



ที่ พบ ๐๐๒๓.๑๐/ ๓๑๓๗

ที่ว่าการอำเภอบ้านลาด
ถนนสายสุทธิ พบ ๗๖๑๕๐

๒๗ กันยายน ๒๕๖๔

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔

เรียน นายกเทศมนตรีตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่ง

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือจังหวัดเพชรบุรี ที่ พบ ๐๐๒๓.๔/ว ๑๔๑๓๗

ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๔

จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่า ได้รับการสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปดำเนินการอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในเขตพื้นที่ป่าไม้ เช่น การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ต้นเขิน การปรับปรุงซ่อมแซมถนนสาธารณะประโยชน์ และการดำเนินการอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ป่าไม้ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ หรือไม่ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็น สรุปได้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการขออนุญาตเข้าแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๕ เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ กรณีการขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปาง และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ได้กำหนดบทนิยามว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา ๔(๑) หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” และโดยที่มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นดินทั่วไป และให้ความหมายรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ดังกล่าวนอกจากจะหมายถึงดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่ว ๆ ไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึงต่าง ๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้ โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ “กรรมสิทธิ์” และ “สิทธิครอบครอง” ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น บทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔(๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย สำหรับการขุดลอกแหล่งน้ำที่ต้นเขินเป็นการบำรุงแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ต้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุก

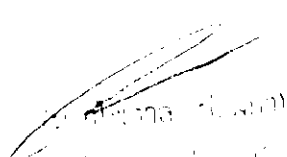
/แยงการ...

แย่งการครอบครองป่าอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ และคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ของรัฐมิให้ถูกทำลาย หากจะทำการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือ หรือครอบครองป่า ต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำการควบคุม และตรวจสอบการดำเนินการนั้น ๆ เสียก่อน โดยการกระทำใดจะเข้าลักษณะเป็นการทำลายป่าที่จะต้องได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ นั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งโดยหลักแล้ว ต้องเป็นการกระทำที่ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางและโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อยขององค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านเอื้อม เห็นได้ว่า การดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบำรุงรักษาแหล่ง น้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร ที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้ ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งโดยหลักการแล้วกฎหมาย ไม่มุ่งประสงค์จะให้การบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งเป็นการบำรุงรักษาป่าอยู่ด้วยในตัวจะต้องได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังนั้น การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่ จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อยขององค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านเอื้อมจึงไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะหลายด้าน ซึ่งเป็นการบำรุงรักษา เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มิให้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่า ได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป และต้องดำเนินการในเขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ไม่รวมถึงเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) ดังนั้น เพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงขอให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางการดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองที่ต้นเงิน ในเขตป่า ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ เรื่อง การขออนุญาต แผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงถนน การก่อสร้างระบบประปา การก่อสร้างอาคารเรียน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ทั้งนี้ สามารถดาวน์โหลดได้ที่เว็บไซต์ www.phetchaburilocal.go.th

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอบ้านสัก

โทร./โทรสาร ๐-๓๒๔๙๒-๐๒๖

(A๐๑๙๒๘/D/ทั่วไป)



ที่ พบ ๐๐๒๓.๔/ว ๑๕๑ มพ

ศาลากลางจังหวัดเพชรบุรี
ถนนราชวิถี พบ ๗๖๐๐๐

๒๗ กันยายน ๒๕๖๔

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔

เรียน นายอำเภอ ทุกอำเภอ และนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกแห่ง

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๑๔๔๔

ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๔

จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่า ได้รับการสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปดำเนินการอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในเขตพื้นที่ป่าไม้ เช่น การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ต้นเขิน การปรับปรุงซ่อมแซมถนนสาธารณประโยชน์ และการดำเนินการอื่นๆ ในเขตพื้นที่ป่า เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ หรือไม่ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็น สรุปได้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการขออนุญาตเข้าแผ้วถางป่าตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๕ เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ กรณีการขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปาง และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ดู่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา ๔ (๑) หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” และโดยที่มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ดังกล่าวนอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่วๆ ไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึงต่างๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้ โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น ๒ ลักษณะได้แก่ “กรรมสิทธิ์” และ “สิทธิครอบครอง” ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น บทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง รวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย สำหรับการขุดลอกแหล่งน้ำที่ต้นเขินเป็นการบำรุงแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ต้นเขิน พ.ศ.๒๕๔๗ จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุก

/แจ้งการ...

แยงการครอบครองป่าอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ และคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ของรัฐมิให้ถูกทำลาย หากจะทำการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือ หรือครอบครองป่า ต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำการควบคุม และตรวจสอบการดำเนินการนั้นๆ เสียก่อน โดยการกระทำใดๆ จะเข้าลักษณะเป็นการทำลายป่าที่จะต้องได้รับ อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ นั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งโดยหลักแล้ว ต้องเป็นการกระทำที่ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางและโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อยขององค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านเอื้อม เห็นได้ว่า การดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร ที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้ส่งผล ให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งโดยหลักการแล้วกฎหมาย ไม่มุ่งประสงค์จะให้การบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งเป็นการบำรุงรักษาป่าอยู่ด้วยในตัวจะต้องได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังนั้น การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่ จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อยขององค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านเอื้อมจึงไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะหลายด้าน ซึ่งเป็นการบำรุงรักษา เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่า ได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป และต้องดำเนินการในเขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ไม่รวมถึงเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) ดังนั้น เพื่อเป็นการ แก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงขอให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางการดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองที่ต้นเขิน ในเขตป่า ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๕ เรื่อง การขออนุญาต แผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่นๆ เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงถนน การก่อสร้างระบบประปา การก่อสร้างอาคารเรียน และการดำเนินการอื่นๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย สามารถดาวน์โหลดได้ที่เว็บไซต์ www.phetchaburilocal.go.th

จึงเรียนมาเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวเอกรัตน์ นาคาคง)

รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
กลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบ และเรื่องร้องทุกข์
โทร./โทรสาร ๐-๓๒๔๒-๔๕๑๘-๔



๐๖๗๘๔๒
๑๗.๐๘.๒๕๖๔

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๑๖ ๕๕

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กม. ๑๐๓๐๐

หน้า
๔๒

๓) กันยายน ๒๕๖๔

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับการสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ กรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปดำเนินการอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในเขตพื้นที่ป่าไม้ เช่น การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ดินขึ้น การปรับปรุงซ่อมแซมถนนสาธารณะประโยชน์ และการดำเนินการอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ป่า เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ หรือไม่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ กรณีการขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปาง และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า "ป่า" ไว้ในมาตรา ๔ (๑) หมายความว่า "ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน" และโดยที่มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า "ที่ดิน" หมายความว่า "พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า "ที่ดิน" ดังกล่าว นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นที่ดินทั่ว ๆ ไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึงต่าง ๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า "สิทธิในที่ดิน" ไว้โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ "กรรมสิทธิ์" และ "สิทธิครอบครอง" ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น บทนิยามคำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง รวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย สำหรับการขุดลอกแหล่งน้ำที่ดินขึ้นอันเป็นการบำรุงแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ดินขึ้น พ.ศ. ๒๕๔๗ จะต้องดำเนินการ

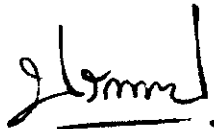
/ ตามมาตรา ๕๔ ...

ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม้นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกแย่งการครอบครองป่า อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ และคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ของรัฐมิให้ถูกทำลาย หากจะทำการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า ต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำการควบคุมและตรวจสอบ การดำเนินการนั้น ๆ เสียก่อน โดยการกระทำใดจะเข้าลักษณะเป็นการทำลายป่าที่จะต้องได้รับอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ นั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งโดยหลักแล้วต้องเป็น การกระทำที่ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางและโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อย ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม เห็นได้ว่า การดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองดังกล่าวมีลักษณะ เป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาคือหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร ที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งโดยหลักการแล้วกฎหมายไม่มุ่งประสงค์จะให้การบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งเป็นการบำรุงรักษาป่าอยู่ด้วยในตัวจะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังนั้น การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อมจึงไม่ต้องดำเนินการ ขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะหลายด้าน ซึ่งเป็นการบำรุงรักษา เพื่อแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชน มิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่า ได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป และต้องดำเนินการในเขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ไม่รวมถึงเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) ดังนั้น เพื่อเป็น การแก้ไขปัญหาคือการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงขอให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองที่ต้นเงิน ในเขตป่า ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ เรื่อง การขออนุญาต แผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงถนน การก่อสร้างระบบประปา การก่อสร้างอาคารเรียน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายประยูร รัตนเสนีย์)

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
กลุ่มงานวินิจฉัยและกำกับดูแล
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๓-๔๐๓๖
ผู้ประสาน สุชวลา ๐๘๖๖ ๓๖๔๓ ๖๐๖๖๖๖

เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๕๔

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๓.๓๖/๓๓๓๓๗ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นเรื่องเสร็จที่ ๓๒๑/๒๕๕๕ เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่ดูตทรายในที่ดินของรัฐ สรุปได้ว่า "ป่า" หมายถึง ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย สำหรับการดูตทรายในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ในแม่น้ำลำคลองนั้นหรือไม่ หากมีการดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าวก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๕๔ นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้รับข้อหารือจากจังหวัดลำปาง เรื่อง การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ย โดยใช้วัสดุที่ได้จากการขุดลอกเป็นค่าจ้างเพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดและภัยแล้งให้แก่ราษฎรขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม อำเภอเมืองลำปาง โดยขอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาว่าความเห็นของจังหวัดลำปางต่อกรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ กล่าวคือ การนำความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มาเป็นแนวทางพิจารณาควรพิจารณาเฉพาะแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในเขตป่าไม้ตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ใช่หมายรวมถึงแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมาย เพราะหากมีการตีความว่าแม่น้ำลำคลองเนื่องจากเป็นที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว การดำเนินการในแม่น้ำลำคลองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ แล้ว แต่ถือว่ากระทำผิดกฎหมายเพราะไม่ได้ขออนุญาตตามกฎหมายป่าไม้ กรณีความเห็นดังกล่าวเป็นประเด็นเฉพาะเรื่องการดูตทรายในแม่น้ำลำคลองตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ได้หมายรวมถึงการขุดลอกแม่น้ำลำคลองตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ นอกจากนั้น จังหวัดลำปางยังเห็นว่า การดูตทรายในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าที่จะต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๕๔ เฉพาะกรณีที่มีลักษณะของการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าเท่านั้น หากไม่มีลักษณะดังกล่าว ก็ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่อย่างใด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๗/๓๓๓๗ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมที่ดินได้ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย โดยเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการขุดลอกแหล่งน้ำที่ตื้นเขิน อันเป็นการป้องกันดูแลรักษาซึ่งเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า กรณีการขุดลอกแหล่งน้ำตามข้อหาหรือของจังหวัดลำปาง เป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ใช่การแผ้วถาง เฝ้าป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า แต่เป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งหรือน้ำท่วม จึงไม่เป็นกรณีตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และไม่ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) อย่างไรก็ตามกรณีตามข้อหาหรือมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหลายหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงขอหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย กรณีการขุดลอกแหล่งน้ำตามข้อหาหรือของจังหวัดลำปาง เป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ใช่เป็นการแผ้วถางป่า เฝ้าป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า แต่เป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม การดำเนินโครงการดังกล่าวย่อมไม่ตกอยู่ในบังคับมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และไม่ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ นั้น ถูกต้องหรือไม่

๒. คำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ มีขอบเขตความหมายกว้างขวางเพียงใด และแม่น้ำลำคลองตามข้อหาหรือของจังหวัดลำปางเป็นป่า และอยู่ในบังคับที่จะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

๓. กรณีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ แปลง “โคกดินแดง” บางส่วน โดยที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ และได้ออก นส. เลขที่ ๓๑๘๒๒ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ เนื้อที่ประมาณ ๙๖ ไร่ ๔๔ ตารางวา ซึ่งการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ และตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ได้ให้นิยาม คำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมื่อที่ดินของรัฐแปลง “โคกดินแดง” เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อนหรือไม่ รวมถึงกรณีการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

๔. กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ทบวงการเมืองขอถอนสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ เมื่อถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์แล้ว จะถือว่าทบวงการเมืองนั้นเป็นบุคคลผู้ได้ที่ดินตามมาตราประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และหากต้องก่อสร้างหรือกระทำการใดในที่ดินนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

๕. กรณีที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองแล้ว ภายหลังยกให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมถึงกรณีพระราชพิสดุที่กรมธนารักษ์ เป็นผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติพระราชพิสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะถือเป็น "ป่า" และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

๖. สืบเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสรีจที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลาน จะต้องขออนุญาตปรับปรุงที่ดินและเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐหรือไม่) สรุปได้ว่า พื้นที่โครงการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานมีลักษณะเป็นป่าที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลาน จึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและไม่อยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินที่ว่า "ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ฯลฯ" การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตราประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อเข้าไปใช้พื้นที่ดังกล่าว

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่า กรณีที่ผู้ขอได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในพื้นที่แล้ว จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ตามนัยเรื่องเสรีจที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ แต่หากเป็นกรณีผู้ขอได้ยื่นคำขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ผู้ขอก็ต้องไปยื่นขออนุญาตแล้วถ่วงป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย ตามนัยเรื่องเสรีจที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ ดังนั้น ในกรณีมีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือประสงค์จะเข้าไปดำเนินการดูดทรายในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจึงไม่ใช่บุคคลซึ่งมิได้มีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๙ อีกแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตดูดทราย ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสรีที่ ๑๒๑/๒๔๕๕ มีขอบเขตความหมายกว้างขวางเพียงใด และแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในเขตป่าตามกฎหมายหรือที่อยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมาย เป็น "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า "ป่า" ไว้ในมาตรา ๔ (๑) หมายความว่า "ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน" ซึ่งจากการตรวจสอบความเป็นมาในการร่างบทนิยามคำว่า "ป่า" ตามรายงานการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๑ ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาคำนิยาม "ป่า" ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อหาจุดแบ่งแยกระหว่างที่ป่ากับที่ดินทั่วไปที่มีใช้ป่า โดยประสงค์จะให้ที่ป่าครอบคลุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากการร่างผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่า เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่า ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่ เพราะไม่ประสงค์ให้กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมาหรือมีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการในมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธินั้นไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

โดยที่มาตรา ๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติบทนิยามคำว่า "ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า "ที่ดิน" ดังกล่าว นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่ว ๆ ไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึง ต่าง ๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า "สิทธิในที่ดิน" ไว้ โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ "กรรมสิทธิ์" และ "สิทธิครอบครอง" ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา ๔^๑ แห่งประมวล

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้
 (๑) "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน
 ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้
 "ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย
 "สิทธิในที่ดิน" หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย
 ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้
 (๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้
 (๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น
 มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๒ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

กฎหมายที่ดิน หากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว บทนิยามคำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง รวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาคำว่า "แม่น้ำลำคลอง" อันเป็นการรวมคำ ๒ คำ คือ "แม่น้ำ" และ "คลอง" ซึ่งคำว่า "คลอง" อยู่ในความหมายของคำว่า "ที่ดิน" ตามมาตรา ๑^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนคำว่า "แม่น้ำ" นั้น แม้บทนิยามคำว่า "ที่ดิน" ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วย แต่เมื่อพิจารณาพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการให้ความหมายของคำว่า "แม่น้ำ" หมายถึง ลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง ซึ่งลำน้ำนั้นอยู่ในความหมายของคำว่า "ที่ดิน" ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ "แม่น้ำ" จึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน นอกจากนี้ โดยที่แม่น้ำลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือได้ว่าเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๗๖-๒๗๗/๒๕๕๕^๙ ดังนั้น "แม่น้ำลำคลอง" จึงเป็น "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ไม่ว่าแม่น้ำลำคลองนั้นจะอยู่ในเขตป่าตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจน หรืออยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้ คำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๓/๒๕๕๕^{๑๐} จึงมีขอบเขตความหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยเป็นการตีความตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการยกวางบทนิยามคำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

ประเด็นที่สอง การขุดลอกแหล่งน้ำที่ตื้นเขิน อันเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่ง

มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^๕ ปรคตุเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ ปรคตุเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๘ คำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๗๖-๒๗๗/๒๕๕๕ สรุปความได้ว่า แม่น้ำลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือได้ว่าเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา อันถือได้ว่าเป็นทางสาธารณะหรือทางหลวงตามกฎหมาย เว้นแต่จะได้รับความว่า แม่น้ำลำคลองนั้นตื้นเขินจนสาธารณชนไม่อาจใช้เป็นทางสัญจรไปมาได้

^{๑๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่คูศุทหายในที่ดินของรัฐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๑/๑๒๑๓ ลงวันที่ ๓๓ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๔^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกแย่งการครอบครองป่าอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ และคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ของรัฐมิให้ถูกทำลาย หากจะทำการก่อสร้าง แนวทาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า ต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการนั้น ๆ เสียก่อน โดยการกระทำใดจะเข้าลักษณะเป็นการทำลายป่าที่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ นั้นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งโดยหลักแล้วต้องเป็นการกระทำที่ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีการขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อมแล้ว เห็นได้ว่าการดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ตีพิมพ์ใน พ.ศ. ๒๕๔๗ อันมีลักษณะเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งโดยหลักการแล้วกฎหมายไม่มุ่งประสงค์จะให้การบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งเป็นการบำรุงรักษาป่าอยู่ด้วยในตัวจะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม จึงไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม กรณีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แปลง “โคกดินแดง” ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อนหรือไม่ รวมถึงกรณีการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า ที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณประโยชน์ซึ่งยังมีได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะขอใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๙^{๖๗} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด

^{๖๖}มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แนวทาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๖๗}มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่ดิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันครายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

ตามมาตรา ๑๒^{๓๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ในความหมายของคำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑)^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ดินดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือผู้ซึ่งได้รับสัมปทานในที่ดินของรัฐ จะต้องขออนุญาตแล้วถ่วงป่าตามมาตรา ๕๔^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ที่ได้เคยให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๖^{๓๖} ดังนั้น กรณีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกรณีการขอสัมปทานในที่ดินของรัฐซึ่งยังมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

ประเด็นที่สี่และประเด็นที่ห้า กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ทบวงการเมืองขอถอนสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ เมื่อถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์แล้ว จะถือว่าทบวงการเมืองนั้นเป็นบุคคลผู้ได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และหากต้องก่อสร้างหรือกระทำการใดในที่ดินนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ และกรณีที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองแล้ว ภายหลังยกให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมถึงกรณีที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ จะถือเป็น "ป่า" และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ นั้น เนื่องจากยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาในการหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นควรไม่วินิจฉัยในสองประเด็นนี้

ประเด็นที่หก ในกรณีมีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือประสงค์จะเข้าไปดำเนินการดูแลรักษาในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงไม่ใช่บุคคลซึ่งมิได้มีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐตามนัยมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องดำเนินการขอ

^{๓๓}มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

^{๓๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๓๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๓๖}บันทึก เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการเช่าหรือเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ต้องขออนุญาตแล้วถ่วงป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เนื่องจากการได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะให้ประกอบเกษตรกรรมย่อมต้องมีการแล้วถ่วงป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ด้วย แต่การตัดฟันหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เนื่องจากเป็นมาตรการที่เข้มงวดเพื่อที่จะสงวนรักษาไม้หรือของป่าหายากและไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "เกษตรกรรม" แต่อย่างใด ส่วนผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากไม่ใช้การได้รับอนุญาตเพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรมแล้วจะต้องขออนุญาตแล้วถ่วงป่าตามมาตรา ๕๔ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น ๆ และต้องขออนุญาตตัดฟันไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อน

อนุญาตตามมาตรา ๙ อีกแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตตุตทราย โดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ กรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร ในประเด็นนี้ เห็นว่า มาตรา ๙^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดว่า ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด (๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า (๒) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ (๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐^๔ สรุปได้ว่า “พื้นที่โครงการก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลานเป็นป่าที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลาน พื้นที่ดำเนินการก่อสร้างจึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ตามข้อยกเว้นในมาตรา ๙ ดังนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ และไม่ต้องเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด”

อย่างไรก็ดี การจะนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ มาปรับใช้กับกรณีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐในทุกกรณี หรือ ประสงค์จะเข้าไปดำเนินการตุตทรายในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐ และไม่ต้องมาดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตตุตทราย กรณีดังกล่าวไม่จำเป็นต้อง การจะนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ มาเทียบเคียงจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เพราะการที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ตามมาตรา ๕๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ มิได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐเสมอไป โดยหากเป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง แม้วางเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า เพียงแต่ทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิเข้าก่อสร้าง แม้วางเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าได้โดยไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้นั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐแก่ผู้ได้รับอนุญาตอันจะทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิแสดงเจตนายึดถือที่ดินของรัฐเพื่อตนเองหรือผู้อื่นได้ แต่หากเป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตให้เข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น กรณีนี้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^๔บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างเขื่อนเชี่ยวหลานจะต้องขออนุญาตปรับปรุงที่ดินและเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐหรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๔๘๘ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

ครอบครองในที่ดินของรัฐ จึงไม่ต้องมาดำเนินการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงกรณีการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลาน ในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ เป็นกรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานโดยเฉพาะ จึงถือว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐ จึงเข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และไม่ต้องเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ตระหนักดีว่า การตีความคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามที่ได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่ง ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่งซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เช่น พื้นที่ดินสนามหลวง แม่น้ำเจ้าพระยา หรือคูคลองต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตเมือง โดยหากมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสียหายหรือเสื่อมสภาพต่อพื้นที่ดังกล่าวซึ่งเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย แต่เนื่องจากมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ได้บัญญัติข้อยกเว้นคำว่า “ป่า” โดยกำหนดความหมายไว้อย่างชัดเจนว่าหมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่อาจตีความคำว่า “ป่า” ให้แตกต่างหรือขยายความไปจากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการยกร่างข้อยกเว้นคำว่า “ป่า” ได้ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ ที่ไม่มีสภาพเป็น “ป่า” ตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่จะต้องมาขออนุญาตแล้วต่างป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและกรมป่าไม้ให้เร่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมข้อยกเว้นคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ให้มีความหมายที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และสภาพพื้นที่ความเป็น “ป่า” ในปัจจุบันโดยด่วนต่อไป

(นายติสทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๘