

บันทึก

เรื่อง การก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๗๑๑/๙๒๗๔ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีข้อเท็จจริงว่า กรมป่าไม้ได้รับแจ้งจากจังหวัดสุราษฎร์ธานีว่า บริษัทอิตาเลียนไทย จำกัด ผู้รับเหมาก่อสร้างทางของกรมทางหลวงสายพุนพิน - เวียงสระ ได้ทำการก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าบ้านนา - ท่าเรือ เป็นเหตุให้ต้นไม้ในสวนป่าที่กรมป่าไม้ปลูกไว้ได้รับความเสียหาย คิดเป็นเงิน ๒๕๒,๐๐๐ บาท กรมป่าไม้จึงเรียกร้องค่าเสียหายจากกรมทางหลวง แต่กรมทางหลวงโต้แย้งว่า ในการดำเนินการก่อสร้างทางหลวงโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงนั้น กรมทางหลวงไม่ควรจะต้องจ่ายค่าเสียหายอย่างใด และในการก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง กรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือขนย้ายทรัพย์สินดำเนินการสร้างทางและดำเนินกิจการอื่นใดเกี่ยวกับการสร้างทางได้โดยไม่ต้องขออนุญาต เพราะเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ และกรมทางหลวงได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติรวม ๓ กรณี คือ

๑. สำหรับทางหลวงที่ไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงกรมทางหลวงเห็นว่า กรมทางหลวงต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และตามข้อตกลงเกี่ยวกับการสงวน การตัดฟันไม้ในแนวเขตทางและในที่ดินของกรมทางหลวง พ.ศ. ๒๕๑๑

๒. สำหรับทางหลวงที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงแล้ว การดำเนินการหรือกรณีต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งกรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการมีอำนาจเข้าดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์ตามข้อ ๖๕ และข้อ ๗๙ ดังนั้นกรมทางหลวงจึงไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เช่น บางกรณีต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าเป็นต้น

๓. สำหรับทางหลวงที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงและได้ประกาศกำหนดให้เป็นทางหลวงที่มีความจำเป็นก่อสร้างโดยเร่งด่วน กรมทางหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ มีอำนาจเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สินและดำเนินการสร้างทางหลวงหรือดำเนินกิจการอื่นใดเกี่ยวกับการสร้างทางหลวงตามข้อ ๖๖ และข้อ ๗๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่

๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ จึงเป็นกรณีที่ไม่ต้องขออนุญาต แต่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เช่น ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เป็นต้น

กรมป่าไม้ได้พิจารณาประเด็นที่กรมทางหลวงยกขึ้นโต้แย้งดังกล่าวแล้วเห็นว่า ตามความเห็นของกรมทางหลวง กรณีที่ ๑ นั้น เป็นการถูกต้องแล้ว ส่วนกรณีที่ ๒ และกรณีที่ ๓ กรมป่าไม้มีความเห็นว่า ถึงแม้จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าใดก็ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ก็ยังคงใช้บังคับได้อยู่ ฉะนั้น การที่จะเข้าทำประโยชน์เพื่อก่อสร้างทางหลวงตัดผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็ย่อมจะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และต้องชำระค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตด้วย จึงจะเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การสร้างทางหลวงสาย พุนพิน - เวียงสระของกรมทางหลวง (แนวทางหลวงสายดังกล่าวได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด แนวเขตทางหลวงไว้แล้วเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๓ แต่กรมทางหลวงไม่ได้แจ้งให้กรมป่าไม้ทราบ) ตัดผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าบ้านนา - ท่าเรือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี กรมทางหลวงจึงจะต้องดำเนินการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าว และกรณีที่บริษัทอิตาเลียนไทย จำกัด ผู้รับเหมาก่อสร้างทางสายดังกล่าวของกรมทางหลวง ได้ทำลายต้นไม้ในสวนป่าที่กรมป่าไม้ปลูกไว้เสียหาย(อยู่ในแปลงที่ปลูกในปี พ.ศ.๒๕๑๓, พ.ศ. ๒๕๑๔, และ พ.ศ.๒๕๑๕) กรมป่าไม้ย่อมมีสิทธิได้รับค่าเสียหาย ค่าทดแทน ตามประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ข้อ ๖๗ ข้อ ๖๘ ข้อ ๗๔ ข้อ ๗๕ และข้อ ๗๙ กรมป่าไม้จึงขอหารือ คณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ในการก่อสร้างทางหลวงโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะมีผล ทำให้สภาพป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดโดยกฎกระทรวงหมดสภาพความเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ต้องออกกฎกระทรวงเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในแนวทางหลวงนั้นหรือไม่ และหากทางหลวงกรณีนี้กลายเป็นทางหลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วจะต้องขออนุญาตการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หรือไม่อย่างไร

๒. พระราชกฤษฎีกามีค่าบังคับทางกฎหมายเหนือกว่ากฎกระทรวงหรือไม่

๓. ขอให้พิจารณาความเห็นของกรมทางหลวงและของกรมป่าไม้ในเรื่องนี้เพื่อให้ได้ข้อยุติที่ถูกต้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้ว ได้ข้อเท็จจริงว่ากรณีที่เป็นปัญหานี้กรมป่าไม้เคยขอให้กรมอัยการพิจารณาแล้ว กรมอัยการแจ้งว่าหากในการก่อสร้างทางหลวงผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นเหตุให้ต้นไม้ในสวนป่าที่กรมป่าไม้ปลูกไว้ได้รับความเสียหาย กรมป่าไม้ย่อมมีสิทธิได้รับค่าเสียหาย ค่าทดแทน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ข้อ ๖๗ ข้อ ๖๘ ข้อ

๗๔ ข้อ ๗๘ และข้อ ๗๙ โดยเฉพาะกรณีนี้กรมทางหลวงได้ตกลงยินยอมชำระค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเงิน ๒๕๒,๐๐๐ บาท ให้แก่กรมป่าไม้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า สำหรับปัญหานี้ไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปคงมีปัญหาค่าเสียหายที่จะต้องวินิจฉัยตามความประสงค์ของกรมป่าไม้อีก ๓ ข้อ คือ

๑. ปัญหาที่ว่า ในการก่อสร้างทางหลวงโดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงจะมีผลทำให้การเป็นป่าสงวนแห่งชาติหมดสภาพลงโดยไม่ต้องออกกฎกระทรวงเพิกถอนสภาพป่าหรือไม่ นั้น ข้อนี้เห็นว่า มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง ส่วนการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้กรมทางหลวงมีอำนาจดำเนินการสร้างทางหลวงสายใดสายหนึ่งตามที่กำหนดโดยเฉพาะเท่านั้น มิได้หมายความว่า เมื่อได้กำหนดแนวทางหลวงแล้ว จะเป็นการขยายอำนาจครอบคลุมถึงการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติไปด้วย ฉะนั้น การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติจึงต้องกระทำโดยการออกกฎกระทรวงตามที่กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติได้บัญญัติไว้ พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงไม่มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติแต่อย่างใด

ส่วนประเด็นที่ว่าหากทางหลวงนี้กลายเป็นทางหลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จะต้องขออนุญาตการเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตนั้น ย่อมหมายถึง การอนุญาตให้บุคคลเข้าไปทำประโยชน์ เช่น การใช้ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อทำมาหาเลี้ยงชีพหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวโดยมีเงื่อนไข แต่การสร้างทางหลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นมิใช่การเข้าทำประโยชน์หรือการอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ประการใด เพราะการสร้างทางหลวงนั้นมีลักษณะเป็นการถาวรและมีใช่เป็นการเข้าทำประโยชน์ในความหมายดังกล่าว กรมทางหลวงจึงไม่อาจขออนุญาตสร้างทางหลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ จะต้อง

^๑มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

^๒มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต

ถ้าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามวรรคหนึ่งเป็นการอนุญาตแก่บุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการใด ๆ เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ หรือให้ชุดดินขาวหรือทำการกระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้รับอนุญาตนั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่าและไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหินแล้วแต่กรณี

ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนสภาพป่าบริเวณนั้นเสียก่อนกรมทางหลวงจึงจะเข้าไปดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงได้

๒. ปัญหาที่ว่า พระราชกฤษฎีกามีค่าบังคับทางกฎหมายเหนือกว่ากฎกระทรวงหรือไม่นั้น เห็นว่า ข้อนี้จะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป สำหรับกรณีที่เป็นปัญหานี้ ไม่อาจถือได้ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงมีค่าบังคับเหนือกว่ากฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ เพราะต่างก็เป็นพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยกฎหมายคนละฉบับและมีวัตถุประสงค์ต่างกัน

๓. สำหรับข้อที่ขอความเห็นเพื่อให้ได้ข้อยุติที่ถูกต้องนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาในปัญหาทางกฎหมายตามลำดับขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ในกรณีที่กรมทางหลวงประสงค์จะก่อสร้างทางหลวง ซึ่งจะต้องผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว หากกรมทางหลวงได้ร่วมมือกับกรมป่าไม้ พิจารณาข้อเท็จจริงรวมทั้งการแก้ไขอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นก่อนดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง ก็จะเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติสมดังเจตนารมณ์ที่กรมป่าไม้ได้ขอความเห็นไป และแม้แต่ในขั้นดำเนินการก่อสร้างทางหลวงก็ตาม การประสานงานระหว่างกรมทางหลวงและกรมป่าไม้ ก็ย่อมจะเป็นทางป้องกันมิให้ผู้รับเหมาก่อสร้างทางหลวงทำลายป่าโดยเกินความจำเป็นหรือฉวยโอกาสโดยมิชอบได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๓