



บทที่ 2

กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการถมที่ในทะเลในปัจจุบัน

เนื่องจากในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการถมที่ในทะเล ดังนั้นการควบคุมการดำเนินการถมที่ในทะเลจึงอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับและหน่วยงานหลายฝ่าย ดังนี้คือ

1. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2515 โดยมีกรมเจ้าท่า เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

ซึ่งในเบื้องต้นกรมเจ้าท่าได้มีหนังสือหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาความในมาตรา 117* และ 118** แห่งพระราชบัญญัติ

*"มาตรา 117 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่าวเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า"

**"มาตรา 118 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 117 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นให้รื้อถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่าวเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้น และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นออกไป ให้เจ้าท่าจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ ในการนี้ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1327 มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม"

การเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ กรณีเมืองพิทยาขออนุญาตถมที่ในทะเล โดย
กรมเจ้าท่าเห็นว่า กรมเจ้าท่ามีอำนาจอนุญาตให้ทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้เฉพาะสิ่ง
ล่วงล้ำลำน้ำที่เรือถอนได้เท่านั้น การถมที่ในทะเลและปลูกสร้างถาวรวัตถุลงใน
ที่ดังกล่าว โดยเจตนาของผู้ขออนุญาตจะไม่มีเรือหรือถอนแม้จะมีความจำเป็นใน
ด้านเทคนิคทางการเดินเรือที่จะเกิดขึ้นภายหลังก็ตาม กรมเจ้าท่าจึงไม่มีอำนาจ
โดยชอบที่จะอนุญาตให้เมืองพิทยาทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามคำขอ จึงขอหาเรือมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 117 แห่ง
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 และบทกำหนดโทษมาตรา 118 ในกรณี
ที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 117 ได้กำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนและให้อำนาจเจ้าท่ามีคำสั่ง
ให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเรือถอนอาคาร หรือ
สิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นไปให้พ้นน่านน้ำได้ และในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือ
ผู้ครอบครองให้เจ้าท่าจัดการเรือถอนสิ่งล่วงล้ำเองได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ
ทั้งสองมาตรานี้จะเห็นได้ว่า การทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำซึ่งอยู่ในอำนาจของเจ้าท่า
ที่จะอนุญาตได้นั้นได้แก่ การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ
ในน้ำและใต้น้ำของทางน้ำ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 117 อันเป็นทางสัญจรของ
ประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งการปลูกสร้างอาคารหรือ
สิ่งใดล่วงล้ำทะเลภายในน่านน้ำไทยด้วย และโดยสภาพปกติแล้ว การทำสิ่งใด
ที่เป็นการล่วงล้ำลำน้ำนั้นย่อมจะต้องทำออกมาจากบนบก โดยอาจล่วงล้ำอยู่
เฉพาะในบริเวณที่เป็นชายฝั่ง หรือที่ชายตลิ่งหรืออาจจะล่วงล้ำเลยออกมาจนถึง
บริเวณที่มีน้ำท่วมอยู่ตลอดเวลาก็ได้ ซึ่งการทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำออกมามากหรือ
น้อยนั้นก็อาจเป็นการกีดขวางการสัญจรไปมาทางน้ำของสาธารณชน (Public
Rights of Navigation) ได้เช่นเดียวกัน

อีกทั้งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ทั้งฉบับ โดยเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 76, มาตรา 78, มาตรา 85 และมาตรา 89* เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจที่จะควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำลงไปในที่ชายฝั่งหรือที่ชายตลิ่ง โดยมีได้รับอนุญาต ไม่ว่าจะเป็นที่ชายตลิ่งของแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเล ก็ตาม โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน คือ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดขวางการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำ ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำน้ำนั้นจะเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ หรือกีดขวางทางสัญจรของประชาชนหรือไม่ ส่วนการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำน้ำนั้น จะกระทำโดยวิธีถมทะเลหรือโดยวิธีปลูกสร้างล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้้ำของ

*มาตรา 76 ห้ามมิให้จอดแพคนอยู่ในลำแม่น้ำห่างจากฝั่งเกินกว่าพอดีสำหรับมิให้แพนั้นค้างแห้งในเวลาน้ำลงงวด

มาตรา 78 ห้ามมิให้ปลูกเรือนที่ปักเสาลงเลนตามฝั่งแม่น้ำทางออกมาจากฝั่งจนเกินกว่าพอดีสำหรับไม่ให้มีน้ำค้างอยู่ใต้ เรือนเมื่อเวลาน้ำลงงวด

มาตรา 85 ตั้งแต่วันที่ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมาย ถ้าจะจอดแพคนอยู่ หรือปลูกเรือนมีเสาปักเลน ตามฝั่งแม่น้ำภายในเขตท่ากรุงเทพฯ ก็ดี หรือตามลำคลองในแขวงกรุงเทพฯก็ดี ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าก่อนจึงทำได้

มาตรา 89 ภายในเขตท่ากรุงเทพฯ ให้เจ้าท่ามีอำนาจและภายนอกเขตนั้นให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจที่จะบังคับให้หรือถอนแพคนอยู่ หรือหลักผูกแพ หรือเรือนที่ปักเสาลงชายฝั่งน้ำ ที่จอดหรือปักหรือสร้างผิดต่อข้อบังคับในมาตรา ตั้งแต่ 76 ถึง 79 จะเป็นแพหรือหลักหรือเรือนที่ตั้งอยู่นั้นเมื่อก่อนหรือในภายหลัง เวลาใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ตาม และให้มีอำนาจบังคับให้หรือถอนบรรดาแพคนอยู่ หรือหลักผูกแพ หรือเรือนที่ปักเสาลงในชายฝั่งน้ำซึ่งได้ปลูกขึ้นโดยมิได้รับอนุญาต โดยถูกต้องหรือที่ปลูกโดยไม่ถูกต้องตามข้อความในอนุญาตที่ได้ออกให้ด้วย

ทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยไม่มีกรรมทะเล ก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการ ดังนั้นการสร้างพื้นที่โดยการถมชายฝั่งทะเลและการก่อสร้างในส่วนที่ยื่นล้ำออกไปในทะเลชายฝั่ง ก็ต้องถือว่าเป็นการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่องล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทยตามนัยมาตรา 117 และมีการกระทำให้ทะเลขึ้นเขินตามนัยมาตรา 119* แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ส่วนความยากง่ายในการรื้อถอนหรือเจตนาของผู้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่องล้ำน้ำก็มิใช่เหตุผลที่จะนำมาพิจารณาว่ากรรมเจ้าท่าจะมีอำนาจตามกฎหมายนี้หรือไม่

การถมที่ในทะเล จึงเป็นกรณีที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบและเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตให้ทำการถมที่ในทะเลหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควร โดยพิจารณาในด้านความปลอดภัยในการเดินเรือและปัญหาการกีดขวางทางสัญจรทางน้ำของประชาชนเป็นสำคัญ

*"มาตรา 119 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเจาส์ของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการขึ้นเขินหรือตกตะกอนหรือทำให้แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย"

ความในมาตรา 119 เดิมถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนโดยข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515)

ผู้ที่จะดำเนินการถมที่ในทะเลจึงต้องยื่นคำร้องขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำ
ลำน้ำ (แบบ ท.28) ต่อเจ้าท่าพร้อมแนบแผนที่สังเขปที่จะดำเนินการเพื่อ
ประกอบการพิจารณาของเจ้าท่าในการออกใบอนุญาตโดยเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน
ที่จะมีการทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ต้องลงนามให้คำรับรองท้ายคำร้องขอทำสิ่งล่วงล้ำ
ลำน้ำด้วย ดังนั้น หน่วยงานหลักในการพิจารณาคำขออนุญาตถมที่ในทะเลใน
ปัจจุบัน จึงได้แก่ กรมเจ้าท่า

และเมื่อได้ดำเนินการถมทะเลขึ้นมาเป็นพื้นที่ดินแล้วนั้น คณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้วินิจฉัย และมีความเห็นว่า พื้นที่ที่ได้จากการถมที่ในทะเลเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และการจะ
นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปหาประโยชน์นั้น ก็จะต้องถอนสภาพ
ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อน ดังนั้น
กฎหมายที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรรมที่ในทะเลในการดำเนินการต่อไปจึงได้แก่

2. ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการตาม กฎหมาย

ซึ่งเป็นการดำเนินการในขั้นตอนการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8*
เพื่อให้ผู้ลงทุนดำเนินการถมที่ในทะเลสามารถเข้าใช้ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จาก
การถมทะเลโดยมีรายละเอียดในเรื่อง วิธีการถอนสภาพตามมาตรา 8 (1)

* มาตรา 8 บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือ
ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจ
หน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่
ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ (มีต่อหน้าถัดไป)

อีกทั้งได้มีแนวคำพิพากษาฎีกาด้วยว่า ที่สาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะสิ้นสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อมีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น กล่าวคือต้องถอนสภาพ มิฉะนั้นไม่สิ้นสภาพความเป็น

(ต่อ) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ เอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้าม หรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมือง ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายหรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 428/2511, คำพิพากษาฎีกาที่ 147-148/2519, คำพิพากษาฎีกาที่ 2216/2524* เป็นต้น

ดังนั้น พื้นที่ที่ได้จากการถมที่ในทะเลจะนำไปใช้ประโยชน์ตามโครงการได้ ก็จะต้องดำเนินการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

* คำพิพากษาฎีกาที่ 428/2511 วินิจฉัยว่า ลำคลองที่ยังเป็นทางน้ำสำหรับประชาชนใช้สัญจรไปมาด้วยกัน แม้จะตื้นเขินไปโดยธรรมชาติ ไม่มีสภาพเป็นคลองมา 30 ปีเศษแล้ว และไม่มีราษฎรใช้ประโยชน์ก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และทางราชการยังถือเป็นที่หลวงหวงห้ามอยู่ จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม

คำพิพากษาฎีกาที่ 147-148/2519 วินิจฉัยว่า ลำรางที่ตื้นเขินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

คำพิพากษาฎีกาที่ 2216/2524 วินิจฉัยว่า ที่พิพาทซึ่งผู้ใหญ่บ้านจำเลย ปักหลักไม้แก่น คือ หนองปลาตองอันได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณะ ประเภทที่จับสัตว์น้ำ มาแต่โบราณ แม้ปัจจุบันจะตื้นเขินอันเป็นเหตุให้โจทก์ เข้าครอบครองทำนามาหลายปี ก็หาทำให้ที่พิพาทซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์สิ้นสภาพไปไม่ แม้โจทก์จะครอบครองมาช้านานเพียงใด หรือได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้แล้ว ก็ไม่ทำให้โจทก์มีสิทธิใด ๆ เหนือที่พิพาท

และเมื่อได้มีการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกันแล้วนั้น ก็ได้มีความเห็นของนักกฎหมายแตกต่างกันไปในเรื่อง
ของประเภทของที่ดิน ภายหลังจากที่ได้มีการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วตามมาตรา 8 (1)

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า ที่ดินที่ได้จากการถมทะเลและได้ถอนสภาพแล้ว
เป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เพราะที่
ราชพัสดุ ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่
สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ฯลฯ (2)
อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน
ฯลฯ ซึ่งที่ดินที่ได้จากการถมทะเลมิได้อยู่ในข้อยกเว้นทั้ง 2 ประการนี้ และมีใช้
ที่ดินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะมิได้มีการโอนที่ดินดังกล่าว ให้แก่
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใดจึงเป็นที่ราชพัสดุ อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย
ว่าด้วยที่ราชพัสดุและอยู่ในการปกครองดูแลของกรมธนารักษ์

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้บัญญัติว่า เมื่อถอน
สภาพแล้วจะเป็นที่ดินประเภทอะไร แต่เมื่อพิจารณาที่มาของที่ดินสำหรับพลเมือง
ใช้ร่วมกันแล้วเริ่มมาจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่อถูกถอนสภาพที่ดินนั้น
ย่อมกลับสู่สภาพเดิมคือ กลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า มาตรา 1304 (1) ซึ่ง
ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ และที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้อันเป็นอำนาจของ
อธิบดีกรมที่ดิน ในการดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

ดังนั้น จึงมีความเห็นของนักกฎหมายบางกลุ่มเห็นว่า บทบาทของกรม
ที่ดินนั้น นอกจากจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการถมที่ในทะเลในการถอนสภาพความเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ยังมีส่วนเกี่ยวข้องในการ
ควบคุมการใช้ประโยชน์บนพื้นที่ ที่ได้จากการถมที่ในทะเลด้วย

อย่างไรก็ตาม จากความเห็นของนักกฎหมายที่แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น และยังไม่มียุติที่ชัดเจน การถมที่ในทะเลในปัจจุบันจึงมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอังกาบคือ

3. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยกรมชนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

ตามที่นักกฎหมายฝ่ายแรก มีความเห็นว่าพื้นที่ที่ได้จากการถมที่ในทะเลเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4* เพราะที่ราชพัสดุ ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 4 (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ฯลฯ และมาตรา 4 (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ฯลฯ ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พื้นที่ที่ได้จากการถมที่ในทะเลนี้มีได้อยู่ในช้อยกเว้นทั้ง 2 ประการ จึงเป็นที่ราชพัสดุ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ มาตรา 5**

* มาตรา 4 ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

** มาตรา 5 ให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

และการปกครองดูแลบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง มีหน้าที่ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุกกลางไว้ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 หมวด 1 การปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ข้อ 1* และการจะใช้ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมทะเลก็จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ด้วย ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ.2531) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 หมวด 2 การใช้ที่ราชพัสดุ ข้อ 10**

อย่างไรก็ตาม ในการใช้ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมทะเลนั้น จะต้องอยู่ภายใต้นโยบายการใช้ที่ดิน และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ

4. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยมีสำนักผังเมือง เป็นผู้มีความอำนาจตามกฎหมาย

การผังเมืองจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เกิดการจัดการใช้ประโยชน์จากที่ดินเมืองอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับแผนพัฒนาเมือง และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมเสื่อมโทรม¹

* ข้อ 1 ให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง มีหน้าที่รับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุโดยทำเป็นทะเบียนที่ราชพัสดุกกลางไว้

** ความในข้อ 10 เดิม ถูกยกเลิกโดยข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ.2521) และใช้ความใหม่แทนดังต่อไปนี้

"ข้อ 10 กระทรวง ทบวง กรม และองค์การปกครองท้องถิ่นใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้น ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์

¹ ประภาภัทร นิยม, "การใช้ที่ดินและการผังเมือง" ใน กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3. (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์, 2528) , หน้า 180.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อประเภทการใช้ที่ดินและการบริหารผังเมือง เพื่อประโยชน์แก่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การที่ต้องมีพระราชบัญญัติการผังเมืองนี้ก็เป็นมาตรการในการวางแผนการใช้ที่ดิน ควบคุมการใช้ที่ดินและการปลูกสร้างอาคารต่าง ๆ ให้เหมาะสมและคุ้มค่า เพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมือง และมุ่งที่จะสงวนและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ การรักษาพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์เหมาะสมที่จะเป็นแหล่งผลิตอาหาร ให้มีพื้นที่ที่มีอากาศบริสุทธิ์สำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ป้องกันการเกิดมลพิษต่าง ๆ ในท้องที่เพื่อป้องกันปัญหาของเมืองและชนบท พร้อม ๆ กับการเร่งพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรประจำถิ่น

สาระที่สำคัญเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการผังเมือง มี 2 ประเด็นคือ เป็นการจัดทำผังเมืองรวม* และผังเมืองเฉพาะ** ใช้บังคับการพัฒนาเมืองโดยที่ผังเมืองรวมจะเป็นแนวทางกว้าง ๆ ควบคุมด้านนโยบายของการใช้ประโยชน์ที่ดินให้อยู่ในกรอบเค้าโครงผังแม่บท และผังเมืองเฉพาะเป็นการกำหนดรายละเอียดด้านกายภาพเฉพาะพื้นที่ ควบคุมการใช้ที่ดินในชั้นรายละเอียด ปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมทั่วประเทศแล้ว ส่วนผังเมืองเฉพาะได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ในพื้นที่ 2 พื้นที่คือมาบตาพุด และแหลมฉบัง***

*"ผังเมืองรวม" หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการรวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุนโยบายประสงค์ของการผังเมือง

**"ผังเมืองเฉพาะ" หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

*** ข้อมูลปี พ.ศ. 2534 สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

ดังนั้นการใช้ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมที่ในทะเล จะต้องไม่ขัดต่อผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ ตามนัยมาตรา 27 และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518* และในปัจจุบันได้มีการวางผังเมืองรวมในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยมี

*มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป เป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้วให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบและเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 70

มาตรา 48 ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินหรือแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอสังหาริมทรัพย์ให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะหรือในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 42 หรือมาตรา 45

เงื่อนไขพิเศษเพื่อควบคุมการใช้พื้นที่ในทะเลด้วย รวม 3 พื้นที่คือ *

1. ชุมชนเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. ชุมชนเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี
3. พื้นที่ชายทะเลบางส่วนของจังหวัดชลบุรี

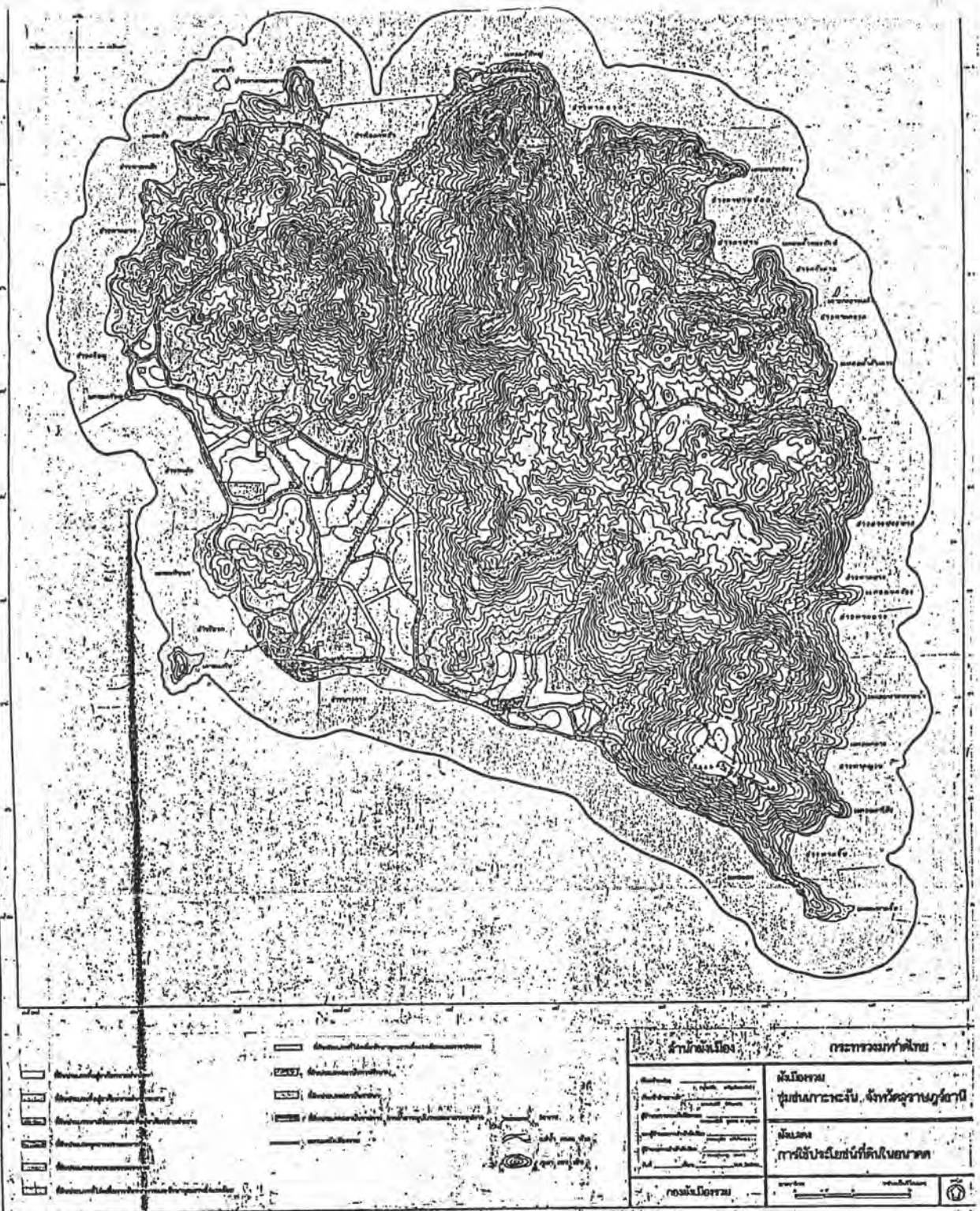
จึงขอยกตัวอย่างผังแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต ผังเมืองรวม ชุมชนเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งได้กำหนดแนวเขตผังเมืองรวมครอบคลุมพื้นที่ในทะเลด้วยเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ในทะเลไว้ 2 ประเภท คือ ที่ดินประเภทที่โล่ง เพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กับ ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว และการประมง² ดังนั้นการที่จะถมที่ออกไปในทะเลบริเวณเกาะพะงัน จะต้องเป็นโครงการเพื่อนันทนาการ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว และการประมง ตามกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ในทะเลบริเวณที่จะมีการถมทะเลดังกล่าวเท่านั้น หากเป็นโครงการถมทะเลเพื่อการอื่น ๆ เช่น พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม ในบริเวณเกาะพะงันย่อมไม่อาจกระทำได้เพราะเป็นการขัดต่อผังเมืองรวม

ดังนั้น การจะดำเนินการถมที่ในทะเลจะต้องตรวจสอบจากสำนักผังเมืองด้วยว่า โครงการในการถมที่ในทะเลนั้นจะขัดต่อผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในพื้นที่โครงการหรือไม่ ดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

* ข้อมูลปี 2534 จากสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

² สำนักผังเมือง, "ข้อกำหนดผังเมืองรวม ชุมชนเกาะพะงัน"

เอกสารประกอบผังเมืองรวมชุมชนเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี (อัดสำเนา)



แผนที่ 2.1 แผนผังการจราจรที่ถนนในอนาคต เมืองรวมชุมชนเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

8-7-

เมื่อก้าวโดยสรุปแล้ว ปัจจุบันมีกฎหมายหลักและองค์ที่เกี่ยวข้องกับ
การถมที่ในทะเลดังนี้คือ

1. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ซึ่งมี
เจตนารมณ์ที่จะควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการปลูกสร้างอาคาร หรือสิ่งใดล่วงล้ำลงไป
ที่ชายฝั่งหรือที่ชายตลิ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตไม่ว่าจะเป็นที่ชายตลิ่งของแม่น้ำลำคลอง
หรือทะเลก็ตามโดยมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันคือ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกีดขวาง
การเดินเรือ หรือการสัญจรทางน้ำ โดยมีกรมเจ้าท่า เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการ
บังคับใช้กฎหมายนี้ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. ประมวลกฎหมายที่ดินโดยกรมที่ดินเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจและมีความ
เกี่ยวข้องกับการถมที่ในทะเล ในการเฟิกถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อให้ผู้ลงทุนสามารถเข้าใช้ประโยชน์บนพื้นที่
ที่ได้จากการถมทะเล

และได้มีความเห็นของนักกฎหมายบางกลุ่มเห็นว่าในการควบคุมการใช้
ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมทะเล ก็ควรอยู่ในการควบคุมของกรมที่ดินด้วย
แต่ความเห็นนี้ ยังไม่เป็นที่ยุติ

3. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยกรมธนารักษ์เป็นผู้มี
อำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากได้มีความเห็นของนักกฎหมายอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเห็นว่า
พื้นที่ที่ได้จากการถมทะเล และถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วนั้น
เป็นที่ราชพัสดุ จึงควรให้เป็นอำนาจของกรมธนารักษ์ในการควบคุมดูแลการใช้
ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมทะเล

4. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อประเภทการใช้ที่ดินและการบริหารผังเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นมาตรการในการวางแผนการใช้ที่ดิน ควบคุมการใช้ที่ดินและการปลูกสร้างอาคารต่าง ๆ ให้เหมาะสมและคุ้มค่า เพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมืองและมุ่งที่จะสงวนและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งในการใช้ประโยชน์บนพื้นที่ที่ได้จากการถมทะเล จะต้องเป็นการใช้ประโยชน์ตามกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ของผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะของบริเวณที่ได้มีการถมทะเลนั้น ๆ

ส่วนกฎหมายและองค์กรอื่น ๆ ที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินการถมที่ในทะเล ก็เป็นกฎหมายในส่วนรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับโครงการบนพื้นที่ที่ได้จากการถมที่ในทะเล เช่น หากการถมที่ในทะเลมีโครงการเกี่ยวกับกิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีทำให้บริการจอดเทียบ บรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตันกรอสขึ้นไป ไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ด้วยตามพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเล เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัย หรือवासักของประชาชน พ.ศ. 2522 ซึ่งออกตามความในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 หรือถ้าปรากฏว่ามีโครงการที่จะดำเนินการบนพื้นที่ที่ได้จากการถมทะเลนั้น เป็นโครงการพัฒนาตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ซึ่งต้องมีรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว เจ้าของโครงการก็ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการถมที่ในทะเลในปัจจุบันนี้ อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานหลายฝ่าย และเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการถมที่ในทะเลโดยตรง จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการถมที่ในทะเลหลายประการดังจะได้อธิบายในบทต่อไป