

บันทึก

เรื่อง หรือเกี่ยวกับที่ชายตลิ่ง

(กรณีที่ดินตำบลปากน้ำโพ อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์)

ตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๕๔๗๕/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๐๒ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับที่ชายตลิ่ง โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาปรับปรุงที่ดินบริเวณหวงห้าม ตำบลปากน้ำโพ อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ ในเรื่องการผังเมือง การถอนสภาพการหวงห้าม การจัดทำและรักษาตลิ่งและร่องน้ำ ตลอดจนการปรับปรุงอาคารบ้านเรือนที่รุกล้ำแม่น้ำ ซึ่งในการพิจารณาดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ต้องประสบปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ชายตลิ่งสามประการ คือ ประการแรก สภาพที่ดินของลำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนบริเวณปากน้ำโพและบริเวณใกล้เคียงมีชายตลิ่งอยู่สามชั้น และในฤดูน้ำ น้ำขึ้นท่วมตลิ่งบ่าขึ้นไปถึงบริเวณที่ดินริมตลิ่งทุกปีนั้น จะถือว่าเป็นที่ชายตลิ่ง เพียงใด ประการที่สอง ฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือจัดทำในที่ชายตลิ่ง เช่น ทำถนนหรือเขื่อนได้เพียงใดหรือไม่ และประการที่สาม ที่นอกจากถนนหรือเขื่อนที่ทำในที่ชายตลิ่งนั้น จะถือว่าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ได้หรือไม่ นอกเหนือจากปัญหาเหล่านี้ ยังมีปัญหาเรื่องที่ดินบนฝั่งลำน้ำปิงติดกับวัดโพธาราม ซึ่งทางวัดให้นายสุวัจน์ ไพโรจน์กุล เข้าว่า จะเป็นที่นอกหรือที่ชายตลิ่งหรือไม่ และปัญหาเฉพาะของกรรมการบางท่านว่า ที่นอกชายน้ำและที่ชายตลิ่งมีแนวทางถือปฏิบัติอย่างไร และตามสภาพความเป็นจริงที่ว่า เจ้าของที่ดินที่ติดต่อที่ชายตลิ่งถือสิทธิครอบครองหาประโยชน์อยู่กับที่ชายตลิ่งและทำน้ำ เช่น ให้เข้าปลูกพืชล้มลุกตอนฤดูน้ำลดในชายตลิ่ง และเก็บค่าจอดเรือแพที่ทำน้ำของตน จะถือว่าเป็นการขัดกับข้อที่ว่าที่ชายตลิ่งเป็นที่สาธารณะเพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ตามปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยถามมาอาจสรุปได้เป็นข้อสำคัญ คือที่ชายตลิ่งและที่นอกมีลักษณะอย่างไร เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งติดต่อกับที่ชายตลิ่งหรือที่นอกมีสิทธิเหนือที่ชายตลิ่งหรือที่นอกนั้นอย่างไรหรือไม่ และทางฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือจัดทำในที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทำถนนหรือเขื่อนได้เพียงใด

สำหรับปัญหาที่ว่า ที่ชายตลิ่งและที่นอกมีลักษณะอย่างใดนั้น โดยที่กฎหมายมิได้ให้คำนิยามอย่างใดไว้ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากคำพิพากษาฎีกาที่ได้วางบรรทัดฐานไว้เป็นหลัก คำพิพากษา

เหล่านี้ปรากฏว่า มีอยู่มากหลายด้วยกัน^๑ ซึ่งอาจสรุปเป็นประการสำคัญได้ดังนี้ ที่ชายตลิ่งนั้นย่อมได้แก่ที่ที่อยู่ริมน้ำ ซึ่งโดยปกติแล้วท่วมถึง ดังนั้น ตามคำถามที่ให้ข้อเท็จจริงมาว่าสภาพที่ดินของลำน้ำเจ้าพระยาบริเวณปากน้ำโพและบริเวณใกล้เคียง มีชายตลิ่งอยู่ ๓ ชั้น เมื่อในฤดูน้ำขึ้นท่วมตลิ่งบ่าขึ้นไปถึงบริเวณที่ดินริมตลิ่งจะเป็นที่ชายตลิ่งเพียงใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่บรรยายมายังไม่แน่นอนพอที่จะวินิจฉัยได้ ความจริงชาวบ้านก็ย่อมได้รู้กันอยู่ทั่วไปว่า เมื่อใดน้ำเต็มตลิ่งและเมื่อใดน้ำล้นตลิ่ง จึงต้องอยู่ในกฎเกณฑ์ที่ว่าเป็นการที่น้ำขึ้นไปถึงโดยปกติในฤดูน้ำธรรมดาหรือไม่ แต่ถ้าบริเวณใดเป็นกรณีที่น่าบ่าท่วมล้นอันไม่ใช่เป็นไปตามปกติแล้ว บริเวณนั้นก็ไม่ใช่ที่ชายตลิ่ง ท่งนาบนตลิ่งนั้นเข้าใจว่าเป็นที่ดินพ้นจากตลิ่งขึ้นไปแล้วเป็นพื้นดินชั้นบน แม่น้ำจะท่วมทุกปีก็ไม่ใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ชายตลิ่งย่อมถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ใดผู้หนึ่งย่อมจะเข้าถือเอากรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมิได้ คำถามที่ว่าเจ้าของที่ดินติดต่อกับชายตลิ่งเข้าไปหาประโยชน์อยู่กับที่ชายตลิ่งและทำน้ำ เช่น ให้เข้าปลูกพืชล้มลุกตอนฤดูน้ำลดในที่ชายตลิ่งหรือเก็บค่าจอดเรือแพที่ทำน้ำของตนเป็นการขัดกับข้อที่ว่าเป็นที่สาธารณะหรือไม่นั้น โดยหลักทั่วไปแล้ว เจ้าของที่ดินติดต่อกับที่ชายตลิ่งย่อมมีอำนาจได้รับความสะดวกความสำราญในลำคลองติดต่อหน้าเขตที่ดินของตน^๒ ดังนั้นจึงมีสิทธิขับไล่ผู้ที่มาทำการเพาะปลูกในที่ชายตลิ่งหรือทำการจอดเรือแพในหน้าที่ดินของตน อันเป็นขัดขวางการติดต่อที่สาธารณะของตนได้เพียงการที่เจ้าของที่ดินติดต่อกับที่ชายตลิ่งนั้นเรียกค่าตอบแทนในการสละประโยชน์ หรือความสะดวกในการใช้สิทธิของตนในที่ชายตลิ่งหรือริมน้ำบริเวณหน้าที่ดินของตนก็ย่อมมีสิทธิกระทำได้ แต่ที่ชายตลิ่งย่อมคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ ถ้าหากการเพาะปลูกหรือการจอดเรือแพนั้น ๆ เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของบุคคลอื่นในที่สาธารณสมบัตินั้น ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย^๓

^๑ ที่ชายเลนน้ำขึ้นลงถึงจะถือกรรมสิทธิ์มิได้ เพราะเป็นที่ชายตลิ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๗/๒๔๗๖) ที่ชายตลิ่งซึ่งฤดูน้ำขึ้นท่วมถึงทุกปีนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๖ ๒๔๕๖) และดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๖๓/๒๔๗๖, ๒๑๔/๒๔๘๐, ๔๑๐/๒๔๘๕, ๑๑๖๖ - ๑๑๖๗/๒๔๘๗ และ ๑๕๘๘ - ๑๕๘๙/๒๔๘๗

^๒ ที่พิพาทเป็นที่ชายเลนเพียงดอน เวล่าน้ำขึ้นยังท่วมถึงเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากผู้อื่นเข้ามาปลูกสร้างทำการใด ๆ แม้จะครอบครองนานสักเท่าใด ก็หาได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไม่ ถ้าเป็นการ ขัดขวางต่อเจ้าของที่ดินที่ติดต่อกับที่สาธารณะนั้น เจ้าของที่ดินพึงขอให้ระงับการขัดขวางและขดใช้ค่าเสียหายได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๘๘ - ๑๕๘๙/๒๔๘๗) เทศบาลให้เอกชนเช่าที่ชายตลิ่งหน้าที่ดินของผู้อื่นเป็นการรบกวนสิทธิของผู้อื่นนั้นในอันที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕/๒๔๕๕) และดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๖/๒๔๗๕, ๑๑๘๒/๒๔๕๖ และ ๑๐๕๕/๒๕๐๐

^๓ เมื่อกรรมการอำเภอสั่งห้ามไม่ให้ผู้ใดปลูกผักบนที่ชายตลิ่งตรงหน้าที่ดินของผู้อื่น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๓๓๔ (๒) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๖ ๒๔๕๖)

ในปัญหาเรื่อง “ทิ้งอก” นั้น มาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งอกริมตลิ่ง ทิ้งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” แต่เนื่องจากมิได้มีคำนิยามคำว่า “ทิ้งอก” นี้ไว้ในกฎหมาย จึงต้องพิจารณาจากคำพิพากษาศาลฎีกา เช่นเดียวกับคำว่า “ที่ชายตลิ่ง” โดยนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกา^๔ ทิ้งอกย่อมได้แก่ที่ดินซึ่งอกโดยธรรมชาติ ที่ดินเช่นนี้เกิดจากการปรับปรุงหรือตัดแปลงที่ชายตลิ่งหรือริมน้ำขึ้นนั้นย่อมมิใช่ทิ้งอก ย่อมคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปัญหาความเห็นขัดแย้งระหว่างวัดโพธารามกับคณะกรรมการปรับปรุงที่ดินเกี่ยวกับที่ดินบนฝั่งลำน้ำปิงที่วัดโพธารามให้นายสุวัจน์ ไพบโรจนกุล เช่าอยู่ว่า เป็นที่ชายตลิ่งหรือเป็นทิ้งอกก็ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงและตามหลักดังกล่าวแล้วข้างต้น

สำหรับปัญหาที่ว่า ฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือจัดทำในที่ชายตลิ่งได้เพียงใด คณะกรรมการกฤษฎีกาขอความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษ) ในปัญหาของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการใช้ที่สาธารณประโยชน์ (บันทึกเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่งพร้อมกับหนังสือที่ น. ๙๖๐/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๔๙๒) ซึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ นั้น แยกเป็นสองประเภท คือ (ก) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง และ (ข) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอีกอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงสาธารณสมบัติแต่ละประเภทแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าการใช้และการจัดการย่อมแตกต่างกันไปโดยสภาพของสาธารณสมัตตินั้นเอง สำหรับประเภท (ก) ย่อมมีการใช้และการจัดการได้กว้างขวางกว่าประเภท (ข) แล้วแต่ว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้และการจัดการจะเห็นสมควรใช้และการจัดการอย่างใด เพื่อให้เกิดสาธารณประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นเช่นทางราชการเห็นว่าสถานที่ราชการแห่งหนึ่งไม่เหมาะสม จะทำการปลูกสร้างและย้ายไปอยู่ใหม่ แล้วจัดการให้สถานที่เก่าเกิดรายได้เพื่อสาธารณประโยชน์ ดังนั้นก็เห็นว่ากระทำได้ แต่สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท (ข) สภาพของทรัพย์สินนั้นเองแสดงให้เห็นว่าจะใช้และการจัดการได้จำกัดกว่าประเภท (ก) กล่าวคือ การใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จะตัดรอนได้ก็แต่เฉพาะเป็นการชั่วคราวหรือบางส่วนบางตอนตามสมควร ทั้งนี้ ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ปิดท้องสนามหลวงชั่วคราวชั่วคราวเพื่องานพระเมรุหรือเพื่อมีงานรื่นเริงอื่น ๆ ก็ย่อมกระทำได้ แม้ว่าจะเป็นกรกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนซึ่งในชั้นแรกย่อมเดินเข้าออกได้ทั่วไปก็ตาม เพราะเรียกได้ว่าเป็นการ

^๔ ทิ้งอกริมตลิ่งตามความหมายของมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ทิ้งอกตามธรรมชาติไม่ใช่เป็นที่ดินซึ่งได้ถมขึ้นในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๒๔/๒๕๐๑) ก่อนเป็นทิ้งอก ที่พิพาทเป็นที่น้ำท่วมถึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต่อมาที่พิพาทเริ่มเป็นของจำเลยโดยเป็นทิ้งอกหน้าที่ดินของจำเลยตามมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อ ๑ ปีมาแล้ว การที่โจทก์ครอบครองเป็นปรปักษ์มาเพียง ๑ ปี ย่อมไม่ได้กรรมสิทธิ์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๖/๒๕๐๓) ทราบมูลเกิดขึ้นกลางน้ำหน้าที่ดินแต่มีร่องน้ำคัน ไม่ใช่ที่งอกอันจะเป็นของเจ้าของที่ดินริมตลิ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๘๘/๒๔๕๓) และดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๐๕/๒๔๘๑, ๑๕๓๕/๒๔๘๒, และ ๕๒๔/๒๕๐๑

กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเหมือนกัน และนอกจากนั้น โดยทั่ว ๆ ไป การใช้และจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะต้องพิจารณาถึงข้อผูกมัดที่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีอยู่ด้วย เช่น ที่ดินที่รัฐบาลออกกฎหมายเวนคืนมาโดยระบุว่า เว้นคืนเพื่อประโยชน์ใด เป็นต้น การใช้และจัดการก็ต้องดำเนินอยู่ภายในขอบเขตแห่งการเวนคืนนั้น

ที่ชายตลิ่งจัดอยู่ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท (ข) ดังกล่าวมาข้างต้น ดังนั้น การใช้และการจัดการจำต้องกระทำไปโดยมุ่งรักษาประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเป็นประการสำคัญ กล่าวคือ การจัดการนั้น ๆ ย่อมต้องเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ และทั้งต้องไม่เป็นการตรวนสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลใดที่เคยมีเคยได้อยู่จนเกินความจำเป็นด้วย การสร้างถนนลงในที่ชายตลิ่งในลักษณะที่เจ้าของที่ดินติดต่อกับชายตลิ่งยังมีทางเข้าออกติดต่อได้หรือการสร้างเขื่อนลงในที่ชายตลิ่งซึ่งประชาชนยังสามารถเข้าถึงลำน้ำนั้นได้อยู่ตามสมควรย่อมเป็นกิจการที่กระทำได้ แต่อย่างไรก็ดีเท่าที่กล่าวมานี้เป็นการพิจารณาทางทรัพย์สินและกิจการประโยชน์สาธารณะว่าจะใช้ จัดการ หรือกระทำได้หรือไม่อย่างไร แต่เมื่อใดฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะให้ผู้ใดเป็นผู้จัดการใช้หรือกระทำการนั้น ๆ ก็ย่อมต้องแล้วแต่อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือองค์การนั้น ๆ ด้วย เช่น ในกรณีเทศบาลเป็นผู้กระทำการ นอกจากจะต้องดูว่าทรัพย์สินอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลหรือไม่แล้ว ยังต้องดูว่า เทศบาลมีอำนาจจะกระทำแก่ทรัพย์สินนั้นดังประสงค์ได้หรือไม่ เพราะเทศบาลเป็นนิติบุคคลย่อมมีอำนาจกระทำได้แต่เฉพาะภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของเทศบาล ซึ่งย่อมปรากฏตามพระราชบัญญัติเทศบาลหรือกฎหมายอื่น แล้วแต่กรณี

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๐๓