

บันทึก

เรื่อง ทารือปัญหาตามประมวลกฎหมายที่ดิน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย
ขอสัมปทานผ่านหินแกรนิตตามกฎหมายแร่แล้ว จะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๙
และขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกหรือไม่)

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๐/๒๒๑๕๘ลง
วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า องค์การบริหารส่วน
จังหวัดเลยขอสัมปทานผ่านหินแกรนิตที่ถ้ำพระ ตำบลกกตู อำเภอมะนังจังหวัดเลย เนื้อที่ ๓๕
ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา มีกำหนด ๑๕ ปี บริเวณที่ดินที่ขอสัมปทานอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
“ป่าโคกใหญ่” อยู่ห่างทางหลวงประมาณ ๒๐๐ เมตร บริเวณใกล้เคียงไม่มีอาคาร หมู่บ้าน วัด
สำนักสงฆ์ โบราณสถาน โบราณวัตถุแต่อย่างใด ได้ประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว
ไม่ขัดข้อง คณะกรรมการประจำจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นควรให้สัมปทานได้ จังหวัดเห็นชอบด้วย
กรมที่ดินจึงได้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวล
กฎหมายที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘ และปรากฏว่าใน
การประชุมครั้งนี้ ผู้แทนกรมทรัพยากรธรณีได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรม
ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๘ (พ.ศ.๒๕๖๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐
กำหนดให้หินแกรนิตเป็นหินประดับเพื่อประโยชน์ในการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว
ที่ประชุมจึงได้มีความเห็นแยกเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า เมื่อได้มีกฎกระทรวงกำหนดให้หินแกรนิตเป็นหินประดับอยู่
ในความควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยแร่แล้ว ก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องขอสัมปทาน เพราะ
มาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติยกเว้นไว้

ฝ่ายที่สองเห็นว่า แม้กระทรวงอุตสาหกรรมจะได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้
หินแกรนิตเป็นหินประดับอยู่ในความควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยแร่ กฎกระทรวงดังกล่าวก็น่าจะ
มีผลเพียงให้การขอสัมปทานผ่านหินต้องขอประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ แต่ไม่คลุมถึงการ
ใช้ที่ดิน จึงน่าจะต้องขอสัมปทานใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

ที่ประชุมเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงมีมติให้หารือสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนว่า ในกรณีที่กฎกระทรวงได้กำหนดให้หินชนิดหนึ่งชนิดใดเป็นหิน
ประดับซึ่งเป็นแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และผู้ประกอบการ ต้องขอประทานบัตรตามกฎหมายว่า
ด้วยแร่ จะจำเป็นต้องขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกหรือไม่ เพียงใด
กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้เพื่อจะได้ใช้เป็น
หลักในการปฏิบัติราชการต่อไป

๑. ในกรณีที่กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ได้
กำหนดให้หินชนิดหนึ่งชนิดใดเป็นหินประดับซึ่งเป็นแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ และ

ผู้ประกอบการต้องขอประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่แล้ว ดังนั้นผู้ประกอบการจำเป็นจะต้องขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกหรือไม่ เพียงใด

๒. โดยที่การขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็มีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกับมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นผู้ได้รับประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ จะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกทางหนึ่งด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดินและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดินและจังหวัดเลย) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) มาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว ในเรื่องนี้เมื่อมีข้อเท็จจริงว่า เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยได้ยื่นขอสัมปทานผ่าหินแกรนิตตามมาตรา ๑๒^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อจังหวัดเลย ในขณะที่เรื่องขอสัมปทานดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินของกระทรวงมหาดไทย ได้มีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๘ (พ.ศ.๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งกำหนดให้หินแกรนิตเป็นหินประดับ อันมีผลให้หินแกรนิตเป็น “แร่”^๒ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ จึงมีปัญหว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยจะต้องขอประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ แล้ว จะต้องขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ และขออนุญาตใช้ที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ในปัญหาว่าเมื่อมีกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติแร่พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดให้หินชนิดหนึ่งชนิดใดเป็นหินประดับ ทำให้หินชนิดนั้นเป็น “แร่”ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการทำเหมืองต้องขอประทานบัตรตาม

^๑มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

^๒มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“แร่” หมายความว่า ทรัพยากรธรณีที่เป็นอนินทรีย์วัตถุมีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอน หรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อย ไม่ว่าจะต้องถลุงหรือหลอมก่อนใช้หรือไม่ และหมายความรวมถึงดิน หินน้ำมัน หินน้ำมัน หินอ่อนโลหะและตะกอนที่ได้จากโลหกรรม หินซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายซึ่งกฎกระทรวงกำหนดเป็นดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงน้ำ เกลือสินเธาว์ ลูกแร่ หิน ดินหรือทราย

พระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบการจะต้องขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า การให้สัมปทานเป็นการที่รัฐให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีกฎหมายควบคุมผู้รับสัมปทานเพื่อการนั้นโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้สัมปทานและการควบคุมผู้รับสัมปทานเพื่อการนั้นไว้แล้ว ดังนั้น มาตรา ๑๒^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงได้บัญญัติไว้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ นี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ด้วยเหตุนี้ การประกอบการหาผลประโยชน์จากหินแกรนิต ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยได้ยื่นขอสัมปทานผ่านหินแกรนิตดังกล่าวไว้ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วนั้น เมื่อได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ.๒๕๑๖) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๘ (พ.ศ.๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ กำหนดให้หินแกรนิต (Granite) ที่มีอยู่โดยสภาพธรรมชาติ ณ ที่ใดที่หนึ่งซึ่งสามารถนำมาผลิตในทางอุตสาหกรรมโดยทำเป็นแผ่นหรือรูปทรงอื่นใดเพื่อการประดับหรือตกแต่ง เป็นหินประดับ ซึ่งมีผลให้หินแกรนิตในลักษณะดังกล่าวเป็นแร่แล้ว การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยจะประกอบการผ่านหินแกรนิต จึงเป็นการ “ทำเหมือง”^๔ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยจะมีสิทธิประกอบการดังกล่าวได้จะต้องได้รับประทานบัตรตามมาตรา ๔๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ และเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยได้รับประทานบัตรตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็ไม่ต้องขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกทางหนึ่งด้วย และเนื่องจากปรากฏตามหนังสือหารือของกรมที่ดินว่า บริเวณที่ดินที่ขอสัมปทานอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าโคกใหญ่” ไม่ใช่ “ที่ว่าง”^๖ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลยจึงต้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ใน

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ทำเหมือง” หมายความว่า การกระทำแก่พื้นที่ไม่ว่าจะเป็นที่บกหรือที่น้ำเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี แต่ไม่รวมถึงการขุดหาแร่รายย่อยหรือการร่อนแร่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๔๓ ห้ามมิให้ผู้ใดทำเหมืองในที่ใดไม่ว่าที่ซึ่งทำเหมืองนั้นจะเป็นสิทธิของบุคคลใดหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร

^๖มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ที่ว่าง” หมายความว่า ที่ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีใช้ที่ดินในเขตที่มีการคุ้มครองหรือสงวนไว้ตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

เขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๖ (๒)^๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘ ด้วย เพื่อจะได้มีสิทธิทำเหมืองในเขตที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๕๐^๘ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐

๒. ส่วนในปัญหาว่าผู้ได้รับประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐ แล้ว ยังจะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙^๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกทางหนึ่งด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันกับมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่าบทบัญญัติมาตรา ๙ นี้ไม่ต้องนำมาใช้บังคับแก่การประกอบการทำเหมืองแร่ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยแร่ควบคุมอยู่แล้ว ดังนั้น ถ้าบุคคลใดมีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จะเข้าไปในที่ดินของรัฐเพื่อกระทำการใด ๆ ในที่ดินตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว บุคคลนั้นก็ไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๗มาตรา ๑๖ อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๒) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัติสำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แลแล้วแต่กรณี

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

^๘มาตรา ๕๐ ถ้าที่ซึ่งขอประทานบัตรเป็นที่อันมีใช้ที่ว่าง หรือมีที่อันมีใช้ที่ว่างรวมอยู่ในเขตผู้ยื่นคำขอต้องแสดงหลักฐานให้เป็นที่พอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองในเขตที่นั้นได้

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอนำหนังสืออนุญาตของผู้มีสิทธิในที่นั้นมาแสดงว่าผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองได้ หนังสือนั้นต้องมีคำรับรองของนายอำเภอประจำท้องที่ประกอบด้วย

^๙มาตรา ๙ ภายใต้งบบังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือการเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๘