

อบต.ดงนกเหล็ก
เลขรับที่ 1470
วันที่ 28/9/64
เวลา



ที่ พช ๐๐๒๓.๗/ว ๒๓๐๒

ที่ว่าการอำเภอเมืองเพชรบูรณ์
ถนนสระบุรี - หล่มสัก พช ๖๓/๐๐๐

๒๐1 กันยายน ๒๕๖๔

นางอภิสร่า ปรางแก้ว

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตแผ้วถางตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔

(นางอภิสร่า ปรางแก้ว)
หัวหน้าสำนักปลัด

เรียน นายกเทศมนตรีตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่ง

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ ค่วนที่สุด ที่ พช ๐๐๒๓.๔/ว ๕๓๐๓
ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๔ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยจังหวัดเพชรบูรณ์ได้รับแจ้งจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ได้รับการสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปดำเนินการอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในเขตพื้นที่ป่าไม้ เช่น การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน การปรับปรุงซ่อมแซมถนนสาธารณประโยชน์ และการดำเนินการอื่นๆ ในเขตพื้นที่ป่า เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ หรือไม่

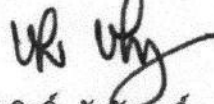
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๔ เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ กรณีการขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปาง และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม สรุปได้ว่าการดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพหรือหมดสิ้นไป การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม จึงไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔

ดังนั้น..

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำแนวทางดำเนินการ ชูคอกแม่น้ำลำคลองที่ต้นเขินในเขตป่า ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่น เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนการก่อสร้าง ระบบประปา การก่อสร้างอาคารเรียน และการดำเนินการอื่นๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน รายละเอียดปรากฏตาม เอกสารที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายชัยสิทธิ์ ชัยสัมฤทธิ์ผล)

นายอำเภอเมืองเพชรบูรณ์

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

โทร. / โทรสาร ๐-๕๖๓/๑-๒๘๔๔



ที่ว่าการอำเภอเมืองเพชรบูรณ์
เลขที่รับ ๒๙๙๐
วันที่ ๒๗ ก.ย. ๖๕

ที่ พช ๐๐๒๓.๔/ว ๕๓๐๗

ศาลากลางจังหวัดเพชรบูรณ์
ถนนสระบุรี-หล่มสัก พช ๖๗๐๐๐

๒๒ กันยายน ๒๕๖๔

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตแล้วค้างตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔
เรียน นายอำเภอ ทุกอำเภอ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ นายกเทศมนตรีเมืองเพชรบูรณ์
นายกเทศมนตรีเมืองหล่มสัก และนายกเทศมนตรีเมืองวิเชียรบุรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๗/ว ๑๙๔๔
ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๔

จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่า ได้รับการสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปดำเนินการอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในเขตพื้นที่ป่าไม้ เช่น การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ต้นเขิน การปรับปรุงซ่อมแซมถนนสาธารณะประโยชน์ และการดำเนินการอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ป่า เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการขออนุญาตแล้วค้างป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ เรื่อง การขออนุญาตแล้วค้างป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรณีการขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปาง และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม สรุปได้ว่าการดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพหรือหมดสิ้นไป การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม จึงไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองที่ต้นเขินในเขตป่า ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่น เช่น การก่อสร้างหรือปรับปรุงถนน การก่อสร้างระบบประปา การก่อสร้างอาคารเรียน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

เรียน นายอำเภอเมืองเพชรบูรณ์

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป สำหรับอำเภอขอให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เห็นความถูกต้องครบถ้วนของส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

เห็นควรแจ้งดำเนินการ

เพื่อโปรดทราบ

(นางศิริพันธ์ อึ้งแก่น)

สำนักงนส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเพชรบูรณ์

กลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบ และเรื่องร้องทุกข์

ขอแสดงความนับถือ

(นายณรงค์ศักดิ์ นงมาลัย)

รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์

นาย/นาง/นางสาว/นาง

(นายไชยสิทธิ์ ชัยสัมฤทธิ์ผล)
นายอำเภอเมืองเพชรบูรณ์

โทร. ๐-๕๖๗๒-๔๗๘๑ ต่อ ๑๐๔

๒๓ ก.ย. ๒๕๖๔

[Handwritten signature]



ศาลากลางจังหวัดเพชรบูรณ์
เลขที่รับ 23505
วันที่ ๓ ก.ย. ๒๕๖๕
เวลา

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ว ๑๕๕๕

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนมหาราชสีมา กทม ๑๐๓๐๐

๗ กันยายน ๒๕๖๕

สจ.เพชรบูรณ์
เลขที่รับ 7619
วันที่ ๓ ก.ย. ๒๕๖๕
เวลา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้อัน
พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ เรื่อง การขออนุญาต
แผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้อัน พุทธศักราช ๒๕๕๔ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับการสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินการ
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้อัน พุทธศักราช ๒๕๕๔ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปดำเนินการ
อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในเขตพื้นที่ป่าไม้อัน เช่น การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์
ที่ดินเงิน การปรับปรุงซ่อมแซมถนนสาธารณะประโยชน์ และการดำเนินการอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ป่า เพื่อแก้ไข
ปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๕๔
แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้อัน พุทธศักราช ๒๕๕๔ หรือไม่

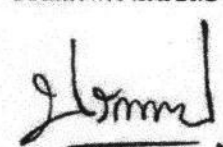
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการขออนุญาตแผ้วถางป่า
ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้อัน พุทธศักราช ๒๕๕๔ ไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้อัน พุทธศักราช ๒๕๕๔
กรณีการขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปาง และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ต๋อยขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลบ้านเอื้อม สรุปลงได้ว่า พระราชบัญญัติป่าไม้อัน พุทธศักราช ๒๕๕๔ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า "ป่า"
ไว้ในมาตรา ๔ (๑) หมายความว่า "ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน" และโดยที่มาตรา ๑
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า "ที่ดิน" หมายความว่า "พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความ
รวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า
"ที่ดิน" ดังกล่าว นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่ว ๆ ไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงดิน
ซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึงต่าง ๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า "สิทธิในที่ดิน" ไว้
โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ "กรรมสิทธิ์" และ "สิทธิครอบครอง" ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์
ในที่ดินตามมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งประมวล
กฎหมายที่ดิน หากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น บทนิยามคำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้อัน
พุทธศักราช ๒๕๕๔ จึงหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง รวมไปถึง
ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย
สำหรับการขุดลอกแหล่งน้ำที่ดินเงินอันเป็นการบำรุงแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ปัญหหรือบรรเทา
ความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ดินเงิน พ.ศ. ๒๕๔๗ จะต้องดำเนินการ

ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ นั้น 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 ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางและโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ย ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม เห็นได้ว่า การดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองดังกล่าวมีลักษณะ เป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาคหรือนบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร ที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งโดยหลักการแล้วกฎหมายไม่มุ่งประสงค์จะให้การบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งเป็นการบำรุงรักษาป่าอยู่ด้วยในตัวจะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังนั้น การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อมจึงไม่ต้องดำเนินการ ขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะหลายด้าน ซึ่งเป็นการบำรุงรักษา เพื่อแก้ไขปัญหาคหรือนบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน มิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่า ได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป และต้องดำเนินการในเขตพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ไม่รวมถึงเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) ดังนั้น เพื่อเป็น การแก้ไขปัญหาคหรือนบรรเทาความเดือดร้อนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงขอให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวทางดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองที่ต้นเงิน 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 ๐-๒๒๕๑-๔๐๓๖
ผู้ประสาน สุชาสา ๐๔๗ ๗๑๓๓ ๓๖๗๑๗

เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๓.๓/๑๓๑๓๗ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่อุตสาหกรรมในที่ดินของรัฐ สรุปได้ว่า "ป่า" หมายถึง ที่ดินที่ยังมีต้นไม้บุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย สำหรับการอุตสาหกรรมในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีการก่อสร้างแผ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ในแม่น้ำลำคลองนั้นหรือไม่ หากมีการดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าวก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้รับข้อหารือจากจังหวัดลำปาง เรื่อง การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ย โดยใช้วัสดุที่ได้จากการขุดลอกเป็นค่าจ้างเพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดกักน้ำและภัยแล้งให้แก่ราษฎรขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม อำเภอเมืองลำปาง โดยขอให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาว่าความเห็นของจังหวัดลำปางต่อกรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ กล่าวคือ การนำความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มาเป็นแนวทางพิจารณา ควรพิจารณาเฉพาะแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในเขตป่าไม้ตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ใช่หมายรวมถึงแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมาย เพราะหากมีการตีความว่าแม่น้ำเป็นป่าเนื่องจากเป็นที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว การดำเนินการในแม่น้ำลำคลองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ แล้ว แต่ถือว่ากระทำผิดกฎหมายเพราะไม่ได้ขออนุญาตตามกฎหมายป่าไม้ กรณีความเห็นดังกล่าวเป็นประเด็นเฉพาะเรื่องการอุตสาหกรรมในแม่น้ำลำคลองตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ได้หมายรวมถึงการขุดลอกแม่น้ำลำคลองตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ นอกจากนี้ จังหวัดลำปางยังเห็นว่า การอุตสาหกรรมในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าที่จะต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ เฉพาะกรณีที่มีลักษณะของการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าเท่านั้น หากไม่มีลักษณะดังกล่าว ก็ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่อย่างใด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๗/๓๗๗๗ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมที่ดินได้ให้ความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย โดยเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการขุดลอกแหล่งน้ำที่ต้นเขิน อันเป็นการป้องกันดูแลรักษาซึ่งเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า กรณีการขุดลอกแหล่งน้ำตามข้อหาหรือของจังหวัด ลำปาง เป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์ที่ต้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ใช่การแผ้วถาง เฝ้าป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า แต่เป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาคือหรือบรรเทา ความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งหรือน้ำท่วม จึงไม่เป็นกรณีตามมาตรา ๕๔ แห่ง พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และไม่ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) อย่างไรก็ตามข้อหาหรือมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหลายหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการ กฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย กรณีการขุดลอกแหล่งน้ำตามข้อหาหรือของจังหวัดลำปาง เป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ต้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ใช่เป็น การแผ้วถางป่า เฝ้าป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า แต่เป็นการบำรุงรักษา แหล่งน้ำสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาคือหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้ง และน้ำท่วม การดำเนินโครงการดังกล่าวย่อมไม่ตกอยู่ในบังคับมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และไม่ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสรีที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ นั้น ถูกต้องหรือไม่

๒. คำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสรีที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ มีขอบเขต ความหมายกว้างขวางเพียงใด และแม่น้ำลำคลองตามข้อหาหรือของจังหวัดลำปางเป็นป่า และอยู่ใน บังคับที่จะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้หรือไม่

๓. กรณีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน เนื่องจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แปลง "โคกดินแดง" บางส่วน โดยที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๐ และได้ออก นสล. เลขที่ ๓๑๘๒๒ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๙ เนื้อที่ประมาณ ๙๖ ไร่ ๔๙ ตารางวา ซึ่งการขออนุญาตใช้ที่ดิน ของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วย การเหมืองแร่และการป่าไม้ และตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ได้ให้นิยาม คำว่า "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมื่อที่ดินของรัฐแปลง "โคกดินแดง" เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดิน ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ก่อนหรือไม่ รวมถึงกรณีการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน จะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้หรือไม่

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

๕. กรณีที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองแล้ว ภายหลังยกให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมถึงกรณีที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์ เป็นผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะถือเป็น "ป่า" และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่

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

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่า กรณีที่ผู้ขอได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในพื้นที่แล้ว จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ตามนัยเรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ แต่หากเป็นกรณีผู้ขอได้ยื่นคำขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ผู้ขอก็ต้องไปยื่นขออนุญาตแล้วตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย ตามนัยเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ ดังนั้น ในกรณีมีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือประสงค์จะเข้าไปดำเนินการตูดทรายในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจึงไม่ใช่บุคคลซึ่งมิได้มีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๙ อีกแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตตูดทราย 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) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ มีขอบเขตความหมายกว้างขวางเพียงใด และแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในเขตป่าตามกฎหมายหรือที่อยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมาย เป็น "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้กำหนดคบทนิยามคำว่า "ป่า" ไว้ในมาตรา ๔ (๑) หมายความว่า "ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน" ซึ่งจากการตรวจสอบความเป็นมาในการร่างบทนิยามคำว่า "ป่า" ตามรายงานการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๓ ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาคำนิยาม "ป่า" ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อหาจุดแบ่งแยกระหว่างที่ป่ากับที่ดินทั่วไปที่มีใช้ป่า โดยประสงค์จะให้ที่ป่าครอบคลุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากในการร่างผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่า เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่า ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่ เพราะไม่ประสงค์ให้กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมาหรือมีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการในมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธินั้นไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้

โดยที่มาตรา ๑^๒ 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
 ๓๓๓ ๓๓๓

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้
 "ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย
 "สิทธิในที่ดิน" หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย
 ๓๓๓ ๓๓๓

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

กฎหมายที่ดิน หากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตาม มาตรา ๒^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว บทนิยาม คำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้ กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง รวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาคำว่า "แม่น้ำลำคลอง" อันเป็น การรวมคำ ๒ คำ คือ "แม่น้ำ" และ "คลอง" ซึ่งคำว่า "คลอง" อยู่ในความหมายของคำว่า "ที่ดิน" ตามมาตรา ๑^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนคำว่า "แม่น้ำ" นั้น แม้บทนิยามคำว่า "ที่ดิน" ตาม มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วย แต่เมื่อพิจารณาพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการให้ความหมายของคำว่า "แม่น้ำ" หมายถึง ลำน้ำใหญ่ซึ่ง เป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง ซึ่งลำน้ำนั้นอยู่ในความหมายของคำว่า "ที่ดิน" ตามมาตรา ๑ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ "แม่น้ำ" จึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน นอกจากนี้ โดยที่แม่น้ำลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือได้ว่าเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา จึงเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๘ แห่งประมวลกฎหมาย แห่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๗๖-๒๗๗/๒๕๕๕^๙ ดังนั้น "แม่น้ำลำคลอง" จึงเป็น "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ไม่ว่าแม่น้ำลำคลองนั้นจะอยู่ในเขตป่า ตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจน หรืออยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่ นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้ คำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕^{๑๐} จึงมีขอบเขต ความหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยเป็นการตีความตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการยกร่าง บทนิยามคำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

ประเด็นที่สอง การขุดลอกแหล่งน้ำที่ตื้นเขิน อันเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาระบบหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้ง และน้ำท่วม ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอก แหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗ จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๕ แห่ง

มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

๕ ปรอตุงเจอรตที่ ๑, ช้างต้น

๖ ปรอตุงเจอรตที่ ๒, ช้างต้น

๗ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

๘ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๗๖-๒๗๗/๒๕๕๕ สรุปความได้ว่า แม่น้ำลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือว่าเป็น ทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา อันถือได้ว่าเป็นทางสาธารณะหรือทางหลวงตามกฎหมาย เว้นแต่จะได้รับความว่า แม่น้ำลำคลองนั้นตื้นเขินจนสาธารณชนไม่อาจใช้เป็นทางสัญจรไปมาได้

๑๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่สุดท้ายใน ที่ดินของรัฐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๑/๑๒๑๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติป่าไม้ หรือไม้ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกแย่งการครอบครองป่าอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ และคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ของรัฐมิให้ถูกทำลาย หากจะทำการก่อสร้าง แคว้งถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า ต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการนั้น ๆ เสียก่อน โดยการกระทำใดจะเข้าลักษณะเป็นการทำลายป่าที่จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ นั้นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งโดยหลักแล้วต้องเป็นการกระทำที่ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีการขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่คู่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อมแล้ว เห็นได้ว่าการดำเนินการขุดลอกแม่น้ำลำคลองดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ต้นเงิน พ.ศ. ๒๕๔๗ อันมีลักษณะเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาคหรือนบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งโดยหลักการแล้วกฎหมายไม่มุ่งประสงค์จะให้การบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งเป็นการบำรุงรักษาป่าอยู่ด้วยในตัวจะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ดังนั้น การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่คู่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อม จึงไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม กรณีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แปลง “โคกดินแดง” ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ก่อนหรือไม่ รวมถึงกรณีการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า ที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณประโยชน์ซึ่งยังมีได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะขอใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๙^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด

^๓มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แคว้งถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง
^๓มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า
 (๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่ดิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

ตามมาตรา ๑๒^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ในความหมายของคำว่า "ป่า" ตามมาตรา ๔ (๑)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๓} ที่ดินดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือผู้ซึ่งได้รับสัมปทานในที่ดินของรัฐ จะต้องขออนุญาตแล้วแต่ป่าตามมาตรา ๕๔^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๕} นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ที่ได้เคยให้ไว้ในเรื่องเสรีที่ ๒๐๓/๒๕๓๖^{๑๖} ดังนั้น กรณีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกรณีการขอสัมปทานในที่ดินของรัฐซึ่งยังมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ด้วย

ประเด็นที่สี่และประเด็นที่ห้า กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ทบวงการเมืองขอถอนสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๗} หรือไม่ เมื่อถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์แล้ว จะถือว่าทบวงการเมืองนั้นเป็นบุคคลผู้ได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และหากต้องก่อสร้างหรือกระทำการใดในที่ดินนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๘} หรือไม่ และกรณีที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองแล้ว ภายหลังยกให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมถึงกรณีที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ^{๑๙} จะถือเป็น "ป่า" และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้^{๒๐} หรือไม่ นั้น เนื่องจากยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาในการหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นควรไม่วินิจฉัยในสองประเด็นนี้

ประเด็นที่หก ในกรณีมีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือประสงค์จะเข้าไปดำเนินการตุตถกรายในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๒๑} และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงไม่ใช่บุคคลซึ่งมิได้มีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐตามนัยมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องดำเนินการขอ

^{๑๑} มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๔} บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๒๐๑/๔๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการเช่าหรือเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ต้องขออนุญาตแล้วแต่ป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เนื่องจากการได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะให้ประกอบเกษตรกรรมย่อมต้องมีการแล้วแต่ป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ด้วย แต่การตัดฟันหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๕} เนื่องจากเป็นมาตรการที่เข้มงวดเพื่อที่จะสงวนรักษาไม้หรือของป่าหายากและไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "เกษตรกรรม" แต่อย่างใด ส่วนผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากไม่ใช้การได้รับอนุญาตเพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรมแล้วจะต้องขออนุญาตแล้วแต่ป่าตามมาตรา ๕๔ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น ๆ และต้องขออนุญาตตัดฟันไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๑๖} ก่อน

อนุญาตตามมาตรา ๙ อีกแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตอุตสาหกรรม โดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ กรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร ในประเด็นนี้ เห็นว่า มาตรา ๙^{๓๓} 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^{๓๔} สรุปได้ว่า "พื้นที่โครงการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานเป็นป่าที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลาน พื้นที่ดำเนินการก่อสร้างจึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ตามข้อยกเว้นในมาตรา ๙ ดังนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้าง จึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ และไม่ต้องเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด"

อย่างไรก็ดี การจะนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ มาปรับใช้กับกรณีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในทุกรณี หรือ ประสงค์จะเข้าไปดำเนินการอุตสาหกรรมในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๓๕} และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐ และไม่ต้องมาดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตอุตสาหกรรม ดังกล่าวไม่น่าจะถูกต้อง การจะนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ มาเทียบเคียงจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เพราะการที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ตามมาตรา ๕๔^{๓๖} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้^{๓๗} มิได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐเสมอไป โดยหากเป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง แล้ววางเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า เพียงแต่ทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิเข้าก่อสร้าง แล้ววางเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าได้โดยไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เท่านั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐแก่ผู้ได้รับอนุญาตอันจะทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิแสดงเจตนายึดถือที่ดินของรัฐเพื่อตนเองหรือผู้อื่นได้ แต่หากเป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตให้เข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น กรณีนี้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิ

^{๓๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๓๔}บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานจะต้องขออนุญาตปรับปรุงที่ดินและเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินของรัฐหรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๘๘ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๓๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

ครอบครองในที่ดินของรัฐ จึงไม่ต้องมาดำเนินการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงกรณีการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ เป็นกรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานโดยเฉพาะ จึงถือว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐ จึงเข้าข้อยกเว้นไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา 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 ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า "ป่า" โดยกำหนดความหมายไว้อย่างชัดเจนว่าหมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่อาจตีความคำว่า "ป่า" ให้แตกต่างหรือขยายความไปจากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการร่างบทนิยามคำว่า "ป่า" ได้ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใด ๆ ที่ไม่มีสภาพเป็น "ป่า" ตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น "ป่า" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่จะต้องมายื่นขออนุญาตแล้วทางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและกรมป่าไม้ให้เร่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า "ป่า" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ให้มีความหมายที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและสภาพพื้นที่ความเป็น "ป่า" ในปัจจุบันโดยด่วนต่อไป

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๘