

บันทึก เรื่อง การขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี ♦ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ♦ เรื่องเสร็จที่ 9/2548

มาตรา 8 วรรคสอง ประมวลกฎหมายที่ดิน (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515)

มาตรา 122 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

มาตรา 62 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 16 มาตรา 30 (1) (ก) มาตรา 30 (2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ข้อ 1 กฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 948/2516 เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2516

ประเด็นที่ 1 พื้นที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลยังคงมีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (อ้างอิงเรื่องเสร็จที่ 141/2537) อยู่ต่อไปตราบใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เมื่อพ้นจากสภาพการเป็น ♦ทางน้ำ♦ ย่อมไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบดูแลของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 หากแต่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ใดหรือหน่วยงานใดดำเนินการถมทะเล เว้นแต่มีการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา 16 ประกอบมาตรา 30 (1) (ก) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในที่นี้คือเทศบาลเมืองชลบุรี)

ประเด็นที่ 2 นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งพื้นที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลตั้งอยู่เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในการยื่นขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่ออธิบดีกรมที่ดินตามข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 948/2516 เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2516 เว้นแต่มีการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลรักษาที่สาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา 16 ประกอบมาตรา 30 (1) (ก) และ (2) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในที่นี้คือเทศบาลเมืองชลบุรี)

ความเห็นฉบับเต็ม

ความเห็นฉบับย่อ

เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๕๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้าท่าว่าการอำเภอเมืองชลบุรี

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๓๐๒๖๗ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดชลบุรีได้มีหนังสือ ที่ ชบ ๐๐๒๒/๑๙๖๕๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ แจ้งกรมที่ดินว่า กระทรวงมหาดไทย (อำเภอเมืองชลบุรี) ได้ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลง ๑ ที่สาธารณประโยชน์หน้าท่าว่าการอำเภอเมืองชลบุรี ตามหนังสือ ที่ ชบ ๐๑๒๐/๖๐๕๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่ออกกำลังกายและเล่นกีฬา ผลการรังวัดได้เนื้อที่ประมาณ ๑๕ ไร่ ๓๖ ตารางวา ในระหว่างการประกาศแจกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำนักงานเทศบาลเมืองชลบุรี ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ชบ ๕๒๐๐๖/๒๕๗๐ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในความดูแลของเทศบาลเมืองชลบุรี และสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ สาขาชลบุรี ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๗.๑/๐๔๗ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในความดูแลของเจ้าท่า จังหวัดชลบุรีจึงได้หารือแนวทาง

ปฏิบัติว่าในกรณีเช่นนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ขอหรือสมควรจะพิจารณาอย่างไร กรมที่ดินได้พิจารณาตอบข้อหารือจังหวัดชลบุรีว่า นายอำเภอมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ นายอำเภอจึงสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำนักงานเทศบาลเมืองชลบุรีได้คัดค้านผลการพิจารณาของกรมที่ดินดังกล่าวว่า ข้อมูลที่นำมาพิจารณาไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ระเบียบกฎหมายไม่สอดคล้องกับความเห็นสำนักงานอัยการสูงสุดและคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ กรมที่ดินได้พิจารณาและมีหนังสือแจ้งสำนักงานเทศบาลเมืองชลบุรียืนยันความเห็นเดิม ต่อมาสำนักงานเทศบาลเมืองชลบุรีได้มีหนังสือขอให้กรมที่ดินพิจารณาทบทวนอีกครั้ง

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นที่ดินที่เกิดจากเทศบาลเมืองชลบุรีทำการถมทะเล เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ นายอำเภอเป็นผู้ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๔/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ นายอำเภอจึงสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ แต่เมื่อเทศบาลเมืองชลบุรีมีความเห็นว่าที่ดินบริเวณพิพาทอยู่ในความดูแลรักษาของเทศบาลเมืองชลบุรี ตามมาตรา ๕๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และตามข้อ ๕ (๒) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และเจ้าทำภูมิกาคที่ ๖ มีความเห็นว่า การถมทะเลไม่ว่าจะทำได้โดยพลการหรือโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ก็ไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถมซึ่งเป็นพื้นที่ทะเลอยู่ในความดูแลของเจ้าทำตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ นายอำเภอไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวไปขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

กรณีจึงเป็นเรื่องโต้แย้งระหว่างส่วนราชการ และได้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว แต่มีความเห็นไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า ที่ดินบริเวณหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรีที่เกิดจากการถมทะเล หน่วยงานใดมีหน้าที่ดูแลรักษา และนายอำเภอซึ่งมีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ สามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของ
กระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและอำเภอเมืองชลบุรี) ผู้แทนกระทรวง

คมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) และผู้แทนเทศบาลเมืองชลบุรี เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเป็น ๒ ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ดินที่เกิดจากการที่เทศบาลเมืองชลบุรีได้ดำเนินการถมดินลงในทะเล หน่วยงานใดจะมีหน้าที่ดูแลที่ดินดังกล่าว ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยกรณีที่ดินใต้ทะเลจะเป็นที่ดินประเภทใดและเมื่อมีการถมขึ้นแล้วจะเป็นที่ดินประเภทใดไว้ในเรื่องเสรีที่ ๑๔๑/๒๕๓๗^[๑] ว่า ♦ทะเลในอาณาเขตของประเทศไทยย่อมเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในการคมนาคมและการประมง ดังนั้น ทะเลจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔^[๒] (๒)แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของทะเลนี้รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วย เพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็นทะเลด้วยกัน ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่าง ๆ จึงต้องคงสภาพเดิมไว้ตามที่กฎหมายกำหนดจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดมิได้ เว้นแต่เป็นการใช้ ♦ชั่วคราว♦ ที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้น ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังจะเห็นได้ว่ามาตรา ๑๓๐๕^[๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะเป็นไปตามอำนาจแห่งบทกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้คงสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ตามวัตถุประสงค์ตลอดไป เมื่อกฎหมายกำหนดหลักไว้เช่นนี้ การที่มีผู้ใดถมพื้นที่ดินในทะเลขึ้นโดยพลการก็ดี หรือโดยได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗^[๔] หรือมาตรา ๑๑๙^[๕] แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทะเลเพื่อเอกชนบางคนเป็นการ ♦ชั่วคราว♦ ก็ดี จึงไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถมแต่อย่างใด ทะเลที่ถูกถมยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต่อไปเช่นเดิม♦

กรณีตามข้อหารือ พื้นที่ดินที่ได้จากการถมทะเลดังกล่าวยังคงมีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต่อไปไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนหน่วยงานใดจะมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับที่แบ่งเขตอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างกันไปสำหรับกรณีที่ข้อหารือนี้มีปัญหาว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า (เดิม))เทศบาลเมืองชลบุรี หรืออำเภอเมืองชลบุรี เป็นผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำในบริเวณที่ดินที่จมอยู่ใต้น้ำตลอดเวลา หรือในบริเวณที่ดินซึ่งจมอยู่ใต้น้ำในขณะที่น้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำ ในขณะที่น้ำลงหากมีการปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญาและถูกบังคับให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมาย และเมื่อใดที่พื้นน้ำซึ่งประชาชนใช้

ในการสัญจรทางน้ำนั้นเกิดการตื่นขึ้นขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามธรรมชาติ โดยมีผลทำให้พื้นที่ส่วนดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นพื้นน้ำที่ประชาชนใช้สำหรับสัญจรทางน้ำได้อีก พื้นที่ส่วนที่ตื่นขึ้นนั้นย่อมพ้นจากสภาพการเป็น **♦ทางน้ำ♦** และไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบดูแลของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกต่อไป และเช่นเดียวกันกับการดำเนินการถมทะเลของเทศบาลเมืองชลบุรี พื้นที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลย่อมพ้นจากสภาพการเป็น **♦ทางน้ำ♦** จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีอีกอย่างไรก็ดี แม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะพ้นจากสภาพการเป็นทางน้ำ ซึ่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีหน้าที่ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ แล้วก็ตาม ทางน้ำหรือทะเลที่ถูกถมก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป มิได้เปลี่ยนแปลงหรือสิ้นสภาพไปด้วยตราใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็น **♦สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน♦** ตามมาตรา ๘ ^[๖] วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ดินนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็น **♦สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน♦** อยู่ตราบนั้นและอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒ ^[๗] แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๖๒ ^[๘] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และโดยที่การเปลี่ยนแปลงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไปยังนายอำเภอเป็นไปโดยผลของกฎหมายจึงไม่ต้องดำเนินการในทางกฎหมายได้อีก

ส่วนในปัญหาว่า เทศบาลเมืองชลบุรีจะมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะหรือไม่นั้น โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ ในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๔๔ ^[๙] ว่า **♦แม้มาตรา ๑๖ (๒๗) ^[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจได้จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) ^[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) ^[๑๒] เสียก่อน♦** ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นว่าในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าว อำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่นั้นตามกฎหมาย

ประเด็นที่สอง นายอำเภอซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗จะสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่พื้นที่ดินแปลงที่เป็นปัญหาที่เกิดจากการถมขึ้นจากทะเลนั้น คงมีฐานะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป และข้อ ๑ ^[๑๓] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความใน

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นผู้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดีกรมที่ดินในการขอให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินดังกล่าว และโดยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้เคยมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๖ มอบหมายให้นายอำเภอซึ่งที่ดินตั้งอยู่เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทนเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดิน ดังนั้น นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่จึงยังมีอำนาจยื่นคำขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป จนกว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๘

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๓๐ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕ ๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑] บันทึก เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๒] มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

[๓] มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^[๔] มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือ ทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวง ดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจนพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณา อนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

^[๕] มาตรา ๑๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใด เท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจร ของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

^[๖] มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควร แก่กรณีอำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไป เพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้ พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ใน ที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด ตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความ ต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราช กฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้า จะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือ กฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้าย พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

^[๗] มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยง ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการ อำเภอก็ต้องคอยตรวจตรารักษาย่าให้ผู้ใดเบียดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

^[๘] มาตรา ๖๒ ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการ ในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้ กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

[๙] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๓๑๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๐] มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

[๑๑] มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นารดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

ฯลฯ

ฯลฯ

[๑๒] มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

ฯลฯ

ฯลฯ

[๑๓] ข้อ ๑ ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี