

บันทึก

เรื่อง การระวางชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยา

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๒๐๗๓๔ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงมหาดไทยขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการระวางชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมีรายละเอียดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๖๐๗/๑๑๑๐๔ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๑๗ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งสรุปได้ดังนี้

จังหวัดปทุมธานีหรือไปยังกรมที่ดินว่า ในการรังวัดที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี ได้มีหนังสือแจ้งให้นายกเทศมนตรีหรือนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ระวางชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยานั้น ไม่น่าจะถูกต้อง ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติว่า “ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไขเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า” ตามบทบัญญัติดังกล่าวทำให้จังหวัดปทุมธานีและเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีเห็นว่าเมื่อกรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตขุดทรายในแม่น้ำเจ้าพระยา ในท้องที่จังหวัดปทุมธานีแล้ว หน้าที่ในการดูแลรักษาเขตแม่น้ำเจ้าพระยาสมควรเป็นหน้าที่ของกรมเจ้าท่าด้วย ไม่สมควรให้นายกเทศมนตรีหรือนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ระวางชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยาตามที่กำลังปฏิบัติอยู่ในขณะนี้

กรมที่ดินพิจารณาความเห็นของจังหวัดปทุมธานีแล้ว มีความเห็นแตกต่างไปว่า ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติไว้ว่าบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ ฯลฯ นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับแม่น้ำลำคลอง ยังมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ย่อมเป็นของรัฐบาลปกครองรักษาเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสียและอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตกแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกันปิดน้ำ” ฉะนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงถือว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เป็นอย่างอื่นตามนัยของมาตรา ๘ แห่งประมวล

กฎหมายที่ดิน ฉะนั้น ในการรังวัดที่ดินที่มีเขตจดที่สาธารณะดังกล่าวจึงได้แจ้งให้นายอำเภอเป็นผู้ระวางชี้แนวเขต เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กำหนดให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษา ขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง จึงมีปัญหาว่า การดูแลรักษาที่สาธารณะตามที่จังหวัดหรือมา จะสมควรเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือกรมเจ้าท่าซึ่งเรื่องนี้กรมที่ดินเห็นว่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งได้แก้ไขใหม่แม้จะได้มีบทบัญญัติพาดพิงถึงการดูแลรักษาแม่น้ำ ลำคลองไว้ด้วย ก็เป็นแต่เพียงควบคุมด้านการเดินเรือ การขุดลอกร่องน้ำและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดินเท่านั้น หาได้มีความมุ่งหมายถึงการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามนัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ ดังนั้น การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน จึงยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ตามเดิม

กรมที่ดินจึงนำความเห็นดังกล่าวข้างต้นเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา แต่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ความเห็นดังกล่าวเกี่ยวกับปัญหากฎหมาย สมควรส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวข้างต้นพร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) แล้ว เข้าใจว่า กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะทราบว่าการระวางชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยาในการรังวัดที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำเจ้าพระยาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยเหตุผลตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าโดยอาศัยเหตุผลตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เท่านั้น ดัวยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้มีดังนี้

(๑) มาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ย่อมเป็นของรัฐบาลปกครองรักษา เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสีย และอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตักแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกันปิดน้ำ” และ

(๒) มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีบทบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดลงล้าเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

และให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้น ให้รื้อถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำ นั้น และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้วยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นออกไป ให้เจ้าท่าจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ ในการนี้ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

มาตรา ๑๒๐ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และเจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว”

เมื่อพิจารณาความในบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นว่า การระวางชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยาในการรังวัดที่ดินที่มีเขตจดแม่น้ำเจ้าพระยาแต่ก่อนอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่กระทำได้ ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ลบล้างอำนาจหน้าที่ของอำเภอซึ่งมีอยู่ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ การดูแลรักษาเขตแม่น้ำเจ้าพระยาตามปัญหาที่ถามไป จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๑๗