

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การส่งเอกสารหลักฐานในการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
ขององค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญ

องค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญ ได้มีหนังสือ ที่ ชพ ๗๑๗๐๑/๔๗๘ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญ จังหวัดชุมพร ได้ขอใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าสลุย – รับร่อ ตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ต่อมาสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดชุมพร ได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญส่งเอกสารรายงานเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ประโยชน์ (กรณีพื้นที่มากกว่า ๒๐ ไร่) โดยต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าสังกัดระดับกระทรวงหรือผู้บัญชาการเหล่าทัพด้วย แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยรัฐมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการเท่านั้น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญจึงมีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระไม่ได้อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงหรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ จึงไม่ต้องมีเอกสารรายงานเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ประโยชน์ พร้อมทั้งความเห็นชอบจากเจ้าสังกัดระดับกระทรวงหรือผู้บัญชาการเหล่าทัพแต่อย่างใด และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญจึงขอหารือว่าความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญแล้ว เห็นว่า แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่ง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๐๐ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเป็นหลักการไว้ในมาตรา ๒๘๒^๒ มาตรา ๒๘๓^๓ และมาตรา ๒๘๔^๔ ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ แต่หลักการดังกล่าวมิได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระโดยไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานใดโดยสิ้นเชิง ตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานตามที่มีกฎหมายบัญญัติ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพียงแต่การกำกับดูแลดังกล่าวต้องมีเพียงเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้นายอำเภอและกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม^๖ ในการที่องค์การบริหารส่วนตำบลตำบลหนึ่งจะเจริญประสงค์จะใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลตามกฎหมายของกรมป่าไม้ องค์การบริหารส่วนตำบลตำบลหนึ่งเจริญจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับอยู่ อันได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวน

^๒มาตรา ๔๓ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

^๓มาตรา ๒๘๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

^๔มาตรา ๒๘๓ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

^๕มาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙๑ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๓ ทวิ^๑ และระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดว่าส่วนราชการหรือองค์การของรัฐที่ประสงค์จะขอใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมากกว่า ๒๐ ไร่ จะต้องแนบหลักฐานเกี่ยวกับรายงานเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งได้รับความเห็นชอบจากเจ้าสังกัดระดับกระทรวงหรือผู้บัญชาการเหล่าทัพด้วย ซึ่งระเบียบดังกล่าวอาจแยกได้เป็นสองส่วน คือส่วนที่ว่าด้วยหลักฐานเกี่ยวกับรายงานเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และอีกส่วนหนึ่งว่าด้วยความเห็นชอบจากเจ้าสังกัดระดับกระทรวงหรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ สำหรับในส่วนแรกนั้นถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญไม่สามารถหาหลักฐานเกี่ยวกับรายงานเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ กรมป่าไม้ย่อมไม่สามารถอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญประสงค์ได้ สำหรับในส่วนที่สองนั้นแม้ว่าโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีได้มีเจ้าสังกัดระดับกระทรวงหรือผู้บัญชาการเหล่าทัพ แต่ในฐานะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญก็อาจขอให้นายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลหรือกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นกระทรวงที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งปวง ให้ความเห็นชอบแทนกระทรวงเจ้าสังกัดได้ ทั้งนี้ เพื่อประกอบในการพิจารณาของกรมป่าไม้ที่จะเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญได้หนักแน่นยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามหากองค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญมั่นใจว่าโดยลำพังหลักฐานที่ตนนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้มีความหนักแน่นเพียงพอ โดยไม่ประสงค์จะได้รับการสนับสนุนจากนายอำเภอหรือกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลให้ต้องเข้ามาให้ความเห็นชอบก็ย่อมทำได้แต่กรมป่าไม้ก็ย่อมมีสิทธิและอำนาจในการพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นตามดุลพินิจของตนตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย

^๑มาตรา ๑๓ ทวิ ในกรณีที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และในบริเวณดังกล่าวมิให้นำมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือองค์การนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าที่ดินในบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์มีแนวเขตทับที่ดินซึ่งบุคคลได้รับประโยชน์ตามมาตรา ๑๔ อยู่แล้ว ให้การรับประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวัน นับแต่วันที่ประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๘