

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างโครงการขยายท่าเทียบเรือ ระยะที่ ๔ ในทะเล
ของบริษัท เคอรี่ สยามซีพอร์ต จำกัด

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๙.๒/๕๔๐ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมป่าไม้ได้รับรายงานจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๙ (ชลบุรี) ว่า ศูนย์ป่าไม้ชลบุรีร่วมกับสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาชลบุรี สำนักบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ ๒ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีมีการก่อสร้างท่าเทียบเรือของบริษัท เคอรี่ สยามซีพอร์ต จำกัด ท้องที่หมู่ที่ ๑ ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ซึ่งอยู่ในทะเลห่างจากชายฝั่งประมาณ ๒.๗ กิโลเมตร แล้วเห็นว่า บริเวณก่อสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าวไม่เป็นพื้นที่ชายทะเล (เขตระหว่างแนวน้ำทะเลลงต่ำสุดและแนวน้ำทะเลขึ้นสูงสุด) จึงไม่มีสถานะเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เทียบความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ แต่กรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า บทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และโดยที่มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า ที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าที่ดินดังกล่าวรวมถึงพื้นดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยด้วย (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๑/๒๕๓๗ และเรื่องเสร็จที่ ๔๗๐/๒๕๔๙) เมื่อบริเวณที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าวเป็นพื้นดินใต้ทะเล และบริษัท เคอรี่ สยามซีพอร์ต จำกัด ไม่มีหลักฐานได้มาตามกฎหมายที่ดิน จึงมีสถานะเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้

โดยที่ความเห็นแตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. พื้นดินใต้ทะเลที่บริษัท เคอรี่ สยามซีพอร์ต จำกัด ก่อสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าวข้างต้นเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่
๒. หากเป็นป่า การก่อสร้างท่าเทียบเรือจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ และหน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตในระหว่างกรมป่าไม้กับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้ โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๕๐๒ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นดินใต้ทะเลที่บริษัท เคอร์ สยามซีพอร์ต จำกัด ก่อสร้างท่าเทียบเรือเป็นไปตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่หาหรือปรากฏว่าท่าเทียบเรือแห่งนี้อยู่ในทะเล โดยมีสะพานเชื่อมออกไปจากชายฝั่งประมาณ ๒.๗ กิโลเมตร และจากการตรวจสอบของศูนย์ป่าไม้ชลบุรีร่วมกับสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาชลบุรี ปรากฏว่าบริเวณก่อสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าวไม่เป็นพื้นที่ชายทะเล (เขตระหว่างแนวน้ำทะเลลดต่ำสุดและแนวน้ำทะเลขึ้นสูงสุด) ดังนั้น บริเวณพื้นดินท่าเทียบเรือจึงเป็นที่ดินที่นอกเหนือออกไปจากการเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑^๓ หมายความว่า “พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย” ซึ่งตามนิยามนี้พึงสังเกตว่าพื้นที่ดินทั่วไปที่พ้นจากพื้นที่บนบกและที่ชายทะเลแล้ว จะไม่ใช่ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อไม่ใช่ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมไม่ใช่ “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๕} เช่นกัน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ความเห็นเกี่ยวกับที่ดินท่าเทียบเรือข้างต้นมิได้ขัดหรือแย้งกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๑/๒๕๓๗ (สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล)^{๑๖} เพราะกรณีตามเรื่องเสร็จดังกล่าวเมื่อมีการถมทะเลแล้ว พื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลย่อมกลายเป็นพื้นที่บนบก จึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และได้ขัดหรือแย้งกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๔๗๐/๒๕๔๔ (ปัญหาข้อกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔)^{๑๗} เพราะบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” และ “อุทยานแห่งชาติ” ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กว้างกว่าบทนิยามคำว่า “ป่า” ในพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๘} ส่วนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ (การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่ดูดยุทภายในที่ดินของรัฐ)^{๑๙} มีข้อเท็จจริงเป็นการดูดยุทภายในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และเป็นที่ดินในความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ในความเห็นเรื่องดังกล่าวยังมีต่อไปอีกว่าหากเป็นการแผ้วถางทำลายป่าก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๒๐} และต้องได้รับการอนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดยุท พ.ศ. ๒๕๔๖ ความเห็นเรื่องการขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่ดูดยุทภายในที่ดินของรัฐจึงต่างออกไปจากกรณีที่ดินท่าเทียบเรือในข้อหาเรื่องนี้เช่นกัน

^{๑๓}มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔}มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๕}ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๖}ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๑/๐๘๓๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๗}ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๑/๑๒๑๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง หากเป็นป่าแล้ว การก่อสร้างทำเทียบเรือจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ และหน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตในระหว่างกรมป่าไม้กับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาข้อหารือประเด็นที่หนึ่งแล้ว ข้อหารือประเด็นที่สองนี้จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาอีก



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๖๓