

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช ๒๕๕๔

จังหวัดลำปางได้มีหนังสือ ที่ ลป ๐๐๑๓/๖๘๓๙ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบข้อหารือว่า พื้นที่ป่าแม่ต๋อยฝั่งซ้าย (ป่าแม่เมาะแปลง ๒) ยังคงเป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ การที่มีผู้บุกรุกเข้าไปเป็นการยึดถือและครอบครองตามมาตรา ๕๔ จึงมีความผิดตามมาตรา ๗๒ ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เจ้าพนักงานป่าไม้ พนักงานป่าไม้ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จึงเป็นผู้เสียหายในการร้องทุกข์กล่าวโทษ รวมทั้งจับกุมผู้กระทำความผิดฐานบุกรุกที่ป่าได้

โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๘ ทวิ และมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่ป่าแม่ต๋อยฝั่งซ้าย (ป่าแม่เมาะแปลง ๒) ก่อนที่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ สำนักงานอัยการสูงสุดจะวินิจฉัยว่าพื้นที่ดังกล่าวยังคงเป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ทั้งนี้ นายบุญสม ชมพูนิง กับพวก ได้นำเรื่องดังกล่าวฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางต่อศาลปกครองเชียงใหม่เพิ่มเติมในคดีหมายเลขดำที่ ส. ๖๙/๒๕๕๕ (ก่อนหน้านี้มีการยื่นฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ๗/๒๕๕๓ และหมายเลขดำที่ ๕๑/๒๕๕๓) ซึ่งต่อมาศาลปกครองเชียงใหม่มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๘ คดีหมายเลขดำที่ ส. ๖๙/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๑/๒๕๕๘ ระหว่างผู้ฟ้องคดี นายบุญสม ชมพูนิง ที่ ๑ นายวิชัย บุญหอม ที่ ๒ นายเต็ม ตีบุบุตร ที่ ๓ นางนวลศรี จำปาอุป ที่ ๔ นายชูศักดิ์ อนันไชย ที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ที่ ๓ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ที่ ๔ ซึ่งศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษายกฟ้อง โดยเห็นว่า ขั้นตอนการขอขึ้นทะเบียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการ ในท้องที่ตำบลต้นธงชัย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการออกประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย

จังหวัดลำปางเห็นว่า การก่อสร้างโครงการดังกล่าวยังมีความขัดแย้งทางกฎหมาย จึงได้มีการประชุมหารือเกี่ยวกับการดำเนินการอนุญาตโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย ในพื้นที่ป่าแม่ต๋อย (ป่าแม่เมาะแปลง ๒) เมื่อวันศุกร์ ที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๘ เพื่อพิจารณากรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางได้รับอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรตามมาตรา ๘ ทวิ และมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่ไม่ได้ขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จะเป็นการกระทำผิดพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดตอบข้อหารือจังหวัดลำปาง

ว่าป่าแม่ต๋อยฝั่งซ้าย (ป่าแม่เมาะแปลง ๒) ยังคงมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ ที่ประชุมจึงมีมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ป่าแม่ต๋อยฝั่งซ้าย (ป่าแม่เมาะแปลง ๒) ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนสภาพป่าเตรียมการสงวนและให้นำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกินโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ จะถือเป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากป่าแม่ต๋อยฝั่งซ้าย (ป่าแม่เมาะแปลง ๒) เป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางซึ่งได้รับอนุญาตจัดขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐเพื่อให้หน่วยราชการใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของจังหวัดลำปาง โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนจังหวัดลำปาง และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางว่า การขออนุญาตตามมาตรา ๙ และนำขึ้นทะเบียนที่ดินตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานทั้งหมดในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ได้แก่ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๓ (ลำปาง)^๑ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๒ ลำปาง^๒ ที่ว่าการอำเภอเมืองลำปาง^๓ สำนักศิลปากรที่ ๗ น่าน^๔ สถานีพัฒนาที่ดินลำปาง^๕ สำนักงานบำรุงทางลำปางที่ ๒ กรมทางหลวง^๖ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดลำปาง^๗ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำปาง^๘ รวมทั้งได้รับความเห็นชอบจากการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรวม ๒ ครั้ง และมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่โดยนายบุญสม ชมพูนิง กับพวก รวม ๓ คดี ดังนี้

(๑) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ คดีหมายเลขดำที่ ๗/๒๕๕๓ และคดีหมายเลขดำที่ ๕๑/๒๕๕๓ (ศาลให้รวมคดีเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗, ๕๑/๒๕๕๓) ขอให้ศาลสั่งระงับโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยในท้องที่ตำบลต้นธงชัยโดยมีประเด็นพิพาทว่า การก่อสร้างไม่ตรงกับพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตและไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^๑ หนังสือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๓ (ลำปาง) ที่ ทส ๑๖๑๘๙.๔/๒๑ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๔

^๒ หนังสือสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ ๒ ลำปาง ที่ ทส ๐๑๐๕ (๒)/๑๐๓๐ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓

^๓ หนังสืออำเภอเมืองลำปาง ที่ ลป ๐๑๑๗.๑/๙๒๘ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

^๔ หนังสือสำนักศิลปากรที่ ๗ น่าน ที่ วธ ๐๔๒๑/๑๓๕ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๒

^๕ หนังสือสถานีพัฒนาที่ดินลำปาง ที่ กษ ๐๘๑๓.๑๐/๘๖๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

^๖ หนังสือสำนักงานบำรุงทางลำปางที่ ๒ กรมทางหลวง ที่ คค ๐๖๑๖.๗/บ.๔/๑๒๙ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

^๗ หนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดลำปาง ที่ ลป ๐๐๒๐/๑๓๒๖ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

^๘ หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำปาง ที่ ลป ๐๐๑๑/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓

โดยศาลมีคำพิพากษาว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง เรื่องการระบุท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของโครงการและได้นำที่ดินจัดขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแล้ว การก่อสร้างศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรจึงชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ปัจจุบันคดียังอยู่ระหว่างการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

(๒) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คดีหมายเลขดำที่ ส. ๖๙/๒๕๕๕ ขอให้ศาลสั่งระงับโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย และขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการในท้องที่ตำบลต้นธงชัย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ซึ่งต่อมาศาลปกครองเชียงใหม่ได้มีคำพิพากษายกฟ้องในคดีหมายเลขแดงที่ ส. ๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๘ สรุปความได้ว่า ขั้นตอนการขอขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐ เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการ ในท้องที่ตำบลต้นธงชัย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการออกประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ไม่มีการอุทธรณ์ และได้พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางได้ดำเนินการนำที่ดินป่าแม่ต๋อยฝั่งซ้าย (ป่าแม่เกาะแปลง ๒) ขอขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุต่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ลำปาง ซึ่งต่อมาสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ลำปางได้มีหนังสือที่ กค ๐๓๑๑.๕๒/๑๑๐๓ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางแจ้งว่า สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ลำปางได้ดำเนินการนำพื้นที่ป่าแม่ต๋อยฝั่งซ้าย (ป่าแม่เกาะแปลง ๒) ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเรียบร้อยแล้วเป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สป. ๑๓๕๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนสภาพป่าเตรียมการสงวนและนำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกินโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ จะถือเป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ เห็นว่า โดยที่ไม่มีบทบัญญัติใดนิยามความหมายของคำว่า “ป่าเตรียมการสงวน” ไว้อย่างชัดเจน มีเพียงการกล่าวถึง “ป่าเตรียมการสงวน” ในเอกสาร เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยหมายถึงพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและเป็นพื้นที่ที่ยังไม่ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ปรากฏในเรื่องเสร็จที่ ๔๘๘/๒๕๓๑^๙

^๙บันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๙๓๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ให้ความเห็นไว้ สรุปความได้ว่า “ป่าเตรียมการสงวน” มีความเกี่ยวเนื่องกับคำว่า “เขตป่าไม้ถาวร” ที่เกิดขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยที่เสนอขออนุมัติให้มีการจำแนกประเภทที่ดินในเขตจังหวัดต่าง ๆ ออกเป็น ๒ ประเภท คือ (๑) ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป (ป่าไม้ถาวร) และ (๒) ที่ดินบริเวณใดที่จะไม่สงวนไว้เป็นป่าก็กำหนดให้เป็นเขตที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยที่ “ป่าไม้ถาวร” ไม่ได้มีการกำหนดไว้โดยตรงว่าเป็นป่าอีกประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากป่าที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ

โดยที่คำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง อันรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย ซึ่งในการพิจารณาถึงการได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลสามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามมาตรา ๓^{๑๑} ประกอบกับมาตรา ๔^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และหากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว ตามมาตรา ๒^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้ถือเป็นที่ดินของรัฐดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ที่ได้ให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕^{๑๔} ดังนั้น เมื่อ “ป่าเตรียมการสงวน” เป็นพื้นที่ป่าที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้ถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีให้เพิกถอนสภาพป่าเตรียมการสงวนก็ตาม แต่ก็ได้ทำให้พื้นที่ดังกล่าวพ้นสภาพความเป็นป่า ซึ่งหากปรากฏว่าไม่มีผู้ใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว ป่าเตรียมการสงวนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เพิกถอนสภาพ จึงยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ประเด็นที่สอง หากป่าแม่ต๋ายฝั่งซ้าย (ป่าแม่เมาะแปลง ๒) เป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางซึ่งได้รับอนุญาตจัดขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐเพื่อให้หน่วยราชการใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อีกหรือไม่ เห็นว่า แม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้เพิกถอนสภาพป่าแม่ต๋ายฝั่งซ้าย (ป่าแม่เมาะแปลง ๒) ออกจากการเป็นป่าเตรียมการสงวนและหากยังไม่มีผู้ใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน พื้นที่ดังกล่าวจึงยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้แล้ว

^{๑๐} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

^{๑๒} มาตรา ๔ ภายใต้อำนาจมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

^{๑๓} มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^{๑๔} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่อุทยานแห่งชาติในที่ดินของรัฐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๑๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๕} มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในประเด็นที่หนึ่ง แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางได้ดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๙^{๑๖} และนำที่ดินไปจัดขึ้นทะเบียนที่ดินตามมาตรา ๘ ทวิ^{๑๗} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยก่อนการจัดขึ้นทะเบียน องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางได้ขอรับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในพื้นที่แล้ว และต่อมากระทรวงมหาดไทยได้จัดขึ้นทะเบียนที่ดินดังกล่าวตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดขึ้นทะเบียนที่ดินของรัฐ เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการในท้องที่ตำบลต้นธงชัย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางใช้ประโยชน์ในทางราชการเป็นที่ตั้งศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางได้ดำเนินการก่อสร้างศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรในพื้นที่ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ได้ขอจัดขึ้นทะเบียนที่ดินไว้แล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงถือเป็นที่ดินราชพัสดุ ทั้งนี้ เทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔^{๑๘} ว่า ที่ดินของรัฐที่ได้มีการขึ้นทะเบียนที่ดินไว้ใช้หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ถ้าได้มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ขอขึ้นทะเบียนไว้ ที่ดินดังกล่าวถือเป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ถ้าที่หวงห้ามของทางราชการมิได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยที่ดินยังคง

^{๑๖} มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้าไม่มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

^{๑๗} มาตรา ๘ ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

^{๑๘} บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๓ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๔ สรุปความได้ว่า กรณีที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และกรณีของที่ดินที่ได้จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าได้ขึ้นทะเบียนไว้ใช้หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ดินนั้นก็เป็นที่ราชพัสดุโดยจะต้องพิจารณาสภาพของที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยยกตัวอย่างกรณีที่ดินหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่ราชการตำรวจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสนามยิงปืนและกรมตำรวจได้ใช้เป็นสนามยิงปืนแล้ว ซึ่งถ้ามีการใช้เป็นสนามยิงปืนแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ เพราะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ถ้าหวงห้ามโดยที่ราชการมิได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ นอกจากนี้ ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้ายังมิได้มีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่หวงห้ามไว้ ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็น “ป่า” ตามความหมายในมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ดินนั้นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น เมื่อได้มีการนำพื้นที่ป่าแม่ตุ้ย
ฝั่งซ้าย (ป่าแม่เมาะแปลง ๒) ไปใช้เป็นที่ตั้งศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรตาม
วัตถุประสงค์ที่ได้จัดขึ้นทะเบียนที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุ และไม่อยู่ภายใต้บังคับ
มาตรา ๕๔^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๙