เรื่องเสร็จที่ ๒๐๔๕/๒๕๕๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบริหารจัดการที่ดินทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ที่ทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๙.๒๐๓/๑๒๙๒๔ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้รับรายงานจากสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๖ (สงขลา) หารือกรณีข้อขัดแย้งในการบริหารจัดการที่ดินทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง โดยเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยมีพื้นที่บางส่วนทับซ้อนกับที่สาธารณประโยชน์ “ทะเลน้อยสาธารณประโยชน์” เทศบาลตำบลทะเลน้อยได้ทำการถมดินกำจัดวัชพืชในที่ดินนี้หลายคราวโดยมิได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอ้างเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยจึงได้แจ้งความดำเนินคดีกับเทศบาลตำบลทะเลน้อย รวม ๕ คดี ขณะที่เทศบาลตำบลทะเลน้อยได้กล่าวหาเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยและศูนย์ศึกษาธรรมชาติและสัตว์ป่าทะเลน้อยครอบครองที่ดินและก่อสร้างอาคารรุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ ในการนี้ จังหวัดพัทลุงได้มีคำสั่ง ที่ ๒๖๖๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินแปลง “ทะเลน้อยสาธารณประโยชน์” โดยที่ประชุมคณะทำงานฯ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ได้พิจารณาการแก้ไขปัญหาตามแนวทางในหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๐.๑/๒๗๓๐๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ที่มีความเห็นว่าทะเลน้อยสาธารณประโยชน์เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน การก่อสร้างอาคาร สำนักงาน บ้านพัก และสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ในที่ดินทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ไม่ใช่การดำเนินการเท่าที่จำเป็นและสมควรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ และการก่อสร้างนั้นหากมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้แจ้งที่ประชุมทราบว่า การก่อสร้างอาคารสำนักงาน และบ้านพักเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ ตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๒ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมคณะทำงานฯ ได้มีมติ ๒ ข้อ คือ

๑. ให้เพิกถอนที่ดินทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ในส่วนที่ราชการบุกรุก โดยให้เทศบาลตำบลทะเลน้อยและเทศบาลตำบลพนางตุง ขอใช้ประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๗/ ๘๓๗ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. ให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย และศูนย์ศึกษาธรรมชาติและสัตว์ป่าทะเลน้อย ขออนุญาตใช้ที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเฉพาะในส่วนของอาคาร บ้านพัก เนื่องจากเป็นการก่อสร้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ต่อมาจังหวัดพัทลุงมีหนังสือ ที่ พท ๐๐๒๐/ว.๘๘๐ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗ แจ้งให้ส่วนราชการที่ใช้ที่ดินทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ ยื่นคำขอถอนสภาพและขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ อีกทั้งได้เกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อยและพวกได้รื้อถอนเคลื่อนย้ายป้อมยามของศูนย์ศึกษาธรรมชาติและสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยอ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พร้อมร้องทุกข์กล่าวโทษหัวหน้าศูนย์ศึกษาธรรมชาติและสัตว์ป่าทะเลน้อยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และนายกเทศมนตรีตำบลพนางตุงได้แจ้งความดำเนินคดีหัวหน้าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ว่าก่อสร้างอาคารบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ทะเลน้อย ทั้งนี้ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยได้แจ้งความดำเนินคดีนายกเทศมนตรีตำบลทะเลน้อย จำนวน ๕ คดี และนายกเทศมนตรีตำบลพนางตุง จำนวน ๑ คดี ในความผิดเกี่ยวกับการถมดิน ขุดดิน และสร้างอาคารในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยโดยไม่ได้รับอนุญาต

กรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้จัดประชุมผู้เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาข้อหารือของสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๖ (สงขลา) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ที่ดินทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ส่วนที่ทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่กำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าเป็นการเฉพาะ การดำเนินการใด ๆ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย และศูนย์ศึกษาธรรมชาติและสัตว์ป่าทะเลน้อยทำการก่อสร้างอาคาร บ้านพักในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ เป็นการดำเนินการที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นประโยชน์ในด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และสนับสนุนภารกิจของกรมอุทยานแห่งชาติฯ โดยดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๔ (๑) ที่กำหนดให้การปลูกหรือก่อสร้างสำนักงาน สถานที่ปฏิบัติงาน สถานที่พักอาศัย สถานศึกษาหรือให้ความรู้แก่ประชาชน ต้องได้รับความเห็นชอบเป็นหนังสือจากอธิบดี เป็นการดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๖๑ และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐๖ จึงเป็นอำนาจของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะและไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หากบุคคลใดจะกระทำการใด ๆ ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าก็ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าวเช่นเดียวกัน

๒. เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย และศูนย์ศึกษาธรรมชาติและสัตว์ป่าทะเลน้อย ก่อสร้างอาคาร บ้านพักในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๔ (๑) ไม่ต้องขออนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

กรมอุทยานแห่งชาติฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีดังกล่าว กรมอุทยานแห่งชาติฯ มีความเห็นแย้งความเห็นของกรมการปกครองตามหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๐.๑/๒๗๓๐๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางปฏิบัติงานที่ถูกต้องชัดเจน จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าซึ่งทับซ้อนกับที่ดินสาธารณประโยชน์ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ ให้ปลูกหรือก่อสร้างสำนักงาน สถานที่ปฏิบัติงาน สถานที่พักอาศัย สถานที่ศึกษาหรือให้ความรู้แก่ประชาชนตามระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๘ แล้ว ต้องยื่นคำขอถอนสภาพและขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร

๒. ที่ดินสาธารณประโยชน์ เมื่อมีประกาศกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยมีแผนที่แนบท้ายประกาศเพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าชัดเจนแล้ว เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้านการอนุรักษ์ ดูแล รักษา และคุ้มครองป้องกันสัตว์ป่า อันเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นลำดับแรกใช่หรือไม่ ประการใด

๓. การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๒ และระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๘ ก่อนหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนจังหวัดพัทลุง เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นตามลำดับ ดังนี้

๑. การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา ๔๒[๑] แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น จะกำหนดได้แต่เฉพาะบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อ

---

[๑]มาตรา ๔๒ บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(มีต่อหน้าถัดไป)

สาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น ไม่อาจกำหนดในบริเวณพื้นที่อื่นใดนอกจากนี้ได้อีก ดังนั้น เมื่อใดที่มีการกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา ๔๒ ดังกล่าว จึงจำเป็นอยู่เองที่จะต้องทับซ้อนกับสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจึงมิได้มีผลทำให้บริเวณดังกล่าวพ้นจากการเป็นสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเปลี่ยนสภาพไปเป็นอย่างอื่นแต่อย่างใด ทั้งยังไม่อาจไปถอนสภาพให้ที่ดินนั้นพ้นจากสภาพดังกล่าวได้ เพราะมิฉะนั้นจะทำให้การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าต้องเสียไป นอกจากนั้น แม้จะได้มีการถอนสภาพเพื่อเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมาเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้ใช้ที่ดินนั้น หากยังคงอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า การดำเนินการใด ๆ ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าอยู่นั่นเอง ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ ๓.

๒. ในฐานะที่บริเวณดังกล่าวยังมีฐานะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ร่วมกันในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวตามนัยมาตรา ๑๒๒[๓] แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น

(๒) เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่านั้น

(๓) ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมายหรือปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานนั้นต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

[๒]มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ ฯลฯ

[๓]มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

(มีต่อหน้าถัดไป)

(ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่หน้าที่นั้นคงจำกัดแต่เฉพาะการดูแลมิให้ผู้ใดบุกรุกเข้าไปในสถานที่นั้นโดยไม่ชอบ หรือกระทำการใดให้เกิดความเสียหายแก่สถานที่ดังกล่าวโดยไม่มีอำนาจเท่านั้น โดยทั้งนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการที่จะใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินดังกล่าวได้

๓. เมื่อบริเวณดังกล่าวได้มีการประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยถูกต้องแล้ว ย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มาตรา ๔๒[๔] ส่วนราชการที่ใช้ที่ดินนั้นหรือประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง เช่น ล่าสัตว์ป่า เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤกษชาติอื่น ข้อห้ามดังกล่าวมิได้ห้ามแต่เฉพาะประชาชนเท่านั้น หากแต่ห้ามถึงบุคคลทุกคนรวมทั้งหน่วยงานราชการด้วย โดยมีข้อยกเว้นไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง (๓) สำหรับประชาชน และมาตรา ๔๒ วรรคสาม สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมาย หรือปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ

๔. เมื่อบริเวณอันเป็นที่ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแล้ว หน้าที่ของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวย่อมยังมีอยู่ โดยไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะการป้องกันมิให้มีการบุกรุกหรือใช้ประโยชน์โดยไม่ชอบเท่านั้น หากแต่ยังต้องขยายไปถึงการดูแลมิให้มีบุคคลใดกระทำการอันเป็นการต้องห้ามในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มาตรา ๔๒ วรรคสอง ด้วย เพียงแต่หน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ทำให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เว้นแต่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวด้วย นอกจากนั้นนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องไม่กระทำการนั้นเสียเอง เว้นแต่จะเป็นกรณีเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่บริเวณดังกล่าวยังคงมีฐานะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประชาชนจึงยังคงมีสิทธิที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ตามควรแก่กรณีได้ การดำเนินการใด ๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดูแลเขตห้ามล่า

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

[๔]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สัตว์ป่าจึงต้องไม่เป็นการริดลอนหรือจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตราบเท่าที่การใช้ประโยชน์นั้นไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง

๕. การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเข้าไปในบริเวณอันเป็นที่ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ย่อมเป็นการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การเข้าไปจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการบุกรุกหรือเข้าไปโดยไม่ชอบ นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ดูแล จึงไม่อาจห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ เข้าไปในบริเวณดังกล่าวหรือสั่งให้ออกจากบริเวณดังกล่าวได้ ส่วนการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำการใดที่เข้าข่ายต้องห้ามตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ มาตรา ๔๒[๕] วรรคสอง หากได้ความว่าพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบและมีอำนาจกระทำได้

๖. สำหรับปัญหาที่ว่า เมื่อบริเวณดังกล่าวยังคงสภาพการเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว การดำเนินการใด ๆ ตามข้อ ๕. จำเป็นต้องขออนุญาตจากนายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่นั้น เห็นว่า ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ต้องขออนุญาต อีกทั้งมาตรา ๑๒๒[๖] แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินได้ เมื่อใดที่ประสงค์จะใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีอำนาจตามกฎหมายและปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบที่กำหนดในกฎหมายแล้ว จึงไม่มีเหตุใดที่จะต้องขอความยินยอมจากนายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก

๗. สำหรับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘๗[๗] วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจดูแล รักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น บทบัญญัติดังกล่าวก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ที่ใดมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินดังกล่าวย่อมไม่มี หรือมีตามเงื่อนไขแห่งกฎหมายนั้น ๆ ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ เมื่อกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ แล้ว การดำเนินการใด ๆ จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว

เมื่อได้ให้ความเห็นตามลำดับดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องตอบตามประเด็นที่ถามมาเป็นรายประเด็นอีก

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกต ดังนี้

๑. กรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เดียวกัน หน่วยงานทั้งสองหน่วยต้องบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับประกอบกัน

---

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

หากกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่การใช้บังคับกฎหมายแต่ละฉบับสามารถใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๑๕/๒๕๕๑[๘] และเรื่องเสร็จที่ ๗๓๘/๒๕๕๑[๙] ด้วยเหตุนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานต้องปฏิบัติการตามกฎหมายและใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ จะทำการปลูกหรือก่อสร้างสำนักงาน สถานที่ปฏิบัติงาน สถานที่พักอาศัย สถานที่ศึกษาหรือให้ความรู้แก่ประชาชนในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ ไม่ควรที่จะทำการปลูกหรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเกินความจำเป็นไปจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

๒. เรื่องที่หารือมาในครั้งนี้เกิดจากปัญหาในการประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมอุทยานแห่งชาติฯ เกี่ยวกับการขอความเห็นชอบในการดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า รวมทั้งการใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างนานของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่เจ้าพนักงานอื่นใดในการปฏิบัติการตามกฎหมายที่รับผิดชอบในพื้นที่ที่ทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และโดยที่การประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยที่มีพื้นที่บางส่วนทับซ้อนกับทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ มิได้มีผลทำให้ทะเลน้อยสาธารณประโยชน์พ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประชาชนยังสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ ห้ามกระทำการใด ๆ อันต้องห้ามตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ ดังนั้น กรณีที่เจ้าพนักงานอื่นใดมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมายที่ตนรับผิดชอบในพื้นที่ที่ทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติอันจะเป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของสัตว์ป่า แต่ต้องมาขอความเห็นชอบจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ ทุกครั้งที่จะมีการดำเนินการ ก็จะเกิดความไม่คล่องตัว รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่อาจเข้าช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาได้ทันการณ์ กรมอุทยานแห่งชาติฯ จึงควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้กรณีที่เจ้าพนักงานอื่นใดมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมายที่ตนรับผิดชอบในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติอันจะเป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของสัตว์ป่า ให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมายื่นขอความเห็นชอบเป็นครั้ง ๆ ไป ก็จะช่วยลดข้อขัดแย้งในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เดียวกันได้

---

[๘]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและการประกาศทางน้ำชลประทานในเขตอุทยานแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๖๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๙]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในพื้นที่เดียวกัน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๑๙ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงมหาดไทย ควรประชุมหารือร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้ยุติโดยเร็ว ไม่ควรปล่อยให้มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อไป อันจะทำให้เกิดความบาดหมางร้าวลึกยิ่งขึ้นซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของทั้งสองกระทรวง และอาจส่งผลให้เกิดการแตกความสามัคคีในหมู่ประชาชนในพื้นที่ได้

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๘