

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิซึ่งถูกน้ำกัดเซาะ
และภายหลังได้มีการทับถมของที่ดินขึ้นใหม่

กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้มีหนังสือที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๒๗๘๙ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้รับการร้องเรียนผ่าน web site ว่า บริเวณหาดสาธารณะหน้าบ้านของผู้ร้องเรียน (หาดเจ้าสำราญ) ตำบลแหลมผักเบี้ย วัดสมุทรธาราม ซึ่งเดิมเมื่อประมาณ ๓ ปีที่แล้วยังเป็นโคลนดิน และต่อมาเมื่อได้มีการสร้างเขื่อนยื่นออกไปในทะเลทำให้หน้าบ้านถูกคลื่นซัดทรายเข้ามาทับถมจนกลายเป็นชายหาด ประชาชนได้ใช้ประโยชน์เสมือนหนึ่งเป็นหาดสาธารณะ แต่ขณะนี้ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากชายหาดดังกล่าวจะกลายเป็นโฉนดที่ดินของผู้ที่จะมาแสดงสิทธิครอบครองที่ดินที่งอกขึ้นโดยธรรมชาติ

สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ สาขาเพชรบุรี ได้ตรวจสอบแล้วชี้แจงว่าการสร้างเขื่อนเรียงหินเป็นของเทศบาลตำบลหาดเจ้าสำราญ โดยได้รับอนุญาตจากสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ สาขาเพชรบุรี และสร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ป้องกันทรายกลบบริเวณปากคลองบางทะเลและปากคลองหัวตาล ส่งผลให้ตะกอนดินและทรายเข้ามาทับถมและเกิดเป็นพื้นที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไป แต่จากการตรวจสอบเอกสารสิทธิตามระวางที่ดินปรากฏว่าบริเวณที่มีการร้องเรียนดังกล่าวเป็นที่ดินของเอกชนที่มีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ซึ่งปัจจุบันสภาพที่ดินดังกล่าวถูกน้ำทะเลกัดเซาะไปหมดทั้งแปลง และต่อมาสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ สาขาเพชรบุรี ได้ส่งเอกสารสิทธิบริเวณที่มีการร้องเรียนจำนวน ๗ แปลง พร้อมรูปถ่ายเพิ่มเติม โดยภายหลังจากการตรวจสอบพบว่า บริเวณที่มีการร้องเรียนมีสภาพเป็นชายหาดของทะเลเสมือนหนึ่งเป็นที่สาธารณะ แต่เจ้าของที่ดินยังแสดงสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๙ จำนวน ๒ แปลง พ.ศ. ๒๕๔๖ จำนวน ๒ แปลง โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและจำนองที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ จำนวน ๑ แปลง

กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นเรื่องของการดำเนินการตามกฎหมายในความรับผิดชอบของกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และอำนาจหน้าที่ของเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ จึงขอหารือว่ากรณีชายหาดของทะเลที่ได้รับการร้องเรียนซึ่งเดิมเป็นที่ดินมีหลักฐานเป็นโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ปัจจุบันได้เปลี่ยนสภาพเป็นชายหาดของทะเล โดยประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ปรากฏการหวงกันเสมือนหนึ่งเป็นที่สาธารณะ แต่

เจ้าของที่ดินยังแสดงสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการโอนและจำนองที่ดินดังกล่าว สถานะทางกฎหมายจะมีผลประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินบริเวณที่มีการร้องเรียนนี้ เป็นที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) ซึ่งต่อมาได้ถูกน้ำทะเลกัดเซาะจนกลายเป็นโคลนดิน และเมื่อเทศบาลตำบลหาดเจ้าสำราญได้ทำการสร้างเขื่อนเรียงหินบริเวณปากคลองบางทะเลและปากคลองหัวตาลเพื่อป้องกันทรายกลบปากคลอง การสร้างเขื่อนดังกล่าวจึงเป็นผลทำให้กระแสน้ำเปลี่ยนทิศทางเดินและพัดพาทรายเข้ามาทับถมในบริเวณที่มีการร้องเรียนจนเกิดเป็นหาดทรายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันบริเวณที่ดินที่มีการร้องเรียนดังกล่าวได้มีการทับถมของทรายจนเกินกว่าแนวเขตพื้นที่เดิมแล้ว นอกจากนี้ จากการตรวจสอบพื้นที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๓ สาขาเพชรบุรี ปรากฏว่าในปัจจุบันเจ้าของที่ดินในบริเวณที่มีการร้องเรียนบางรายได้แสดงสิทธิในที่ดินด้วยการปลูกต้นไม้ลงในพื้นที่และห้ามมิให้บุคคลภายนอกเข้าใช้พื้นที่ในแนวเขตที่ดินของตน

จากข้อหารือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีประกอบกับข้อเท็จจริงข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ว่าเจ้าของที่ดินบางรายยังคงแสดงสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของ กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในหนังสือหารือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีข้างต้นที่ว่าที่ดินบริเวณที่มีการร้องเรียนในปัจจุบันได้เปลี่ยนสภาพเป็นชายหาดของทะเล โดยประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ปรากฏการหวงกันเสมือนหนึ่งเป็นที่สาธารณะ นั้น ยังมีความแตกต่างและไม่อาจถือเป็นที่ยึดได้ ดังนั้น การจะพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณที่มีการร้องเรียนว่าเป็นที่ดินประเภทใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไปว่าสภาพที่ดินในแต่ละแปลงเป็นอย่างไรและเจ้าของที่ดินมีการใช้ประโยชน์หรือแสดงการหวงกันไว้หรือไม่ ซึ่งหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์อยู่นั้น แม้ภายหลังที่ดินดังกล่าวได้ถูกน้ำกัดเซาะหรือพังลงน้ำทำให้แนวเขตที่ดินเปลี่ยนไป แต่เจ้าของที่ดินยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินของตนอยู่โดยมิได้ทอดทิ้งปล่อยให้เป็นที่สาธารณะ ต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน^๑ และในทางกลับกันหาก

^๑ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๓ ถึง ๓๖๐/๒๕๐๗ ได้วินิจฉัยว่า เจ้าของที่ดินปลูกอาคารลงในที่ดินของตน ต่อมาน้ำในลำน้ำนั้นเซาะที่ดินภายใต้อาคารพังลงจนกลายเป็นที่ชายตลิ่ง แต่เจ้าของที่ดินนั้นยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินในเขตของตนอยู่โดยมิได้ทอดทิ้งปล่อยให้เป็นที่ชายตลิ่งสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ต้องถือว่าที่ชายตลิ่งที่พิพาทกันนั้นยังไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๐๙๓/๒๕๒๓ ได้วินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่พิพาทยังเป็นของโจทก์กับพวกอยู่ แม้น้ำจะเซาะที่ดินโจทก์กับพวกตรงที่พิพาท จนกลายเป็นที่ชายตลิ่งไปแล้วก็ตามแต่โจทก์กับพวกก็ยังใช้สิทธิเป็นเจ้าของโดยใช้เป็นทางเข้าออกอยู่ มิได้ทอดทิ้งให้เป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พิพาทจึงไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เจ้าของที่ดินมิได้ใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองหรือยินยอมให้ตัดที่ดินที่พังลงน้ำนั้นออกจากโฉนด ก็ต้องถือว่าที่ดินนั้นได้กลายสภาพมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อไป

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินบริเวณที่มีการร้องเรียนจะมีสถานะทางกฎหมายเช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าเจ้าของที่ดินแต่ละรายได้แสดงสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของหรือมีการหวงกันมิได้ปล่อยทิ้งที่ดินจนกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ชัดเจนเพื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์ข้างต้นเป็นรายกรณีไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๗

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๘๒/๒๕๓๓ ได้วินิจฉัยว่า การที่บริษัท กรุงเทพค้าข้าว จำกัด และบริษัท แสตนเจริญ จำกัด ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินได้นำหินไปทิ้งในส่วนที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อกันตลิ่งพัง จึงถือว่าบริษัทฯ ยังคงสงวนสิทธิและครอบครองที่ดินส่วนที่ถูกน้ำเซาะพังลงในแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน