

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือโดยมีแนวเอนเอียง
จากชายฝั่งหน้าที่ดินที่ผู้ขออนุญาตมีกรรมสิทธิ์

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้มีหนังสือ ที่ ออก ๕๑๐๒.๑.๓/๔๒๗๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการอนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือ สรุปความได้ว่า

๑. กนอ. ได้รับแจ้งจากสำนักงานเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยองว่า เทศบาลเมืองมาบตาพุดซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการสำรวจสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ จังหวัดระยอง ได้ร่วมกันพิจารณาการขออนุญาตโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือของบริษัท อิตาเลียนไทยดีเวลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) ที่ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ซึ่งที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงแจ้งให้ กนอ. ทราบว่า ตามแบบการก่อสร้างสะพานท่าเทียบเรือดังกล่าวมีแนวเอนเอียงซึ่งได้รับความเห็นชอบแล้ว จึงได้ตั้งข้อสังเกตไว้ต่อที่ประชุมคณะกรรมการสำรวจสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ จังหวัดระยองว่า ควรสร้างตามแนวเขตที่ดินที่ผู้ขออนุญาตมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นแนวตรงยื่นจากฝั่ง ไม่ยื่นเอนเอียงออกกรุกล้ำหน้าแนวเขตที่ดินหรือหน้าท่าเทียบเรือของผู้อื่น เพราะอาจเป็นเหตุให้เกิดความไม่สะดวกแก่การนำเรือเข้าออกเทียบท่าข้างเคียง ซึ่งโครงการท่าเทียบเรือนี้มีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่สาธารณประโยชน์บริเวณทะเลและชายหาดพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมประเภทท่าเรือเอเชีย เทอร์มินัล และพื้นที่ตามประกาศในกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๔ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๙๖ เป็นเขตท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด จึงได้ให้ข้อมูลต่อ กนอ. ไว้เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. กรณีตามหนังสือของเทศบาลเมืองมาบตาพุดมีความเป็นมา ดังนี้

๒.๑ บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) ขอให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (ปัจจุบัน คือ กรมเจ้าท่า) พิจารณารูปแบบการขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือขนาดเกินกว่า ๕๐๐ ตันกรอส ล้ำแนวเขตที่ดินข้างเคียง โดยได้ชี้แจงต่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีว่า กรณีที่บริษัท เอเชีย เทอร์มินัล จำกัด มีหนังสือแจ้งจังหวัดระยอง และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีว่า ท่าเทียบเรือของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลอปเม้นท์ฯ ที่จะก่อสร้างยื่นออกจากฝั่งประมาณ ๖ กิโลเมตร บริเวณริมฝั่งทะเลอ่าวไทย ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง มีแนวท่าเทียบเรือบางส่วนปิดบังและล้ำเข้ามาในแนวเขตที่ดินของ

บริษัท เอเชีย เทอร์มินัลฯ ที่อยู่ติดกันข้างเคียง และต่อมาบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ ได้แจ้งว่า แนวทำเทียบเรือของตนจะก่อสร้างเป็นแนวตรงและไม่มีส่วนใดล้ำหรือปิดบังที่ดินข้างเคียง

๒.๒ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้พิจารณาตรวจสอบในเบื้องต้นจากเอกสารหลักฐานที่บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ จัดส่งมาแล้ว ซึ่งการพิจารณากรณีดังกล่าว กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้นำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๕) มาประกอบการพิจารณาว่า โครงสร้างท่าเทียบเรือของบริษัทอิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ บางส่วนจะปิดบังและล้ำเข้ามาในแนวเขตที่ดินของบริษัทเอเชีย เทอร์มินัลฯ และน่าจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่ อย่างไร โดยความเห็นของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี สรุปได้ว่า ตามความในข้อ ๙ แห่งระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๒๖ ประกอบกับข้อ ๕ แห่งระเบียบดังกล่าวและกฎหมายระหว่างประเทศเจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตที่ดินติดต่อกับชายฝั่งทะเลจะสงวนสิทธิได้ก็เฉพาะบริเวณที่ดินชายฝั่งทะเลหน้าแนวเขตที่ดินเป็นแนวเส้นฉากกับแนวเขตที่ดินระหว่างแนวฝั่งทะเลที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดกับแนวฝั่งทะเลที่น้ำทะเลลดต่ำสุดเท่านั้น มิได้หมายความว่า จะลากเส้นตั้งฉากจากแนวเขตที่ดินลงไปในทะเลโดยไม่มีที่สิ้นสุดหรือแล้วแต่ใจของเจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกับชายฝั่ง และโดยที่น่านน้ำตั้งแต่แนวฝั่งทะเลที่ระดับน้ำสูงสุดของน้ำในคราวน้ำเกิดธรรมดาท่วมถึงเป็นต้นไป เป็นทางสาธารณะและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การสงวนสิทธิตามข้อ ๙ แห่งระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทยฯ จึงมีความหมายเพียงแต่เจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะห้ามมิให้ผู้อื่นทำการก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดบังหน้าที่ดินของตนอันเป็นการรบกวนการครอบครองตามมาตรา ๑๓๗๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น เพราะผู้ร้องทุกข์ไม่ใช่เจ้าของชายฝั่งหรือที่ดินบริเวณน่านน้ำไทยที่จะห้ามหรือสงวนสิทธิเพื่อประโยชน์แก่ตนเพียงผู้เดียวได้ แต่เป็นที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เพียงแต่การใช้ประโยชน์เพื่อส่วนรวมต้องไม่รบกวนการครอบครองของเจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกับเท่านั้น

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้พิจารณาจากความเห็นดังกล่าวเทียบเคียงกับกรณีที่บริษัท เอเชีย เทอร์มินัลฯ มีหนังสือถึงกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เพื่อขอให้พิจารณาว่าโครงสร้างของท่าเทียบเรือบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ บางส่วนจะปิดบังและล้ำเข้ามาในแนวเขตที่ดินของบริษัท เอเชีย เทอร์มินัลฯ และน่าจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ โดยพิจารณาในเบื้องต้นจากเอกสารหลักฐานพบว่า รูปแบบท่าเทียบเรือของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ นั้น ไม่ปิดบังหน้าที่ดินเพื่อการออกสู่ทะเลของบริษัท เอเชีย เทอร์มินัลฯ เนื่องจากที่ดินในบริเวณน่านน้ำไทยเป็นที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน และเจ้าของที่ดินติดต่อกับชายฝั่งทะเลจะสงวนสิทธิได้ก็เฉพาะบริเวณที่ดินชายฝั่งทะเลหน้าแนวเขตที่ดินที่เป็นแนวฉากกับแนวเขตที่ดินระหว่างแนวฝั่งทะเลที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดกับแนวฝั่งทะเลที่น้ำทะเลลดต่ำสุดเท่านั้น มิได้หมายความว่า จะลากเส้นตั้งฉากจากแนวเขต

ที่ดินลงไปในทะเลโดยไม่มีที่สิ้นสุดหรือแล้วแต่ใจของเจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อชายฝั่ง และโดยที่น้ำขึ้นน้ำลงแต่แนวฝั่งทะเลที่ระดับน้ำสูงสุดของน้ำในคราวน้ำเกิดธรรมดาท่วมถึงเป็นต้นไป เป็นทางสาธารณะและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อบริษัทอิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ ได้ยื่นคำร้องไว้กับสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ สาขาระยองเพื่อขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือ สำนักงานการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จะพิจารณาดำเนินการตรวจสอบรายละเอียดและความถูกต้องในส่วนต่างๆ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายต่อไป

๓. จากข้อมูลในข้อ ๑ และข้อ ๒ ดังกล่าว กนอ. เห็นว่าการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามแบบและตำแหน่งการก่อสร้างสะพานท่าเทียบเรือที่มีแนวเอนเอียงของคณะกรรมการสำรวจสิ่งล่งล้ำน้ำ จังหวัดระยอง โดยอาศัยการเทียบเคียงจากความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่น่าจะถูกต้องเนื่องจาก

๓.๑ ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๕) กับข้อเท็จจริงกรณีบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ และบริษัท เอเซียเทอร์มินัลฯ แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีตามคำวินิจฉัยดังกล่าวมิใช่เป็นการถมทะเลหรือทำสิ่งล่งล้ำน้ำจากที่ดินบนชายฝั่งออกไป สำหรับกรณีของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ เป็นการก่อสร้างจากชายฝั่ง ดังนั้น การสร้างสิ่งปลูกสร้างจากแผ่นดินลงไปในทะเลจึงต้องสร้างตามแนวเขตที่ดินเป็นแนวตรงยื่นจากฝั่ง หากอยู่นอกแนวเขตที่ดินของผู้ขออนุญาตแล้ว จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินบริเวณชายฝั่งนั้นก่อน

๓.๒ การก่อสร้างของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ เป็นการรบกวนการครอบครองของบริษัท เอเซีย เทอร์มินัลฯ ที่มีแนวเขตติดต่อกัน โดยบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ ทราบอยู่แล้วว่าบริษัท เอเซีย เทอร์มินัลฯ มีแผนงานโครงการที่จะต้องดำเนินโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมประเภทท่าเรืออุตสาหกรรมร่วมดำเนินงาน (ท่าเทียบเรือขนถ่ายสินค้าเหลว) ภายในแนวเขตที่ดินของบริษัท เอเซีย เทอร์มินัลฯ อันเป็นแนวตรงยื่นจากฝั่งทะเลจึงต้องได้รับความยินยอมจากบริษัท เอเซีย เทอร์มินัลฯ เจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกันก่อน

เมื่อความเห็นของ กนอ. กับกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไม่ตรงกันและความคิดเห็นดังกล่าวทำให้บริษัท เอเซีย เทอร์มินัลฯ ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างท่าเทียบเรือปิดบังหน้าที่ดินของบริษัท เอเซีย เทอร์มินัลฯ ซึ่งจะต้องดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาร่วมดำเนินงานที่ทำไว้กับ กนอ. กนอ. ในฐานะผู้กำกับดูแลนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว จึงเห็นว่า การก่อสร้างท่าเทียบเรือของบริษัท อิตาเลียนไทยเทอร์มินัลฯ เป็นการรบกวนการครอบครองของเจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกันเนื่องจากมีสิ่งก่อสร้างเอนเอียงไปบังหน้าแนวเขตที่ดินของบริษัท เอเซีย เทอร์มินัลฯ อันเป็นที่ตั้งโครงการท่าเทียบเรือร่วมดำเนินงาน หากบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ จะดำเนินการตามแบบที่ได้เสนอต่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ก็จะต้องได้รับความยินยอมจากบริษัท เอเซีย เทอร์มินัลฯ เจ้าของที่ดินก่อน ดังนั้น กนอ. จึงหาหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของ กนอ. ถูกต้องหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาข้อหาหรือของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมเจ้าท่าใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกใบอนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือให้แก่บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ ซึ่งยื่นออกจากฝั่งประมาณ ๖ กิโลเมตร โดยได้พิจารณาถึงความปลอดภัยในการเดินเรือและจอดเรือเทียบท่าในทะเลแล้ว เห็นว่ามีข้อกำหนดในการรักษาระยะห่างระหว่างท่าเทียบเรือกับแนวตอท้ายเส้นที่หนึ่งของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ต้องมีระยะห่างอย่างน้อยหนึ่งร้อยห้าสิบเมตร จึงมีการเบี่ยงทิศทางของสะพานเทียบเรือของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ ทำให้แบบการขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือของบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ มีแนวเอนเอียงออกจากชายฝั่งหน้าที่ดินที่บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งไม่เป็นการปิดบังหน้าที่ดินเพื่อการออกสู่ทะเลของบริษัท เอเชีย เทอร์มินัลฯ แต่ประการใด เพราะที่ดินในบริเวณน่านน้ำไทยเป็นที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน และเจ้าของที่ดินติดต่อกับชายฝั่งทะเลจะสงวนสิทธิได้ก็เฉพาะบริเวณที่ดินชายฝั่งทะเลหน้าแนวเขตที่ดินที่เป็นแนวฉากกับแนวเขตที่ดินระหว่างแนวฝั่งทะเลที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดกับแนวฝั่งทะเลที่น้ำทะเลลดต่ำสุดเท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้ว เห็นว่า กนอ. หรือในประเด็นว่า การออกใบอนุญาตของกรมเจ้าท่าให้แก่บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ ทำการก่อสร้างท่าเทียบเรือในกรณีนี้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเรื่องนี้ กรมเจ้าท่าได้ออกใบอนุญาตให้กับบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวล๊อปเมนต์ฯ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยกรมเจ้าท่าได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ดังนั้น หากบริษัท เอเชีย เทอร์มินัลฯ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกับแนวเขตที่ดินที่กรมเจ้าท่าไม่ถูกต้องก็อาจใช้สิทธิโต้แย้งการออกใบอนุญาตดังกล่าวตามกฎหมายต่อไป ส่วน กนอ. มิได้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในประเด็นที่หารือมาแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการฯ จึงไม่รับเรื่องนี้ไว้พิจารณา

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

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓