

บันทึก

เรื่อง ป่าไม้เขตสระบุรีปลูกสวนป่าและบ้านพักข้าราชการ
ในที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ (น.ส.๓ ก.) ของเอกชน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๗๐๕.๐๒/๘๖๘๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้สั่งการให้กรมป่าไม้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีนายศิริศ สวัสดิ์มงคล เจ้าของที่ดิน น.ส.๓ ก. เลขที่ ๙๒๔ หมู่ที่ ๑ ตำบลแสงพัน อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรีร้องเรียนว่า สำนักงานป่าไม้เขตสระบุรีบุกรุกเข้าไปทำลายทรัพย์สินและปลูกบ้านพักข้าราชการจำนวน ๑ หลัง ในที่ดินดังกล่าว โดยนายศิริศฯ ได้แจ้งให้ทำการรื้อถอนบ้านพักดังกล่าวตั้งแต่ปี ๒๕๓๑ จนบัดนี้เวลาล่วงเลยมาเป็นเวลา ๖ ปีเศษแล้ว แต่มิได้ดำเนินการแต่ประการใด และต่อมาได้ปลูกสร้างบ้านพักเพิ่มอีก ๑ หลัง จึงขอให้พิจารณาให้ความเป็นธรรมและให้รื้อถอนบ้านพักออกจากที่ดินแปลงดังกล่าว กรมป่าไม้ได้รายงานที่สำนักงานป่าไม้เขตสระบุรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วสรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ที่ดินตามหลักฐาน น.ส.๓ ก. เลขที่ ๙๒๔ มีเนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๑ งาน เดิมเป็นของนายหยัด ช่วยเชษฐ์ และนายขจรศักดิ์ เล็กเขียน ออกโดยการเดินสำรวจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ และได้มีการขายต่อๆ กันมาจนถึงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๕ นายศิริศฯ ได้ซื้อที่ดินแปลงนี้จากนายจำรัส โฉมงาม ที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่ามวกเหล็ก-ทับกวาง แปลง ๑ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐๗๒ (พ.ศ. ๒๕๒๗) และอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ในปีงบประมาณ ๒๕๒๐ นายสมนึก เสงวีชัยไพบูลย์ ทำหน้าที่หัวหน้าสวนป่าท่าระหัด ได้ดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าไม้สักเนื้อที่ ๓๐๐ ไร่ ทับที่ดิน น.ส.๓ ก. แปลงนี้ และในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ นายศักดิ์ศรี หมีทอง ทำหน้าที่หัวหน้าสวนป่าท่าระหัด ได้ดำเนินการปลูกบ้านพักข้าราชการระดับ ๑-๒ ในที่ดิน น.ส.๓ ก.แปลงนี้อีก ซึ่งในระหว่างดำเนินการปลูกและบำรุงป่าต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๐ ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดเข้าทำประโยชน์และไม่มีการคัดค้านแสดงสิทธิการเป็นเจ้าของแต่อย่างใด จนเวลาล่วงเลยมาถึงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ นายศิริศ สวัสดิ์มงคล ได้ร้องเรียนแสดงสิทธิความเป็นเจ้าของ จึงเป็นการอ้างสิทธิหลังจากการที่กรมป่าไม้เข้าไปดำเนินการปลูกสร้างสวนป่าเป็นระยะเวลาถึง ๑๑ ปี สภาพทั่วไปของที่ดินในปัจจุบันไม่มีการทำประโยชน์ใดๆ ไม้สักที่ปลูกไว้มีขนาดโตพอสมควรขึ้นกระจายอยู่ทั่วไป กรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน น.ส.๓ ก. แปลงดังกล่าว ได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน การครอบครองย่อมสิ้นสุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๗ และต่อมาเมื่อได้มีการปลูกสร้างสวนป่าและบ้านพักข้าราชการแล้ว ผู้มีสิทธิครอบครองมิได้ฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนการครอบครองภายใน ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๕ วรรคสอง สิทธิครอบครองย่อมสิ้นสุดลง

เช่นเดียวกัน ดังนั้น นายศิริยศ สวัสดิ์มงคล จึงไม่มีสิทธิในที่ดิน น.ส.๓ ก. ที่ได้ร้องเรียนแต่อย่างใด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. หน่วยงานของราชการจะแย่งการครอบครองที่ดินของเอกชนได้หรือไม่
๒. การที่เอกชนทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องใช้กฎหมายใดมาบังคับเพื่อให้ที่ดินตกเป็นของทางราชการ
๓. กรณีนายศิริยศ สวัสดิ์มงคล ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น นายศิริยศฯ จะยังคงสิทธิในที่ดิน น.ส.๓ ก. ที่ร้องเรียนหรือไม่ เพียงใด
๔. ที่ดิน น.ส.๓ ก. แปลงดังกล่าว ภายหลังได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐๗๒ (พ.ศ. ๒๕๒๗) กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินแปลงดังกล่าวจะมีผลทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วยหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหรือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและจังหวัดสระบุรี) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หน่วยงานของราชการจะแย่งการครอบครองที่ดินของเอกชนได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา ๘๑^๑ ไว้ว่า “รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองเพื่อประโยชน์แห่งการอยู่อาศัย การส่งเสริมเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรม หรือเพิ่มการอย่างอื่น...” และมาตรา ๓๗^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเรื่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเรื่องการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งมาตรา ๓๘^๓ บัญญัติไว้ว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ นอกจากจะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น

^๑ มาตรา ๘๑ รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการอยู่อาศัย การส่งเสริมเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรมหรือเพื่อการอย่างอื่น และถึงกำหนดพันธะให้เจ้าของสิทธิในที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน

^๒ มาตรา ๓๗ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๓ มาตรา ๓๘ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นการสาธารณสุขปลอดภัยหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมืองหรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ จึงเห็นได้ว่า การที่รัฐจะบังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐนั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น เช่น มาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือแม้แต่จะยึดไว้ใช้ชั่วคราวก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น มาตรา ๕๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น เมื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยถูกต้องแล้ว สิทธิของบุคคลในที่ดินนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การที่รัฐจะเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรจะต้องกระทำโดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ชัดแจ้งเท่านั้น

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการแย่งการครอบครองเป็นกรณีที่ใช้บังคับในระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่สำหรับหน่วยงานของรัฐการจะดำเนินการใดที่มีผลเป็นการกระทบสิทธิของเอกชน จะต้องมีความหมายกำหนดให้อำนาจไว้ชัดแจ้งจึงจะกระทำได้ ดังนั้น กรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจจะแย่งการครอบครองที่ดินของเอกชนโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

ประเด็นที่สอง การที่เอกชนทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องใช้กฎหมายใดมาบังคับเพื่อให้ที่ดินตกเป็นของทางราชการนั้น เห็นว่า กรณีที่จะบังคับเอาที่ดินที่เอกชนทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์มาเป็นของรัฐนั้นจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๖ แห่งประมวลกฎหมาย

^๔ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕๑ เมื่อมีความจำเป็นในการป้องกันประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้ายึดอสังหาริมทรัพย์ไว้ชั่วคราวเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ และให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารออกใบรับให้ไว้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์

เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการยึดอสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นเป็นการสมควร อาจจ่ายค่าทดแทนการใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นโดยให้เจ้าพนักงานปกครองท้องที่แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่เป็นผู้กำหนดค่าทดแทนตามราคาหรือค่าเช่าปานกลางในท้องที่นั้น

^๖ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

แพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๖^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ กล่าวคือ จะต้องให้อธิบดีกรมที่ดินยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเสียก่อน หลังจากนั้นอธิบดีกรมที่ดินจึงจะมีอำนาจดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ประเด็นที่สาม กรณีนายศิริยศ สวัสดิ์มงคล ตามข้อหาหรือนี้อย่างยังมีสิทธิในที่ดิน น.ส.๓ ก. ที่ร้องเรียนหรือไม่เพียงใดนั้น เห็นว่า ในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลมิใช่จะพิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ครอบครองที่ดินคนปัจจุบันเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาตั้งแต่พฤติการณ์เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การครอบครองทำประโยชน์ของผู้ครอบครองคนแรกและการโอนการครอบครองตลอดมาจนถึงผู้ครอบครองที่ดินคนปัจจุบันด้วย ซึ่งข้อเท็จจริงที่ได้รับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังแตกต่างกันอยู่ และไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะพิจารณาให้ความเห็นได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงยังไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้

ประเด็นที่สี่ ที่ดินที่ได้ออกเอกสารสิทธิ (น.ส.๓ ก.) ให้แก่เอกชนแล้วต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐๗๒ (พ.ศ. ๒๕๒๗) กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติทับที่ดินแปลงดังกล่าวจะมีผลทำให้ที่ดินแปลงนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ เพียงใดนั้น เห็นว่า การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จะกระทำได้เฉพาะในที่ “ป่า”^๕ เท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้ออก น.ส.๓ ก. ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ดังนั้น แม้ว่าจะประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่ามวกเหล็ก-ทับทิมทอง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐๗๒ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ในที่ดินบริเวณดังกล่าว ก็ไม่ทำให้ที่ดินแปลงนี้เป็นป่าสงวนแห่งชาติเพราะมิใช่ป่าที่จะกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติได้

^๓ มาตรา ๖ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาละเลยสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

^๔ มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง บึง บางลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๔๐