

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเกิดที่งอกริมตลิ่ง

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๗๐๕ (๒)/๒๐๕๑๓ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหากฎหมาย ความว่า กรมป่าไม้ได้รับเรื่องหรือจากป่าไม้เขตนครศรีธรรมราชและป่าไม้เขตเพชรบุรี เกี่ยวกับที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่งอกขึ้นใหม่ริมชายทะเลว่า ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่งอกขึ้นใหม่ริมชายทะเลจะถือเป็นที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ หรือเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพราะที่งอกริมตลิ่งดังกล่าวเดิมเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งกรมป่าไม้พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง...” โดยไม่ได้กล่าวถึงกรณีที่เกิดที่งอกริมตลิ่งไว้ เมื่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่งที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเกิดที่งอกริมตลิ่งก็น่าจะเป็นที่ดินป่าสงวนแห่งชาติตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวด้วย ส่วนฝ่ายที่สอง เห็นว่า มาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีเจตนารับรองสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาการพิพาทในที่ดินที่งอกริมตลิ่งที่เกิดขึ้น ว่าที่งอกนั้นเกิดขึ้นก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นป่าทั่วๆ ไปเท่านั้น แต่จะวินิจฉัยว่าที่งอกดังกล่าวควรเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วยมิได้ เพราะป่าสงวนแห่งชาติเป็นของรัฐมิได้มีผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จะเห็นว่า การควบคุมหรือการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติโดยการกำหนดป่าใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติจะต้องกำหนดโดยกฎกระทรวง และให้มีแผนที่แสดงเขตแนบท้ายกฎกระทรวงนั้นด้วย ดังนั้น ที่งอกริมตลิ่งแม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะบัญญัติให้เป็นทรัพย์สินหรือส่วนควบของที่ดินประธาน ก็ไม่อาจถือว่าเป็นที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเพื่อใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปได้ กรมป่าไม้จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เกิดที่งอกริมตลิ่งจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหรือของกรมป่าไม้โดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) มาร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้รับความว่า ตามหนังสือของกรมป่าไม้ที่อ้างถึงข้างต้น แจ้งว่ากรมป่าไม้ได้รับเรื่องหรือจากป่าไม้เขตนครศรีธรรมราชและป่าไม้เขตเพชรบุรีนั้น คงมีแต่เฉพาะป่าไม้เขตนครศรีธรรมราชได้ทำเรื่องหรือกรมป่าไม้ ส่วนป่าไม้

เขตเพชรบุรีได้หารือด้วยวาจาในปัญหาทำนองเดียวกัน ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เดิมป่าไม้เขตนครศรีธรรมราชได้หนังสือ ที่ กส.๐๘๐๙ (นศ.)/๑๖๘๖ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๑ หารือกรมป่าไม้เกี่ยวกับปัญหาแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนปากน้ำ อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ด้านติดกับทะเลซึ่งอาศัยแนวธรรมชาติเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยได้เกิดมีที่ดินงอกขึ้นใหม่ออกไปตามริมชายทะเลว่า ที่ดินที่งอกขึ้นจะเป็นที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือจะถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๘๑๑/๑๒๙๖๙ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๒๑ แจ้งป่าไม้เขตนครศรีธรรมราช ว่า ที่ดินที่งอกจากป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ แต่ต่อมา กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๗๑๓/๑๘๖๔๑ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๓ แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชในปัญหาที่จังหวัดหารือกรมป่าไม้เกี่ยวกับการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ว่าที่ดินที่งอกขึ้นใหม่ริมชายทะเลต่อจากป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนปากน้ำ ตำบลปากพูน อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๒,๐๐๐ ไร่ เป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายที่ดินและเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แต่ไม่ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น หากมีการบุกรุกแผ้วถางป่า ตัดฟันไม้หวงห้ามหรือยึดถือครอบครองที่ดินที่งอกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นเวลาที่ล่วงเลยมาเกือบสองปี ป่าไม้เขตนครศรีธรรมราชเห็นว่า เนื่องจากความเห็นของกรมป่าไม้ดังกล่าวข้างต้นมีสาระสำคัญแตกต่างกัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบุกรุกถือครองของราษฎรภายในเขตที่ดินที่งอกขึ้นใหม่ทั้งในด้านกฎหมายและการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ป่า จึงได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กส.๐๗๑๔ (นศ.)/๓๑๙๔ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๕ ขอให้กรมป่าไม้พิจารณาทบทวนปัญหาที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเกิดที่งอกริมตลิ่งอีกครั้งหนึ่ง ว่าที่งอกดังกล่าวจะถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหนังสือกรมป่าไม้ ที่ กส.๐๘๑๑/๑๒๙๖๙ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๒๑ หรือเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามหนังสือกรมป่าไม้ ที่ กส.๐๗๑๓/๑๘๖๔๑ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๓ กรมป่าไม้จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาของกรมป่าไม้ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและคำชี้แจงของผู้แทนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปรากฏว่าที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นปัญหานั้น คือ ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติป่าบ้านแหลม ตำบลบ้านแหลม อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี และที่ดินป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนปากน้ำ ตำบลปากพูน อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งป่าสงวนแห่งชาติทั้งสองแห่งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕^๑ และมาตรา ๖^๒

^๑ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าไม้เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๕๐๙) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑) กำหนดให้ป่าทั้งสองแห่งนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงทั้งสองฉบับนั้นว่า เนื่องจากป่าทั้งสองแห่งมีไม้โกกง ไม้แสม และไม้ชนิดอื่น ซึ่งมีค่าจำนวนมาก และมีของป่ากับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ซึ่งสมควรที่จะมีการรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่า และทรัพยากรธรรมชาติอื่นไว้ ดังนั้น ป่าสงวนแห่งชาติทั้งสองแห่งนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมาเมื่อป่าสงวนแห่งชาติทั้งสองแห่งซึ่งเป็นของรัฐและมีแนวเขตติดชายทะเล เกิดทิ้งอกขึ้นใหม่ ออกไปตามริมชายทะเล ทิ้งอกดังกล่าวก็ย่อมตกเป็นของรัฐตามมาตรา ๑๓๐๘^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหาว่าทิ้งอกดังกล่าวนี้จะถือเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วยหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ บัญญัติไว้ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า “...ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้...” ซึ่งในการที่จะกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น มาตรา ๖ บัญญัติให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง และจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงด้วยมาตรา ๘^๖ และมาตรา ๙^๗ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขต ป่าสงวนแห่งชาติให้ประชาชนได้เห็น และปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ ณ ที่ทำการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้าน

^๓ มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

^๔ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^๖ มาตรา ๑๓๐๘ ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งอกริมตลิ่ง ทิ้งออกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น

^๗ มาตรา ๘ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

^๘ มาตรา ๙ ให้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงตามมาตรา ๖ วรรคสอง หรือมาตรา ๗ ไว้ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น

ท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้แล้วในมาตรา ๗^๔ ได้บัญญัติว่าการเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงเช่นเดียวกัน และในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

ฉะนั้น กรณีตามปัญหาที่กรมป่าไม้หาหรือว่าทิ้งอกริมตลิ่งที่เกิดจากป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วยหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ทิ้งอกริมตลิ่งมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๐๓๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติจนกว่าจะได้ดำเนินการออกกฎกระทรวง และปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดไว้แล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบุรณ์

(นายอมร จันทรสุมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๖

^๔ มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรืออากรเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย