

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การปฏิบัติตามกฎหมายของกรมป่าไม้

(กรณีโอนกิจการ ฯลฯ ไปเป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช)

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๘/๖๔๒๔ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการอำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกรมป่าไม้ ไปเป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชนั้น มีปัญหาข้อกฎหมายบางประการที่ยังไม่ชัดเจน จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๔๖ กำหนดให้กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมทำนุบำรุงป่า และการดำเนินการเกี่ยวกับการป่าไม้ การทำไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าไม้ และการอื่นเกี่ยวกับป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้ ทั้งนี้ เฉพาะที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น กรมอุทยานแห่งชาติฯ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่นอกพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และกรมป่าไม้ไม่มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

๒. การมอบอำนาจตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๔๖ จะดำเนินการในลักษณะตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ หรือจะต้องดำเนินการในรูปแบบใดจึงจะมีผลบังคับตามกฎหมาย

๓. หากมีการมอบอำนาจตามข้อ ๒ จะมีผลให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ ดำเนินคดีและถูกฟ้องคดีที่เกิดจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจในเขตพื้นที่ด้วยหรือไม่ ประการใด หรือมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้เฉพาะส่วนที่ได้รับมอบอำนาจ

๔. พื้นที่ป่าต้นน้ำเป็นถ้อยคำทางวิชาการป่าไม้ ไม่มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ชัดเจนแน่นอน ในการมอบอำนาจตามมาตรา ๖ วรรคสอง กรมป่าไม้จะยึดถือสิ่งใดเป็นขอบเขตพื้นที่ในการมอบอำนาจ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๐/๐๙๕๕ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑๖๙

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า



๕. หากจะมีการเตรียมการจัดพื้นที่ป่าหรือพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติใดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ณ วันที่พระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๔๖ มีผลบังคับใช้ และหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ มีผลบังคับใช้ กรมอุทยานแห่งชาติฯ จะต้องขออนุญาตใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ก่อน ถูกต้องหรือไม่ ประการใด

๖. การกำหนดให้ ก.พ.ร. ตรวจสอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติฯ แล้วดำเนินการให้ถูกต้องภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๔๖ มีผลบังคับใช้ หากพ้นระยะเวลา ก.พ.ร. ยังคงมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เสร็จ ถูกต้องหรือไม่ ประการใด

๗. มาตรา ๖๗ (๑๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นการโอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของหน่วยงาน (ก) ถึง (ฉ) ในสำนักงานป่าไม้เขต ให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ ในส่วนของสำนักงานป่าไม้เขตเป็นที่ราชพัสดุซึ่งกรมป่าไม้เป็นผู้ใช้จึงไม่สามารถโอนได้ และยังคงเป็นที่ราชพัสดุที่กรมป่าไม้เป็นผู้ใช้ต่อไป ถูกต้องหรือไม่ ประการใด

๘. มาตรา ๖๗ (๑๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นการโอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของหน่วยงาน (ก) ถึง (ข) ในสำนักงานป่าไม้จังหวัด ให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ ในส่วนของสำนักงานป่าไม้จังหวัดเป็นที่ราชพัสดุซึ่งกรมป่าไม้เป็นผู้ใช้จึงไม่สามารถโอนได้ และยังคงเป็นที่ราชพัสดุที่กรมป่าไม้เป็นผู้ใช้ต่อไป ถูกต้องหรือไม่ ประการใด

๙. บรรดาทรัพย์สินที่มีทะเบียน เช่น รถยนต์ อาวุธปืน ฯลฯ หน่วยราชการที่รับโอนจะนำมาตรา ๖๗ ไปใช้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้หรือไม่ เพียงใด

๑๐. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มอบอำนาจในการพิจารณาการขออนุญาตตามระเบียบกรมป่าไม้ให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๓๔ (๙) ได้หรือไม่ อย่างไร

๑๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นที่มีไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรับคำขอ ตรวจสอบ หรือทำความเข้าใจเห็นเสมอ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑๗๐

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า





ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็น กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการ ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๕๖ มาตรา ๓ วรรคสอง^๑ อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ ประกอบ กับอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง^๒ ที่กำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ มีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การจัดให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การดำเนินการตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และการดำเนินการอื่นใด ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแล้ว เห็นว่ากรมอุทยานแห่งชาติฯ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะใน เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเท่านั้น เว้นแต่เป็นการดำเนินการตาม กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยเสียชโยยนต์ และกฎหมายว่าด้วย สวนป่า ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและเขตพื้นที่ป่าที่เตรียมการจัดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ส่วนกรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมทำนุบำรุงป่า และการดำเนินการเกี่ยวกับการป่าไม้ การทำไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าไม้ และการอื่นเกี่ยวกับป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้ ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กรมอุทยานแห่งชาติฯ

^๑ มาตรา ๓ ๗๗ ๗๗

กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมทำนุบำรุงป่าและการดำเนินการเกี่ยวกับ การป่าไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าไม้ และการอื่นเกี่ยวกับป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้ ทั้งนี้ เฉพาะที่ไม่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของกรมป่าไม้

^๒ มาตรา ๖ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแล รักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การจัดให้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การดำเนิน การตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติและการดำเนินการอื่นใด ทั้งนี้ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและเขตพื้นที่ป่าที่เตรียมการจัดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้กรมป่าไม้มอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วย ป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยเสียชโยยนต์ และกฎหมายว่าด้วยสวนป่าให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการได้ด้วย





ประเด็นที่สอง เห็นว่า การมอบอำนาจตามมาตรา ๖ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๔๖ ไม่มีผลเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายต่างๆ ของกรมป่าไม้ให้กรมอุทยานแห่งชาติ โดยทันที เพราะบรรดาอำนาจหน้าที่ที่กำหนดว่าเป็นของกรมป่าไม้นั้น เป็นการกำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องนั้นๆ โดยมีได้มีบทบัญญัติให้กรมป่าไม้สามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนได้ บทบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกาฯ ที่ให้กรมป่าไม้มอบอำนาจหน้าที่ให้กรมอุทยานแห่งชาติ ดำเนินการได้ด้วยนั้นไม่มีผลเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติได้ มีผลเพียงแสดงความประสงค์ในทางบริหารที่จะให้กรมอุทยานแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ และกฎหมายว่าด้วยสวนป่า ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารและเขตพื้นที่ป่าที่เตรียมการจัดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายในเขตพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น ทั้งกรณีนี้ก็ไมอาจดำเนินการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ได้ เพราะการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องการมอบอำนาจระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งต่อผู้ดำรงตำแหน่ง โดยไม่รวมถึงการมอบอำนาจระหว่างส่วนราชการหรือเป็นการกระจายอำนาจของส่วนราชการหนึ่งไปให้อีกส่วนราชการหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นว่าหากกรมป่าไม้ประสงค์จะดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๖ วรรคสอง ก็มีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้กรมป่าไม้มอบอำนาจหน้าที่ให้กรมอุทยานแห่งชาติ ได้

ประเด็นที่สาม ประเด็นที่สี่ และประเด็นที่ห้า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่สองว่าต้องไปดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ในประเด็นที่สาม ประเด็นที่สี่ และประเด็นที่ห้าซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวเนื่อง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ประเด็นที่หก เห็นว่า การที่มาตรา ๗^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๔๖ กำหนดให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๗ ให้ ก.พ.ร. ตรวจสอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หากเห็นว่าภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ใดของหน่วยงานใดมิได้เป็นไปตามมาตรา ๓ วรรคสอง หรือมาตรา ๖ ให้ดำเนินการแบ่งแยกและดำเนินการให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในมาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๖ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ในการโอนภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้โอนหรือจัดแบ่งทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง ตำแหน่ง และอัตรากำลังให้สอดคล้องกันด้วย





ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ โดยหากเห็นว่ามีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ใดของหน่วยงานใดมิได้เป็นไปตามมาตรา ๓ วรรคสอง หรือมาตรา ๖ ให้ดำเนินการแบ่งแยกและดำเนินการให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงข้อกำหนดเพื่อเร่งรัดให้ ก.พ.ร. ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ถ้าหากพ้นกำหนดระยะเวลาแล้ว ก.พ.ร. ยังดำเนินการไม่เสร็จ ก็ยังคงมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการต่อไปให้เสร็จ

ประเด็นที่เจ็ดและประเด็นที่แปด ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมป่าไม้ว่าปัญหาที่กรมป่าไม้ประสงค์จะทราบเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุนั้นเป็นที่ตั้งของสำนักงานป่าไม้เขตและสำนักงานป่าไม้จังหวัดว่าจะโอนไปยังกรมอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา ๖๗ (๑๔) และ (๑๕)^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ พ.ศ.๒๕๔๕ หรือไม่ เพราะกรมป่าไม้เป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่าเมื่อมาตรา ๖๗ บัญญัติให้โอนทรัพย์สิน รวมตลอดทั้งสิทธิของกรมป่าไม้ไปยังกรมอุทยานแห่งชาติ สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุนั้นเป็นที่ตั้งของหน่วยงานที่ถูกโอนไปจึงยอมโอนไปยังกรมอุทยานแห่งชาติ ด้วย

^๕ มาตรา ๖๗ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ-ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในส่วนของกรมป่าไม้ เฉพาะที่เกี่ยวกับส่วนราชการดังต่อไปนี้ มาเป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) สำนักงานป่าไม้เขต เฉพาะ

(ก) ฝ่ายบริหารทั่วไป

(ข) ฝ่ายจัดการที่ดินป่าไม้

(ค) ฝ่ายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

(ง) ฝ่ายส่งเสริมการปลูกและบำรุงป่า เฉพาะที่เกี่ยวกับงานปลูกป่าภาครัฐ

(จ) ฝ่ายเพาะชำกล้าไม้

(ฉ) กลุ่มวิชาการป่าไม้

(๑๕) สำนักงานป่าไม้จังหวัด เฉพาะ

(ก) ธุรการ

(ข) ฝ่ายป้องกันรักษาป่า

ฯลฯ

ฯลฯ





ประเด็นที่เก้า เห็นว่า เมื่อมาตรา ๖๗^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ พ.ศ.๒๕๔๕ ประกาศใช้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องย่อมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวขอดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่มีทะเบียนให้ถูกต้องตามความเป็นจริงได้

ประเด็นที่สิบ เห็นว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการขออนุญาตต่างๆ ตามระเบียบของกรมป่าไม้อันเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจโดยตำแหน่งของตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมอบอำนาจให้ผู้อื่นตามมาตรา ๓๔ (๙)^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ได้

ประเด็นที่สิบเอ็ด เห็นว่า การดำเนินการรับคำขอ ตรวจสอบ หรือทำความเห็นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด นั้นเป็นงานธุรการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมอบหมายให้ผู้ใดดำเนินการได้เพราะความรับผิดชอบทั้งหมดย่อมอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายไม่มีความรู้ทางกฎหมายป่าไม้และทำข้อเสนอแนะอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วมีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะนั้นและเกิดความผิดพลาดขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ทั้งนี้เว้นแต่กรณีของการรับคำขอ หากมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ใดโดยเฉพาะ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายหรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้รับคำขอไม่ได้

(ลงนาม) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๐

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๓๔ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๙) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

๑.ล๑

๑.ล๑



ด่วนที่สุด

ที่ นร. ๐๙๐๑/๑๙๑๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

เรื่อง ขอรื้อหรือขอกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

เรียน อธิบดีกรมป่าไม้

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/ป ๖๑๔

ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ก๊าซธรรมชาติที่มีอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติ เป็นของป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หรือไม่ และได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงของป่าตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ หรือไม่

ตามที่กรมป่าไม้ได้ขอรื้อหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) และกระทรวงพลังงาน (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) แต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว และมีความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงนาม) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการโทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๐๗

สำนักหลักนิติบัญญัติ โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๗๙๐๐-๓ ต่อ ๒๒๑๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๒ ๖๖๖๓

www.krisdika.go.th www.lawreform.go.th

๑๗๕

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ก๊าซธรรมชาติที่มีอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติเป็นของป่าตามมาตรา ๘
แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หรือไม่
และได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงของป่าตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม
พ.ศ.๒๕๑๔ หรือไม่

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๑๑๐๒๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมป่าไม้ได้รับการประสานจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เพื่อขอหารือว่าก๊าซธรรมชาติเข้าข่ายเป็น “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หรือไม่ ซึ่งกรมป่าไม้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าแหล่งก๊าซธรรมชาติกุดมอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าพันดอนและป่าปะโค ป่าหมกหญ้า ในท้องที่อำเภอหนองแสง อำเภอหนองวัวซอ จังหวัดอุดรธานี ก๊าซธรรมชาติจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่าอันถือว่าเป็น “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ดังนั้น การเก็บหาของป่าจึงต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและต้องเสียค่าภาคหลวงของป่า ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ โดยไม่ได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงของป่าตามที่กำหนดใน มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ แต่อย่างใด

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ภายหลัง พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับการประกอบกิจการปิโตรเลียมไม่ว่าในท้องที่ใดในราชอาณาจักร โดยมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ กำหนดให้ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม ในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือของบุคคลอื่นต้องได้รับสัมปทาน และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม กำหนดให้ ผู้รับสัมปทานได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากร และเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการ ส่วนท้องถิ่น เรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่ค่าภาคหลวงไม้ ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ผู้รับสัมปทานจึงไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและ ได้รับยกเว้นการเสียค่าภาคหลวงของป่า

กรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างส่วนราชการ จึงหารือในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๐๙ ลงวันที่ ๒๐พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑๗๖

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า



๑. ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้น การเก็บหาของป่าที่มีชื่อของป่าหวงห้ามในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ประสงค์จะเก็บหาของป่าประเภทนี้ต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๐๗ (พ.ศ.๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๙ และต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑,๒๒๑ (พ.ศ.๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ใช่หรือไม่

๒. มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ กำหนดให้ก๊าซธรรมชาติเป็นปิโตรเลียม มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กำหนดให้ปิโตรเลียมเป็นของรัฐ ผู้ใดสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมในที่ใดไม่ว่าที่นั้นเป็นของตนเองหรือของบุคคลอื่น ต้องได้รับสัมปทาน และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากร และเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่ (๒) ค่าภาคหลวงไม้ ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ฉะนั้นเมื่อค่าภาคหลวงของป่ามิได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑(๒) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ จึงเรียกเก็บเงินค่าภาคหลวงของป่าไม่ได้ ใช่หรือไม่

๓. เมื่อก๊าซธรรมชาติถือเป็นของป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งการเก็บหาของป่าต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าและเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ แต่มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากรและเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่ (๒) ค่าภาคหลวงไม้ ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ จึงเห็นว่าเป็นข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการเพราะเหตุว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีข้อความที่ขัดกัน และหากเป็นไปในลักษณะนี้กรมป่าไม้และกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) แล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ก๊าซธรรมชาติที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็น “ของป่า” หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย คำว่า “ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้





และคำว่า “ของป่า”^๑ หมายความว่า “สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เป็นต้นว่า ฯลฯ (๔) ดิน หิน กรวด ทราย แร่และน้ำมัน” เมื่อพิจารณานิยามคำว่า “ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” และ “ของป่า” ประกอบกันแล้ว จึงเห็นได้ว่านิยามคำว่า “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มีความหมายกว้างขวางมาก เพราะหมายความถึงทุกสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ดังนั้น ก๊าซธรรมชาติที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติย่อมถือได้ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า จึงเป็น “ของป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

ประเด็นที่สอง ผู้รับสัมปทานประกอบกิจการปิโตรเลียมต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าและเสียค่าภาคหลวงของป่า หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ กำหนดให้การเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ และการอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๐๗ (พ.ศ.๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าที่มีไซของป่าหวงห้าม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับแล้ว ดังนั้น ผู้ประสงค์จะเก็บหาของป่าจะต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามที่กำหนดในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ รวมทั้งต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเก็บหาของป่าตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๒(๒)^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๒๒๑ (พ.ศ.๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และต้องเสียค่าภาคหลวงสำหรับของป่าตามที่ได้กำหนดไว้ใน ข้อ ๓ (๓)^๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ของป่า” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เป็นต้นว่า

(๑) ไม้พิน ถ่าน เปลือกไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เมล็ด ผลไม้ หน่อไม้ ชันไม้ และยางไม้

(๒) หญ้า อ้อ พง แสม ปรีอ คา กก กระจูด กัลยไม้ กูด เห็ด และพืชอื่น

(๓) ชากสัตว์ ไซ หนัง เขา นอ งา กราม ขนยาย กระดุก ขน รังนก ครั่ง รังผึ้ง น้ำผึ้ง ชีผึ้ง และมูลค้างคาว

(๔) ดิน หิน กรวด ทราย แร่ และน้ำมัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๕ การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ การอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ ข้อ ๒ ค่าธรรมเนียม ให้กำหนดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ใบอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่า ฉบับละ ๒๐ บาท

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ ข้อ ๓ ค่าภาคหลวง ให้กำหนดดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)





และ (๙)^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นย่อมเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ มีเจตนาแยกค่าภาคหลวงตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติออกเป็นสองประเภท คือ ค่าภาคหลวงไม้และค่าภาคหลวงของป่า และเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ โดยได้กำหนดการประกอบกิจการปิโตรเลียมให้มีการเก็บค่าภาคหลวงและการยกเว้นการเสียภาษีไว้ในมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จึงต้องใช้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น การที่มาตรา ๗๑(๒) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มิได้บัญญัติคำว่า “ค่าภาคหลวงของป่า” ไว้ จึงเห็นได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของการให้สัมปทานปิโตรเลียมที่จะเก็บภาษีจากผู้รับสัมปทานเฉพาะแต่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑ เท่านั้น ไม่รวมถึงค่าภาคหลวงของป่าแต่อย่างใด ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมจึงได้รับยกเว้นการเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ตามที่กำหนดมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ

ประเด็นที่สาม เมื่อก๊าซธรรมชาติเป็นของป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ การเก็บหาของป่าจึงต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าและเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ แต่มาตรา ๗๑(๒) แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ กำหนดให้ผู้รับสัมปทานได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากร และเงินที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บทุกชนิด เว้นแต่ค่าภาคหลวงไม้ ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ปัญหาว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ เป็นบทบัญญัติที่ขัดกันหรือไม่ เห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับได้ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

ผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต	ฉบับละ	๕ บาท
ใบแทนใบอนุญาต	ฉบับละ	๕ บาท
การโอนใบอนุญาต	ครั้งละ	๑๐ บาท
หนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย	ไร่ละ	๕๐๐ บาท
ค่าภาคหลวงไม้	ลูกบาศก์เมตรละ	๔๐ บาท
ค่าภาคหลวงของป่า	ลูกบาศก์เมตรละ	๔ บาท

ในกรณีไม่อาจคำนวณเป็นลูกบาศก์เมตร ร้อยละสิบของราคาตลาด

ค่าบำรุงป่า สองเท่าค่าภาคหลวงไม้หรือค่าภาคหลวงของป่าที่ผู้รับอนุญาตจะต้องชำระเนื่องจากการทำไม้และเก็บของป่าจากป่าสงวนแห่งชาติ

^๔ ข้อ ๕ ค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุง ให้กำหนดดังต่อไปนี้

ฯลฯ	ฯลฯ	
(๘) ค่าภาคหลวงไม้	ลูกบาศก์เมตรละ	๒๐ บาท
(๙) ค่าภาคหลวงของป่า	ลูกบาศก์เมตรละ	๒ บาท
ในกรณีไม่อาจคำนวณเป็นลูกบาศก์เมตร	ร้อยละสิบของราคาตลาด	
ฯลฯ	ฯลฯ	

๑๔๐

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า





ที่สำคัญยิ่งของชาติมิให้ถูกบุกรุกและถูกทำลายจนเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันจะยังผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของชาติอย่างร้ายแรง ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗^{๑๑} ส่วนกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐ ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมและประชาชน ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔^{๑๒} เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันเช่นนี้ การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับจึงต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ ด้วยเหตุผลดังกล่าวพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ จึงนับเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดกัน

(ลงนาม) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๐

^{๑๑} **หมายเหตุ** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดจุดจุดหมายไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติว่าจะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ ๕๐ แห่งเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๕๖ ล้านไร่

บัดนี้ ปรากฏว่าป่าไม้ที่สงวน คุ้มครองไว้แล้ว และที่ยังมิได้สงวน คุ้มครองได้ถูกบุกรุกและถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก แม้ป่าไม้ในบริเวณต้นน้ำลำธารก็ถูกแผ้วถางเผาทำลายไปเป็นอันมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง พื้นดินพังทลายลำน้ำตื้นเขิน หรือเกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่การเกษตรและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่ มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงจะประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือเป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น รัฐบาลจึงเห็นเป็นการจำเป็นอันรีบด่วน จะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชญากรรมของประชาชนส่วนใหญ่และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า

^{๑๒} **หมายเหตุ** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐ ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมและประชาชน แต่ขณะนี่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการนี้โดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๑๔๑

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า





ด่วนที่สุด

ที่ นร.๐๙๐๑/๑๕๕๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๕๘ ในพื้นที่ ส.ป.ก.

เรียน อธิบดีกรมป่าไม้

อ้างถึง หนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐/๓๓๖๔ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติ
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๕๘ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ตามที่กรมป่าไม้ได้ขอรื้อหรือขอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช ๒๕๕๘ ในพื้นที่ ส.ป.ก. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม(กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และสำนักงานอัยการสูงสุดแต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงนั้น
บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวและมีความเห็น
ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงนาม) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร ๐ ๒๒๒๒ ๐๑๐๖-๙ ต่อ ๑๐๗

ฝ่ายกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติ

โทร ๐๒๒๒๒ ๐๑๐๗-๙ ต่อ ๓๒๐,๓๒๑

โทรสาร ๐๒๒๒๖ ๕๑๕๘

www.krisadika.go.th www.lawrefonr.go.th

๑๘๒

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า



บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ทารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช ๒๕๔๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ ทส ๑๖๑๐/๓๓๖๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้คำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น กรมป่าไม้ขอแจ้งว่า บัดนี้ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๐๒๒/๒๕๔๔ วินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ว่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๔ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๔ จึงเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓(๒) จึงไม่ใช่ป่าตามความหมายของมาตรา ๔(๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ซึ่งปรากฏว่าหน่วยงานราชการบางแห่งได้นำคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ไปเป็นแนวทางการปฏิบัติ ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ได้นำคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๒๒/๒๕๔๔ ไปเป็นบรรทัดฐานในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา อันนำมาซึ่งความไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการของกรมป่าไม้ที่เคยปฏิบัติมา และเนื่องจากการกระทำผิดพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ถือเป็นความผิดทางอาญา หากบุคคลกระทำผิดสามารถใช้ช่องว่างของการตีความข้อกฎหมายของคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ก็อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่ทางราชการและความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ ซึ่งจากคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ ๑๐๒๒/๒๕๔๔ และตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่อ้างถึง จึงมีความเห็นทางข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่าการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ตามนัยมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๔ ไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตรา ๓(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่ดินบุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๔(๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่าที่ดิน ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๔ ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๔ ซึ่งเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๓(๒) จึงไม่ใช่ “ป่า” ตามความหมายของมาตรา ๔(๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔

ส่งพร้อมหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๕๕๖ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี



ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและชัดเจนในข้อกฎหมายของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ ส.ป.ก. กรมป่าไม้จึงขอหารือดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๐๔ เป็นการได้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๓(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร

๒. ที่ดินที่ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการจัดปฏิรูป และ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว แต่ยังไม่มียกสสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ดินส่วนนั้นจะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๓. ที่ดินที่ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการจัดปฏิรูป และ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ และมีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ แล้ว ที่ดินส่วนนั้นจะเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร

๔. ไม้ทุกชนิดที่มีอยู่ในที่ดินก่อนที่กรมป่าไม้จะมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และเมื่อ ส.ป.ก. ได้รับพื้นที่ไปเพื่อดำเนินการปฏิรูปแล้ว ไม้ดังกล่าวข้างต้นถือเป็นทรัพย์สินของ ส.ป.ก. หรือไม่ อย่างไร

๕. พื้นที่ที่มีกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๐๔ ใช้บังคับทับซ้อนกัน มีแนวทางในการพิจารณาใช้กฎหมายที่ทับซ้อนกันอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๖๙๔/๒๕๓๖^๑ สรุปได้ว่า การที่มาตรา ๓๖ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๐๔ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป ซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจ

^๑ บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๐๓๖๔ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีที่ ๖๙๔/๒๕๓๖)

^๒ มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ





ใช้สอย จำหน่าย หรือดำเนินการใดๆต่อทรัพย์สินนั้นตามที่ มาตรา ๑๓๓๖^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ นอกจากนี้การถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา ๓๖ ทวิ ชำงต้นไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓(๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่บุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ บุคคลในกรณีนี้จึงหมายถึงผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐหรือผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ตามมาตรา ๔(๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่าที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้ตามกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยความหมายของคำว่า “บุคคล” ตามมาตรา ๔(๑) นี้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๒๙๔/๒๕๓๔^๕ ว่าหมายถึง บุคคลที่เป็นเอกชน มิใช่หมายถึงหน่วยงานของรัฐหรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน กรณีนี้หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของที่ดินหรือได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลก็ถือว่าเป็นเรื่องรัฐได้ที่ดินมา มิใช่เป็นเรื่องบุคคลได้มาตามนัยมาตรา ๔(๑) การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๔(๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงมิใช่การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในมาตรา ๓(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อที่ดิน ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิใช่ถือเป็นการที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามนัยมาตรา ๔(๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จึงไม่อาจถือเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตรา ๓(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังมีได้มีเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชนคนใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังเป็นป่าอยู่ แม้ว่าจะจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วแต่ยังไม่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก็ตาม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๒๙๔/๒๕๓๔^๗ ว่าที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้อาจมีลักษณะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้

^๓ มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^๔ มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้
(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้
(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

^๕ บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้บริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งพร้อมหนังสือ สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมากที่ นร ๐๖๐๐/๕๐๓ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีที่ ๒๙๔/๒๕๓๔)

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้
(๑) “ป่า” หมายความว่าที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ชำงต้น





พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ ถ้าที่ดินนั้นยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินและมีไม้หวงห้ามหรือมีของป่าขึ้นอยู่ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่๗) ได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๖๙๔/๒๕๓๖^๔ ว่าที่ดิน ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ และได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว แต่ยังมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกิจการที่ ส.ป.ก. ได้อนุญาตไว้ ดังนั้น ที่ดินที่ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการจัดปฏิรูป และ ส.ป.ก. ได้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แล้ว แต่ยังมีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ดินส่วนนั้นจึงยังเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

ประเด็นที่สาม เห็นว่ามาตรา ๔(๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๓(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า บุคคล ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้ ...ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ นั้น เอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น การได้ที่ดินที่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามมาตรา ๓(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าว จึงยังคงเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔(๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นที่ ๑ แล้วว่า การที่มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือสิทธิในที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอา ที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายจะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สิน ในกรณีทั่วไป ดังนั้นการถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. จึงมิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา ๔(๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น



ว่าด้วยป่าไม้ เพียงแต่มาตรา ๒๖(๔)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ แต่ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้ามขึ้นอยู่ การดำเนินการใดๆ กับไม้หวงห้ามดังกล่าว ย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น ไม้ดังกล่าวไม่ถือเป็นทรัพย์สินของ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการอย่างไรก็ได้ และต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

ประเด็นที่ห้า เห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยป่าไม้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทำไม้และเก็บหาของป่า ส่วนกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาและช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ดังนั้น การใช้บังคับกฎหมายในแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ในกรณีของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อมอบให้เกษตรกรได้มีพื้นที่ทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งพื้นที่ที่นำมาปฏิรูปที่ดินอาจเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. ก็มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพื้นที่นั้นยังมีฐานะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ อยู่ก็จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วยเช่นกัน

(ลงนาม) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวานคม ๒๕๔๔

^{๑๑} มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม(๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินที่มี ส.ป.ก.๔-๐๑ ไม่ใช่เขตป่าสงวนอีกต่อไปแล้วแต่ยังมีสภาพเป็นป่าอยู่

คำชี้ขาดความเห็นแย้งที่ ๒๘๒/๒๕๔๙

พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ

พ.ร.บ. ป่าไม้

พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินบริเวณที่เกิดเหตุเคยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าดงแดง) แล้วต่อมาได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ย่อมถือว่าที่ดินที่เกิดเหตุได้ถูกเพิกถอนจากสภาพความเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้วที่ดินที่เกิดเหตุจึงมีใช้ป่าสงวนแห่งชาติอีกต่อไป แต่ที่ดินที่เกิดเหตุยังมีสภาพเป็นป่าอยู่ไม่ว่าจะจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยได้รับเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ แล้วหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น การดำเนินการใดๆ ในที่ดินที่เกิดเหตุจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ การที่ผู้ต้องหาทั้งสองร่วมกันตัดฟันต้นพะยอมซึ่งเป็นไม้หวงห้ามในที่ดินที่เกิดเหตุแล้วแปรรูปไม้ดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นความผิดฐานร่วมกันทำไม้ แปรรูปไม้ มีไม้หวงห้ามแปรรูป เป็นจำนวนเกิน ๐.๒๐ ลูกบาศก์เมตร ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ เวลาประมาณ ๑๖.๐๐ น. พ.ต.ท. ฐ. กับพวก ได้รับแจ้งข้อมูลจากการไปตรวจสอบสภาพป่าของผู้นำราษฎรจังหวัดศรีสะเกษว่าบริเวณบ้านหนองจอก ตำบลหนองบัวแดง มีผู้ลักลอบตัดไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงแดงจึงพากันไปยังที่เกิดเหตุบริเวณป่า หมู่บ้านหนองจอกด้านทิศตะวันตก ห่างจากหมู่บ้านประมาณ ๕๐๐ เมตร จุดแรกพบไม้พะยอมถูกตัดโค่นล้มคาตอ ๑ ต้น สภาพสดใหม่ซึ่งถูกตัดทอนเป็นท่อนและเปิดปีกแปรรูปแล้วจำนวน ๑ เหลี่ยม และที่ห่างจากจุดแรก ๕๐ เมตร พบต้นพะยอมถูกตัดโค่นล้มลงคาตอ ๑ ต้น สภาพสดใหม่ถูกแปรรูปแล้ว นับได้ไม้แปรรูปจำนวน ๑๕ แผ่น ไม่พบรูปรอยดวงตราของพนักงานเจ้าหน้าที่ประทับ จุดที่พบต่อไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงแดง ตรวจสอบพบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.๔-๐๑ เลขที่ ๕๓๕ แปลงเลขที่ ๑๔ ระบาย ส.ป.ก.ที่ ๙๔๑๐ ออกให้แก่ นาง ท. มีเนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๔๔ ตารางวา จึงได้ไปยังบ้านพักของนาง ท. พบไม้พะยอมแปรรูปจำนวน ๓ แผ่น มีลักษณะเหมือนไม้ที่พบในที่เกิดเหตุ นาง ท. แจ้งว่า นาย บ. ผู้ต้องหาที่ ๑ ซึ่งเป็นสามี เป็นผู้ว่าจ้างผู้ต้องหาที่ ๒,๓,๔ เลื่อยแปรรูปไม้ดังกล่าวเพื่อทำเรือและต่อเติมบ้าน พ.ต.ท.ฐ. กับพวก จึงยึดไม้ทั้งหมดไว้เป็นของกลาง

คดีมีปัญหาให้อัยการสูงสุดชี้ขาดว่า นาย บ. ผู้ต้องหาที่ ๑ นาย ส. ผู้ต้องหาที่ ๒ นาย อ. ผู้ต้องหาที่ ๓ และนาย ล. ผู้ต้องหาที่ ๔ มีความผิดฐานร่วมกันทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติร่วมกันทำไม้แปรรูปไม้ มีไม้หวงห้ามแปรรูปเป็นจำนวนเกิน ๐.๒๐ ลูกบาศก์เมตร ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่

ข้อมูลอ้างอิง : เว็บไซต์สำนักงานอัยการสูงสุด ตามโดเมนเนมที่ www.ago.go.th/bods/lag_๑๕๑๑๕๐.pdf

๑๔๔

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า



อัยการสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินบริเวณที่เกิดเหตุซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าดงแดง) และมีการออก ส.ป.ก.๔-๐๑ ให้แก่นาง ท. ภรรยาของผู้ต้องหาที่ ๑ กรณียอมถือว่าที่ดินที่เกิดเหตุ ได้ถูกเพิกถอนจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๒๖(๔) ที่ดินที่เกิดเหตุจึงมิใช่ป่าสงวนแห่งชาติอีกต่อไป ส่วนการที่พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๓๖ ทวิ บัญญัติให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือสิทธิในที่ดินนั้น กฎหมายมุ่งประสงค์เพียงให้ ส.ป.ก. เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งหมายให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไป การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวของ ส.ป.ก. จึงไม่ใช่การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๓(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่เกิดเหตุจึงเป็นที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔ มาตรา ๔(๑) ที่ดินที่เกิดเหตุจึงยังมีสภาพเป็นป่าอยู่ไม่ว่าจะจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ที่ดิน โดยได้รับเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ แล้วหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นการดำเนินการใดๆ ในที่ดินที่เกิดเหตุจึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ การที่ผู้ต้องหาทั้งสี่ได้ร่วมกันตัดฟันต้นพะยอมซึ่งเป็นไม้หวงห้ามในที่ดินที่เกิดเหตุแล้วแปรรูปเป็นไม้เหลียมไม้แผ่นรวม ๑๙ ชิ้น ปริมาตร ๐.๕๐ ลูกบาศก์เมตร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นความผิดฐานร่วมกันทำไม้ แปรรูปไม้ มีไม้หวงห้ามแปรรูปเป็นจำนวนเกิน ๐.๒๐ ลูกบาศก์เมตร ไว้ในครอบครองโดยมิได้รับอนุญาต จึงชี้ขาดให้ฟ้องนาย บ. ผู้ต้องหาที่ ๑ นาย ส. ผู้ต้องหาที่ ๒ นาย อ. ผู้ต้องหาที่ ๓ และนาย ล. ผู้ต้องหาที่ ๔ ฐานร่วมกันทำไม้ แปรรูปไม้ มีไม้หวงห้ามแปรรูปเป็นจำนวนเกิน ๐.๒๐ ลูกบาศก์เมตร ไว้ในครอบครองโดยมิได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔ มาตรา ๑๑,๔๔,๗๓,๗๔,๗๕ ทวิ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๔ มาตรา ๖ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๑๔ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๑๙ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๙ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๒๕ มาตรา ๔ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๓,๙๑ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๒๖ มาตรา ๔ กับชี้ขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งสี่ ฐานร่วมกันทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มาตรา ๑๔, ๓๑ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๓ พระราชบัญญัติป่าสงวน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๔ มาตรา ๔ และขอศาลสั่งริบของกลางทั้งหมด

ข้อมูลอ้างอิง : เว็บไซต์สำนักงานอัยการสูงสุด ตามโดเมนเนมที่ www.ago.go.th/bods/lag_๑๕๑๑๕๐.pdf



คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ต.๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ.๒๕๖/๒๕๔๗

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๕๓/๒๕๔๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๔ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๔๘

ระหว่าง

บริษัท สหไทยน้ำมันพืช จำกัด	ผู้ฟ้องคดี
อธิบดีกรมป่าไม้ ที่ ๑	
ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร ที่ ๒	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๗๘๓/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๕๙๐/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ซึ่งเป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่ารือรือและป่าสลวย ท้องที่อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ จำนวนเนื้อที่ประมาณ ๒๑,๕๖๒ ไร่ เพื่อปลูกสร้างสวนปาล์มน้ำมัน มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ ปี ตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ ถึงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ตามนโยบายของรัฐบาลที่จะอนุญาตให้เอกชนเข้าพัฒนาพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมด้วยการปลูกพืชเศรษฐกิจ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยชำระเงินค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาต ต่อมา ประมาณปี พ.ศ.๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ชพ ๐๐๑๑/๒๑๖๕๑ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย คำว่า ของป่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในป่า ไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือจากการลงทุนลงแรงของมนุษย์ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

๑๙๐

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า



จะต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน รวมทั้งต้องชำระเงินค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า ผลป่าล้มน้ำมันต่อนายอำเภอท้องที่ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิโดยชอบในการเก็บผลป่าล้มน้ำมัน เนื่องจากได้ลงทุนพัฒนาพื้นที่ดินและบำรุงรักษาด้วยทุนทรัพย์ของตนเอง จึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทบทวนหนังสือดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงทุนพัฒนาที่ดินพร้อมทั้งปลูกและบำรุงรักษาต้นป่าล้มน้ำมันด้วยทุนทรัพย์ของตนเอง หาใช่เป็นการเก็บหาของป่า จึงไม่จำเป็นต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องชำระค่าภาคหลวงตลอดจนค่าบำรุงป่าตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๐๗ (พ.ศ.๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการเข้ามาลงทุนในที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าจะต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตให้แก่รัฐเท่านั้น จึงได้ลงทุนภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด เพราะหากต้องชำระค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าในอัตราสูง ก็จะไม่ลงทุนดังกล่าว นอกจากนี้ ตามสภาพข้อเท็จจริงพบว่า สวนป่าล้มน้ำมันมีสภาพเป็นสวนไม้ผลยืนต้นที่มีพื้นที่เพาะปลูกขนาดใหญ่ที่ได้รับการวางแผนผังระบบการเพาะปลูก การบำรุงรักษา การเก็บเกี่ยว และการขนส่งไว้อย่างเป็นระบบแตกต่างจากสภาพป่าธรรมชาติ ซึ่งการพัฒนาระบบดังกล่าวจำเป็นต้องใช้หลักวิชาการเกษตรแผนใหม่และการลงทุนจำนวนมาก นอกจากนี้ พันธุ์ป่าล้มน้ำมันที่ใช้ เป็นพันธุ์ที่ได้รับการพัฒนาจากนักวิชาการเกษตรประเทศมาเลเซีย เป็นพันธุ์ลูกผสมที่เกิดจากพ่อและแม่พันธุ์ป่าล้มน้ำมันที่ปลูกเป็นพืชเศรษฐกิจอยู่ในประเทศมาเลเซียมานานแล้ว จะเห็นได้ว่าสายพันธุ์ป่าล้มน้ำมันที่ใช้เพาะปลูกเป็นนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์การเกษตร ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และไม่ต้องชำระค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีการขออนุญาตเก็บหาของป่า การชำระค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๒ มีกำหนดเวลา ๓๐ ปี ตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตเป็นงวด ๕ ปี นอกจากนั้นจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ ๑) พ.ศ.๒๕๒๑ และเงื่อนไขตามบัตรส่งเสริมการลงทุน เลขที่ ๑๐๓๙/๒๕๒๑ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ กส ๐๗๑๑/๙๔๔๑ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เล่มที่ ๔๔ ฉบับที่ ๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ ของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาต โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตต้องทำบันทึกรับรองไว้เป็นหลักฐานว่า จะปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาตและหลักเกณฑ์โดยเคร่งครัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข





ครบถ้วนสำหรับปัญหาข้อพิพาทนี้เกิดจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย คำว่า ของป่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ต่างจาก คำว่า ของป่า ตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ประสงค์จะเก็บผลปาล์มน้ำมันและกริดยางพาราที่คนปลูก จะต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ รวมทั้งชำระค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า ดังนั้น แม้ว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๐๗ (พ.ศ.๒๕๒๔) ๙ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บเงินค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าดังกล่าว จะได้ประกาศใช้ในภายหลังจากการอนุญาตให้ใช้พื้นที่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็สามารถที่จะแจ้งผู้ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขการอนุญาต ประกอบกับข้อ ๖ ของหนังสืออนุญาตกำหนดว่า ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ตลอดจนกฎกระทรวง ข้อกำหนด ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขซึ่งออกตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งที่ใช้อยู่ในขณะนี้และที่จะประกาศใช้บังคับต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การทำนองเดียวกับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการยอมรับตามคำฟ้องทุกประการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีประเด็นที่จะคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่ประการใด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การเพิ่มเติมว่า การทำสวนปาล์มและผลผลิตของปาล์มไม่ได้เป็นนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์การเกษตรที่จะอยู่ในช้อยยกเว้นไม่ต้องอนุญาตเก็บของป่าตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๐๗ (พ.ศ.๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากผลผลิตที่ได้จากการปลูกปาล์มน้ำมันในเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ จะต้องยื่นขออนุญาตเก็บของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว โดยไม่สามารถยกเว้นได้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินค่าธรรมเนียมการอนุญาต เข้าใช้ที่ดินป่าสงวนดังกล่าวในอัตราที่ต่ำคือ ไร่ละ ๑.๖๖ บาทต่อปีเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเก็บหาของป่าเพื่อรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าหวงห้ามและชำระค่าภาคหลวง ก็เป็นไปตามระเบียบและพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

ศาลปกครองชั้นต้นไต่สวนคู่กรณีเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ในลักษณะการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๒ มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ ปี สิ้นสุดการเช่า

๑๙๒

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า





ปี พ.ศ.๒๕๕๒ โดยชำระเงินค่าเช่ามาโดยตลอด จนกระทั่งประมาณเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๐๗ (พ.ศ.๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติและระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตเก็บหาของป่าภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๙ ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ และเห็นว่าการเรียกเก็บเงินดังกล่าวเป็นการใช้กฎหมายที่ออกภายหลังมาบังคับ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถ้อยคำว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว มิได้อยู่ในลักษณะของการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินและอยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ โดยกำหนดไว้ไม่เกิน ๓๐ ปี สำหรับการเรียกเก็บค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าดังกล่าวเกิดจากการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายคำว่า ของป่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ การที่ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการจัดเก็บจึงต้องยื่นคำขอเข้าเก็บของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ถ้อยคำว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่พิพาทโดยชำระเงินค่าธรรมเนียมตามหนังสืออนุญาตในอัตราต่ำมาก ดังนั้นทางราชการจึงได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำขอจัดหาประโยชน์ในของป่าและต้องชำระเงินค่าภาคหลวงเป็นการตอบแทน

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิการเข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติของผู้ฟ้องคดี เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ อนุญาตภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ หากใช่เป็นการตกลงทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีให้ใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามลักษณะการเช่าทรัพย์สินตามมาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งที่ดินป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของทางราชการที่มีความสำคัญที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าใช้ประโยชน์และอยู่อาศัยในที่ดินเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการเฉพาะ จึงสามารถใช้ประโยชน์ได้เพียงเท่าที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ กำหนดไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ตลอดจนกฎกระทรวง ข้อกำหนด ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขซึ่งออกตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งที่ใช้อยู่ในขณะนี้และที่จะประกาศใช้บังคับต่อไป ก็เป็นการกำหนดเงื่อนไขในการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติของผู้ฟ้องคดีให้อยู่ภายใต้กฎหมายหรือกฎที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งเป็นการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ การที่ผู้ฟ้องคดียอมรับเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทราบถึงผลการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายคำว่า ของป่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่าซึ่งหมายความถึงทุกสิ่งที่เกิดขึ้น





หรือมีอยู่ในป่า ไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือจากการลงทุนลงแรงของมนุษย์ หากผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประสงค์จะเก็บผลปาล์มน้ำมันและกริดยางพาราที่ตนได้ปลูกลงก็จะต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการ แจ้างผู้ฟ้องคดีให้ยื่นคำขออนุญาตเก็บหาของป่า (ผลปาล์มน้ำมัน) พร้อมทั้งเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า จึงเป็นการใช้อำนาจตามข้อ (๒) ของเงื่อนไขแนบท้ายหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เล่มที่ ๔๔ ฉบับที่ ๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ ประกอบกับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสร้างความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจรับฟังได้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำพันธุ์ปาล์มน้ำมันจากประเทศมาเลเซียมาปลูก มิได้เป็นนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์ การเกษตรแต่อย่างใด ดังนั้น ผลปาล์มน้ำมันที่ได้ก็ยังมีลักษณะเป็นของป่าตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันอยู่นั่นเอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งการในฐานะผู้อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ โดยอาศัยอำนาจตามเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าในเขตสงวนแห่งชาติ พร้อมทั้งให้ชำระค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๐๗ (พ.ศ.๒๕๒๔) ๑ และกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒๒๑ (พ.ศ.๒๕๓๑) ๑ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การทำสวนปาล์มและผลผลิตของปาล์มไม่เป็นนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์การเกษตรที่จะอยู่ในช้อยยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตเก็บของป่า ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๐๗ (พ.ศ.๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ว่าด้วยการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เป็นการวินิจฉัยตามเอกสารโดยมิได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เนื่องจากการขอเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี เป็นการขออนุญาตเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ซึ่งเป็นป่าที่ไม่มีผลผลิตใดๆ เกิดขึ้น รัฐบาลจึงมีนโยบาย ส่งเสริมโดยมีการให้เงินอุดหนุนในการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพป่า ผู้ฟ้องคดีจึงได้ขออนุญาตใช้และทำประโยชน์ โดยการทำสวนปาล์มและผลผลิตของปาล์มอันเป็นนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์การเกษตร และการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิในการชำระค่าธรรมเนียมการอนุญาตเข้าใช้ที่ดินป่าสงวนดังกล่าวในอัตราที่ต่ำคือ ไร่ละ ๑.๖๖ บาท ต่อปีนั้น เนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้นเห็นถึงความเสี่ยงและความจำเป็นในการส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปทำประโยชน์ในเขตป่าเสื่อมโทรม และพื้นที่เสี่ยงที่ทางราชการไม่สามารถเข้าถึงได้ นอกจากนี้ สิทธิการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ อนุญาตภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ หาใช่เป็นการตกลงทำสัญญาเช่าทรัพย์สินกับผู้ฟ้องคดี ให้ใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด แต่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ฟ้องคดีที่ปราศจากข้อกำหนด เป็นข้อชักจูงให้เอกชน

๑๙๔

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า





เข้าไปพัฒนา สร้างความเจริญ สร้างสภาพแวดล้อม และเพื่อปลูกป่าให้สมบูรณ์อันเป็นนโยบายของรัฐ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องขออนุญาต เก็บหาของป่า ตามมาตรา ๑๕ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และไม่ต้องชำระเงินค่าภาคหลวง และค่าบำรุงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น โดยเห็นว่า ประเด็นแห่งคดีเกิดจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งพิจารณาให้ ความเห็นทางกฎหมายคำว่า ของป่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่าไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือจากการลงทุนลงแรงของมนุษย์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าลงทุนลงแรงปลูกปาล์มน้ำมันในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงเป็นการลงทุนลงแรงของมนุษย์ ซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า ของป่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจัดเก็บ ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า เป็นคำสั่งชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้ทำนิติสัมพันธ์กับ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจริง จึงต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๑.๑๐๗ (พ.ศ.๒๕๒๔) ฯ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ เงินค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าดังกล่าว แม้จะออกใช้ภายหลังจากการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้พื้นที่แล้วก็ตาม ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎกระทรวง เมื่อได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ปฏิบัติตาม เนื่องจากมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติตาม เงื่อนไขการอนุญาต ดังนั้น คำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสั่งให้ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ รวมทั้งค่าภาคหลวงและค่าบำรุงรักษาป่า จึงเป็นคำสั่ง ที่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ข้อเท็จจริงแห่งสภาพพื้นที่และนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์ การเกษตรใหม่เกี่ยวกับต้นพันธุ์ปาล์มว่า เดิมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ สภาพเป็นป่าสงวน เสื่อมโทรม ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากปัจจุบันที่ดินใกล้เคียงกับที่อนุญาตของผู้ฟ้องคดียังคงมีต้นปาล์ม ของชาวบ้านอยู่ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าเป็นการทำและสร้างนวัตกรรมใหม่ทางวิทยาศาสตร์การเกษตรนำมา พื้นที่ในท้องที่ที่อนุญาต ไม่เป็นจริง จึงไม่ได้รับยกเว้นการเสียค่าภาคหลวง ทั้งการได้รับอนุญาตระหว่าง ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่เป็นการเช่าทรัพย์สินตามมาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด กฎกระทรวงที่ออกมาให้จัดเก็บค่าภาคหลวงไม่ได้เป็นกฎหมายที่มีผล ย้อนหลังให้เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี แต่เป็นการออกโดยอาศัยกฎหมายตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในคดีนี้ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตาม คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ โดยได้รับฟังสรุป ข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

๑๙๕

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า





ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปรับและป่าสลุย ท้องที่อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ จำนวนเนื้อที่ประมาณ ๒๑,๕๖๒ ไร่ เพื่อปลูกสวนปาล์มน้ำมันมีกำหนดระยะเวลา ๓๐ ปี ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เล่มที่ ๔๔ ฉบับที่ ๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ โดยได้รับอนุญาตถึงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขแนบท้ายหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว โดยข้อ (๒) ของเงื่อนไขแนบท้ายหนังสืออนุญาตฯ ระบุว่า ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ตลอดจนกฎกระทรวง ข้อกำหนด ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขซึ่งออกตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งที่ใช้อยู่ในขณะนี้ และที่จะประกาศใช้บังคับต่อไป ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๖๐๑/๒๓๖ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๖ ตอบข้อหารือของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายกรณีเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ คำว่า ของป่า หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่าซึ่งหมายความถึงทุกสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า ไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือจากการลงทุนลงแรงของมนุษย์ ซึ่งต่างจากคำว่า ของป่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่หมายความว่า จะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นในป่าตามธรรมชาติ เท่านั้น และหากผู้รับอนุญาตมาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ประสงค์จะเก็บผลปาล์มน้ำมันและกรีดยางพาราที่ตนได้ปลูกขึ้น ก็จะต้องขออนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๒๑ (พ.ศ.๒๕๓๑) ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๔.๕/๑๑๒๙๒ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ชพ ๐๐๑๑/๒๑๖๕๑ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ ขอให้ทบทุนการให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้เสียเงินในการปรับปรุงพัฒนาพื้นที่ค่าธรรมเนียมการอนุญาต และค่าภาษีบำรุงท้องที่ เป็นจำนวนมากแล้ว ตลอดจนการบำรุงรักษาสวนปาล์มน้ำมันก็ดำเนินการด้วยทุนทรัพย์ของผู้ฟ้องคดี ผลปาล์มน้ำมันที่ได้หาใช่เป็นการเก็บหาของป่าไม่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ชพ ๐๐๑๑/๒๒๙๒๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจในการพิจารณายกเลิกเรื่องตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี และยืนยันให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า (ปาล์มน้ำมัน) ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ พร้อมนี้ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้หารือเรื่องดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ จังหวัดชุมพร ที่ ชพ ๐๐๑๑/๒๓๐๐๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตอบยืนยันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือกรมป่าไม้ ที่ กษ ๐๗๐๔.๕/๒๔๔๘๗ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ชพ ๐๐๑๑/๕๕๗๓ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงผู้ฟ้องคดีให้ไปติดต่อขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า (ผลปาล์มน้ำมัน) โดยอ้างอิงหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๔.๕/๒๔๔๘๗

๑๙๖

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า





ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากหากผู้ฟ้องคดี ทราบว่าจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าพร้อมทั้งชำระค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า ซึ่งมีอัตราค่อนข้างสูงด้วยแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็อาจจะไม่ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และ ลงทุนปลูกปาล์มน้ำมัน อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ของป่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่า เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่า เมื่อได้รับคำขอ อนุญาตเก็บหาของป่า ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบว่าสภาพป่าเป็นอย่างไร หากอนุญาตแล้ว จะเกิดผลเสียหายกับสภาพป่ามากน้อยเพียงใด แต่พื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์นั้นเป็น พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม อีกทั้งพันธุ์ปาล์มน้ำมันที่ปลูกเป็นพันธุ์ที่ได้รับการพัฒนาจากนักวิชาการประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียเป็นเวลาช้านาน ถือเป็นนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์การเกษตร ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ซึ่งต่อมาเรื่องร้องทุกข์นี้ ได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คดีนี้เป็นคดีตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ หรือไม่และอยู่ในเงื่อนไขที่ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้เดิมเป็นเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ กฤษฎีกาผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องดังกล่าวไว้เป็นเรื่องร้องทุกข์รับที่ ๓๑๔/๒๕๔๓ แล้ว ต่อมา ศาลปกครองกลาง ได้รับโอนเรื่องร้องทุกข์นั้นไว้เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗๔๓/๒๕๔๔ จึงถือได้ว่าเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาและได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง กลางตามนัยมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้ต้องพิจารณาก่อนว่าคดีที่โอนมาเป็นคดีตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือไม่ หากเป็นคดีตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ให้พิจารณาพิพากษาต่อไป และในการดำเนิน กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่โอนมาดังกล่าว ยังได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษา คดีไว้ในข้อ ๖ วรรคหนึ่ง และข้อ ๗ วรรคสองแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๔๔ ว่า ให้องค์คณะในศาลปกครองที่ได้รับโอนคดีตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม เป็นผู้พิจารณาว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ และให้มีอำนาจที่จะงดเว้นกระบวนการ พิพากษาใดเพราะเหตุที่ได้มีการดำเนินการมาแล้ว โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย นอกจากนี้ ข้อ ๙ แห่งระเบียบดังกล่าว ยังกำหนดให้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณา





คดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ มาใช้บังคับกับการดำเนินกระบวนพิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้โดยอนุโลมด้วย ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติป่ารับร่อ และป่าสลุย อำเภอกำแพงแสน จังหวัดชุมพร เพื่อปลูกสร้างสวนปาล์มน้ำมัน มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ ปี ตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ ถึงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ เมื่อราวปี พ.ศ.๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการจัดเก็บผลปาล์มน้ำมันผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ โดยต้องชำระเงินค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การปลูกสร้างสวนปาล์มดังกล่าวผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธิเก็บผลปาล์มได้ ประกอบกับผลปาล์มเป็นนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์การเกษตร ไม่ใช่ของป่าตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตเก็บหาของป่า พร้อมทั้งต้องชำระเงินค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ แต่การจะพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น ยังจะต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าเข้าเงื่อนไขในการร้องทุกข์หรือไม่ กรณีจึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกามาประกอบการพิจารณาด้วย โดยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่าเรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณา ฯลฯ (๗) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๒๓ กล่าวคือ การยื่นคำร้องทุกข์ต้องกระทำการภายในกำหนด เก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ ฯลฯ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ป่ารับร่อ และป่าสลุย อำเภอกำแพงแสน จังหวัดชุมพร เพื่อปลูกสร้างสวนปาล์มน้ำมัน มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ ถึงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๗๐๔.๕/๑๑๒๙๒ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ของป่าตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หมายรวมถึง สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในป่าไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือจากการลงทุนลงแรงของมนุษย์ จึงให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตเข้าทำสวนปาล์มยื่นคำขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า พร้อมทั้งต้องชำระเงินค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ตามหนังสือจังหวัดชุมพร ด่วนที่สุด ชพ ๐๐๑๑/๒๑๖๕๑ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าว โดยเห็นว่าการทำสวนปาล์มของผู้ฟ้องคดีมิใช่ความหมายของคำว่า ของป่าตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และหากผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะต้องดำเนินการขออนุญาตเก็บผลปาล์มและต้องชำระเงินค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า แล้วคงไม่เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทบทวนคำสั่งดังกล่าวตามหนังสือของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาจึงได้เสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาพร้อมแจ้งยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ตามหนังสือ ที่ ชพ ๐๐๑๑/๒๓๐๐๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑





ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๔.๕/๒๔๔๔๗ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ แจงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันให้มีการปฏิบัติ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาดังกล่าว พร้อมทั้งทวงถามให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ส่วนที่สุด ชพ ๐๐๑๑/๕๕๗๓ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้อง คดีทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ฉบับดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำเรื่องมาร้องทุกข์ต่อคณะ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จึงเกินกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการร้องทุกข์เป็นกรณีต้องห้ามมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๐(๗) ประกอบ กับมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ และแม้ต่อมาคดีนี้จะได้ โอนมายังศาลปกครองกลางตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องที่ไม่เข้าเงื่อนไขการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน คดีนี้จึงเป็นคดีที่ศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในเนื้อหาแห่งคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผลพิพากษา

นายเกษม คมสันต์ธรรม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายจรูญ หัตถกรรม
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายธงชัย ลำดับวงศ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสงศักดิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายปรีชา ชวลิตธำรง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายประวิทย์ เอื่อนรินทร์

๑๙๙

คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอนุญาตไม้และของป่า



