนื้อที่ ๑๑๐ ไร่ ๒ งาน ๕๓ ๑/๑๐ ตารางวา เป็นการออกโฉนดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดิน และออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์คณะกรรมการ ป.ป.ป.จึงได้ส่งเรื่องให้อธิบดีกรมที่ดินและจังหวัดระยองดำเนินการเพิกถอนโฉนดเลขที่ดังกล่าว

นอกจากนั้น จากการตรวจสอบ สำนักงาน ป.ป.ป.ได้พบอีกด้วยว่า บริษัท ซูชีพ (ซูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ทำการถมทะเลนอกเหนือไปจากแนวพื้นที่ที่ปรากฏตามโฉนดออกไปอีกเป็นจำนวน ๑๙ ไร่เศษ จึงได้มีหนังสือลับ ด่วนมาก ที่ นร ๐๔๐๕/๑๗๑๔๑ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๑ แจ้งไปยังอธิบดีกรมที่ดินว่า บริษัท ซูชีพ (ซูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด กับพวกกำลังดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ชายทะเลเพื่อก่อสร้างบ้านพักและสถานที่ตากอากาศ (รีอคาร์เด็นท์บีช) โดยการถมทรายบริเวณชายทะเลนอกนอกเขตโฉนดที่ดินเป็นบริเวณกว้างคิดคำนวณเนื้อที่ได้ ๑๙ ไร่ ๓๘ ตารางวา โดยไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการ และบริษัทฯ กำลังจะดำเนินการขออนุญาตเอกสารสิทธิในบริเวณที่ดินที่ถมทรายดังกล่าวโดยอ้างว่าเป็น “ที่นอก” จึงขอให้กรมที่ดินดำเนินการยับยั้ง พร้อมกันนั้นสำนักงาน ป.ป.ป.ได้แจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบด้วย

กรมเจ้าท่าจึงได้ตรวจสอบและได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๕๐ ๑/๐๐๗๕๙๖ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๑ ถึงกรรมการผู้จัดการบริษัท ซูชีพ (ซูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด แจ้งว่า บริษัทฯ ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการเดินเรือใน

น่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ตามมาตรา ๑๑๗ รวม ๓ ข้อหา คือ (๑) ถมที่ดินชายทะเลซึ่งอยู่ในบริเวณนอกเขตโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ จากบริเวณหมู่ตมหมายเลข ๙๐๓๒, ๘๔๑๔ และบริเวณเหนือขึ้นไปตามหมู่ตมหมายเลข ๘๙๔๗ โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า (๒) ก่อสร้างสะพานหินล่งลำเข้าไปในทะเลน่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า (๓) ถมหินและถมทรายลงในทะเลเพื่อขยายพื้นที่และสร้างเขื่อนกันน้ำเซาะดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า และกระทำผิดตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ โดยทำการขุดลอกร่องน้ำในทะเลโดยมิได้รับอนุญาต พร้อมทั้งได้สั่งการให้บริษัทฯ จัดการรื้อถอนสิ่งล่งลำดังกล่าวออกไปให้พ้นบริเวณดังกล่าวภายใน ๑๕ วันนับแต่วันได้รับหนังสือ

บริษัทฯ ได้ยินยอมเสียค่าปรับ ๒,๐๐๐ บาท โดยอ้างว่าเสียค่าปรับเพื่อไม่ให้เรื่องยืดเยื้อ แต่ ยังคงยืนยันว่าที่ดินดังกล่าวเป็น “ทิ้งออก”

ต่อมา กรมที่ดินได้มีหนังสือ ลับ ที่ มท ๐๗๑๒/๒๒๑๑ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๒ และหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดระยอง ที่ รย ๐๐๒๐/๗๑๖๐ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงอธิบดีกรมเจ้าท่ายืนยันว่า บริษัทฯ ได้ทำการถมทรายออกนอกเขตโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ เข้าไปในบริเวณชายทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นเนื้อที่ ๑๖ ไร่ ๑ งาน ๐.๒๘ ตารางวา โดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนต่อมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ

และเมื่อบริษัทฯ ไม่รื้อถอน กรมเจ้าท่าได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน และส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีกับบริษัทฯ และขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานอัยการ

ต่อมา บริษัทฯ ได้มีหนังสือถึงจังหวัดระยอง แจ้งว่า บริษัทฯ ประสงค์จะยกที่ดินบริเวณที่อยู่นอกเขตโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ เนื้อที่ ๑๙ ไร่ ดังกล่าว (ซึ่งบริษัทฯ อ้างว่าเป็นทิ้งออกชายทะเล) ให้กับจังหวัดระยอง โดยบริษัทฯ จะขอเช่าระยะยาว ๓๐ ปี จังหวัดระยองจึงได้มีหนังสือแจ้งข้อเท็จจริงที่บริษัทฯ มอบที่ดินนอกเขตโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ ให้จังหวัดระยอง ไปยังสำนักงาน ป.ป.ป. (ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ที่ รย ๐๐๑๕.๑/๒๒๑ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๓๓) สำนักงาน ป.ป.ป.ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๘๐๕/๑๒๘๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๓ แจ้งไปยังจังหวัดระยอง โดยมีความประสงค์จะแจ้งให้จังหวัดระยองทราบว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมิใช่เป็นทิ้งออก โดยได้แจ้งไปว่า ที่ดินดังกล่าวที่บริษัทฯ อ้างว่าเป็นทิ้งออกชายทะเลนั้นเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) จังหวัดระยองจะดำเนินการอย่างไรก็สุดแล้วแต่จังหวัด

จากหนังสือของสำนักงาน ป.ป.ป.แจ้งไปยังจังหวัดระยองดังกล่าว จึงมีปัญหาเกิดขึ้นแก่กรมเจ้าท่าว่า ที่ดินดังกล่าว นั้น เป็นที่ดินที่อยู่ในอำนาจดำเนินการของกรมเจ้าท่าหรือไม่ หรือเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันอยู่ในอำนาจดำเนินการของจังหวัดระยอง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่

๓) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นอันต้องพิจารณามีอยู่ว่า ที่ดินที่อยู่นอกเขตโฉนดเลขที่ ๔๗๙๗ ที่บริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ถมทะเลขึ้นและจัดสร้างเป็นสวน “รีอคาร์เดนทีปซ์” นั้น มีสภาพเป็นสิ่งแวดล้อมล้ำตามตรา ๑๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุ) หรือไม่นั้น

ในปัญหานี้ เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๑๗ ได้บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งจากการตรวจสอบของสำนักงาน ป.ป.ป. กรมที่ดิน และกรมเจ้าท่าว่า บริษัท ชูชีพ (ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้ดำเนินการสร้างพื้นที่โดยการถมทะเลล่วงล้ำเข้าไปในน่านน้ำ กรณีย่อมต้องถือว่าเป็นการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทย พื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสิ่งแวดล้อมล้ำตามความหมายในมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และเมื่อการถมทะเลดังกล่าวบริษัทฯ ได้กระทำให้โดยมิได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า จึงเป็นกรณีอันอยู่ในอำนาจของเจ้าท่าในการที่จะสั่งให้รื้อถอนหรือดำเนินคดีแก่บริษัทฯ ในฐานะกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ ซึ่งในกรณีนี้ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมเจ้าท่าได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ดังกล่าวดำเนินการเปรียบเทียบปรับบริษัทฯ ไปแล้วเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท และได้มีคำสั่งให้บริษัทฯ ดำเนินการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๕ วันนับแต่วันได้รับคำสั่ง และเมื่อปรากฏว่าบริษัทฯ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้รื้อถอน กรมเจ้าท่าก็ได้ดำเนินการมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแก่บริษัทฯ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า ความเข้าใจและการดำเนินการของกรมเจ้าท่าเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยถูกต้อง

^๑ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไป เหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

^๒ มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นให้รื้อถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่มิปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้น และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้วยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นออกไป ให้เจ้าท่าจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ ในการนี้ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

อนึ่ง ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๗^๓ มาตรา ๑๑๘^๔ และเพิ่มมาตรา ๑๑๗ ทวิ^๕ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช

^๓ มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงล้าเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการลงล้าที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้อง ที่และประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ

^๔ มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตาม มาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับโดยคำนวณตามเนื้อที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท

^๕ มาตรา ๑๑๗ ทวิ ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ ให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานครเมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้

^๖ มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้ว ให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาพึงได้ว่าการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

๒๔๕๖ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการแก่งเล่งลำที่ผู้หนึ่งผู้ใดได้จัดทำขึ้น โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าไว้ด้วย

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๕

ในกรณีที่เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนตามคำสั่งศาลตามวรรคสองให้เจ้าท่าใช้ความระมัดระวังตามควรแก่พฤติการณ์ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากเจ้าท่าไม่ได้ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่ยอมชดใช้ค่าใช้จ่ายตามวรรคสาม ภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนดตามควรแก่กรณี หรือในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมนำวัสดุที่ถูกรื้อถอนรวมทั้งสิ่งของที่ขนออกจากอาคารหรือสิ่งอื่นใดส่วนที่มีการรื้อถอนออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น ให้นำไปชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าได้จ่ายไปในการจัดการรื้อถอนและค่าตอบแทนตามมาตรา ๑๑๘ และถ้ามีเงินเหลือจากการชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าว ให้เจ้าท่าเก็บรักษาไว้เพื่อคืนให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มารับคืนภายในหนึ่งปีให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่เจ้าท่าจะดำเนินการตามวรรคหนึ่งและอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวมีลักษณะซึ่งอาจอนุญาตได้และเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าท่ากำหนดตามอัตราในมาตรา ๑๑๘ แล้วเจ้าท่าจะออกใบอนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ได้ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทนเป็นสองเท่าของมาตรา ๑๑๗ ทวิ