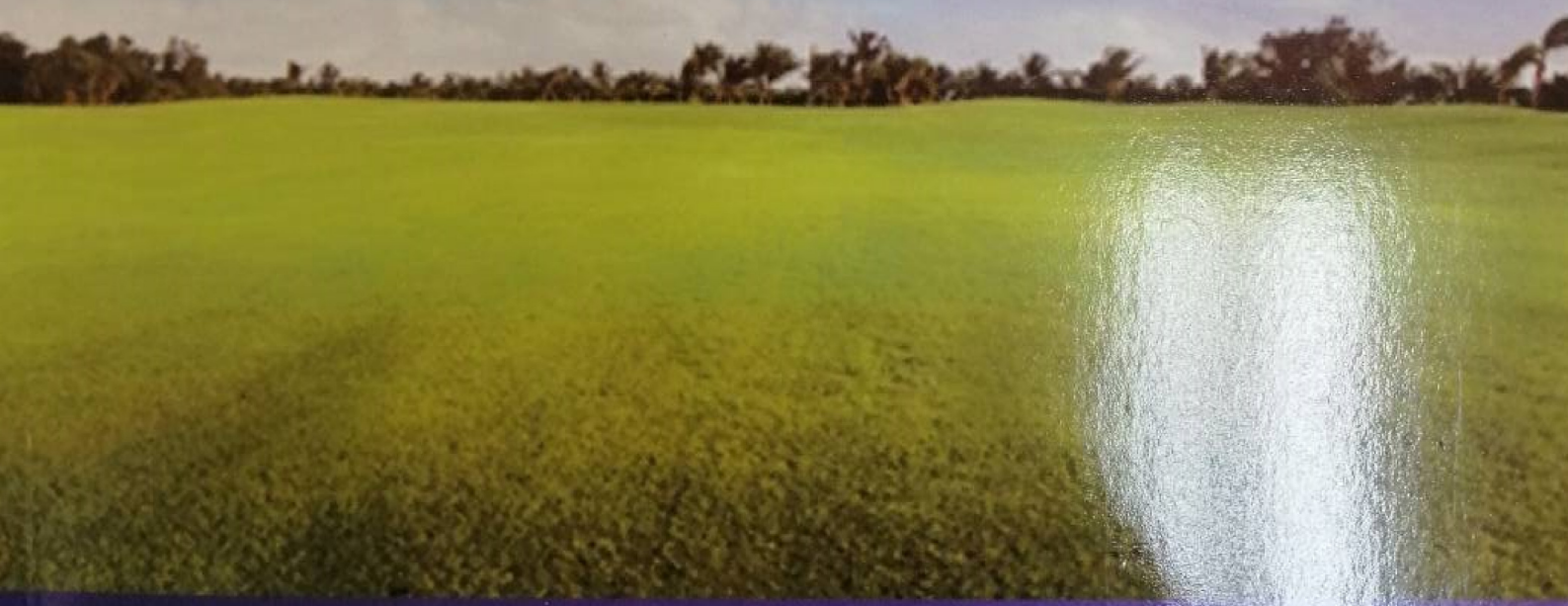
การแก้ไขปัญหา
เกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน



สำนักมาตรฐานการออกหนังสือ
กองฝึกอบรม
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

เอกสารการจัดการความรู้
เรื่อง การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

กรกฎาคม 2554

คำนำ

หนังสือ เรื่อง “การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน”เล่มนี้เป็นองค์ความรู้ที่ได้จากการดำเนินโครงการการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เรื่อง“การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน” (Knowledge Forum) ซึ่งเป็นการดำเนินการจัดการความรู้ตามแผนจัดการความรู้ของกรมที่ดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

ความรู้ที่ได้นำมารวบรวมไว้ในหนังสือเล่มนี้ เป็นความรู้ที่ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) และเป็นความรู้ที่ฝังลึกในตัวคน (Tacit Knowledge) ที่ไม่สามารถแสวงหาจากตำราใดๆ ได้ เพราะเป็นการรวบรวมจากการถ่ายทอดจากประสบการณ์การทำงานจริงของผู้ถ่ายทอด ซึ่งเป็นข้าราชการกรมที่ดินทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เข้าร่วมกิจกรรม อันนับเป็นความรู้ที่ทรงคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อองค์กรกรมที่ดินของเราเป็นอย่างมาก ซึ่งข้าราชการกรมที่ดินรุ่นต่อๆ ไปจะได้ศึกษาและถ่ายโยงความรู้ให้แก่กัน เพื่อเป็นการต่อยอดความรู้ให้กระจายไปทั่วทั้งองค์กร ซึ่งจะช่วยให้คนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรมที่ดินหวังเป็นอย่างยิ่งว่า องค์ความรู้ที่ทรงคุณค่าในหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการกรมที่ดินและผู้สนใจ สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและขยายผลต่อยอดความรู้ต่อไปได้อีก

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
กองฝึกอบรม
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
กรกฎาคม ๒๕๕๔

สารบัญ

		หน้า
	การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน	๑-๕๔
	การพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	
	ประเด็นปัญหา	
๑.	ป่าคุ้มครองหมายความว่าอย่างไร มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร	๕๕
๒.	การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าคุ้มครอง ดำเนินการอย่างไร	๕๙
๓.	การพิจารณาว่าพื้นที่ใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดูได้จากหลักฐานใด	๖๑
๔.	การเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวร กรณีป่าสันป่าตอง (ป่าแม่ขาน – ป่าแม่วาง) จังหวัดเชียงใหม่	๖๓
๕.	กรณีแนวเขตป่าไม้ถาวรมีแนวเขตมากกว่าแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้รักษาป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ส่วนที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแต่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร	๗๑
๖.	การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรหรือไม่	๗๒
๗.	กรณีที่ ส.ป.ก. มีแผนงานและงบประมาณเพื่อเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ แต่ในข้อเท็จจริงสามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ได้บางส่วนหรือไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้เลย จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่	๗๕
๘.	น.ส.๓ ก. เดินสำรวจในที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งต่อมามีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จะนำ น.ส.๓ ก. ดังกล่าวมาออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่	๗๗
๙.	ปัญหาที่ดินในเขต ส.ป.ก.	๘๐
๑๐.	การสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีมีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในที่ดินของรัฐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๘๒
๑๑.	กรณีตัวอย่างการสั่งยกเลิกใบไต่สวน โดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงและสิทธิของผู้ขอในการขอออกโฉนดที่ดิน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๘๔
๑๒.	การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าชายเลน	๘๘
๑๓.	การเข้าดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยมิได้ตรวจสอบและกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน หรือการจงใจเข้าดำเนินการในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ จะมีผลกระทบต่อรัฐและประชาชนอย่างไร	๗๕

สารบัญ

		หน้า
๑๔.	ปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์	๙๘
๑๕.	แนวทางการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้ถาวร (ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี)	๑๐๓
๑๖.	ข้อควรพิจารณาตรวจสอบในเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่า	๑๐๙
๑๗.	การนำระบบ GIS มาปรับใช้กับการวางแผนและการพิจารณาเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๑๑๐
	ภาคผนวก	
	ภาคผนวก ก ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา	
	ภาคผนวก ข คำพิพากษาศาล	
	ภาคผนวก ค หนังสือเวียน คำสั่ง ความเห็นกรมที่ดิน	
	ภาคผนวก ง ความรู้เกี่ยวกับป่าไม้ ป่าชายเลน	
	ภาคผนวก จ บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้	
๑.	ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๐๒/๒๕๔๒	๑๑๙
๒.	ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔	๑๓๑
๓.	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๐	๑๒๕
๔.	คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘	๑๗๑
๕.	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙	๑๔๙
๖.	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘	๑๔๓
๗.	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗	๑๕๗
๘.	ความเห็นคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ (ตามบันทึกกองนิติการ ที่ มท ๐๕๐๕.๔/๒๑๙ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑)	๑๙๓
๙.	หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๐๙๐๓๕ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๑ เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการเร่งรัดการแจก น.ส. ๓ ก.	๑๗๙
๑๐.	หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้	๑๘๑
๑๑.	ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕	๑๖๕
๑๒	คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๘๕๖ – ๘๕๗/๒๕๐๘	๑๗๒
๑๓.	หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ	๑๗๗

สารบัญ

		หน้า
๑๔.	คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน	๑๙๒
๑๕.	หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน	๑๘๓
๑๖.	**หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๒๙๔๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน**	๑๘๕
๑๗.	**หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๐๖๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๐ เรื่อง การบุกรุกที่ดินป่าชายเลน**	๑๘๗
๑๘.	**หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/๒๓๕๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ตอบข้อหารือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เรื่อง หารือกรณีการออกเอกสารสิทธิโฉนดที่ดิน ราย นายสมชาย กลิ่นอยู่ กับพวก รวม ๒ คน**	๑๘๘
๑๙.	**หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๒๐๐๑๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ เรื่อง ขอความร่วมมือในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินป่าชายเลน**	๑๙๐
๒๐.	**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐**	๑๗๔
๒๑.	**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๙๓/๒๕๕๓**	๑๗๕
๒๒.	**ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับเขตป่าไม้และป่าไม้ประเภทต่างๆ**	๑๙๔
๒๓.	**ความรู้เรื่องป่าชายเลน**	๒๐๗
๒๔.	**บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ.๒๕๓๔**	๒๑๑

คณะผู้จัดทำ

บรรณานุกรม

การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

กรมที่ดินโดยสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญได้ตระหนักถึงความสำคัญของภารกิจงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อสนับสนุนการวางระบบการถือครองที่ดิน ตามประเด็นยุทธศาสตร์ของกรมที่ดิน ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ "พัฒนาระบบการออกเอกสารสิทธิและระบบสารสนเทศที่ดินเพื่อสนับสนุนการวางระบบการถือครองที่ดิน" ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของรัฐและประชาชนในการปฏิบัติงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เป็นปัญหาสำคัญซึ่งเกิดขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่เริ่มมีการเดินสำรวจจนถึงปัจจุบัน เช่น มีการเดินสำรวจเข้าไปในเขตป่าไม้ หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่นๆ ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน ปัญหาการขีดหรือไม่ขีดเขตป่าไม้ หรือปัญหาพื้นที่ทับซ้อนต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมาย ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การร้องเรียนขอความเป็นธรรม ปัญหาข้อถกเถียงระหว่างรัฐกับประชาชนใครมีสิทธิดีกว่ากัน ปัญหาการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในการออกโฉนดที่ดิน หรือปัญหาการออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐโดยมิชอบซึ่งเป็นเหตุให้โฉนดที่ดินต้องถูกเพิกถอนแก้ไข ทำให้เกิดความเสียหายทั้งภาครัฐและประชาชน เป็นต้น สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญจึงได้ร่วมกับกองฝึกอบรมจัดทำโครงการการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เรื่อง การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้เจ้าหน้าที่เดินสำรวจ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินรวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาทำความเข้าใจ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในเรื่องที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนเข้าดำเนินการเดินสำรวจในพื้นที่ได้อย่างถูกต้อง ในประเด็นต่างๆ อาทิเช่น

- พื้นที่ป่าไม้ ป่าไม้ต่างๆ ซึ่งกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือ กฎหมายแตกต่างกัน มีชื่อเรียกหลายชื่อ มีแนวเขตแตกต่างกันหรือทับซ้อนกัน เช่น ป่าไม้ถาวร ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าชายเลน
- เขตปฏิรูปที่ดิน
- ที่สาธารณประโยชน์
- ที่สงวนหวงห้าม เช่น ที่เขา ภูเขา พื้นที่ความลาดชัน ๓๕ % ที่ราชพัสดุ ที่เขตทหาร เป็นต้น

โดยจะกล่าวสรุปประเด็นเกี่ยวกับพื้นที่ตามสภาพปัญหาดังนี้

๑. <u>พื้นที่ป่าไม้ถาวร</u>

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ได้กำหนดนโยบายในการกำหนดพื้นที่ป่าที่จะสงวนคุ้มครองไว้จำนวน ๕๐ % ของเนื้อที่ประเทศไทย โดยเฉพาะให้สงวนป่าที่เป็นต้นน้ำลำธารให้มาก

ที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจึงได้มีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินตามโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินของกระทรวงมหาดไทยและรีบดำเนินการภายใน พ.ศ.๒๕๐๓ ในท้องที่ ๖๐ จังหวัด (ยกเว้น ๑๑ จังหวัดที่ไม่มีพื้นที่ป่าไม้ คือจังหวัดสิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม และนครปฐม) ในการดำเนินการนั้น ให้กรมป่าไม้เป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับกรมที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกรมที่ดินและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยโดยจัดทำแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๑๐๐๐๐๐๐ แสดงเขตป่าทุกประเภทเป็นรายจังหวัด แล้วร่วมกันพิจารณากำหนดเขตป่าที่จะดำเนินการสงวนคุ้มครองลงในแผนที่ ในการนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดขึ้นพิจารณาและกำหนดเขตคุ้มครองด้วย เมื่อได้ดำเนินการเสร็จแล้ว ให้นำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินพิจารณา เมื่อเห็นชอบก็จะเสนอความเห็นให้กระทรวงมหาดไทยรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามผลการสำรวจ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ป่านี้มีชื่อเรียกว่า **"ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี ปี ๐๔" หรือจะเรียกอีกนัยหนึ่งคือ "ป่าไม้แห่งชาติ"** เป็นป่าที่ได้เห็นชอบตามผลการสำรวจของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทุกจังหวัดในประเทศไทย ป่าเหล่านี้ เป็นเพียงการสำรวจเพื่อนำมาจำแนกเป็นป่าประเภทต่างๆอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด จะต้องให้คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดพิจารณาเสนอความเห็นขั้นต้นแล้วผ่านไปยังคณะเจ้าหน้าที่วิชาการ คณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกประเภทที่ดิน คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ เพื่อพิจารณาว่าพื้นที่ส่วนใดที่จะรักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ หรือส่วนที่จะจำแนกเป็นที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรรม เพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นๆ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบเป็นรายป่า และรายจังหวัดไป ป่าประเภทนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบแล้ว ส่วนที่จะจัดสรรให้ราษฎรเข้าทำกิน ก็จะมอบหมายให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ ในส่วนที่จะต้องกำหนดไว้เป็นป่าสงวนป่าคุ้มครอง ก็จะมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปดำเนินการสงวนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้สงวนไว้เป็นเขตป่าไม้นั้น ป่าประเภทนี้เรียกว่า **"ป่าไม้ถาวร"**

สภาพปัญหาพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ คณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕ ให้ความเห็นดังนี้

<u>ประเด็น</u>

พื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เป็นป่าไม้ถาวรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และกรมที่ดินจะเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ ถ้าเดินสำรวจได้ จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่

<u>ความเห็น</u>

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า คำว่า “ป่าไม้ถาวร” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้มีคำนิยามหรือบทบัญญัติอื่นใดกำหนดความหมายไว้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงอาศัยเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินของทางราชการกับมติคณะรัฐมนตรีเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ปัญหาข้อหารือเป็นปัญหาสำคัญ เพราะมีผลกระทบถึงสิทธิในที่ดินของราษฎรในพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ของชาติ สมควรพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่จะสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติบรรลุเป้าหมายและในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลมากกว่าจะตีความตามบทบัญญัติกฎหมาย สมควรที่กรมป่าไม้จะได้เสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนเพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอน ดังนั้น ปัญหาตามข้อหารือจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.๒๕๒๖ จึงไม่รับข้อหารือไว้พิจารณา

ปัจจุบันกรมป่าไม้เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแลรักษาและรับผิดชอบป่าไม้ถาวรตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๘ เดิม ก่อนที่จะมีแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ได้มีบทบัญญัติว่า

“มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้ออกโฉนดที่ดินในท้องที่จังหวัดใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตท้องที่เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน”

บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่า “เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร”ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

“มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร”

สภาพปัญหาในการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.๓ ก.) ในเขตป่าไม้ถาวร

ในชั้นการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.๓ ก.) แนวเขตป่าไม้ถาวรในขณะนั้นยังไม่มีความแน่นอนชัดเจน ทำให้มีการเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก. รุกล้ำเข้าไป

ในเขตป่าไม้ถาวรบางส่วน กรมป่าไม้ได้แจ้งให้กรมที่ดินดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จำนวน ๑๕๐,๙๘๘ แปลง โดยออกทับที่ป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน ๙๔,๐๐๓ แปลง ทับเขตป่าไม้ถาวร จำนวน ๕๖,๙๘๕ แปลง

สาเหตุของปัญหา เนื่องจากก่อนการเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก. ไม่มีการขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ กรมป่าไม้ได้ขีดเขตป่าไม้ลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศภายหลังจากที่กรมที่ดินดำเนินการเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก. ไปก่อนแล้ว และรวมทั้งการขีดเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศแผ่นเดียวกันหลายครั้ง โดยแนวเขตที่ขีดแต่ละครั้งไม่ตรงกัน มีแนวเขตหลายแนว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ การออก น.ส.๓ ก. นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเป็นรายๆ ไป โดยพิจารณาถึงสิทธิของบุคคลแต่ละประเภทที่นำเดินสำรวจหรือสภาพทางกฎหมายของพื้นที่นั้นในปัจจุบันและข้อเท็จจริงอื่นๆ เช่น เจ้าของที่ดินครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ถาวร หรือบริเวณที่ได้มีการออก น.ส.๓ ก. โดยการเดินสำรวจ เป็นพื้นที่ที่ได้กันออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว เป็นต้น

แนวทางปฏิบัติของกรมที่ดินกรณีการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าไม้

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่องแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้ สรุปได้ว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากฝ่าฝืนมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ห้ามดำเนินการในเขตป่าไม้ถาวร จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ แต่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ และเนื่องจากปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว ฉะนั้นเมื่อข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินว่า ที่ดินซึ่งได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ไปแล้วนั้นไม่ได้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอีกต่อไป หากผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เจ้าของที่ดินสามารถขอให้พิจารณาใหม่ได้โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนไปดังกล่าวตามนัยมาตรา ๕๔(๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ อันเป็นเหตุให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) นั้น ย่อมมีผลใช้บังคับอยู่และเพื่อป้องกันความเดือดร้อนของราษฎร ตลอดจนปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ จึงยังไม่สมควรต้องเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร

๒. <u>พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ</u>

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม ๔ ฉบับ ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑

๒. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๖

๓. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๗

๔. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

กฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามที่ป่าไม้ มีการกำหนดเป็นเขตป่าต่างกันออกไปตามลักษณะของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการสงวนหวงห้าม ในกรณีที่มีการสงวนหวงห้ามขณะใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ การสงวนจะกระทำโดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่าสงวน โดยมีแผนที่แนบท้ายประกอบ แต่เมื่อได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๑) (ฉบับที่ ๒) และ(ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๘๑,๒๔๙๖ และ ๒๔๙๗ แล้ว การสงวนหวงห้ามป่าไม้เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย (มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗) ในปัจจุบันการกำหนดพื้นที่เป็น “ป่าสงวนแห่งชาติ” เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองป้องกัน รักษาไว้ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีค่าของชาติ และเพื่อมิให้อาชีพเกษตรกรรมของประชาชนส่วนใหญ่ และเศรษฐกิจของประเทศถูกกระทบกระเทือนจากผลของการทำลายป่า กฎหมายที่ใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ กระทำได้ดังนี้

๑. ป่าที่เป็น**ป่าสงวน** (“ไม่มีคำว่า แห่งชาติ”) อยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ มีผลเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๖ วรรค ๑

๒. ป่าที่เป็น**ป่าคุ้มครอง**แล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มาตรา ๓๖ ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่า เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๖ วรรคสอง หรือมาตรา ๗ ซึ่งต้องออกภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖ วรรคสอง) ป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อาจเป็นพื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในหลักการแล้ว การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติในกรณีนี้จะดำเนินการในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้รักษาไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร แต่ถ้าจากการตรวจสอบปรากฏว่า พื้นที่ที่อยู่นอกป่าไม้ถาวร ยังมีพื้นที่ที่ยังคงสภาพป่าที่สมบูรณ์ และมีไม้มีค่าขึ้นอยู่มาก ก็อาจกำหนดพื้นที่ป่านั้นเป็นเขต

ป่าสงวนแห่งชาติได้ การดำเนินการจะต้องออกเป็นกฎกระทรวง และต้องมีแผนที่ป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงนั้นด้วย

ปัจจุบันกรมป่าไม้เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแลรักษาและรับผิดชอบ ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

แนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินี้ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๐ วางแนวทางพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณาพื้นที่ว่า พื้นที่ใดจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเดินสำรวจในปี ๒๕๑๗ คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดให้ป่าแควระบม และป่าสียัด เป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวงดังกล่าว แต่การจะพิจารณาว่าบริเวณใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ จะพิจารณาแต่เพียงท้องที่ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาตามแผนที่กฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เพราะการที่จะรู้ว่าป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงนั้นมีอาณาเขตกว้างยาวแค่ไหนเพียงใด ต้องดูจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวง การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองในภายหลังเป็นเพียงการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น หาทำให้ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวที่ได้ผ่านการดำเนินการกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยครบถ้วนมาแต่ต้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเขตปกครองท้องที่ที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่

๓. <u>พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ</u>

ตามนโยบายอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดว่า เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นในเรื่องการรักษาป่า เพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งมีขั้นตอนและวิวัฒนาการตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสรุปสาระสำคัญของการดำเนินงานเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติ ดังนี้

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๐๙) กำหนดไว้ว่า ให้มีกฎหมายธรรมชาติอุทยานและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า และในช่วงระยะที่สอง (พ.ศ.๒๕๐๗-๒๕๐๙) ของแผนกำหนดไว้ว่า จะจัดตั้งอุทยานเพิ่มขึ้นที่ลานสาง จังหวัดตาก และขุนตาล จังหวัดลำพูน ซึ่งผลการดำเนินงานในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ ดังนี้

๑. การตราพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๐๔

๒. พระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ป่าต่างๆให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาในช่วงนี้มีจำนวน ๓ แห่ง คือ

- อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดนครนายก สระบุรี นครราชสีมา ปราจีนบุรี

- อุทยานแห่งชาติภูกระดึง จังหวัดเลย
- อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) เพื่อมาตรการในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ได้กำหนดแบ่งพื้นที่ป่าไม้ของประเทศออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน และป่าต้นน้ำลำธารชั้น ๑ รัฐมีมาตรการที่จะดำเนินการดังนี้

- รัฐจะดำเนินการป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวอย่างจริงจัง
- รัฐจะบริหารและจัดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในบางพื้นที่ โดยไม่ให้มีผลกระทบกระเทือนต่อการอนุรักษ์ป่าไม้

๒. ป่าเศรษฐกิจ คือพื้นที่ป่าไม้ที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้และเป็นพื้นที่นอกเหนือจากป่าอนุรักษ์ รัฐมีมาตรการที่จะดำเนินการดังนี้

- รัฐดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่ถูกบุกรุกและมีสภาพเสื่อมโทรมออกจากพื้นที่ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่มีความเหมาะสมในการทำการเกษตรให้เอกชนทำการเกษตรต่อไป ส่วนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ไม่เหมาะสมให้เอกชนปลูกป่า
- สนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพและประหยัด

ปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแลรักษาและรับผิดชอบ อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ อุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามความในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ ขณะนี้มีจำนวนทั้งสิ้น ๙๖ แห่ง

แนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณอุทยานแห่งชาตินี้ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๗/๒๕๓๘ วางแนวทางพิจารณาว่า การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินในทันที การแจ้งดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองต่อไปเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้ว บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตาม

ข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๔. <u>พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า</u>

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัย เพื่อว่า สัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวจะได้มีโอกาสขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้น ทำให้สัตว์ป่าบางส่วนได้มีโอกาสกระจายจำนวนออกไปในท้องที่แหล่งอื่นๆที่อยู่ใกล้เคียงกับเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

กรมป่าไม้ได้จัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสลักพระ กาญจนบุรี ขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ และได้จัดตั้งเพิ่มอีกจนถึงปัจจุบันมีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวมทั้งสิ้น ๕๐ แห่ง การจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมและป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติด้านสัตว์ป่า ป่าไม้ แหล่งน้ำ แหล่งอาหาร ตลอดจนสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันมีความสำคัญต่อสัตว์ป่าให้คงอยู่อย่างถาวร ซึ่งจะอำนวยผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนรวมตลอดไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามจุดประสงค์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕

ปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแลรักษาและรับผิดชอบ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

๕. <u>พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า</u>

เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หมายถึงอาณาบริเวณพื้นที่ที่ทางราชการได้กำหนดไว้ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าบางชนิด โดยออกเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ และตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ พื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามักจะมีขนาดไม่กว้างขวางมากเหมือนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและส่วนใหญ่จะเป็นบริเวณซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

กรมป่าไม้ได้ประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยในท้องที่จังหวัดพัทลุง สงขลา และนครศรีธรรมราช เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๘ หลังจากนั้นได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกจนถึงปัจจุบันนี้มีเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทั้งสิ้น ๔๘ แห่ง คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๑,๘๗๓,๐๔๐.๗๕ ไร่

ปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแลรักษาและรับผิดชอบ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

แนวทางปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่านั้นได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๓๕/๒๕๔๙ วางแนวทางพิจารณาว่า

<u>ประเด็นที่ ๑</u>

เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในพื้นที่บริเวณใดแล้ว ย่อมทำให้พื้นที่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศนั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดของพื้นที่ที่จะประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ ที่บัญญัติว่า บริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ซึ่งมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ ก็บัญญัติไว้ในลักษณะทำนองเดียวกัน) เท่านั้นที่จะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวย่อมไม่สามารถเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ โดยสภาพของที่ดินนั้นเองอยู่แล้ว ดังนั้น แม้ว่า มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิจะมิได้กำหนดห้ามไว้ แต่การ เดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าก็ไม่สามารถดำเนินการได้

<u>ประเด็นที่ ๒</u>

การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) ใช้เป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น เพราะในข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว โดยข้อ ๑๐ กำหนดว่า เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า และยังไม่ได้ขีดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือกรณีที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน และเมื่อคณะกรรมการได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใดและข้อ ๑๑ กำหนดว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการแล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือปรากฏว่าอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ฉะนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) จึงเป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๖. <u>พื้นที่ป่าชายเลน</u>

ประเทศไทยมีพื้นที่ชายฝั่งทะเลยาวประมาณ ๒,๖๑๕ กิโลเมตร ใน ๒๔ จังหวัดทั่วประเทศ ประกอบด้วยแนวชายฝั่งสองด้าน คือด้านอ่าวไทยมีความยาวประมาณ ๑,๘๗๕ กิโลเมตร ฝั่งอันดามัน มีความยาวประมาณ ๗๔๐ กิโลเมตร มีส่วนที่เป็นพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ ๒,๒๙๙,๓๗๕ ไร่ ในพื้นที่ ๒๓ จังหวัด และมีแนวโน้มอัตราลดลงทุกปี รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของป่าชายเลน จึงได้มีการควบคุมดูแลและอนุรักษ์พื้นที่โดยให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดแนวทางจัดการป่าชายเลน มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนาป่าชายเลน มีดังนี้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เป็นมติหลักในการกำหนดพื้นที่ป่าชายเลน โดยการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทยในพื้นที่ ๒๓ จังหวัด มีสาระสำคัญคือให้จำแนกเขตพื้นที่ป่าชายเลนออกเป็น ๓ เขต คือ เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. ดังนี้

- เขตอนุรักษ์ คือ พื้นที่ป่าชายเลน (๑๐ ประเภท) เนื้อที่ ๒๖๖,๗๓๗ ไร่ ที่ห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆนอกจากจะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์
- เขตเศรษฐกิจ ก. คือ พื้นที่ป่าชายเลน (๓ ประเภท) เนื้อที่ ๑,๒๔๘,๐๕๖ ไร่ ที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการด้านป่าไม้ เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้
- เขตเศรษฐกิจ ข. คือ พื้นที่ป่าชายเลน (๖ ประเภท) เนื้อที่ ๘๑๓,๐๐๐ ไร่ ที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านอื่นๆได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อม

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ พื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกออกเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ พื้นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ให้กรมป่าไม้กันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และฟื้นฟูมารวมเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ทั้งหมด และห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ โดย

๑. ราษฎรที่อยู่อาศัยโดยไม่มีเอกสารสิทธิก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ อยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกินและต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ทุกปีรวมทั้งห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิด้วย

๒. ให้กรมป่าไม้จัดการดูแลรักษาในลักษณะเป็นเขตกันชน เพื่ออนุรักษ์ป่าชายเลนตลอดแนวชายฝั่งทะเลกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร เว้นแต่บริเวณที่ลักษณะทางกายภาพไม่อำนวย ท้องที่ใดมีราษฎรอาศัยดำเนินการตาม ๑.

๓. ท่าเทียบเรือประมง ดำเนินการก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ให้กรมป่าไม้อนุญาตให้ใช้พื้นที่ไม่เกินคราวละ ๒ ปี รวมกันไม่เกิน ๑๕ ปี นับแต่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบห้ามขยายพื้นที่หลังจาก ๑๕ ปี แจ้งให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการต่อ

๔. สถานที่ราชการในหมู่บ้านในเขตป่าชายเลนก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ให้พิจารณาถอนป่าชายเลน

แนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ และที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๒๙๔๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ เรื่องรายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ โดยให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าไม้ชายเลนและระงับการพิจารณาอนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของทางราชการ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงให้จังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า “คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน” ประกอบด้วย

๑. รองผู้ว่าราชการจังหวัด	เป็นประธานกรรมการ
๒. อัยการจังหวัด	เป็นกรรมการ
๓. ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ หรือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขาในพื้นที่รับผิดชอบ	เป็นกรรมการ
๔. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด	เป็นกรรมการ
๕. นายอำเภอท้องที่	เป็นกรรมการ
๖. ประมงจังหวัด	เป็นกรรมการ
๗. ผู้อำนวยการส่วนบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ในสังกัดกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	เป็นกรรมการ
๘. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เป็นกรรมการ
๙. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยให้คณะกรรมการมีหน้าที่ ดังนี้

๑. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน และกำหนดมาตรการหยุดยั้งกลุ่มบุคคล เช่น กลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพลและอื่นๆ มิให้มีการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนโดยเด็ดขาด

๒. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด ยกเว้นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปจนสิ้นสุดอายุการอนุญาต และกรณีที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่

๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ให้มีการผ่อนผันการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ โดยกำหนดวันสิ้นสุดในหนังสืออนุญาตไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๗

๓. ในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือในกรณีที่ตรวจพบว่า ได้มีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลนไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเอกสารสิทธิดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่อย่างไร แล้วเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๔. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขอออกเอกสารสิทธิ ในพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้ระงับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด

๕. ให้มีหน้าที่สำรวจรายชื่อผู้บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนก่อนคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ระงับการใช้ประโยชน์ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ แล้วจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้บุกรุกไว้เป็นหลักฐานเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบ

๖. จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับจังหวัด เพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ป่าชายเลนเพื่อให้ประชาชนมีความสำนึกในคุณค่า รักและหวงแหนที่ป่าชายเลน

๗. ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการในการปฏิบัติงานตามความจำเป็น

๘. จัดทำข้อสรุป ข้อเสนอแนะ อุปสรรคในการดำเนินงาน แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบภายในวันที่ ๑๐ ของทุกเดือน

แนวทางปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ป่าชายเลน นั้น ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า ที่ดินแปลงพิพาทผู้ฟ้องคดีได้รับให้และครอบครองต่อเนื่องมาจากบิดาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๑ โดยไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน และเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๕ จึงเป็นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามนัยมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ตำแหน่งที่ดินอยู่นอกเขตป่าไม้ แต่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ได้กำหนดให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนเป็น ๓ ประเภท ประกอบด้วย เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. พร้อมกับได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละเขตไว้ ซึ่งถือว่า เป็นการวางนโยบายของรัฐที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะต้องถือปฏิบัติ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักฐานการอ่าน แปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญศาลว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นคดีเป็นที่ดินที่ได้มีการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๙๖ โดยไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน จึงถือได้ว่าที่ดิน

แปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ การขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข.ตามมติคณะรัฐมนตรี ย่อมมีผลทำให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนในระวางดังกล่าว มีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งไม่มีผลทำให้ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีกลับไปมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตามติคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสถานะเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่า ควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น และข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมีคำสั่งปฏิเสธการขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

และในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. และยังไม่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัด ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดง ที่ อ.๑๙๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินพิพาทมาประมาณ ๑๕ ปี ก่อนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ในปี พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งสภาพที่ดินที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ได้นั้น ต้องเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติฯลฯ และต้องมีสภาพเป็นป่าชายเลน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สภาพที่ดินพิพาทปัจจุบันเป็นแหล่งชุมชน ไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนที่คณะรัฐมนตรีอาจสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ มติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. จึงไม่มีผลทำให้ที่ดินพิพาทกลับกลายเป็นป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ไปได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทตามมาตรา ๕๘ ทวิ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงอาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินแปลงพิพาทต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๗ เมื่อมีการประกาศสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในปี พ.ศ.๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีจึงนำรังวัดและขอออกโฉนดที่ดินในเวลาต่อมา และได้มีการรังวัดและทำแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไปแล้ว ที่ดินแปลงพิพาทจึงเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การที่ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข.จึงไม่ชอบ และการวินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินได้และไม่มีสภาพเป็น ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นเหตุอยู่ในลักษณะคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจพิพากษารวมถึงผู้ฟ้องคดีที่มิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาด้วย จึงปฏิเสธการออกโฉนดที่ดิน

แปลงพิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีตามคำขอไม่ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ขอความร่วมมือในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินป่าชายเลน เพื่อป้องกันผลกระทบอันจะเกิดความเสียหายแก่ป่าชายเลนซึ่งเป็นระบบนิเวศวิทยาที่มีคุณค่าในทางทรัพยากรธรรมชาติ กรมที่ดินจึงให้จังหวัดกำชับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านการรังวัดทำแผนที่ให้เป็นไปด้วยความระมัดระวังและถือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด สำหรับขั้นตอนก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะลงนามออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน เจ้าหน้าที่จะต้องนำเรื่องเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นก่อนทุกรายดังนี้

๑) ในการทำการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณป่าชายเลน ให้ช่างรังวัดหลีกเลี่ยงการขุดดิน การตัดรานกิ่งไม้หรือกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางในการรังวัดโดยถือปฏิบัติตามมาตรา ๖๖ วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยเคร่งครัด ช่างรังวัดไม่ควรแนะนำให้เจ้าของที่ดินดำเนินการก่นสร้าง แผ้วถาง ขุดดิน ฯลฯ เพื่อความสะดวกในการรังวัดโดยไม่จำเป็น

๒) กรณีนำเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เสนอที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัด หมายถึงเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เท่านั้น ส่วนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นกรณีที่เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการกันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และฟื้นฟูและจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตให้ชัดเจนเพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ เสร็จแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

๓) กรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับเขตป่าชายเลน สามารถประสานงานกับหน่วยงานกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ หรือประสานกับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๒๐๐๑๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓)

๗. <u>พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน</u>

การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปมี ๒ ประเภท คือ

๑. ประเภทที่ดินของรัฐ

๑.๑ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดีหรือพลเมืองยังใช้

ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน

๑.๒ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการโดยความยินยอมของกระทรวงการคลัง

๑.๓ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

๑.๔ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

๒. ประเภทที่ดินของเอกชน

โดยการซื้อหรือเวนคืนที่ดินซึ่งเอกชนถือกรรมสิทธิ์เพื่อนำมาจัดสรรแก่เกษตรผู้เช่า ผู้ไร้ที่ทำกินหรือผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ที่ดินประเภทนี้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปตามความในมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๕ ทวิ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

การประกาศเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยมีแผนที่แนบท้าย เดิมการประกาศเขต ตามความในมาตรานี้ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๘ จนถึง พ.ศ.๒๕๓๒ (วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๒) การแสดงแผนที่แนวเขตปฏิรูปที่ดินใช้แนวเขตอำเภอเป็นหลักซึ่งการกำหนดเขตปฏิรูปโดยใช้แนวเขตอำเภอในการประกาศมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๕๔ อำเภอ หลังจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ มีผลบังคับใช้เมื่อ ๙ กันยายน ๒๕๓๒ การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเว้นแต่กรณีจำเป็นจะถือเขตตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้

การจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน รูปแผนที่ที่ใช้ในการประกาศเขตมี ๒ รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ ๑ การประกาศโดยใช้แนวเขตอำเภอเป็นแนวเขตพื้นที่ปฏิรูป

รูปแบบที่ ๒ การประกาศแนวเขตโดยกำหนดเฉพาะที่ดินที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปซึ่งเป็นที่ดินตามความในมาตรา ๒๖ คือ

๑) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ใช้รูปแผนที่ตามรายละเอียดเดิมที่มีการประกาศไว้แล้ว

๒) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กรณีนี้การจัดทำรูปแผนที่เพื่อกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินต้องดำเนินการร่วมกับกรมธนารักษ์ ซึ่งพื้นที่ที่จะส่งมอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น จะเป็นเฉพาะในพื้นที่เกษตรกรรมเท่านั้น

๓) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งส่วนใหญ่คือที่ดินที่มีการจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและมีการส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ รูปแผนที่ใช้ในการประกาศเขตใช้รูปแผนที่จำแนกประเภทที่ดิน มาตราส่วน ๑/๕๐๐๐๐

๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ เห็นชอบให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศออกเป็น ๓ เขต คือ

เขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ ประมาณ ๘๘.๒ ล้านไร่ (Zone C)

เขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ ประมาณ ๕๑.๙ ล้านไร่ (Zone E)

เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร ประมาณ ๗.๒ ล้านไร่ (Zone A)

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าให้ ส.ป.ก. ทั้งผืนและให้กันคืนกรมป่าไม้ภายหลังหากเป็นพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินซึ่งกรมป่าไม้ได้ส่งมอบพื้นที่รวมประมาณ ๔๔ ล้านไร่เศษให้ ส.ป.ก.ดำเนินการ พื้นที่ส่วนใหญ่คือ พื้นที่ Zone A และ Zone E การแสดงขอบเขตพื้นที่ดังกล่าว กรมป่าไม้ได้แสดงไว้ในแผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน และป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ และ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ซึ่งใช้แผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑/๕๐๐๐๐ ในการจัดทำ ดังนั้นในการจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้รูปแผนที่ดังกล่าวในการดำเนินการ

บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่องวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๑

ข้อ ๑

เขตปฏิรูปที่ดิน หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พื้นที่เขตดำเนินการ หมายความว่า พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินบริเวณที่ ส.ป.ก.มีแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและให้หมายความรวมถึงที่ดินที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. มีแผนงาน และโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

พื้นที่นอกเขตดำเนินการ หมายความว่า พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินบริเวณที่อยู่นอกพื้นที่เขตดำเนินการ

ข้อ ๒ (๓) กรมที่ดินจะไม่เข้าไปดำเนินการเดินสำรวจในพื้นที่เขตดำเนินการ ส่วนพื้นที่นอกเขตดำเนินการ ให้ดำเนินการได้ตามกฎหมายและระเบียบของกรมที่ดิน

แต่อย่างไรก็ตาม ในการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ได้มีคำพิพากษาของศาลปกครอง ว่าในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เจ้าหน้าที่ไม่เข้าดำเนินการในพื้นที่ดำเนินการของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากกรมที่ดินได้มีข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งในข้อ ๒(๓) กำหนดว่า กรมที่ดินจะไม่เข้าไปดำเนินการเดินสำรวจออกเอกสารสิทธิในที่ดินในพื้นที่เขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินฟ้องคดีศาลปกครอง

ศาลพิเคราะห์แล้ว ที่ดินของผู้ฟ้องคดี เดิมเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติจำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร ต่อมาได้ถูกกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าสำราญ” และ ส.ป.ก. ได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเขตพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก.ด้วย ดังนั้นบริเวณของผู้ฟ้องคดีจึงพ้นจากการเป็นที่ดินป่าไม้ถาวร เนื่องจากถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และความเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ถูกเพิกถอนโดยผลของกฎหมาย ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงเป็นบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) ชอบที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนจะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนวิธีการที่ระเบียบและกฎหมายกำหนดไว้ต่อไป

และในประเด็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่นั้น กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติในการตอบข้อหารือจังหวัดแพร่ว่า ตามที่มาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติไว้ว่า “ ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก.จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ”

การตีความคำว่า “แปลงใด” นั้นหมายถึงแปลงย่อยที่ ส.ป.ก.เข้าดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ให้ประชาชนเท่านั้น หรือที่ดินทุกประเภทที่อยู่ใน “พื้นที่เขตดำเนินการ” ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและ ส.ป.ก.ฯ พ.ศ.๒๕๔๑

กรมที่ดินแจ้งว่าควรประสานงานกับ ส.ป.ก. จังหวัดว่า ที่ดินแปลงนั้น ส.ป.ก.ได้เข้าไปดำเนินการแล้วหรือไม่ หาก ส.ป.ก.ยังมิได้เข้าไปดำเนินการ พื้นที่นั้นก็ยังคงมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวก็จะต้องดำเนินการตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

(ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๑๕๑๖.๒ (๑)/๒๒๘๖๓ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓)

แนวทางปฏิบัติในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕ วางแนวทางพิจารณาในประเด็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่

ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ ว่า ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ทั้งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯลฯ ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้

ในกรณีอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ มีความเห็นว่า

<u>ประเด็นที่ ๑</u>

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินอาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภท คือ

๑) พระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับ ซึ่งถือเขตของอำเภอเป็นหลัก และ

๒) พระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งจะต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้

สำหรับในกรณีของพระราชกฤษฎีกาประเภทที่หนึ่งซึ่งถือเขตของอำเภอเป็นหลัก กรณีจะเกิดปัญหาว่าที่ดินในอำเภอที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปนั้นทั้งหมดถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งๆ ที่ ส.ป.ก. ไม่ได้ประสงค์จะนำที่ดินในอำเภอนั้นทั้งหมดมาปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณามาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว ไม่ว่า ส.ป.ก. ประสงค์จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงนั้นทั้งหมดหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วกลับคืนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีก แต่ตราบใดที่ ส.ป.ก. ยังไม่มีความประสงค์จะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ก็ไม่ต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และที่ดินนั้นก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไปได้

ส่วนหน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นก็ตาม ส.ป.ก. ยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาที่ดินนั้นอยู่ แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งยังไม่ถูกถอนสภาพเพราะยังไม่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดิน

ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการนั้น คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ถึงแม้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก. อาจประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเข้าไปดำเนินการได้

<u>ประเด็นที่ ๒</u>

ในแต่ละปีงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินจะประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทยประกาศทำการสำรวจฯ จะครอบคลุมพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไว้ด้วย ซึ่งเขตปฏิรูปที่ดินหมายถึงเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีหน่วยงาน ส.ป.ก. รับผิดชอบดำเนินการ โดยในเขตที่ดินนั้น อาจมีทั้งพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการและที่ยังไม่เข้าไปดำเนินการก็ได้ พื้นที่ส่วนที่ ส.ป.ก. ยังไม่เข้าไปดำเนินการ กรมที่ดินสงสัยว่าจะดำเนินการรังวัดสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรได้หรือไม่ ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว และไม่ว่า ส.ป.ก. จะเข้าไปดำเนินการเขตปฏิรูปที่ดินนั้นหรือไม่ก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนที่จะมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในกรณีหารือเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๔๕ มีความเห็นว่า พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ใช้บังคับ ที่ ส.ป.ก. ไม่มีแผนและไม่ประสงค์เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินยังคงมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่เช่นเดิม หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินนั้นตามกฎหมาย ยังคงมีอำนาจหน้าที่ต้องดูแลรักษาต่อไป รวมทั้งไม่มีบทมาตราใดห้ามมิให้มีการสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ต้องปรากฏว่า ราษฎรได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๗๙ หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และมีขอบเขตการดำเนินการชัดเจน

หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ถูกถอนสภาพไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินย่อมสมควรที่จะประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกันพื้นที่ที่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะดำเนินการนั้นออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน แล้วให้หน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่เข้าดำเนินการต่อไปได้

ในกรณีสถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙ มีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบสองประการ คือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก.จะนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย เมื่อป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวร ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวแต่อย่างใด พื้นที่นั้นจึงยังคงมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม

๘. <u>ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน</u>

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์” นั้นเอง เช่น เดิมประชาชนส่วนใหญ่ใช้วัว ควาย ทำการเกษตร จึงได้มีการกันพื้นที่ไว้สำหรับให้ประชาชนนำวัว ควาย ไปเลี้ยงหรือเดิมไม่มีเมรุ ก็จะกันพื้นที่ไว้เป็นที่ป่าช้าสำหรับเผาหรือ ฝังศพ หรือลำคลอง บึง ลำรางทางสาธารณะ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็นต้น

“ที่สาธารณประโยชน์” เป็นคำใช้เรียกชื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยเดิมในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติว่า “ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษา อย่าให้ผู้ใดเกียดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว” (กรมการอำเภอได้เปลี่ยนเป็นนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๒ วรรคสอง บรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ) ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เกิดขึ้นหรือได้มาจาก ๔ กรณี ได้แก่ เกิดจากสภาพธรรมชาติ เกิดจากการใช้ร่วมกันของราษฎร ได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้ หรืออุทิศให้ เป็นต้น และได้มาโดยผลของกฎหมาย เช่น การสงวนหรือหวงห้ามและการได้มาโดยการเวนคืน ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๒๙/๒๕๕๑

๑. การได้มาซึ่งเกิดจากสภาพธรรมชาติ

ที่ว่าเกิดจากสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น หมายความว่า โดยสภาพของตัวทรัพย์มีไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ก็ล้วนแต่เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติของทรัพย์ทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๐๓๕/๒๕๐๔ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่สาธารณประโยชน์ ไม่จำเป็นที่ทางราชการต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้” และคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๙๕๒/๒๕๐๘ หนองสาธารณะจะเป็นสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ กฎหมายมิได้บังคับว่าต้องขึ้นทะเบียนไว้ การที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามสภาพของที่ดินนั่นเอง ว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ที่พิพาทเป็นหนองที่ราษฎรใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์จับปลาใช้น้ำร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินผู้ใดจะถือสิทธิในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหาได้ไม่

๒. การได้มาซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้ร่วมกันของราษฎร

สาธารณประโยชน์ลักษณะสำคัญของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) จะต้องมีไว้เพื่อหรือสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากไม่มีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือการสงวนหวงห้ามเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นการสงวนหวงห้ามในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๙-๒๔๙๗ โดยไม่ได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ การหวงห้ามนั้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลทำให้ที่ดินที่หวงห้ามกลายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่อย่างไรก็ดี แม้การหวงห้ามจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีประชาชนไปใช้ในที่พิพาทนั้นร่วมกันกล่าวคือ เป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ที่ดินนั้นก็อาจเป็น

ที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันที่เกิดจากการใช้ของราษฎรหรือประชาชนได้ ซึ่งเรื่องทำนองนี้มีคำพิพากษาฎีกาอยู่หลายเรื่อง เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๗๔/๒๔๙๘ วินิจฉัยว่า "ทางซึ่งราษฎรใช้เดินร่วมกันมา ๔๐-๕๐ ปี ไม่มีใครหวงห้าม จนเข้าใจกันทั่วไปว่าเป็นทางสาธารณะนั้น เป็นทางหลวง"

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๐/๒๕๑๕ วินิจฉัยว่า "ที่ดินซึ่งประชาชนในหมู่บ้านใช้ร่วมกันสำหรับเลี้ยงสัตว์พาหนะ โค กระบือ และเป็นที่ป่าช้ามานาน ๘๐ ปีเศษแล้ว เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยไม่ต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้หรือขึ้นทะเบียนหรือมีเอกสารของทางราชการกำหนดไว้ให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน"

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๘/๒๕๑๑ วินิจฉัยว่า "ลำคลองอันเป็นทางน้ำที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาร่วมกัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ แม้ลำคลองนั้นได้ตื้นเขินโดยธรรมชาติไม่มีสภาพเป็นลำคลองมาประมาณ ๓๐ ปีเศษและไม่มีราษฎรได้ใช้ประโยชน์ก็ตาม แต่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพลำคลองนั้น จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๘ วรรค ๒ และทางราชการยังถือเป็นที่หลวงหวงห้ามนั้นจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๓. การได้มาโดยทางนิติกรรม

การได้มากรณีทางนิติกรรม เช่น โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือมีผู้ยกให้

๓.๑ ได้มาโดยการซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินนั้นก็จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

๓.๒ ได้มาโดยการแลกเปลี่ยน วิธีการแลกเปลี่ยนมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๓ ได้มาโดยมีการยกให้ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยวิธีการ "ยกให้" หรือ "อุทิศ" นั้น หมายถึง กรณีที่เอกชนเจ้าของที่ดินได้สละที่ดินของตนเองให้กับรัฐเพื่อให้ใช้หรือสงวนไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช่ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ เช่น ยกให้เป็นทางสาธารณะ ยกให้เป็นที่สร้างโรงเรียน เป็นต้น การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้เป็นกรณีที่รัฐได้มาซึ่งที่ดินโดยเสน่หาที่เกิดจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดินผู้ให้เอง กรณีจึงแตกต่างกับการที่เอกชนเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐบาลตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ เพราะการเวนคืนตามมาตรา ๕ เป็นเรื่องที่เอกชนโอนที่ดินของตนให้แก่รัฐโดยความสมัครใจ โดยมิได้เจตนาที่จะให้รัฐนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการใด ในการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีกรณีเกิดขึ้นได้ ๒ กรณี คือ

- การอุทิศให้โดยตรง คือ การที่เอกชนเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาที่จะอุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐนำไปใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยแจ้งชัด เช่น นำโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ นอกจากนี้การแสดงเจตนาโดยแจ้งชัดอาจกระทำโดยส่งมอบโฉนดที่ดินหรือน.ส. ๓ ให้แก่ทางราชการโดยทางราชการไปดำเนินการเอง หรือแสดงเจตนาโดยทำเป็นหนังสือยกให้ หรือให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้

- การอุทิศที่ดินให้โดยปริยาย คือการที่เจ้าของที่ดินไม่ได้แสดงเจตนาออกมาให้ชัดแจ้งว่าจะยกที่ดินของตนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ได้ปล่อยให้ประชาชนทั่วไปสัญจรไปมาบนที่ดินของตนโดยไม่สงวนสิทธิมาเป็นเวลานาน เช่น ที่ดินของเอกชนคนหนึ่ง ต่อมามีราษฎรจำนวนมากอาศัยเดินผ่านไปมาออกสู่ทางสาธารณะ เจ้าของที่ดินก็มิได้ว่ากล่าวหรือปิดกั้นอย่างใดเป็นเวลาช้านานพอสมควร เป็นต้น ดังนี้ถือได้ว่า เป็นการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้ว

การอุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐเพื่อให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ได้ ถ้าทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะปรากฏเป็นหลักฐานชัดแจ้ง แต่ถึงแม้การอุทิศที่ดินให้จะไม่ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็หาทำให้การอุทิศที่ดินให้แก่รัฐดังกล่าวเสียไปแต่อย่างใดไม่ เหตุที่เป็นเช่นนี้เห็นว่านอกจากจะไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องการอุทิศที่ดินให้ประชาชนใช้ร่วมกันว่า จะต้องทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนหรือไม่แล้วแต่ เมื่อพิจารณาถึงเจตนาของผู้ที่ยกให้เจตนาที่สำคัญก็คือการให้ประชาชนใช้ร่วมกัน มิใช่เป็นการยกให้แก่ฝ่ายปกครอง หรือรัฐบาล หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด ประโยชน์สาธารณะจึงต้องอยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคล สัญญายกที่ดินให้แก่รัฐจึงน่าจะมีผลทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีพิธีการแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลฎีกา ๘๔๓/๒๕๒๓,๓๒๕๒/๒๕๓๐,๓๐๔๘/๒๕๓๗,๕๑๑๒/๒๕๓๘,๑๑๒/๒๕๓๙,๒๐๐๔/๒๕๔๔,๔๓๗๗/๒๕๔๙)

๔. การได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย

เป็นการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้าม โดยรัฐจะกันหรือการกำหนดเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ ของทางราชการหรือเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สงวนหวงห้ามไว้ใช้เป็นที่ทหาร เป็นทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ ดังนั้น การสงวนหรือหวงห้ามจึงมีได้หลายวิธีแล้วแต่ยุคสมัยหรือช่วงเวลา โดยแบ่งเป็น ๓ ช่วงเวลา ดังนี้

๔.๑ การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๙ เดิมก่อนที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ เช่น สงวนหวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าสาธารณะ หรือป่าช้าสาธารณะจะกระทำการโดยวิธีใดบ้าง ทั้งนี้ปรากฏจากคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๗๗๐/๒๕๑๖ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามธรรมดารัฐย่อมจัดไว้เพื่อสาธารณ ประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ วิธีการที่จะหวงห้ามนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามกาลสมัย พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ กำหนดให้หวงห้ามโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล จึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใด

เข้าไปก่นสร้างเหยียบย่ำจับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้” ตามคำพิพากษาฎีกาทำให้ทราบได้ว่า สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล มีอำนาจที่จะสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมายได้

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ยังให้อำนาจกรมการอำเภอ (นายอำเภอ) มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่มิได้ให้อำนาจที่ประกาศให้ที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าเมื่อนายอำเภอมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ นายอำเภอจึงมีหน้าที่ออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ เพื่อสงวนหวงห้ามไว้เป็นที่ดินของหน่วยราชการอื่นใดก็ได้ดังคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๓/๒๕๑๒ วินิจฉัยว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งนายอำเภอประกาศสงวน เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๗๘ สำหรับให้ดำเนินการเป็นทัณฑสถานนิคมของกรมราชทัณฑ์นั้น ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ ขึ้นใช้บังคับ (วันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๙) นั้น ถือว่ามีผลทำให้ที่ดินแปลงนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” จากคำพิพากษาฎีกาฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ นายอำเภอมีอำนาจออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐได้ ส่วนประกาศที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ประกาศหวงห้ามจะมีผลเป็นการสงวนหวงห้ามหรือไม่นั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ด้วย ย่อมมีอำนาจที่จะประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ร่วมกันได้

ฉะนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ.๒๔๗๘ ใช้บังคับ กล่าวคือการสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ จะกระทำวิธีใดไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แต่มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ประกาศสงวนหวงห้ามของพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่ เช่น ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่ามีผลตามกฎหมายทำให้ที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้ามกลายเป็นที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้

อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นการหวงห้ามที่ออกเป็นกฎหมายโดยตรงก็มี เช่นประกาศกระทรวงเกษตราธิการห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๓ หรือพระบรมราชโองการประกาศเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันและห้ามไม่ให้ทำอันตรายสัตว์ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ หรือประกาศพระบรมราชโองการให้ที่ตำบลโคโพหักเป็นที่สำหรับเลี้ยงและผสมโค ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ร.ศ. ๑๒๓

๔.๒ การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ อันเป็นช่วงที่พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับโดยการสงวนหวงห้ามจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

โดยเหตุที่การหวงห้ามในอดีตมีหลากหลายวิธีและยังไม่มีแนวทางที่แน่นอน รัฐบาลสมัยนั้นจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยมีเหตุผลหลายประการคือ การหวงห้ามโดยฝ่ายปกครองไม่มีหลัก ไม่มีเกณฑ์ และหวงห้ามเอาตามชอบใจ ไม่น่าจะเหมาะสมสำหรับการปกครองในระบบปัจจุบัน ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน จึงเสนอให้การหวงห้ามต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์ และวิธีถอนการหวงห้าม ซึ่งแต่เดิมไม่มีบทบัญญัติไว้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา ๔ “ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ “การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าว และติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้น จะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปในระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้”

มาตรา ๖ “เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้เจ้าหน้าที่มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตรวจได้ไว้ ณ

- ที่ทำการข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่

- ที่ว่าการอำเภอ หรือหอทะเบียนที่ดิน ในท้องที่ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่”

มาตรา ๗ “ถ้าการหวงห้ามนั้นมิได้กำหนดเวลาไว้ หรือจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนการหวงห้ามแต่บางส่วน ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาใช้อนุโลมการถอนการหวงห้ามที่ว่านี้ ให้รวมทั้งการถอนการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนพระราชบัญญัติด้วย” ดังนั้น นับแต่วันที่มีพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าทางราชการจะสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะกระทำได้โดยออกพระราชกฤษฎีกาการหวงห้าม และจะต้องทำการหวงห้ามตามหลักการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้เท่านั้นหลักการสำคัญในการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีดังนี้

(๑) แก้ปัญหาเรื่องการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเพื่อการใดๆ ให้เป็นระเบียบ และมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนกว่าอย่างเก่ากล่าวคือ การสงวน

หวงห้ามจะกระทำได้แต่เฉพาะออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นและจะต้องมีรูปแผนที่ประกอบ พร้อมทั้งนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) ที่ดินที่จะทำการหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้น ส่วนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อมโรงทหาร ตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) และ (๓) นั้น ไม่ต้องมีการหวงห้ามอีกเพราะเป็นสิ่งที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยสภาพอยู่แล้ว

(๓) การขอสงวนหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่จำกัดว่าจะเพื่อประโยชน์ทางด้านให้ประชาชนใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ได้

(๔) เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกใช้บังคับ ไม่ลบล้างหรือกระทบกระเทือนการหวงห้ามที่มีอยู่ก่อนใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ฉะนั้น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นประกาศของนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีมาก่อนวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ ก็ยังมีผลใช้บังคับได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย

(๕) พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจที่จะทำการหวงห้ามให้ชัดแจ้งยิ่งขึ้นไม่ใช่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เหมือนแต่ก่อน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสำรวจได้ แต่อำนาจในการหวงห้ามต้องเป็นไปตามกฎหมายเพราะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และประการสำคัญที่สุด คือจะไม่สำรวจไม่ได้เพราะต้องทำการรังวัดทำแผนที่ด้วย และแผนที่นี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ที่ดินแปลงใดได้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะโต้แย้งว่าแนวเขตไม่แน่นอนไม่ได้ต้องถือตามที่กฎหมายกำหนด และจะไม่ทำการสำรวจไม่ได้ และจะโต้แย้งว่าได้สงวนไว้เมื่อนั้นเมื่อนี้อย่างแต่ก่อนไม่ได้เพราะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบทั่วกันด้วย

(๖) ข้อสำคัญคือ การเพิกถอนที่ดินที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จะต้องออกเป็นกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นหลักการที่เป็นระเบียบยิ่งขึ้น

ฉะนั้น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ จนถึงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗) จึงต้องกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกา และมีรูปแผนที่ท้ายประกาศด้วย หากมิได้กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๘๔/๒๕๐๙ วินิจฉัยว่า “การที่ทางราชการจะให้อำเภอหรือจังหวัดจัดหาที่ดินที่สงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ประจำหมู่บ้าน หรือตำบลนั้นจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดิน ซึ่งสงวนไว้เป็นสาธารณะ ทั้งที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่มีเอกชนเป็นเจ้าของ ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ เพียงแต่ผู้ใหญ่บ้านเขียนป้ายประกาศไว้ว่า

เป็นที่สาธารณะไม่ทำให้ที่ดินนั้นเป็นสาธารณะไปได้” และในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น หวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือเป็นป่าช้าสาธารณะนั้น จะมีความถูกต้องสมบูรณ์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินนั้นๆ ได้กระทำเมื่อปีใด ในขณะนั้นมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างไร และได้มีการหวงห้ามไว้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพราะการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินของไทยนั้นมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงตลอดมา

ตัวอย่าง ในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้มีประกาศของนายอำเภอเมืองร้อยเอ็ด ให้สงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าในบริเวณท้องที่ใดท้องที่หนึ่งในอำเภอเมืองร้อยเอ็ดให้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านสำหรับให้ประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ แต่ปรากฏว่าราษฎรไม่เคยเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเลย ต่อมามีราษฎรบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์อ้างว่าเป็นที่ดินของตน ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์มาเป็นเวลาเกือบ ๕๐ ปี

ในปัญหาดังกล่าว ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาว่า ที่ดินที่นายอำเภอได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินถูกต้องตรงด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้สงวนหวงห้ามไว้ในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ขณะนั้นมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ บังคับใช้แล้ว การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น จึงจะมีผลเป็นการสงวนหวงห้าม เมื่อที่ดินดังกล่าวได้สงวนหวงห้ามไว้ในรูปของประกาศมิได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา การสงวนหวงห้ามจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏว่าราษฎรได้เคยเข้าไปใช้ในที่ที่ประกาศหวงห้ามเลย ที่ดินนั้นจึงไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ราษฎรจึงอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายที่ดินได้ แต่ถ้าหากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีราษฎรเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็จะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพการใช้ได้

คำวินิจฉัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องการสงวนหวงห้ามมีดังนี้

(๑) คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๒๓/๒๕๐๙ ที่ดินที่มีการหวงห้ามและราษฎรยังมิได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่สงวนหวงห้าม และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่

(๒) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๗๖/๒๕๒๙ ที่ดินที่มีการหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการและทางราชการได้ปกครองดูแลและเข้าใช้ประโยชน์ตลอดมา ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่า แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ป.พ.พ. และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา พฤษภาคม ๒๕๓๔ เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินและการใช้ที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและราชการ

ได้ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ดินนั้นจะเป็นที่ราชพัสดุสำหรับการหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้และสภาพที่ดินยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ที่ดินนั้นก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

(๔) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา มิถุนายน ๒๕๓๔ เรื่องเสร็จ ที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการนั้น ถ้าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และไม่เป็นที่ราชพัสดุ

(๕) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา พฤษภาคม ๒๕๓๘ เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖-๒๕๗/๒๕๓๘ ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้ว ที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร่างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีการหวงห้ามจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรในการดูแล ทั้งนี้เนื่องจากแต่เดิมนั้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะต้องระบุความประสงค์ที่หวงห้ามและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม การดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวจึงเปลี่ยนจากเดิมมาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการหวงห้าม และที่ดินที่มีการหวงห้ามแล้วนั้นจะพ้นจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและเปลี่ยนองค์กรผู้ดูแลซึ่งจะนำมาให้ราษฎรจับจองไม่ได้ เพราะที่ดินที่จับจองจะต้องเป็นที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้น

๔.๓ การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ ถึงวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (การสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน)

เมื่อได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ถ้ายังไม่มีการถอนการหวงห้ามก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป”

การสงวนหวงห้ามที่ดินในระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ถึง ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ เป็นไป ตามมาตรา ๒๐ (๔) ดังนี้

มาตรา ๒๐ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๔) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง

(๕) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕)

เมื่อประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ กฎหมายเรียกการหวงห้ามที่ดินว่าเป็นการสงวนที่ดิน ส่วนกฎหมายเก่าๆ มักใช้คำว่าการสงวนกับการหวงห้ามปนเปกันไป กฎหมายบางฉบับใช้คำว่า สงวนหวงห้ามเป็นคำเดียวกันก็มี

การสงวนที่ดินตามมาตรา ๒๐ (๔) เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะเป็นผู้พิจารณาสงวนที่ดินตามที่ทบวงการเมืองขอมา ที่ดินที่จะสงวนได้จะต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

การสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง ตามมาตรา ๒๐ (๔) นี้มีความหมายกว้าง นอกจากจะเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ทบวงการเมืองยังอาจขอสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้นก็ได้ ทั้งที่ในขณะนั้นการสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการก็มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว คือ มาตรา ๘ วรรค ๓ ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้นได้อยู่แล้ว เมื่ออำนาจซ้ำซ้อนกันต่อมาจึงได้มีประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๒๐ ใหม่ โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะสงวนที่ดินไว้ให้ประชาชนหรือพลเมืองใช้ร่วมกันได้ไว้เป็นการเฉพาะ

ฉะนั้น ก่อนที่จะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ การสงวนที่ดินไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗) จนถึงวันก่อนที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับแก้ไข (วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕) จึงต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๔) เดิม

๔.๔ โดยการสงวนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับวันที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบัน

โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ การสงวนหวงห้ามที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมืองจึงไม่มีอีกต่อไป โดยมาตรา ๒๐ ซึ่งมีการแก้ไขใหม่ได้บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้”

ฯลฯ

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน”

ฯลฯ

ที่ดินที่ขอสงวนหรือหวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับให้พลเมืองใช้ร่วมกันได้จะต้องเป็นที่ดินที่มิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ซึ่งได้แก่ที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

อำนาจหน้าที่ในการสงวนที่ดินดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และมีอธิบดีกรมที่ดินเป็นเลขาธิการและกรรมการ ฉะนั้นหากทบวงการเมืองใดเห็นสมควรที่ขอสงวนที่ดินบริเวณใดให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ก็จะต้องประสานงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ซึ่งที่ดินที่จะขอสงวนตั้งอยู่ โดยมีขั้นตอนการสงวนที่ดินตามที่ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันกำหนดไว้

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้ การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) เกิดจากการสงวนหรือหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเท่านั้น

นอกจากการสงวนหวงห้ามดังกล่าวข้างต้น การได้มาโดยผลของกฎหมายอาจเป็นการได้มาโดยการเวนคืน ซึ่งต่างกับการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้ามเพราะการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้ามใช้กับที่ดินที่เป็นของรัฐอยู่แล้วเท่านั้น ส่วนการได้มาโดยการเวนคืนใช้กับที่ดินของเอกชน ฉะนั้น การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยการเวนคืน จึงเป็นการได้มาโดยการบังคับมิใช่เป็นเรื่องที่ราษฎรเวนคืนให้ด้วยความสมัครใจ ตามมาตรา ๕แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และจะต้องใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของที่ดินที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนตามที่กฎหมายระบุไว้

ในกรณีเกี่ยวกับที่ชายตลิ่ง ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๕/๒๕๐๓ วางแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้

ปัญหาที่ว่า ที่ชายตลิ่งและที่งอกมีลักษณะอย่างใดนั้น กฎหมายมิได้ให้คำนิยามอย่างใดไว้ จึงต้องพิจารณาจากคำพิพากษาฎีกาที่ได้วางบรรทัดฐานไว้เป็นหลัก ซึ่งสรุปเป็นประการสำคัญได้ดังนี้ ที่ชายตลิ่งนั้นย่อมได้แก่ที่ที่อยู่ริมน้ำ ซึ่งโดยปกติน้ำท่วมถึง ดังนั้นสภาพที่ดินของลำน้ำเจ้าพระยาบริเวณปากน้ำโพและบริเวณใกล้เคียง มีชายตลิ่งอยู่ ๓ ขั้น เมื่อในฤดูน้ำน้ำขึ้นท่วมตลิ่งบ่าขึ้นไปถึงบริเวณที่ดินริมตลิ่งจะเป็นที่ชายตลิ่งเพียงใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ความจริงชาวบ้านย่อมได้รู้กันอยู่ทั่วไปว่า เมื่อใดน้ำเต็มตลิ่งและเมื่อใดน้ำล้นตลิ่ง จึงต้องอยู่ในกฎเกณฑ์ที่ว่า เป็นการที่น้ำขึ้นไปถึงโดยปกติในฤดูน้ำธรรมดาหรือไม่ แต่ถ้าบริเวณใดเป็นกรณีที่น้ำบ่าน้ำท่วมล้นอันไม่ใช่เป็นไปตามปกติแล้ว บริเวณนั้นก็ไม่ใช่ที่ชายตลิ่ง ทุ่งนาบนตลิ่งนั้นเข้าใจว่า เป็นที่ดินพ้นจากตลิ่งขึ้นไปแล้วเป็นพื้นดินชั้นบน แม่น้ำจะท่วมทุกปี ก็ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เจ้าของที่ดินติดต่อที่ชายตลิ่งเข้าไปหาประโยชน์อยู่กับที่ชายตลิ่งและท่าน้ำ เช่นให้เช่าปลูกพืชล้มลุกตอนฤดูน้ำลดในที่ชายตลิ่งหรือเก็บค่าจอดเรือแพที่ท่าน้ำของตน เป็นการขัดกับข้อที่ว่า เป็นที่สาธารณะ

หรือไม่นั้น โดยหลักทั่วไปแล้ว เจ้าของที่ดินติดต่อที่ชายตลิ่งย่อมมีอำนาจได้รับความสะดวกความสำราญในลำคลองติดต่อหน้าเขตที่ดินของตน ดังนั้น จึงมีสิทธิขับไล่ผู้ที่มาทำการเพาะปลูกในที่ชายตลิ่งหรือทำการจอดเรือแพในหน้าที่ดินของตน อันเป็นการขัดขวางการติดต่อที่สาธารณะของตน ได้เพียงการที่เจ้าของที่ดินติดต่อที่ชายตลิ่งนั้นเรียกค่าตอบแทนในการสละประโยชน์หรือความสะดวกในการใช้สิทธิของตนในที่ชายตลิ่งหรือริมน้ำบริเวณหน้าที่ดินของตนก็ย่อมมีสิทธิกระทำได้ แต่ที่ชายตลิ่งคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ ถ้าหากการเพาะปลูกหรือการจอดเรือแพนั้นๆเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของบุคคลอื่นในที่สาธารณสมบัตินั้นๆ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย

ปัญหาเรื่อง “ที่งอก” นั้น เนื่องจากมิได้มีคำนิยามในกฎหมาย จึงต้องพิจารณาจากคำพิพากษาฎีกา โดยนัยคำพิพากษาฎีกา ที่งอกย่อมได้แก่ที่ดินซึ่งงอกโดยธรรมชาติ ที่ตื้นเขินเกิดจากการปรับปรุงหรือดัดแปลงที่ชายตลิ่งหรือริมน้ำขึ้นนั้นย่อมมิใช่ที่งอก ย่อมคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับปัญหาที่ว่า ฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือจัดทำในที่ชายตลิ่งได้เพียงใด นั้น การใช้และการจัดการจำต้องกระทำไปโดยมุ่งรักษาประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเป็นประการสำคัญ ทั้งต้องไม่เป็นการตัดรอนสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลใดที่เคยมีเคยได้อยู่จนเกินความจำเป็นด้วย การสร้างถนนลงในที่ชายตลิ่งในลักษณะที่เจ้าของที่ดินติดต่อที่ชายตลิ่งยังมีทางเข้าออกติดต่อได้หรือการสร้างเขื่อนลงในที่ชายตลิ่งซึ่งประชาชนยังสามารถเข้าถึงลำน้ำนั้นได้อยู่ตามสมควร ย่อมเป็นกิจการที่กระทำได้

ในกรณีอำนาจในการดูแล รักษา แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๐๔/๒๕๔๙ วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า

ที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไปเนื่องจากการตื้นเขินตามธรรมชาติย่อมพ้นสภาพจากการเป็นที่ชายตลิ่ง ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี แต่ยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป และอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ แต่การจะพิจารณาว่าที่ดินนั้นน้ำท่วมถึงหรือไม่ ต้องถือหลักเกณฑ์ว่า ที่ดินนั้นโดยปกติน้ำท่วมไม่ถึงตลอดไป มิใช่เฉพาะฤดูใดฤดูหนึ่งหรือเพียงปีใดปีหนึ่งเท่านั้น แต่ถ้าหากปรากฏว่า ที่ดินที่น้ำท่วมไม่ถึงอันเกิดจากการกระทำของบุคคล กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีก็ต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ในการเข้าดำเนินการดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำนั้น และแม้จะมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็เป็นการออกโดยมิชอบ ซึ่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีหน้าที่ดำเนินการขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป

สำหรับการใช้อำนาจของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีเพื่อดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย ตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ

การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีจะต้องดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายอื่นด้วยเพื่อให้ภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายบรรลุผล แต่หากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีเห็นว่าอำนาจในการดูแลรักษาแหล่งน้ำสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติตามภารกิจ ก็สมควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมถึงภารกิจของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีต่อไป

๙. <u>ที่สงวนหวงห้าม ที่เขา ที่ภูเขา พื้นที่ความลาดชัน ๓๕ %</u>

ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

หมวด ๓

ข้อ ๘. ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่พึงจะออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่นทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

และเมื่อกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ฯถูกยกเลิก โดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ

ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล

กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ยังคงการห้ามไว้ ดังนี้

ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) .....

(๒) **ที่เขา ที่ภูเขา และ พื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน** แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ในชั้นนี้จึงต้องพิจารณาให้ได้ก่อนว่า **ที่เขา ที่ภูเขา และ พื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน** นั้นคือที่ดินประเภทใดและที่สภาพอย่างไร

การพิจารณาว่าที่เขา ที่ภูเขา มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรนั้นอาจจะพิจารณาได้หลายทาง อาทิเช่น

ในทางแรก เริ่มต้นจากการหาคำจำกัดความว่า ที่เขา ที่ภูเขา มีความหมายอย่างไร จากการค้นหา จากพจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า ภูเขา ไว้ว่า

“ ภูเขา น. พื้นที่ที่มีระดับสูงขึ้นจากบริเวณรอบ ๆ ตั้งแต่ ๖๐๐ เมตรขึ้นไป. ”

นอกจากคำว่า ที่เขา ที่ภูเขาแล้ว ที่ลักษณะเดียวกันที่เรียกแตกต่างกันไปมีหรือไม่

หากพิจารณาจากภาษาท้องถิ่น คำว่าเขา ในภาษาถิ่นทางภาคใต้ เรียกว่า “ควน”ซึ่งพจนานุกรมได้ให้ความหมายไว้อีกเช่นกันว่า

“ ควน (ถิ่น-ปักษ์ใต้) น. เนิน, เขาดิน. ”

หรืออีกทางหนึ่งโดยการพิจารณาความหมาย จากสารานุกรมต่างๆซึ่งได้ให้ความหมาย และอธิบายของภูเขาไว้ว่า

ภูเขา (mountain) เป็นลักษณะของพื้นโลกที่สูงกว่าพื้นที่โดยรอบ

ภูเขา หรือเทือกเขาหมายถึง ลักษณะภูมิประเทศ ที่มีความสูงตั้งแต่ ๖๐๐ เมตรขึ้นไปจากพื้นที่บริเวณรอบ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับเนินเขา แต่ว่าเนินเขานั้น จะมีพื้นที่สูงจากบริเวณรอบ ๆ ประมาณ ๑๕๐ แต่ไม่เกิน ๖๐๐ เมตร

โดยภูเขาสามารถแบ่ง เป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

- ภูเขาโก่งตัว เกิดจากการบีบอัดตัวของหินหนืด ในแนวขนาน
- ภูเขาเลื่อนตัวหรือหักตัว เกิดจากการเลื่อนของหินทำให้มีการยกตัวและ การทรุดตัวเกิดเป็นภูเขา
- ภูเขาโดม เกิดจากการที่หินหนืดดันตัว แต่ว่ายังไม่ทันพ้นพื้นผิวของโลก ก็เย็นตัวก่อน
- ภูเขาไฟ เกิดจากการที่หินละลาย ก่อตัวและทับถมกัน

การพิจารณาความสูงของภูเขา

ความสูงของภูเขาโดยทั่วไปจะวัดโดยความสูงที่ระดับเหนือน้ำทะเล เช่น เทือกเขาหิมาลัย โดยเฉลี่ยมีความสูงอยู่ที่ระดับ ๕ กิโลเมตรเหนือระดับน้ำทะเล ยอดเขาเอเวอเรสต์บนเทือกเขาหิมาลัย และเป็นยอดเขาที่สูงที่สุดในโลก สูงจากระดับน้ำทะเลราวๆ ๘.๘ กิโลเมตร (๘,๘๔๔ เมตร) สำหรับในประเทศไทย ดอยอินทนนท์ซึ่งเป็นยอดเขาที่สูงที่สุดของไทย จะมีความสูงจากระดับน้ำทะเลที่ ๒,๕๖๕ เมตร และอีกทางหนึ่งในการพิจารณาการเป็นที่เขา ที่ภูเขานั้น โดยจากการประชุมคณะรัฐมนตรี “เรื่องข้อเสนอแนะเพื่อ ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนากรมที่ดิน และเร่งรัด การออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ” คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ได้มีมติเห็นชอบกับความเห็น และข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ได้พิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ ผู้ทรงคุณวุฒิ ในข้อโต้แย้งเกี่ยวกับลักษณะพื้นที่ “ภูเขา” และความหมายของคำว่า “ภูเขา” ในโครงการ

พัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอ และกำหนดคำนิยามดังนี้

ที่เขา หมายถึง ส่วนของพื้นที่ที่สูงจากบริเวณรอบๆ (SURROUNDING) น้อยกว่า ๖๐๐ เมตร

ที่ภูเขา หมายถึง ส่วนของพื้นที่ที่สูงจากบริเวณรอบๆ (SURROUNDING) ตั้งแต่ ๖๐๐ เมตรขึ้นไป

โดยการกำหนดว่าที่ใดเป็นที่เขา ที่ภูเขา จะต้องนำหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้มาประกอบการพิจารณา คือ

(๑) ลักษณะและชื่อที่ปรากฏในแผนที่แสดงภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ หมายถึง การพิจารณาลักษณะและชื่อที่ปรากฏในแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร ซึ่งได้มีการสำรวจในพื้นที่จริงแล้วแสดงสภาพพื้นที่โดยเส้นชั้นความสูง รวมทั้งชื่อของภูมิประเทศที่สำคัญ

(๒) การเรียกของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึง การนำเอาการเรียกของประชาชนในท้องถิ่นว่าเป็นเขาหรือภูเขา มาประกอบการพิจารณา

(๓) การตรวจสอบสภาพพื้นที่ หมายถึง การตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงประกอบการพิจารณากับหลักฐานแผนที่รูปถ่ายเพื่อให้เห็นโครงสร้างของที่ดิน

(๔) โครงสร้างทางธรณีวิทยา หมายถึง บริเวณที่ดินทั้งบริเวณที่อยู่ในโครงสร้างของภูเขา เช่น เปลือกโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยการยกตัวจากที่ราบหรือพื้นที่ปกติในลักษณะโก่ง โค้ง คด งอ หรือหัก เป็นรูปประทุนคว่ำ ประทุนหงาย สันอิโต้ รูปโดมลักษณะเช่นนี้เข้าลักษณะโครงสร้างของภูเขา เหตุผลที่ยึดถือโครงสร้างด้วยเพราะถ้าเป็นบริเวณแคบการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ โฉนดที่ดินอาจตีความว่าเป็นที่ราบ แต่เมื่อดูโครงสร้างทั้งหมดแล้วบริเวณดังกล่าวเป็นภูเขา

(๕) ผลการแปลตีความรูปถ่ายทางอากาศหรือภาพจากดาวเทียม หมายถึง การตรวจสอบสภาพที่ดินที่ทำให้เห็นว่าเป็นที่เขาหรือที่ภูเขาจากรูปถ่ายทางอากาศหรือภาพจากดาวเทียม ตามหลักวิชาการแล้วแต่กรณี

และนอกจาก ที่เขา ที่ภูเขา แล้วการหวงห้ามยังมีประเด็นต้องพิจารณา ในอีก ประเด็นหนึ่ง คือ คำว่า พื้นที่ลาดชัน โดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป (๑๙.๑๗ องศา)

ทั้งนี้เนื่องจาก ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ข้อ ๑๗ กำหนดให้พื้นที่ที่มีความลาดชัด โดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปเป็นพื้นที่ป่าไม้ ไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้เวียน ตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๗๑๒/ว ๗๕๐๘ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๙ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ และต่อมาคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้พิจารณาทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ข้อ ๑๗ มีมติรวม ๓ ประการ คือ

๑. ไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในพื้นที่ที่มีความลาดชัด โดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปเป็นพื้นที่ป่าไม้ หากมีความจำเป็นจะดำเนินการใดในพื้นที่ดังกล่าว ควรจะให้เช่าหรือขอสัมปทานโดยขออนุญาตคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ เว้นแต่กรณีที่ราษฎรมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

๒. กรณีที่ราษฎรรายใดมีสิทธิครอบครองที่ดินมาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย แม้ว่าที่ดินผืนนั้นจะมีความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ เปอร์เซ็นต์ อนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิได้ แต่การอนุญาตควรมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย เช่น ห้ามทำการเกษตรอย่างถาวร เป็นต้น

๓. ขอให้กรมพัฒนาที่ดินจัดส่งแผนที่แสดงพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ให้แก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง กรมที่ดินจึงได้วางแนวทางปฏิบัติ ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยแจ้งแนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชัด โดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป

จากหนังสือดังกล่าวนี้ จึงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า จะกำหนดเขตอย่างไร และหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพดำเนินการในเรื่องการกำหนดเขตที่เขา ที่ภูเขาดังกล่าว ตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งพื้นที่ความลาดชัน ๓๕ %

คำตอบคือ กรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ กันเขตที่เขา ภูเขา และพื้นที่ความลาดชัน ๓๕ %ในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1:50,000 ชุด L7017 ของกรมแผนที่ทหาร

โดยกรมพัฒนาที่ดินได้จัดประชุมพิจารณาเรื่องพื้นที่เขา ภูเขา และพื้นที่ความลาดชัน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๐ โดยมีผู้แทนจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย กรมทรัพยากรธรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรมแผนที่ทหาร และกรมพัฒนาที่ดิน ได้ร่วมกันพิจารณาแนวทางการดำเนินการโดยให้กรมพัฒนาที่ดิน กันเขตที่เขาและภูเขา ในแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1:50,000 ชุด L7017 ของกรมแผนที่ทหารโดยยึดถือข้อพิจารณาดังนี้

ที่เขา คือ พื้นที่ที่สูงจากบริเวณโดยรอบ (Surrounding) น้อยกว่า ๖๐๐ เมตร มีลักษณะ และชื่อที่ปรากฏในแผนที่ภูมิประเทศแสดงว่าเป็นเขา

ที่ภูเขา คือ พื้นที่ที่สูงจากบริเวณโดยรอบ (Surrounding) ตั้งแต่ ๖๐๐ เมตร ขึ้นไป

การกันเขตในแผนที่ดังกล่าวนี้ใช้ในการพิจารณาเบื้องต้นเพื่อการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเท่านั้น

นอกจากคำนิยาม ความหมายและคำอธิบายเรื่อง ที่เขา ที่ภูเขา และที่ลาดชันข้างต้นนี้แล้ว ในการหวงห้าม บริเวณที่เขา ที่ภูเขา ยังมีอีกกรณีหนึ่งคือ

การหวงห้ามโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

เดิมได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาหรือภูเขาตามความในมาตรา ๙(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๙

และต่อมาแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓

โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ หวงห้าม ดังนี้

ฯลฯ

ข้อ ๒ ให้บริเวณดังต่อไปนี้ ทุกแห่ง ทุกจังหวัด เป็นบริเวณที่หวงห้าม ห้ามมิให้บุคคลใดทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑) บริเวณที่เขาหรือภูเขา และปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร

ฯลฯ

ดังนั้น นอกจากที่จะต้องพิจารณา การเป็นที่เขา ที่ภูเขา ความลาดชัน ๓๕ % แล้ว จึงยังมีประเด็นต้องพิจารณาต่อมาว่า ปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร คืออย่างไร ปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร นั้น จะวัดระยะนับ ๔๐ เมตรของการเป็นปริมณฑล เริ่มตั้งแต่ตรงไหนในพื้นดิน บริเวณใดเป็นจุดสิ้นสุดของเขาหรือภูเขา จะกำหนดตามสภาพหรืออย่างไร เพราะลักษณะของเขาหรือภูเขาในแต่ละท้องที่จะแตกต่างกัน หาก เป็นเขาหรือภูเขา ที่เป็นเขาหินปูนทางภาคใต้ จะขึ้นเป็นเขาหรือภูเขาอย่างชัดเจน แต่ในบางพื้นที่ เช่นทางภาคเหนือ จะเป็นลักษณะค่อยๆ สูงขึ้นเรื่อย หากอยู่ในพื้นที่จะกำหนดได้ยากว่า ที่ชายเขา หรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่า ตีนเขา นั้น อยู่ตรงไหน

กรณีนี้จึงต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ดูแล

ที่เขาหรือภูเขา ผู้ใด เป็น ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และในการระวังชี้แนวเขตเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ ดังนี้

เนื่องจากที่เขาหรือที่ภูเขานั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๕๑๔๒/๒๕๓๑ ว่า " คำร้องขัดทรัพย์บรรยายว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ภูเขาอันเป็นของรัฐตามกฎหมายห้ามมิให้ยึด ผู้ร้องได้ครอบครองที่ดินพิพาทอย่างเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียวมิใช่ของจำเลย โจทก์จึงไม่มีสิทธินำยึดที่ดินพิพาท คำร้องขัดทรัพย์จึงหาได้ขัดกันเองหรือเคลือบคลุมไม่ ที่ดินพิพาทเป็นที่ภูเขา ทางราชการไม่อาจออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ได้ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๑) สิทธิทำกินในที่ดินคือสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้น การยึดสิทธิทำกินในที่ดินก็คือการยึดสิทธิครอบครองในที่ดินนั่นเองเมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน จึงต้องห้าม มิให้ยึดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ โจทก์ย่อม ไม่มีสิทธินำยึดที่ดินพิพาท "

อนึ่งขอเพิ่มเติมในเรื่องที่รกร้างว่างเปล่า ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) นี้สักเล็กน้อย เนื่องจากอาจจะยังมีข้อสงสัยว่า ที่รกร้างว่างเปล่าในบางกรณีราษฎรก็สามารถเข้าครอบครองและทำประโยชน์และนำมาขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ แต่บางกรณีก็ออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ได้นั้น การพิจารณาการเป็นที่รกร้างว่างเปล่าว่า ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ไม่ได้

พิจารณาเฉพาะการเป็นที่รกร้างว่างเปล่าแต่อย่างเดียว ต้องพิจารณาในประเด็นการหวงห้ามประกอบด้วย ตามแนวทางคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๓๘๙/๒๕๓๔

" เดิมที่พิพาทเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ต่อมานายอำเภอท้องที่ ได้ประกาศหวงห้ามที่พิพาทไว้ เพื่อให้ประชาชนพักผ่อนหย่อนใจ และอาบน้ำร้อน ซึ่งที่พิพาทมิใช่นายอำเภอท้องที่ประกาศหวงห้ามแล้ว ไม่มีประชาชนใช้ประโยชน์อะไรเลย กลับปรากฏว่าเป็นที่ที่ประชาชนใช้พักผ่อนหย่อนใจ ใช้อาบน้ำร้อน ทั้งมีท่อซีเมนต์ฝังลงในดิน เป็นบ่อมีศาลาสำหรับพักร้อนตั้งแต่นั้นมา ดังนั้นที่พิพาทจึงเป็นที่รกร้าง ว่างเปล่ามีสภาพเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์และเป็นที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน จึงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๑)(๒) การที่นายอำเภอท้องที่ประกาศหวงห้ามที่พิพาทไว้จะดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการตาม บทบัญญัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๘ โดยชอบหรือไม่ หาเป็นข้อสาระสำคัญแต่ประการใด ในเมื่อที่พิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของ แผ่นดินแล้ว และแม้ต่อมาจะมีผู้ครอบครองที่พิพาทจนกระทั่งทางราชการออกหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ให้ และโจทก์ได้รับสิทธิครอบครองมาโดยการซื้อจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลก็ตาม แต่โจทก์ก็มิได้อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมาย เฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามที่บัญญัติไว้ในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ โจทก์จึงไม่อาจได้สิทธิครอบครองที่พิพาท รวมทั้งไม่อาจออก เอกสารสิทธิใด ๆ ในที่พิพาทได้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่พิพาทที่โจทก์ได้รับโอนมาจึงเป็นหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเลยมีอำนาจที่จะออกคำสั่งเพิกถอนเสียได้ ตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ การที่ศาลอุทธรณ์หยิบยกข้อเท็จจริงตามคำแถลงของโจทก์ และ เอกสารท้ายฟ้องของโจทก์มาเป็นข้อวินิจฉัยว่าที่พิพาทเป็นที่พลเมืองใช้ร่วมกันหาเป็นการนอกฟ้องไม่ "

ตามแนวทางนี้ ที่รกร้างว่างเปล่า ที่จะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ต้องพิจารณาว่า เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณ-ประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ หากใช่จึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากไม่ใช่ก็ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ เป็นที่รกร้างว่างเปล่าธรรมดาที่บุคคลอาจได้มาจากการครอบครองและทำประโยชน์ได้

และโดยที่กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศฉบับลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ กำหนดให้ ที่เขาหรือที่ภูเขาและปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร เป็นที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน ที่เขาหรือที่ภูเขา จึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้าม ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็น อย่างอื่น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน คือทบวงการเมืองที่ได้รับมอบหมายจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน

๒๕๕๒ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนี้

มีคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ในการดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร	ภายในเขตกรุงเทพมหานคร
๒. เมืองพัทยา	ภายในเขตเมืองพัทยา
๓. เทศบาล	ภายในเขตเทศบาล นั้น
๔. องค์การบริหารส่วนตำบล	ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น

ฉะนั้น การระวังชี้แนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่เขาหรือภูเขาจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของทบวงการเมืองผู้รับมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าว อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้รับผิดชอบพื้นที่ นั้น ๆ

ซึ่งเรื่องนี้กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๒๙.๔/๓๐๖๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ตอบข้อหารือจังหวัดระยอง เวียนให้เจ้าหน้าที่ทุกจังหวัดทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๔/ว ๓๓๙๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ แล้ว จึงปฏิบัติตามแนวทางนี้ได้

ดังนั้น ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดว่า ปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร อยู่ที่ตรงจุดในพื้นที่ก็คือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน นั่นก็คือทบวงการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้รับผิดชอบพื้นที่ นั้น ๆ

นอกจากนี้ยังมีข้อสงสัยต่อไปว่า ในการรังวัดที่ดิน ในการแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวมีแนวเขตที่ดินติดต่อกับ ที่ดินที่เขา หรือ ที่ภูเขา ที่หน่วยราชการ เช่น กองทัพเรือ หรือกองทัพบก ขอใช้ประโยชน์จากกระทรวงมหาดไทย เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ การแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงจะต้องแจ้งใครบ้าง นั้น ในกรณีนี้ การแจ้งให้มีหนังสือแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินในฐานะผู้ดูแลและรับผิดชอบ และหน่วยงานเช่นกองทัพบก หรือกองทัพเรือในฐานะผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้ไประวังชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินร่วมกัน คงจะมีข้อมูล และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับที่เขา ที่ภูเขา พื้นที่ลาดชัน หรือพื้นที่ปริมณฑล ๔๐ เมตร รอบที่เขา ที่ภูเขา บ้างแล้ว

การพิจารณาในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบและแนวทางปฏิบัติ ที่กรมที่ดินได้วางไว้ ตามที่กล่าวข้างต้น คือ

๑. กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตาม

มาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิ ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน (๓).....ฯลฯ....."

๒. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ข้อ ๒ กำหนดว่า "ให้บริเวณดังต่อไปนี้ ทุกแห่งทุกจังหวัด เป็นบริเวณที่หวงห้าม ห้ามมิให้บุคคลใดทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพ ที่ดิน ที่หิน ที่กรวด ที่ทราย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (๑) บริเวณที่เขาหรือที่ภูเขา และปริมณฑลรอบที่เขาที่ภูเขา ๔๐ เมตร (๒).....ฯลฯ....."

นอกจากตามกฎหมาย ระเบียบดังกล่าวแล้ว กรมที่ดินยังได้วางแนวทางปฏิบัติในการตอบหารือและเวียนแนวทางปฏิบัติ ไว้แล้วอาทิเช่น

๑. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๗๕๐๙/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๔๙๙ ตอบข้อหารือจังหวัดจันทบุรี เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๗๖๑๙/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๔๙๙ ว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาหรือภูเขาตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดบริเวณภูเขา หรือที่เขาและปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตรทุกแห่งเป็นเขตหวงห้ามนั้น มีผลใช้บังคับเฉพาะที่ดินของรัฐซึ่งบุคคลมิได้มีสิทธิครอบครองตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เท่านั้น ถ้าเป็นที่ดินซึ่งบุคคลมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ที่ดินนั้นก็ไม่อยู่ในบริเวณประกาศหวงห้ามที่กล่าวข้างต้น

๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๔/ว ๓๓๙๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่อง การระวังชี้แนวเขตและรับรองแนวเขตที่เขาที่ภูเขา แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติกรณีจังหวัดระยอง หารือการระวังชี้แนวเขตและรับรองแนวเขตที่เขาหรือภูเขา ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙๔/๓๐๖๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ว่า "ที่เขาหรือที่ภูเขาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๕๑๔๒/๒๕๓๑ ซึ่งได้วินิจฉัยว่า ที่ดินภูเขาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) ดังนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศฉบับลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ กำหนดให้ที่เขาที่ภูเขาและปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร เป็นที่หวงห้าม ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เขาหรือที่ภูเขาจึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้าม ถ้าไม่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน คือ ทบวงการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามนัยมาตรา ๘ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าต้องพิจารณา และมีข้อหารือทางปฏิบัติ ว่าหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ที่ออกให้ใน บริเวณที่เขาหรือที่ภูเขาหรือปริมณฑลที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาหรือภูเขาตามความในมาตรา ๙(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือที่ที่มีความลาดชันสูงเกินกว่าที่กำหนดไว้จะออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่

หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) เป็นเอกสารหลักฐานที่กรมประชาสงเคราะห์เดิม ซึ่งปัจจุบันคือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้ออกให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และเมื่อสมาชิกนิคมสร้างตนเองได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) แล้ว มาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติให้สมาชิกนิคมนั้นมีสิทธิที่จะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

ดังนั้น ที่ดินที่มีหลักฐาน น.ค. ๓ เมื่อนำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎกระทรวงกำหนดไว้ กรณีที่ดินอยู่ในเขตเขา หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเขตเขาดังกล่าวเป็นที่ดินบริเวณที่เขาหรือที่ภูเขาหรือปริมณฑลที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาหรือภูเขาตามความในมาตรา ๙(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ข้อ ๒ (๑) ที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตาม ข้อ ๑๔ (๒) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ดังนั้น ถ้าเป็นที่ดินซึ่งบุคคลมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ที่ดินนั้นก็ไม่อยู่ในบริเวณประกาศหวงห้ามที่กล่าวข้างต้น ซึ่งสิทธิตามหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) เป็นสิทธิที่ได้รับมาภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงมิได้อยู่ในเกณฑ์ยกเว้นตามหนังสือกรมที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่สามารถ ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่สมาชิกนิคมผู้ที่มีหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์(น.ค.๓) แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แม้ว่า ตามมาตรา ๑๑ วรรค สอง แห่ง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติไว้ว่า “ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ” ก็ตาม เนื่องจากเป็นการจัดที่ดินในที่ดินที่ต้องห้ามการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

การสิ้นไปซึ่งที่ดินสงวนหวงห้ามโดยผลทางกฎหมาย จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สงวนหวงห้ามนั้น ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการสิ้นไปโดยสภาพธรรมชาติต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ดังนั้น กรณีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่เขาหรือที่ภูเขาซึ่งได้ประกาศสงวนหวงห้ามตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๙ เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาหรือที่ภูเขาตามความในมาตรา ๙(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ปัจจุบันเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓) ต่อมาได้มีการใช้ประโยชน์ไปหมดแล้ว และไม่มีสภาพเหลืออยู่ให้เห็นว่ามีสภาพเป็นที่สงวนหวงห้ามนั้น กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตราบใดที่ยังไม่มี

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สงวนหวงห้ามที่ดิน ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การเป็นที่สงวนหวงห้ามก็ยังคงอยู่ เมื่อยังเป็นที่สงวนหวงห้ามอยู่ที่ดินนั้นจึงเป็นที่ดินต้องห้ามออกโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล-กฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๒)

๑๐. <u>ที่ราชพัสดุ</u>

ความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ดังนี้

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติขงแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ประเภทของที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุ แบ่งแยกตามสภาพของการใช้ประโยชน์ได้ ๒ ประเภท คือ

(๑) ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

(๒) ที่ราชพัสดุอื่น เป็นที่ดินที่ราชพัสดุที่มิได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดไว้ว่า จะให้ออกหนังสือสำคัญประเภทใด จึงให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ โฉนดที่ดิน

กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

ในกรณีสภาพของที่ดินที่เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๐๕/๒๕๓๗ วางแนวทางไว้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดให้ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตหวงห้ามสำหรับการทำนาเกลือเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิได้เป็นการสงวนไว้เพื่อให้ทางราชการใช้ประโยชน์โดยเฉพาะ ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพการหวงห้ามที่ดิน ย่อมมีผลทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวยังคงเป็นที่

สงวนหวงห้ามอยู่เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกา จึงไม่เข้าข่ายเป็นที่ราชพัสดุและไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ สำหรับที่ดินที่ถูกจัดตั้งเป็นนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ นั้น ก็มิได้เป็นที่ราชพัสดุ เพราะรัฐสามารถนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรให้ประชาชนครอบครองทำประโยชน์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕

ในกรณีสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๓๘ มีความเห็นว่า ที่ดินในเขตที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าไปใช้ประโยชน์แล้วที่ดินนั้นก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์แต่เพียงบางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ โดยยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเข้าใช้ประโยชน์ของทางราชการจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามประกอบกับการเข้าไปใช้ประโยชน์จริงประกอบกัน

ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ราชพัสดุ ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๔๕ วางแนวทางไว้ว่า ที่ดินซึ่งส่วนราชการนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแบบพิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะที่ดินของรัฐ จะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรต้องพิจารณาจากสภาพที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ที่ดินซึ่งปรากฏหลักฐานทางทะเบียนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำนักราชการบ้านเมืองระบุว่า มีสภาพเป็นหนองน้ำสาธารณะ ซึ่งในช่องชื่อที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินระบุชัดว่า เป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินที่ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ย่อมเป็นที่ดินของหลวง อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง แม้จะขึ้นทะเบียนไว้ก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งที่ดินดังกล่าวเคยใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนประจำอำเภอและกระทรวงการคลังครอบครองดูแลมาโดยตลอด ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แม้ต่อมาจะมีการเลิกใช้ และรื้อถอนโรงเรียนออกไปก็ตาม การมีสระน้ำหรือหนองน้ำเกิดขึ้นในภายหลังหาทำให้ที่ดินนั้นพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ และแม้สภาบริหารคณะปฏิวัติจะได้มีมติว่า กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ไม่ลบล้างอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลังที่มีมาแต่เดิม เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับ ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมอยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุและอยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

กรณีราษฎรขอออกโฉนดที่ดินโดยไม่มีหลักฐานที่ดินหรือมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙ หากข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติจากผลดำเนินการตามกระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐของราษฎรที่ออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามมาตรการของ กบร. ตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบโดยผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ รับฟังได้ว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฯ จึงไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะนำมาดำเนินการสงวนหวงห้ามตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แม้ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม แต่ก็มิได้ตกเป็นที่สงวนหวงห้าม (ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๔/๒๕๕๐ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ และมติที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายกรมที่ดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๓๖) ฉะนั้น จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องดำเนินการถอนการหวงห้ามก่อนที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรแต่อย่างใด ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ข้อ ๑ ก็ได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า “ที่ดินที่ราษฎรมีหลักฐานว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการหวงห้ามตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ ๑.๑ และ ข้อ ๑.๒ และได้ปฏิบัติโดยถูกต้องตามกฎหมายซึ่งมิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและมิได้ตกเป็นที่หวงห้าม เมื่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วให้จังหวัดดำเนินการเพื่อออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายต่อไปได้” ฉะนั้น ที่ดินที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินดังกล่าวตามมาตรการของ กบร. โดยผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ รับฟังได้ว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินได้มีการครอบครองมาก่อนการประกาศหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาตามที่กล่าวมาแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินก็สามารถออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินนั้นให้แก่ราษฎรผู้ขอออกโฉนดที่ดินต่อไปได้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินราชพัสดุเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในราชการกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว ปัจจุบันไม่มีกฎหมายยกเลิกการสงวนหวงห้ามที่ดินแปลงนี้แต่อย่างใด ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เพื่อประโยชน์แก่การท่าเรือแห่งประเทศไทยจึงทำให้ที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตเวนคืนทั้งแปลง แต่ที่ดินดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า การเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ไม่มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอยู่ภายในแนวเขตเวนคืน เพราะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐ ไม่อยู่ภายในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กระทรวงการคลังจึงได้อนุมัติหลักการในการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ

ของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะดังกล่าว ในส่วนที่ไม่มีปัญหาการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อโอนขายให้แก่การท่าเรือแห่งประเทศไทยตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งกรมธนารักษ์แจ้งว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะของที่ดินราชพัสดุแปลงนี้เป็นการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มิได้เป็นการเพิกถอนความเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงไม่กลับไปเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ยังคงเป็นที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดาและกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เหมือนเดิม ดังนั้น ที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวจึงถือว่าเป็นที่ราชพัสดุประเภทอื่นๆ ซึ่งมิได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี มิได้บัญญัติไว้ว่า จะให้ออกหนังสือสำคัญประเภทใด จึงย่อมออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ การดำเนินการเพื่อขอให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวเป็นหน้าที่ของกรมธนารักษ์ที่จะดำเนินการออกในนามกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว. ๒๕๘๗๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๑๙

ผู้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้นำเดินสำรวจในที่ดินที่ได้มีการประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๔๙๗ เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อใช้วัตถุสร้างทางในท้องที่อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี ออกตามความในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔) ทั้งนี้ เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินประกาศใช้บังคับแล้ว มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดิน การไม่แจ้งการครอบครองที่ดินถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิ ดังนั้น การที่ที่ดินที่นำเดินสำรวจนี้มิได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินและไม่มีหลักฐานซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าว ที่ดินแปลงนี้จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ ทั้งนี้ ตามนัยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๗๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๖

อย่างไรก็ตาม กรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ และ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ วางแนวทางปฏิบัติไว้แล้ว

ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตาม

กฎหมายที่ดิน...” ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินดังกล่าว ตามมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า บุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎร ไม่ได้ดำเนินการตามนัยมาตรา ๒๗, ๒๙, ๓๐, ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับระเบียบ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๔๙๘ โครงการฯ ดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นการจัดที่ดินของส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๒๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมื่อจังหวัดแจ้งว่า ที่ดินบริเวณที่ร้องเรียนเป็นที่รกร้างว่างเปล่า และไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือที่หลวงสงวนหวงห้าม หรือที่เขา ที่ภูเขา หรือที่ดินที่มีความลาดชันเกิน ๓๕ % หากจังหวัดเห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ ตามมาตรา ๕๙ ทวิ วรรคสอง (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเนื่องจากการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และการที่มาตรา ๒๗ ตรี และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดวิธีการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าวได้ก็เป็นเพียงการจัดที่ดินให้โดยรัฐอย่างหนึ่ง มิใช่จะต้องออกเอกสารสิทธิให้เพราะบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๗๒๙ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะนำที่ดินบริเวณดังกล่าวกลับมาจัดให้แก่ประชาชนอีกแต่อย่างใด

<u>เขตทหาร</u>

ในกรณีการสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณรอบสนามบินทุ่งชน จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๘๕/๒๕๔๖ เห็นว่า ประกาศอำเภอทุ่งสง เรื่องขอสงวนที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ทางราชการทหาร เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการก่อนการสงวนหวงห้ามที่ดินเท่านั้น ยังไม่มีผลเป็นการสงวนหวงห้ามที่ดิน การประกาศดังกล่าวก็เพื่อให้ราษฎรในพื้นที่ได้ทราบโดยทั่วกันว่าอำเภอทุ่งสงได้สำรวจที่ดินบริเวณที่ระบุไว้ในประกาศและจะดำเนินการสงวนหวงห้ามที่ดินตามกฎหมายต่อไป เมื่อที่ดินดังกล่าวยังมิได้มีส่วนราชการใดเข้าใช้ประโยชน์อันจะทำให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นเพียงที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายและพาณิชย์เท่านั้น

ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ในราชการทหาร จังหวัดกาญจนบุรี

กรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๒ จำนวน ๕๐,๐๐๐ กว่าแปลง มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน และสอบสวนสิทธิในที่ดินเจ้าของที่ดินตามรายการในใบไต่สวน หรือแบบ น.ส.๕ แต่ออกโฉนดที่ดินไม่ได้เนื่องจากธนารักษ์จังหวัดกาญจนบุรีคัดค้านอ้างว่าอยู่ในเขตหวงห้ามที่ดินของทางราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในเขตท้องที่อำเภอเมือง อำเภอท่าม่วง อำเภอไทรโยค อำเภอพนมทวน อำเภอบ่อพลอย อำเภอศรีสวัสดิ์ และอำเภอสังขละบุรี พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ประเภทต่างๆไว้เป็นจำนวนมาก ถึง ๓,๕๐๐,๐๐๐ ไร่ อาทิเช่น ที่ทำการของทางราชการ ที่ตั้งของหน่วยทหาร เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เขตอุทยานแห่งชาติ เขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของราษฎร ทำให้มีปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของที่ดินซึ่งมีการหวงห้ามในส่วนที่ทางราชการยังไม่เข้าไปใช้ประโยชน์ว่าจะเป็นที่ดินประเภทใด การเข้าใช้ประโยชน์ของทางราชการนั้นควรจะมีความหมายเช่นใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลทางกฎหมายเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ในปี พ.ศ.๒๕๓๗ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในเขตหวงห้ามของทางราชการทหาร และคณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินในเขตหวงห้ามของราชการทหารจังหวัดกาญจนบุรี” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของราษฎรและการใช้ประโยชน์ของส่วนราชการโดยให้เสนอแนะแนวแก้ไขปัญหาต่อคณะกรรมการ และในปี พ.ศ.๒๕๓๙ คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กบร.จังหวัด) ก็ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาที่สงวนหวงห้ามในท้องที่อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ขึ้นเพื่อพิจารณาอีกคณะหนึ่งด้วย แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหาก็ยังไม่สัมฤทธิ์ผล ปัจจุบันปัญหานี้ยังรอการแก้ไขอีกต่อไป

ที่ดินในเขตนิคมกองทัพอากาศเป็นที่ดินที่กรมป่าไม้มอบให้กรมการขนส่งทหารอากาศเพื่อจัดตั้งเป็นเขตนิคมกองทัพอากาศ ไม่ได้มีการจัดตั้งในรูปของนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และที่ดินไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตป่าคุ้มครอง เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตป่าไม้ถาวรแต่อย่างใด ต่อมากองทัพอากาศได้มีหนังสือขอคืนที่ดินนิคมกองทัพอากาศยกเว้นบริเวณที่ราชพัสดุสำหรับใช้ในราชการกองทัพอากาศ (สนามบินมวกเหล็ก) ไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว และเมื่อตรวจสอบบริเวณที่ดินที่กองทัพอากาศขอจัดตั้งเป็นเขตนิคมกองทัพอากาศแล้วปรากฏว่าประกอบด้วยพื้นที่ ดังนี้

(๑) พื้นที่สำหรับใช้ในราชการกองทัพอากาศ (สนามบินมวกเหล็ก) ๑ แปลง ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ออกเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๐๑ เนื้อที่ ๘๗๐ ไร่ ๑ งาน ๑๓ ตารางวา

(๒) พื้นที่ส่วนที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ให้กันออกจากเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ให้สงวนคุ้มครองไว้เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้กองทัพอากาศเข้าดำเนินการจัดตั้งนิคมกองทัพอากาศตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐

(๓) พื้นที่นิคมสร้างตนเองเลี้ยงโคนม จังหวัดสระบุรี ซึ่งปัจจุบันได้ประกาศสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๕

(๔) พื้นที่สวนป่ามิตรภาพ

(๕) พื้นที่นิคมกองทัพอากาศนอกเหนือจากพื้นที่ (๑) – (๔)

กรณีที่ดินบริเวณพื้นที่นิคมสร้างตนเองเลี้ยงโคนม จังหวัดสระบุรี เมื่อรัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมเป็นการยกเลิกเขตนิคมทั้งหมด ที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) จะกลับคืนสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๙/๒๕๗๔๘ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ตอบข้อหารือจังหวัดเพชรบุรี เวียนให้ทุกจังหวัดทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๙/ว ๒๖๘๓๒ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๖ การขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในบริเวณที่ดินดังกล่าวจึงไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร. จังหวัด) พิจารณา แต่สำหรับกรณีการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่อื่นภายในเขตนิคมกองทัพอากาศเดิม นอกจากพื้นที่นิคมสร้างตนเองเลี้ยงโคนมจังหวัดสระบุรี เป็นการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ จึงต้องส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร. จังหวัด) พิจารณาโดยถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ ประกอบกับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐต่อไป

อนึ่ง เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๐ ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดให้อำเภอมวกเหล็กเป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ เจ้าพนักงานที่ดินจึงต้องพิจารณาว่าหลักฐานที่ผู้ขอนำมาใช้ในการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ หรือไม่ด้วย (ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๘๑๓๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗)

นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและมาตรการในการช่วยเหลือผู้บุกรุก

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลขณะนั้นพิจารณาเห็นว่า การดูแลและรับผิดชอบที่ดินของรัฐ ซึ่งได้แก่ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น มีส่วนราชการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดูแลและรับผิดชอบหลายหน่วยงานด้วยกัน บางครั้งเมื่อมีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนราชการดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้โดยลำพัง ประกอบกับที่ดินของรัฐได้ถูกบุกรุกยึดถือครอบครอง ทั้งในลักษณะส่วนตัวและเป็นหมู่คณะ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง นับวันจะสร้างปัญหาที่ซับซ้อนและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น อาจก่อให้เกิดความหายนะแก่ชาติ เกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ ถ้ามิได้รับการแก้ไขโดยทันท่วงที รัฐบาลขณะนั้นจึงมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย ดังนั้น จึงได้ประกาศให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งตามระเบียบนี้ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่เรียกโดยย่อว่า “กบร” ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน สำหรับกรรมการก็ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

กบร. มีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบและกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้แล้ว คือ

<u>๑. มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ</u>

๑.๑ เร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องและชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐานโดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

๑.๒ ให้ กบร. แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กบร. ส่วนจังหวัด” ขึ้นในจังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุก หรือการครอบครองที่ดินของรัฐ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ตามที่ กบร. กำหนด และให้มีหน้าที่ตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ และตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกในเขตที่ดินของรัฐ สำหรับรายที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะออกโดยมิชอบ และมีหน้าที่อื่นตามที่ กบร. มอบหมาย หากผลปรากฏว่า

ผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจนก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัย ตามที่ กบร. กำหนด

๑.๓ ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ หรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัดและเฉียบขาด

๑.๔ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง เกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหรือในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือในการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐและเป็นกรณีที่อัยการรับเป็นทนายความแก้ต่างว่าต่างคดีให้ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล ก็ให้ได้รับความคุ้มครองโดยมิต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายเมื่อแพ้คดี และในกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุด หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกหรือพ้นจากราชการตามกฎหมายเสียก่อน ก็ให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศาลตามหมายเรียกของศาลได้ในอัตราเท่ากับที่เคยมีสิทธิเบิกในตำแหน่งสุดท้ายก่อนออก หรือก่อนพ้นจากราชการตามกฎหมาย จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยสุจริตดังกล่าว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามระเบียบราชการหรือตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบให้สอดคล้องกันด้วย

๑.๕ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ผู้บังคับบัญชาจะอ้างเป็นเหตุเพื่องดหรือรอการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปีไม่ได้ และให้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีในกรณีปกติ หรือกรณีพิเศษแล้วแต่กรณี โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วยต่อไป

<u>๒. มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ</u>

๒.๑ จัดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

๒.๒ ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับใช้ที่ดินของรัฐ โดยจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ให้มีความสำนึกในคุณค่า รัก และหวงแหนที่ดินของรัฐ

๒.๓ จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับชาติเพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐ

๒.๔ ให้จัดทำแผนที่แสดงสภาพ และประเภทที่ดินของรัฐตั้งแสดงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สภาตำบล และส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

๒.๕ สำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของที่ดินโดยเฉพาะ และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออก

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย

ต่อมาในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

<u>๓. หลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)</u>

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

๓.๑ การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

(๑) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

(๒) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

(๓) พยานหลักฐานอื่นนอกจาก ข้อ (๑) และ (๒) เช่น ส.ค.๑ หรือ พยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครอง

ทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรับ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่น นั้น

๓.๒ เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตาม ๓.๑ แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการดังนี้

(๑) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓.๓ เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตาม ๓.๑ แล้ว ปรากฏว่า มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของกบร.จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

(๒) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ความรู้เกี่ยวกับการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เมื่อมีกรณีปรากฏว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอำนาจการพิจารณาสั่งการเพิกถอนหรือแก้ไข สามารถดำเนินการได้เป็น ๒ กรณีคือ อำนาจของศาล และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

- <u>กรณีอำนาจของศาล</u> เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

- <u>กรณีอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่</u> กรณีทั่วไป เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน (ในทางปฏิบัติกรณีนี้ อธิบดีไม่เคยออกคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขด้วยตนเอง และไม่เคยมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเป็นผู้พิจารณา) ส่วนกรณีคลาดเคลื่อนเล็กน้อย เนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดิน ที่จะแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๖๑ วรรคเจ็ด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนกระทั่งต้องมีการเพิกถอนหรือแก้ไขนั้น มีสาเหตุเกิดจากกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งการจะพิจารณาดังกล่าวให้แยกเป็น ๓ กรณี คือ

๑. กรณีเกี่ยวกับตัวที่ดิน ซึ่งต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วและไม่เป็นที่ดินต้องห้ามตามกฎหมาย

๒. กรณีเกี่ยวกับตัวเจ้าของที่ดินที่ขอออก ต้องมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด

๓. กระบวนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ จะต้องเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการ อันเป็นสาระ สำคัญตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การสอบสวนเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง การรังวัด การรับรองแนวเขตที่ดิน การประกาศ การนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร.จังหวัด) พิจารณาให้ความเห็น การตรวจพิสูจน์ที่ดินฯ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ การได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งการพิจารณาโดยใช้ดุลยพินิจในการสั่งการในการออกโฉนดที่ดินหรือให้ออกโฉนดที่ดิน ซึ่งการใช้ดุลยพินิจสั่งการนี้ ต้องเป็นดุลยพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ

สำหรับปัญหาสำคัญในกรณีการออกโฉนดที่ดินผิดพลาด เท่าที่พบบ่อยได้แก่ กรณีฝ่าฝืนกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔) และ (๕) โดย ข้อ ๑๔ (๔) กล่าวคือ เป็นที่ดินที่ทางราชการได้มีการหวงห้ามไว้ตาม

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือกฎหมายอื่น เช่น ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ เขตหวงห้ามทางทหาร จังหวัดลพบุรี สระบุรี นครสวรรค์ ที่ป่าสงวน (ออกโดยกฎกระทรวง) ป่าคุ้มครอง (ออกโดยพระราชกฤษฎีกา) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (ออกโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) เขตปฏิรูปที่ดิน (ออกโดยพระราชกฤษฎีกา) ฯลฯ

<u>หมายเหตุ</u> พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง ถือเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ส่วนกรณีตามข้อ ๑๔ (๕) คือเป็นการหวงห้ามโดยมติคณะรัฐมนตรี เช่น เขตป่าไม้ถาวร เขตป่าชายเลน เขตพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ หรือกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา เป็นที่เขา ภูเขา ปริมณฑลรอบภูเขาหรือเขา ๔๐ เมตร ฯลฯ การพิจารณาออกโฉนดที่ดินนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงหลักการข้างต้นแล้วยังต้องพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เขตป่าไม้ถาวร เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ฯลฯ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด หรือศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่เป็นการตีความเกี่ยวกับสถานะของที่สาธารณประโยชน์ ฯลฯ ซึ่งถ้าได้ดำเนินการถูกต้องครบถ้วน ก็เป็นเรื่องที่ไม่น่าจะต้องดำเนินการเพิกถอน

ในกรณีการพิจารณาเพิกถอนโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น กรมที่ดินได้ยึดหลักว่า การเพิกถอนเป็นวิธีการสุดท้ายที่จะใช้ และเมื่อเพิกถอนแล้ว โดยหลักย่อมจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการออกโฉนดที่ดินอีกไม่ได้ เช่น การเพิกถอนโฉนดที่ดินเพราะมีการออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินหวงห้ามต่างๆ ไปโดยไม่ถูกต้อง เมื่อเพิกถอนแล้วจะออกโฉนดที่ดินอีกไม่ได้ แต่ถ้าเพิกถอนแล้วสามารถออกได้อีก กรมที่ดินจะไม่เพิกถอน เช่น เพิกถอนเพราะเหตุว่าไม่ได้ทำประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อเพิกถอนแล้วยังสามารถนำที่ดินมาออกโฉนดที่ดินได้ใหม่ หรือเพิกถอนเพราะใช้หลักฐานเดิมในการออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินสลับแปลงกัน เช่น ใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) สลับแปลงกันโดยเข้าใจผิด ก็จะใช้วิธีการ สั่งแก้ไขในใบไต่สวน (น.ส.๕) หรือ แบบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.๑ ก.) แล้วแต่กรณี ให้เป็นการถูกต้อง จะไม่ใช้วิธีเพิกถอน หรือกรณีออกโฉนดที่ดินไปโดยไม่ได้ผ่านความเห็นชอบเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก่อน เช่น ไม่ได้ตั้งคณะ- กรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือไม่ได้ผ่านมติคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร.จังหวัด) ก็จะใช้มาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ สั่งการให้ดำเนินการเพิ่มเติมให้ถูกต้อง แต่ถ้าไม่อาจดำเนินการได้ จึงจะสั่งเพิกถอน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ขอให้ทำความเข้าใจกับข้อกฎหมาย ระเบียบ หนังสือเวียน แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา แนวคำพิพากษาของศาล และมติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรมที่ดินเพื่อจะได้นำมาปรับใช้ในการทำงานและอาจป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดเสียหายต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อีกทางหนึ่ง

๑. ประเด็นปัญหา

ป่าคุ้มครองหมายความว่าอย่างไร มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๔๘๑ มาตรา ๗

๒. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มาตรา ๓๖

๓. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๐๒/๒๕๔๒

แนวคำตอบ

ป่าคุ้มครอง เป็นป่าที่ได้ประกาศโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ หรือโดยออกเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๔๙๗ (แล้วแต่กรณี) โดยในปี พ.ศ.๒๔๙๗ รัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการดำเนินการคุ้มครองและสงวนป่าในท้องที่จังหวัดต่างๆ ให้แล้วเสร็จ และมีความเห็นว่า การกำหนดป่าใดๆ ให้เป็นป่าคุ้มครอง ซึ่งจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอาจไม่รวดเร็วทันการ ควรดำเนินการออกเป็นกฎกระทรวง เพื่อให้การกำหนดป่าคุ้มครองรวดเร็วขึ้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า โดยตราพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งตามมาตรา ๗[๑] บัญญัติว่า การกำหนดป่าใด ให้เป็นป่าคุ้มครอง ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แนวเขตนี้จะถือเอาสิ่งซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติหรือที่จัดทำขึ้นไว้ก็ได้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไปประกาศ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอในท้องที่ และที่ทำการกำนันในท้องที่กับที่สาธารณสถาน และที่ชุมชนแห่งตำบลที่ป่าคุ้มครองนั้นอยู่

---

[๑] พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๔๘๑

มาตรา ๗ “การกำหนดป่าใด ให้เป็นป่าคุ้มครอง ให้ออกเป็น พระราชกฤษฎีกา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แนวเขตนี้จะถือเอาสิ่งซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติหรือที่จัดทำขึ้นไว้ก็ได้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไปประกาศ ณ

ก. ศาลากลางจังหวัด

ข. ที่ว่าการอำเภอในท้องที่

ค. ที่ทำการกำนันในท้องที่ กับที่สาธารณสถาน และที่ชุมชนแห่งตำบลที่ป่าคุ้มครองนั้นตั้งอยู่”

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ โดยในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๙๗ และได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗[๒] ให้ป่าคุ้มครองเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ดังนั้น ปัจจุบันนี้จึงไม่มีป่าคุ้มครอง แต่มีเพียงประวัติหรือข้อเท็จจริงว่าบางพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบางแห่ง ฯลฯ (แล้วแต่กรณี) เคยเป็นป่าคุ้มครองมาก่อนเท่านั้น เมื่อมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ รับรองสถานะป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การที่มิได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติภายใน ภายใน ๕ ปี ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มิได้มีผลกระทบต่อสถานะความเป็นป่าสงวนแห่งชาติแต่อย่างใด เพราะในบทเฉพาะกาลเองก็มิได้บัญญัติให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อมิได้ออกกฎกระทรวงภายในระยะเวลา ๕ ปี ระยะเวลาดังกล่าวนี้จึงเป็นเพียงกำหนดเวลาเพื่อเร่งรัดให้มีการดำเนินการสำรวจ และกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ให้เหมาะสมเท่านั้น ถ้ากฎหมายจะกำหนดบังคับให้กระทำการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็จะต้องบัญญัติไว้ด้วยว่าถ้าไม่กระทำการให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้จะมีผลอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ดังนั้นป่าคุ้มครอง (เดิม) ซึ่งมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๓๖ แล้ว แม้จะมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ภายใน ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ใช้บังคับ ก็ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ต่อไป ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นไว้ (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๐๒/๒๕๔๒)[๓] โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ และคณะที่ ๗) ได้วินิจฉัย เรื่อง การกำหนดให้ป่าคุ้มครองเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ไว้ ๒ ประเด็น คือ

---

[๒] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๓๖ "บรรดาป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๖ วรรคสอง หรือมาตรา ๗ ซึ่งต้องออกภายในห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ"

[๓] ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๐๒/๒๕๔๒ ดูภาคผนวก ๑

ประเด็น ๑ การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสายเขาหวางให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ภายในระยะเวลา ๕ ปี ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเปลี่ยนสภาพจากป่าคุ้มครองตามมาตรา ๓๖ จะยังคงมีสภาพตามกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ อย่างไร

ความเห็น เห็นว่า เมื่อมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ รองรับสถานะป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.๒๔๘๑ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การที่มิได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติภายใน ๕ ปี ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๖ มิได้มีผลกระทบต่อสถานะความเป็นป่าสงวนแห่งชาติแต่อย่างใด เพราะในบทเฉพาะกาลเองก็มิได้บัญญัติให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อมิได้ออกกฎกระทรวงภายในระยะเวลา ๕ ปี ดังนั้น ระยะเวลา ๕ ปีที่กำหนดไว้ จึงเป็นเพียงกำหนดเวลาเพื่อเร่งรัดให้มีการดำเนินการสำรวจและกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ให้เหมาะสมเท่านั้น ถ้ากฎหมายจะกำหนดบังคับให้กระทำการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็จะต้องบัญญัติไว้ด้วยว่าถ้าไม่กระทำการให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้จะให้มีผลอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนที่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๖ ดังนั้น จากข้อเท็จจริงตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือ ป่าสายเขาหวางที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ แม้จะมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ภายในเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ใช้บังคับ ก็ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ต่อไป

ประเด็น ๒ กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ แต่พื้นที่ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ซึ่งเปลี่ยนสภาพมาจากป่าคุ้มครองตามมาตรา ๓๖) ทั้งหมด พื้นที่ส่วนที่เหลือจะมีสภาพทางกฎหมายเป็นป่าประเภทใด

ความเห็น เห็นว่า เมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณเดียวกับป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๓๖ แล้ว ถ้าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดขึ้นในภายหลังไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเดิมทั้งหมด พื้นที่ส่วนที่เหลือจึงพ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนจะมีสภาพทางกฎหมายอย่างไร ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

สรุปได้ว่า ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ได้รองรับสถานะป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.๒๔๘๑ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น หากป่าคุ้มครองดังกล่าวได้มีการกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ แม้จะมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ภายในเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ใช้บังคับ ป่าคุ้มครองดังกล่าวก็ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ต่อไป แต่ถ้าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดขึ้นในภายหลังไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเดิมทั้งหมด

(ซึ่งเปลี่ยนสภาพมาจากป่าคุ้มครองตามมาตรา ๓๖) พื้นที่ส่วนที่เหลือถือว่าพ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่จะมีสภาพทางกฎหมายอย่างไร ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี เช่น เป็นเขตป่าไม้ถาวร หรือเป็นเขตที่สาธารณประโยชน์

๒. ประเด็นปัญหา

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าคุ้มครองดำเนินการได้หรือไม่

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔

แนวคำตอบ

ป่าคุ้มครองเป็นป่าที่ได้ประกาศโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ หรือโดยออกเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๔๙๗[๔] (แล้วแต่กรณี) โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง แนวเขตนี้อาจถือเอาสิ่งซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติหรือที่จัดทำขึ้นไว้ ป่าคุ้มครองเป็นป่าที่มีการประกาศโดยยังไม่มีการรังวัดสำรวจแนวเขตในพื้นที่จริง บางครั้งจะไม่ทราบแนวเขตที่ชัดเจนหากไม่ปรากฏแนวเขตธรรมชาติหรือที่จัดทำในแผนที่

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าคุ้มครองดำเนินการได้หรือไม่นั้น เทียบเคียงได้ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้วินิจฉัย เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล ไว้ โดยเห็นว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ ภายหลังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ ทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครองตลอดมาจน

---

[๔] พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๔๘๑

มาตรา ๗ “การกำหนดป่าใด ให้เป็นป่าคุ้มครอง ให้ออกเป็น พระราชกฤษฎีกา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แนวเขตนี้จะถือเอาสิ่งซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติหรือที่จัดทำขึ้นไว้ก็ได้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไปประกาศ ณ

ก. ศาลากลางจังหวัด

ข. ที่ว่าการอำเภอในท้องที่

ค. ที่ทำการกำนันในท้องที่ กับที่สาธารณสถาน และที่ชุมชนแห่งตำบลที่ป่าคุ้มครองนั้นตั้งอยู่”

ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขอออกโฉนดที่ดินหรือขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ก) ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็นกรณีครอบครองภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมิได้ขอจับจอง ผู้ครอบครองไม่ได้ที่ดินนั้นตามกฎหมายที่ดิน คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ การครอบครองที่หวงห้ามต่อมาไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่ประการใด เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แม้ว่าจะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่อาจขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ได้ เพราะที่ดินที่ครอบครองนั้นเป็นที่ดินของอุทยานแห่งชาติไปแล้ว (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔)[๕]

สรุปได้ว่า การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าคุ้มครองสามารถดำเนินการได้ ในกรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่า ราษฎรได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนปี พ.ศ.๒๔๗๙ (พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙) และได้มีการไปแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗[๖]

---

[๕] ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ ดูภาคผนวก ๒

[๖] พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๕ "ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด"

๓. ประเด็นปัญหา

การพิจารณาว่าพื้นที่ใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดูได้จากหลักฐานใด

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๐

๓. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘

แนวคำตอบ

ป่าสงวนแห่งชาติ คือ ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗[๗] ดังนี้

๑. ป่าที่เป็นป่าสงวน (ไม่มีคำว่า “แห่งชาติ”) อยู่แล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ มีผลเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง[๘]

๒. ป่าที่เป็นป่าคุ้มครองแล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๓๖[๙]

---

[๗] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๔ “ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

“ป่าสงวนแห่งชาติ” หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ”

[๘] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๖ “บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ”

[๙] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๓๖ “บรรดาป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๖ วรรคสอง หรือมาตรา ๗ ซึ่งต้องออกภายในห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงกำหนดป่า เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖ วรรคสอง)[๑๐] ป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติอาจเป็นพื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่ก็ได้

การออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ดินที่ราษฎรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว ย่อมไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพราะการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ จะกระทำได้เฉพาะในที่ป่าเท่านั้น

การพิจารณาว่าพื้นที่ใดจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเดินสำรวจหรือออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่การจะพิจารณาว่าบริเวณใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ จะพิจารณาแต่เพียงท้องที่ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เพราะการที่จะรู้ว่าป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงนั้นมีอาณาเขตกว้างยาวแค่ไหนเพียงใด ต้องดูจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวง และการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองในภายหลังเป็นเพียงการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น หาทำให้ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวที่ได้ผ่านการดำเนินการกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยครบถ้วนมาแต่ต้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเขตปกครองท้องที่ที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๐)[๑๑] และในประเด็นแผนที่ท้ายกฎกระทรวงเคยมีแนวทางการพิจารณาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘[๑๒] ว่า หากแผนที่กฎกระทรวง ซึ่งกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมท้องที่มากกว่าที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง ก็ไม่ถือว่าท้องที่ส่วนที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติด้วย

---

[๑๐] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๖ "ฯลฯ

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย"

[๑๑] **ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๐ ดูภาคผนวก ๓**

[๑๒] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘ ดูภาคผนวก ๔

๔. ประเด็นปัญหา

การเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวร กรณีป่าสันป่าตอง (ป่าแม่ขาน – ป่าแม่วาง) จังหวัดเชียงใหม่

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ , ๖๐
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
๔. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘
๕. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗
๖. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)
๗. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา ๕๔ (๔)
๘. ความเห็นคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

แนวคำตอบ

กรณีป่าสันป่าตอง (ป่าแม่ขาน – ป่าแม่วาง) จังหวัดเชียงใหม่ เป็นกรณีเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ – ๒๕๒๒ ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตป่าไม้ถาวร และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ในบริเวณนี้ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๓๗ และ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. ออก น.ส.๓ ก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าแม่ขาน – แม่วาง” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๒. ออก น.ส. ๓ ก. ในพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าแม่ขาน - แม่วาง” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และป่าไม้ถาวร ป่าสันป่าตอง (ป่าแม่ขาน-แม่วาง) แปลง ๓ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑มิถุนายน ๒๕๐๙

๓. ออก น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวร ป่าสันป่าตอง (ป่าแม่ขาน – แม่วาง) แปลง ๓ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๐๙

แนวทางพิจารณา

กรณีการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ขาน – แม่วาง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๘ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ – ๒๕๒๒ แม้ว่ามาตรา ๕๘[๑๓] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะมิได้บัญญัติห้ามไว้โดยตรงอย่างเช่นในกรณีที่ดินที่เป็นเขตป่าไม้ถาวรก็ตาม แต่ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๑๔[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘ (๒)[๑๕] (ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น) น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ซึ่งออกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ขาน –

---

[๑๓] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ “เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่รวมท้องที่ที่ราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

ฯลฯ”

[๑๔] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๑๔ “ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ ตรี กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้”

[๑๕] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๘. ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

แม่วาง จึงออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ในบริเวณนี้ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๓๗ และ พ.ศ.๒๕๔๐ แต่ปรากฏว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงไม่เป็นเหตุให้พื้นที่นั้นพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙[๑๖] และแม้ว่าในภายหลังผู้แทนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้ชี้แจงว่า “พื้นที่บริเวณดังกล่าวสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเคยเข้าไปดำเนินการ แต่ดำเนินการไม่ได้ เนื่องจากราษฎรต่อต้านและไม่ประสงค์จะรับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. อีกทั้งมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงระงับการดำเนินการ” ซึ่งเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินมีความพร้อมและมีแผนงานที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในท้องที่นั้นแล้ว พื้นที่บริเวณดังกล่าวจึงอาจพ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ขาน – แม่วาง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๘ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ (เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘[๑๗]) และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๖ ทวิ[๑๘] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถนำที่ดินนั้นไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ก็ตาม แต่การพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น ก็เป็นระยะเวลาภายหลังการดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หากเพิกถอนและแก้ไข น.ส. ๓ ก.

---

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

[๑๖] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙ ดูภาคผนวก ๕

[๑๗] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ ดูภาคผนวก ๖

[๑๘] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๓๖ ทวิ “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ”

ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ถือสิทธิครอบครองก็ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้ใหม่ได้ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) และไม่อาจถือได้ว่าผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี[๑๙] ไว้ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๓๗ และ พ.ศ.๒๕๔๐ ทั้งนี้ ตามบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗[๒๐] เรื่อง อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นสถานะที่ดินของ น.ส. ๓ ก. ที่ออกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ขาน – แม่วาง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๘ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ จึงไม่มีข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ตามมาตรา ๕๔ (๔)[๒๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

---

[๑๙] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒๗ ตรี “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย”

[๒๐] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ ดูภาคผนวก ๗

[๒๑] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙

มาตรา ๕๔ “เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ที่จะร้องขอให้พิจารณาใหม่ได้ ดังนั้น จึงต้องเพิกถอนหรือแก้ไข น.ส.๓ ก. ที่ออกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๖๑[๒๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

---

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

ฯลฯ

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้”

[๒๒] มาตรา ๖๑ “เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดแจ้งรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการ ไปตามนั้น

กรณีการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวร ป่าสันป่าตอง (ป่าแม่ขาน – แม่วาง) แปลง ๓ อันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งห้ามมิให้เดินสำรวจในเขตป่าไม้ถาวรนั้น ย่อมเป็น น.ส. ๓ ก. ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รองอธิบดี ซึ่งอธิบดีมอบหมายสามารถเพิกถอนและแก้ไขได้ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากที่ดินที่นำเดินสำรวจออกเป็น น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวรนั้น คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน[๒๓] ได้พิจารณาสถานะของที่ดินตั้งแต่คณะรัฐมนตรีให้จำแนกพื้นที่ป่าไม้ถาวร ป่าสันตอง (ป่าแม่ขาน – แม่วาง) แปลง ๓ (ซึ่งอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ) แต่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อ พ.ศ.๒๕๓๗ และ พ.ศ.๒๕๔๐ แล้วว่า พื้นที่ดังกล่าวได้พ้นจากการเป็นป่าไม้ถาวรโดยมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)[๒๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่อยู่นอกเขตหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น น.ส. ๓ ก. ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรแต่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงยังมีผลอยู่ตามกฎหมายตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนในที่ดินอันมิใช่ที่หวง

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดแจ้งและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

[๒๓] ความเห็นคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ (ตามบันทึกกองนิติการ ที่ มท ๐๕๐๕.๔/๒๑๙ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑) ดูภาคผนวก ๘

[๒๔] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ”

ห้ามหรือเป็นที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ ตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้นอีกต่อไปและเป็นที่ดินที่บุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดินได้ การที่บุคคลผู้มีชื่อผู้ถือสิทธิครอบครองตลอดมาในช่วงระยะเวลานั้น จึงเป็นกรณีที่ถือได้ว่าบุคคลผู้ถือสิทธิครอบครองนั้นยังมีความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี ไว้ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ และ พ.ศ.๒๕๔๐ ทั้งนี้ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๐๙๐๓๕ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๑[๒๕] ตอบข้อหารือจังหวัดปัตตานี เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๐๙๕๓๒ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ หากมีการแก้ไขหรือเพิกถอน น.ส.๓ ก. คู่กรณีก็อาจร้องขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปตามนัยเหตุผลดังกล่าวเพื่อขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใหม่ได้

ส่วนกรณีมีการเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวร ต่อมาได้มีการเพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๓ และมีการส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ แต่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาปฏิรูปที่ดินเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๔ ช่วงก่อนที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาปฏิรูปที่ดิน จะถือว่า น.ส.๓ ก. มีผลทางกฎหมายอย่างไร กรณีดังกล่าวถือว่าช่วงระหว่างที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินก่อนมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาปฏิรูปที่ดิน ที่ดินดังกล่าวมีสถานะที่ดินเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวทางการพิจารณาเดียวกันกับกรณีป่าสันป่าตอง (แม่ขาน – แม่วาง)

สรุปได้ว่า การเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวร ถือเป็นการออก น.ส.๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ห้ามมิให้ทำการเดินสำรวจในเขตป่าไม้ถาวร และการเดินสำรวจในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถือเป็นการออก น.ส.๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออก น.ส.๓ ก. ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๘. (๒) ดังนั้น หากไม่มีข้อเท็จจริงอื่น จะต้องดำเนินการเพิกถอน น.ส.๓ ก. ดังกล่าว แต่ในกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน โดยมีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ให้จำแนกพื้นที่บริเวณป่าสันป่าตอง (แม่ขาน – แม่วาง) เป็นเขตป่าไม้ถาวร มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะจำแนกที่ดินที่ต้องการสงวนไว้เป็นป่า ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีในภายหลังให้จำแนกพื้นที่บางส่วนออกจากเขตป่าไม้ถาวร แต่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้เป็นที่ดินทำกินของราษฎรโดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการ สถานะของที่ดินที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรแต่อยู่นอกเขตป่า

---

[๒๕] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๐๙๐๓๕ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๑ ดูภาคผนวก ๙

สงวนแห่งชาติดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่อยู่นอกเขตหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามกฎหมาย และถือว่าเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แล้วก่อนที่จะมีประกาศพระราชกฤษฎีกาปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่ดิน จึงมีสิทธิขอออก น.ส.๓ ก. โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลง ไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ตามนัยมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ และถือว่า น.ส.๓ ก. ดังกล่าวยังมีผลตราบกฎหมายตราบเท่าที่ไม่มีการเพิกถอน ซึ่งการนำข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลง ไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ตามนัยมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้กับการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมที่ดินได้เคยวางแนวทางการปฏิบัติไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้[๒๖]

---

[๒๖] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้ ดูภาคผนวก ๑๐

๕. ประเด็นปัญหา

กรณีแนวเขตป่าไม้ถาวรมีแนวเขตมากกว่าแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้รักษาป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ส่วนที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแต่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)
๒. ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ
๓. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

แนวคำตอบ

กรณีแนวเขตป่าไม้ถาวรมีแนวเขตมากกว่าแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้รักษาป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ส่วนที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแต่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ให้ดูข้อเท็จจริงว่าตามกฎกระทรวงหรือประกาศมีรายละเอียดอย่างไร หากกฎกระทรวงหรือประกาศมีผลเป็นการยกเลิกป่าไม้ถาวรทั้งหมด พื้นที่ส่วนที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแต่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรดังกล่าวจะมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้ โดยเป็นการได้มาภายหลังประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลสามารถจับจองและนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากกฎกระทรวงไม่มีผลเป็นการยกเลิกป่าไม้ถาวรทั้งหมดพื้นที่ส่วนที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแต่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ก็ยังมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม

๖. ประเด็นปัญหา

การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรหรือไม่

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

๒. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

๓. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘

๔. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙

แนวคำตอบ

การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า เมื่อมีการประกาศใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.๒๕๑๘ เป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้แก่กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ต่อไป สำหรับความหมายของความว่า ...เมื่อ สปก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.... มีความหมายเพียงว่า เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณ เพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘)[๒๗] และกรมที่ดินเคยมีหนังสือหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖

---

[๒๗] ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ ดูภาคผนวก ๖

(๔)[๒๘] แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)ฯ ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาตินั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบสองประการคือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นยังคงมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม สำหรับในส่วนของพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร และยังมิได้มีมติเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวร พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ ที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการ ก็ยังคงมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙)[๒๙]

---

[๒๘] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๒๖ "เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ฯลฯ”

[๒๙] ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙ ดูภาคผนวก ๕

สรุปได้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยโดยมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที และถ้ายังมิได้มีมติเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวร พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่

๗. ประเด็นปัญหา

กรณีที่ ส.ป.ก. มีแผนงานและงบประมาณเพื่อเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ แต่ในข้อเท็จจริงสามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ได้บางส่วนหรือไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้เลย จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘

๓. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙

แนวคำตอบ

ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา[๓๐] ให้ความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยโดยมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที ซึ่งกรณี ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการเต็มพื้นที่ตามแผนงานจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่เข้าดำเนินการทั้งหมด แต่ในข้อเท็จจริงบางกรณีเมื่อ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการในพื้นที่แล้วปรากฏว่า สามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ได้บางส่วน หรือไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้เลย เนื่องจากเจ้าของที่ดินมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่แล้ว ทำให้ดำเนินการได้เพียงบางแปลงหรือไม่สามารถดำเนินการได้เลย กรณีดังกล่าวจะมีผลเป็นการยกเลิกป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะในพื้นที่ที่เข้าดำเนินการเพียงบางส่วนหรือพื้นที่ทั้งหมดตามแผนงาน : ซึ่งในเรื่องนี้มีความเห็นอยู่ ๓ ฝ่าย

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณในการดำเนินการและได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว การจัดทำแผนงานย่อมต้องมีลำดับขั้นตอนการปฏิบัติและมีการสำรวจในพื้นที่ก่อนจัดทำแผนงานโครงการ ดังนั้นเมื่อแผนงานได้รับอนุมัติจากคณะกรรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว ย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ดำเนินการทั้งหมดตามแผนงาน แม้ภายหลังจะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ส.ป.ก. สามารถเข้าไปดำเนินการได้บางแปลงหรือไม่สามารถเข้าไปดำเนินการได้เลย ก็ไม่มีผลให้พื้นที่ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่ได้เข้าไปดำเนินการยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่

---

[๓๐] ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ และเรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙ ดูภาคผนวก ๖ และ ๕

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณในการดำเนินการและได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ก็ต่อเมื่อ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการในพื้นที่แล้ว ดังนั้นจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะแปลงในพื้นที่ที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการเท่านั้น พื้นที่ส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ได้เข้าไปดำเนินการแม้จะอยู่ในแผนงานก็ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม

ฝ่ายที่ ๓ เห็นว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณในการดำเนินการและได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการในพื้นที่แล้ว ดังนั้นหาก ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทั้งพื้นที่ตามแผนงาน แต่หากเป็นกรณีที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ได้เลย กรณีนี้ที่ดินยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม

ปัจจุบันกรมที่ดินได้มีหนังสือหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๘. ประเด็นปัญหา

น.ส.๓ ก. เดินสำรวจในที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งต่อมามีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จะนำ น.ส.๓ ก. ดังกล่าวมาออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๑)

๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๑)

๔. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน)

๕. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕

แนวคำตอบ

การเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก. ในที่สาธารณประโยชน์ ถือเป็นการออก น.ส.๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาจะมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่ดิน ซึ่งตามมาตรา ๒๖(๑)[๓๑] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา "ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด ถ้าที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์แล้วหรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปแล้ว

---

[๓๑] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๒๖ "เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ"

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวทันที แต่ถ้าพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือที่ดินยังไม่เปลี่ยนสภาพ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินเมื่อได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว”[๓๒] ในกรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่สาธารณประโยชน์ มีผลทำให้ที่ดินนั้นพ้นจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ถ้าเข้าหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กล่าวข้างต้น แต่การพ้นจากสภาพที่สาธารณประโยชน์โดยผลของกฎหมายดังกล่าวมีผลให้ที่ดินนั้นมีสภาพเป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยทันที การออก น.ส.๓ ก. ในที่สาธารณประโยชน์เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการเพิกถอน และเมื่อเพิกถอน น.ส.๓ ก. แล้วถือว่าที่นั้นเป็นที่ดินที่ไม่มีหลักฐานและไม่สามารถออก น.ส.๓ ก. ใหม่ได้ เนื่องจากการเปลี่ยนสถานะจากที่สาธารณประโยชน์มาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้เป็นกรณีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี เนื่องจากที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่จะสามารถออกโฉนดที่ดินได้ต้องเป็นที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕[๓๓] เมื่อเป็นการเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก.โดยไม่มีหลักฐานในที่ดิน น.ส.๓ ก. ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินที่ต้องห้ามไม่ให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๑)[๓๔] และที่ดินไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะสามารถออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ จึงต้องดำเนินการเพิกถอน น.ส.๓ ก. ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

---

[๓๒] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน) สิงหาคม ๒๕๒๕

[๓๓] ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕ ดูภาคผนวก ๑๑

[๓๔] กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๑๔ “ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ฯลฯ”

๙. ประเด็นปัญหา

ปัญหาที่ดินในเขต ส.ป.ก.

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

แนวคำตอบ

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๔[๓๕] กำหนดว่าที่ดินที่จะสามารถนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินมี ๒ ประเภท ได้แก่ ที่ดินที่รัฐ และที่ดินของเอกชนที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ที่ดินของรัฐนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรม โซน E, A ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. ที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในแผนที่จำแนก ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ดังนั้นส่วนใหญ่แล้วพื้นที่ซึ่งนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินจะเป็นพื้นที่ในเขตป่าไม้ถาวร ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ ที่มีการจำแนกออกมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยในแผนที่จำแนกประเภทที่ดินมาตราส่วน ๑:๕0000 จะใช้แนวเขตสีเหลืองแสดงแนวเขตที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

ปัญหาที่พบในเขตปฏิรูปที่ดินมีหลายกรณี เช่น

๑. กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้กรมที่ดินดำเนินการ แต่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทับในพื้นที่ดังกล่าว

๒. มีการกันพื้นที่ออกจากป่าสงวนแห่งชาติ แต่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทับในพื้นที่ส่วนที่กันออกมา

---

[๓๕] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๔ “ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐ จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ”

๓. ส.ป.ก. ได้รับมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้งป่า แต่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเกินกว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับมอบ

ดังนั้น การพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขต ส.ป.ก. จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วยว่า เป็นที่ดินประเภทใดและมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

๑๐. ประเด็นปัญหา

การสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีมีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในที่ดินของรัฐ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๘๕๖ – ๘๕๗/๒๕๐๘

๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

๓. คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่ายส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน

แนวคำตอบ

การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗[๓๖] บัญญัติว่า “การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นแก่ผู้แจ้งแต่ประการใด” ประกอบกับคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๘๕๖ – ๘๕๗/๒๕๐๘[๓๗] วินิจฉัยว่า การแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หาใช่ข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่าผู้แจ้งการครอบครองเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นเสมอไป” ดังนั้น การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) จะชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินสามารถครอบครองและทำประโยชน์ได้ตามกฎหมาย กล่าวคือ ไม่เป็นที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินที่มีการหวงห้าม เป็นต้น

เมื่อมีผู้มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสอบสวนและตรวจสอบจนปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือ

---

[๓๖] พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๕ “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด”

[๓๗] คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๘๕๖ – ๘๕๗/๒๕๐๘ ดูภาคผนวก ๑๒

แสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ[๓๘] ข้อ ๒. ว่า ให้เจ้าพนักงานที่ดินสั่งยกเลิกคำขอของผู้ขอ พร้อมทั้งแจ้งให้ขอทราบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อให้เจ้าของที่ดินนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครองต่อไป

สำหรับแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ซึ่งเป็นหลักฐานที่ดินเดิม ทางปฏิบัติบางสำนักงานที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการเสนอเรื่องเพื่อจำหน่ายแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ทำให้ยังปรากฏหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในทางทะเบียนที่ดิน และบางครั้งมีผู้นำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ฉบับดังกล่าวมาใช้เป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีก ซึ่งในการดำเนินการกับแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินมีคำสั่ง ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่ายส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน[๓๙] วางแนวทางปฏิบัติไว้ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานข้อเท็จจริงและความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน และให้รายงานการจำหน่าย ส.ค.๑ ให้กรมที่ดินทราบ

---

[๓๘] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ดูภาคผนวก ๑๓

[๓๙] คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่ายส.ค.๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ดูภาคผนวก ๑๔

๑๑. ประเด็นปัญหา

กรณีตัวอย่างการสั่งยกเลิกใบไต่สวน โดยไม่พิจารณาข้อเท็จจริงและสิทธิของผู้ขอในการขอออกโฉนดที่ดิน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ

๒. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๔๓/๒๕๕๒

แนวคำตอบ

กรณีนี้เป็นเรื่องที่เจ้าของที่ดินได้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยแจ้งว่า ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในขั้นตอนการตรวจสอบเรื่องมีข้อสงสัยว่าอาจเป็นการเดินสำรวจทับที่ดินตามแบบหมายเลข ๓ จากการสอบสวนเจ้าของที่ดินให้ถ้อยคำว่าที่ดินที่นำเดินสำรวจเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามแบบหมายเลข ๓ เจ้าพนักงานที่ดินจึงสั่งยกเลิกใบไต่สวน

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วสรุปได้ว่า มาตรา ๕๘ ทวิ[๔๐] วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แยกประเภทของผู้มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

---

[๔๐] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ ทวิ “เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๑) ผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มีใบจอง (น.ส.๒) มีใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสี่ บัญญัติว่า สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคห้า บัญญัติว่า ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สิทธิในการได้มาซึ่งที่ดินของบุคคลทั้งสามประเภทตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง มีความแตกต่างกัน ทั้งในเรื่องของจำนวนเนื้อที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และผลทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการจำหน่าย จ่าย โอนที่ดินดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายไชยยาได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินที่ครอบครองอยู่ โดยขณะนำเดินสำรวจนายไชยยาได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ที่ดินที่นำเดินสำรวจเป็นที่ดินที่ได้รับมอบจากนายวิชัยตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๗ และนายไชยยาได้ให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินแปลงนี้ได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงพิจารณาสิทธิในการขอออกโฉนดที่ดินของนายไชยยาเป็นกรณีตามมาตรา

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี”

๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกรณีการขอออกโฉนดที่ดินโดยผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามแบบหมายเลข ๓ ที่มีนายไชยเลิศเป็นผู้ครอบครองอยู่และได้มีการแจ้งการครอบครอง ทำให้แบบหมายเลข ๓ มีผลใช้บังคับอยู่และมีสถานะเทียบเท่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อนายไชยยานำที่ดินตามแบบหมายเลข ๓ มาเดินสำรวจ กรณีจึงต้องถือว่าสิทธิในการขอออกโฉนดที่ดินของนายไชยยาเป็นสิทธิในที่ดินที่มีหลักฐานการครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าที่ดินดังกล่าวมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) จึงเป็นที่ดินที่ทางราชการต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นที่ดินที่มีการครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตราบใดที่ยังไม่มีการเพิกถอนหลักฐานในที่ดินต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีหลักฐาน การนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินของนายไชยเลิศเป็นการนำเดินสำรวจเฉพาะที่ดินที่นายไชยเลิศครอบครองอยู่โดยไม่ได้รวมเอาเนื้อที่ที่นายไชยยาครอบครองอยู่เข้าไป และการนำเดินสำรวจของนายไชยยาไม่ปรากฏว่ามีผู้คัดค้าน กรณีนี้จึงถือว่าแบบหมายเลข ๓ และ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ได้ยกเลิกไปเฉพาะส่วนที่นายไชยเลิศนำออกเป็นโฉนดที่ดินเท่านั้น ที่ดินที่นายไชยยานำเดินสำรวจจึงยังคงมีหลักฐานเป็นแบบหมายเลข ๓ และ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) อันถือเป็นหลักฐานการครอบครองที่ดินที่ได้มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ สิทธิในการขอออกโฉนดที่ดินของนายไชยยาจึงเป็นสิทธิตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดินผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่พิจารณาแก้ไขคำขอออกโฉนดที่ดินของนายไชยยาให้ถูกต้องตามสิทธิที่แท้จริงและแก้ไขใบไต่สวนให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงดังกล่าว มิใช่ผลักภาระให้นายไชยยาหรือผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกของนายไชยยาต้องไปดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับที่ดินพิพาทอีก ทั้งนี้ เนื่องจากใบไต่สวนเป็นเอกสารราชการที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ภายในหน่วยงานของรัฐ หากการสร้างใบไต่สวนดังกล่าวเป็นไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่การออกไปใบไต่สวนได้กระทำไปโดยผิดพลาดในสาระสำคัญที่ไม่อาจแก้ไขได้เท่านั้นจึงจะทำให้เจ้าหน้าที่ต้องยกเลิกใบไต่สวน ซึ่งการวินิจฉัยเช่นนี้ก็เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม กล่าวคือ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏผู้ถูกฟ้องคดีก็ยอมรับถึงสิทธิในการออกโฉนดที่ดินของนายไชยยามาโดยตลอดว่าเป็นสิทธิในการออกโฉนดที่ดินในกรณีที่มีหลักฐานการครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะเชื่อว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามหลักฐานดังกล่าว หากแต่ในทางปฏิบัติย่อมเป็นการยากที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกของนายไชยยาจะสามารถนำหลักฐานดังกล่าวไปใช้ประกอบการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน อีกทั้งข้อเท็จจริงส่วนนี้ก็เป็นข้อเท็จจริงที่นายไชยยาไม่ทราบมาก่อนจึงได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการนำเดินสำรวจว่าที่ดินที่ครอบครอง

เป็นที่ดินไม่มีหลักฐานในที่ดิน และการแจ้งข้อเท็จจริงในการเดินสำรวจโดยคลาดเคลื่อนก็ไม่ได้มีผลทำให้สิทธิในการขอออกโฉนดที่ดินของนายไชยยาเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ เนื่องจากสาระสำคัญของการพิจารณาคำขอออกโฉนดที่ดินอยู่ที่ว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิได้รับการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ และที่ดินที่ขอออกโฉนดมีลักษณะเป็นที่ที่ออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่มากกว่า ดังนั้น แม้ผู้ขอออกโฉนดที่ดินจะแจ้งข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่คลาดเคลื่อนไปก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้วพบว่าสิทธิที่แท้จริงของผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นเช่นใด เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทั้งสองกรณีดังกล่าวยังสามารถตรวจสอบได้โดยกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์หรือการฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น เมื่อปัญหาการออกโฉนดที่ดินในเรื่องนี้มิใช่กรณีที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินไม่ใช่ผู้มีสิทธิในการออกโฉนดที่ดิน หากแต่เป็นกรณีที่ผู้ขอมีความเข้าใจสิทธิในการขอออกโฉนดที่ดินของตนคลาดเคลื่อนไปจากสิทธิที่แท้จริง กรณีจึงถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความผิดพลาดคลาดเคลื่อนที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องใช้อำนาจแก้ไขใบไต่สวนการออกโฉนดที่ดินของนายไชยยาให้ถูกต้องตามสิทธิที่แท้จริง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจออกคำสั่งยกเลิกใบไต่สวน แทนที่จะดำเนินการแก้ไขใบไต่สวนดังกล่าวให้เป็นไปตามสิทธิที่แท้จริงของนายไชยยา จึงถือเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ชอบที่ศาลจะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งยกเลิกใบไต่สวนที่พิพาทเสียได้

สรุปได้ว่า ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะเห็นว่า แม้เป็นการนำเดินสำรวจทับที่ดินที่มีหลักฐาน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องทำการตรวจสอบให้ได้ข้อยุติว่า ที่ดินส่วนที่นำเดินสำรวจเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดินหรือไม่ หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่ดินที่นำเดินสำรวจเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินที่มีหลักฐานและเป็นสิทธิของผู้นำเดินสำรวจ จะต้องพิจารณาถึงสิทธิในการขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่า เป็นการใช้สิทธิตามข้อใดและสามารถแก้ไขรายละเอียดในใบไต่สวนได้หรือไม่ การที่เจ้าพนักงานที่ดินสั่งยกเลิกใบไต่สวนโดยไม่ได้พิจารณาในเรื่องดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินจะสั่งยกเลิกคำขอหรือยกเลิกเรื่องควรพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ชัดเจนเป็นที่ยุติก่อน เพราะการสั่งยกเลิกคำขอหรือยกเลิกเรื่อง ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของเจ้าของที่ดิน หากเป็นการสั่งโดยไม่พิจารณาอย่างรอบคอบเมื่อมีการยื่นฟ้องต่อศาลอาจเป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

๑๒. ประเด็นปัญหา

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าชายเลน

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘

๒. กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓)

๓. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐

๔. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓

๕. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐

๖. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๙๓/๒๕๕๓

๗. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

๘. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๒๙๔๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒

แนวคำตอบ

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าชายเลนกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน[๔๑] ให้จังหวัดดำเนินการจัดตั้ง คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน อัยการจังหวัด ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด นายอำเภอท้องที่ประมงจังหวัด เป็นกรรมการ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขอออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้ระงับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด และกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๒๙๔๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน[๔๒] ให้จังหวัดแต่งตั้งผู้อำนวยการส่วนบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ในสังกัดกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นคณะกรรมการ พร้อมทั้งแก้ไขตำแหน่งกรรมการจาก

---

[๔๑] หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ดูภาคผนวก ๑๕

[๔๒] หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๒๙๔๕ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ดูภาคผนวก ๑๖

"ป่าไม้จังหวัด" เป็น "ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้หรือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขาในพื้นที่ที่รับผิดชอบ" และแก้ไขตำแหน่งกรรมการจาก "หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด" เป็น "ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด" ดังนั้นคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนจึงมีอำนาจพิจารณาในเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าชายเลน[๔๓] และกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๐๖๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๐ เรื่อง การบุกรุกที่ดินป่าชายเลน[๔๔] สั่งการให้จังหวัดกำชับให้เจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรนำเรื่องการขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีสภาพพื้นที่เป็นป่าชายเลนหรือครอบคลุมพื้นที่ป่าชายเลน เสนอให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการ บุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน พิจารณาก่อนออกเอกสารสิทธิในที่ดินทุกเรื่อง

การจำแนกพื้นที่ป่าชายเลนมีการจำแนกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ โดยกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนเป็น ๓ เขต คือ เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และ เขตเศรษฐกิจ ข. ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓[๔๕] ให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกออกเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ พื้นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ให้กรมป่าไม้กันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และฟื้นฟู มารวมเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ทั้งหมด เว้นแต่บริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในกรณีต่างๆ ทั้งนี้ให้กรมป่าไม้จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตอนุรักษ์ให้ชัดเจน รวมทั้งแสดงแนวเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้ราษฎรเข้าอาศัยทำกินเพื่อจัดเป็นเขตกันชน โดยในพื้นที่เขตอนุรักษ์ห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเปิดโอกาสให้ป่าชายเลนได้ฟื้นตัวคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งการกำหนดพื้นที่เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงวิทยาศาสตร์แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่อย่างใด กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/๒๓๕๕ลง

---

[๔๓] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๒๔๓๖ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ตอบข้อหารือจังหวัดระยอง เรื่อง หารือการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี

[๔๔] หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๐๖๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๐ เรื่อง การบุกรุกที่ดินป่าชายเลน ดูภาคผนวก ๑๗

[๔๕] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๔/ว ๐๖๔๖๑ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เรื่อง มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน

วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓[๔๖] ตอบข้อหารือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ว่า "พื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ป่าชายเลน) เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ขณะนี้คงเป็นเพียงการกำหนดพื้นที่ไว้ในแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑:๕๐๐๐๐ เพื่อรอการเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง จึงยังไม่ใช่ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓(พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๕) และเนื่องจากที่ดินดังกล่าวข้างต้นไม่อยู่ในพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ จึงไม่มีกรณีที่จะต้องเสนอเรื่องการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนพิจารณาตามอำนาจหน้าที่" และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๒๐๐๑๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓[๔๗] ว่า "กรณีนำเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เสนอที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัด หมายถึงเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เท่านั้น ส่วนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นกรณีที่เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการกันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และฟื้นฟูและจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตให้ชัดเจนเพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ เสร็จแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา"

กรณีคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนมีมติว่า การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ให้ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ดำเนินการอ่าน แปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ และเสนอเรื่องให้ กบร. จังหวัดพิจารณาและมีมติก่อนจะดำเนินการอย่างไร กรมที่ดินได้พิจารณาว่า[๔๘] คณะกรรมการป้องกันการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน เป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่งในทางบริหารซึ่งมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และสามารถที่จะมีมติแก้ไขเปลี่ยนแปลงมติเดิมได้ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนอย่างหนึ่งคือ การพิจารณาเรื่องการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ที่จะระงับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิด

---

[๔๖] หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/๒๓๕๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ตอบข้อหารือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เรื่อง หารือกรณีการออกเอกสารสิทธิโฉนดที่ดิน ราย นายสมชาย กลิ่นอยู่ กับพวก รวม ๒ คน ดูภาคผนวก ๑๘

[๔๗] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๒๐๐๑๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ เรื่อง ขอความร่วมมือในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินป่าชายเลน ดูภาคผนวก ๑๙

[๔๘] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๕๙๗๙ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑ ตอบข้อหารือจังหวัดจันทบุรี เรื่อง หารือการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗)ฯ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน

กฎหมายอย่างเด็ดขาด เมื่อข้อเท็จจริงตามกรณีที่หารือผู้ขอมีหลักฐานเดิมเป็น ส.ค. ๑ จึงถือได้ว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนมีมติให้การขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ทุกแปลง ต้องส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ก่อนเสนอให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนพิจารณา จึงเป็นการเพิ่มขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ไม่มุ่งเน้นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การอำนวยความสะดวก รวดเร็ว การสนองตอบความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามหลักฐาน ส.ค. ๑ หากที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่สงวนหวงห้ามอื่นและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ผู้ขอโดยไม่จำต้องนำเรื่องเสนอให้ กบร. จังหวัดพิจารณาอีกแต่อย่างใด หากเป็นกรณีต้องมีการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ตามมติคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน จังหวัดจะส่งเรื่องให้ กบร. จังหวัดพิจารณาดำเนินการหรือไม่ ก็เป็นดุลยพินิจของจังหวัดโดยชอบที่จะพิจารณาสั่งการ

กรณีข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่ในพื้นที่ป่าชายเลน และเป็นที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ (๓)[๔๙] จะต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ

---

[๔๙] กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๑๐ “ ฯลฯ

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้

ป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนพิจารณา ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ และจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ (๓) ด้วย เนื่องจากเจตนารมณ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกพื้นป่าชายเลน ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งมิได้เป็นบุคคลเดียวกันและยังเป็นข้าราชการระดับสูงกว่า ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ (๓) และเนื่องจากคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ (๓) เป็นคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ แล้ว ไม่จำต้องส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร. จังหวัด) พิจารณาอีกแต่อย่างใด[๕๐] เว้นแต่เป็นการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้นำเรื่องเสนอคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร. จังหวัด) พิจารณา

กรณีขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ จะดำเนินการได้หรือไม่ ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐[๕๑] ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า กรณีปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่า ได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินเต็มทั้งแปลงมาก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน การขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ย่อมมีผลทำให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนในระวางดังกล่าวในขณะนั้น มีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีฯ เท่านั้น ไม่มีผลทำให้ที่ดินซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนกลับไปมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ แต่อย่างใด ทำให้ที่ดินไม่มีสถานะเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘ (๒) ของ

ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

ฯลฯ”

[๕๐] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๑๓๗๐๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ตอบข้อหารือจังหวัดจันทบุรี เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน

[๕๑] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐ ดูภาคผนวก ๒๐

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น และข้อ ๑๔ (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๙๓/๒๕๕๓[๕๒] ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ พิพากษาไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น หากพิจารณาตรวจสอบเป็นที่ยุติและปรากฏข้อเท็จจริงเป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๙๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ ย่อมสามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไปได้

ป่าชายเลนเป็นป่าที่เกิดขึ้นจากการจำแนกและกำหนดเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งพื้นที่ป่าชายเลนอาจเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติก็ได้ เนื่องจากความประสงค์ในการสงวนหวงห้ามที่ดินแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณี หากพื้นที่ได้ถูกสงวนไว้เป็นเขตป่าชายเลนเพียงสถานะเดียว ซึ่งไม่ต้องห้ามมิให้ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็สามารถดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ แต่ทั้งนี้ให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนพิจารณาก่อนดำเนินการออกโฉนดที่ดิน[๕๓]

สรุปได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนมีอำนาจพิจารณาในเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าชายเลน และให้นำเรื่องการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีสภาพพื้นที่เป็นป่าชายเลนหรือครอบคลุมพื้นที่ป่าชายเลนเสนอให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนพิจารณาก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทุกเรื่อง ปัจจุบันเรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่า ชายเลนพิจารณา จะเป็นเฉพาะการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งกำหนดให้เป็นเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เท่านั้น ไม่รวมถึงพื้นที่ซึ่งกำหนดให้เป็นเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ

---

[๕๒] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๙๓/๒๕๕๓ ดูภาคผนวก ๒๑

[๕๓] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๓/๘๒๖๕ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ตอบข้อหารือจังหวัดสงขลา เรื่อง หารือการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การจำแนกการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย เขตเศรษฐกิจ ข.

กรณีคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนมีมติว่า การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ให้ดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ และเสนอเรื่องให้ กบร. จังหวัดพิจารณาทุกเรื่อง ถือเป็นการเพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยไม่จำเป็น และหากที่ดินไม่เป็นที่สงวนหวงห้ามอื่นและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ผู้ขอโดยไม่จำต้องนำเรื่องเสนอให้ กบร. จังหวัดพิจารณาอีกแต่อย่างใด แต่หากเป็นกรณีต้องมีการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ จังหวัดจะส่งเรื่องให้ กบร. จังหวัดพิจารณาดำเนินการหรือไม่ ก็เป็นดุลยพินิจของจังหวัดที่จะพิจารณา หากที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นพื้นที่ป่าชายเลน และเป็นที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ (๓) จะต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ (๓) พิจารณา และถือเป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะให้นำเรื่องเสนอคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร. จังหวัด) พิจารณาหรือไม่ก็ได้ และกรณีได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินเต็มทั้งแปลงมาก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า การขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ย่อมมีผลทำให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนในระวางดังกล่าวในขณะนั้น มีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีฯ เท่านั้น ไม่มีผลทำให้ที่ดินซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนกลับไปมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ แต่อย่างใด ป่าชายเลนหากพื้นที่ได้ถูกสงวนไว้เป็นเขตป่าชายเลนเพียงสถานะเดียวสามารถทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้

๑๓. ประเด็นปัญหา

การเข้าดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยมิได้ตรวจสอบและกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน หรือการจงใจเข้าดำเนินการในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ จะมีผลกระทบต่อรัฐและประชาชนอย่างไร

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕

๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน

๓. กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔)

๔. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๒๕/ว ๒๖๙๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ เรื่อง การกำหนดพื้นที่ ที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

๕. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๒๕/ว ๑๔๓๑๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๗ เรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๖. นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

แนวคำตอบ

๑. กรณีตัวอย่างแรก เป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๔๗ จากการตรวจสภาพที่ดินบริเวณอุทยานวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขงและบริเวณใกล้เคียง สภาพที่ดินเป็นที่ราบตั้งอยู่ระหว่างทางหลวงแผ่นดิน มีการทำประโยชน์แล้วเป็นที่ทำการเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัย แหล่งท่องเที่ยว และอื่น ๆ มีการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเต็มพื้นที่ ต่อมาได้มีการร้องเรียนจากการตรวจสอบสภาพที่ดินเพิ่มเติมพบว่าเป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายทับที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยปรากฏว่าบริเวณดังกล่าวมีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นที่เลี้ยงสัตว์ จดแจ้งทิศเหนือจดป่า ทิศใต้จดแม่น้ำ ทิศตะวันออกจดห้วยโป่ง ทิศตะวันตกจดลำเหมืองสาธารณะ เนื้อที่ ๗๑๓ ไร่ ได้ตรวจสอบการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงปรากฏว่าตำแหน่งที่ดินไม่ตรงตามทะเบียนฯ แต่ปรากฏว่าเป็นพื้นที่ป่าเขาอยู่ห่างไกลจากแม่น้ำ ซึ่งหากพิจารณาถึงความเป็นไปได้ ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ สมควรจะอยู่ในที่ราบใกล้แหล่งน้ำมากกว่าที่จะไปตั้งอยู่บนป่าเขา ซึ่งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ผิดตำแหน่งจะต้องดำเนินการเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว สำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์เดิมตราบเท่าที่ยังไม่มีการถอนสภาพต้องถือว่ายังคงมีสถานะเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่เช่นเดิม

จากกรณีดังกล่าวพบว่า มีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่สามารถดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐได้ และอาจมีการดำเนินการโดยมิชอบในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) โดยย้ายตำแหน่งที่ดินสาธารณประโยชน์ไปอยู่ในพื้นที่ป่าเขา และพยายามให้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่ดินสาธารณประโยชน์เดิมโดยนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล การดำเนินการเพื่อให้มีการออกโฉนดที่ดิน หากต่อมามีการยกเลิกเพิกถอนก็จะเกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ อย่างไม่สิ้นสุด ซึ่งหากจะมีการพิจารณาโทษผู้กระทำความผิด หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบและจะต้องได้ข้อยุติในการตรวจสอบตำแหน่งที่ดินของรัฐเสียก่อน รัฐต้องสูญเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการที่ไม่เป็นคุณต่อรัฐและประชาชน และจะต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มเติมหากจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ในการสอบสวนเพื่อให้เกิดความถูกต้องชัดเจนทั้งในส่วนของตำแหน่งที่ดินของรัฐและในส่วนความรับผิดทางวินัยและทางอาญา การตรวจสอบหรือการสอบสวนกรณีดังกล่าวไม่ควรให้หน่วยราชการใดดำเนินการเพราะอาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจอิทธิพลได้ง่าย แต่เพื่อความเป็นธรรมทั้งต่อรัฐและประชาชน จึงควรให้องค์กรอิสระเข้ามาดำเนินการตรวจสอบการยกเลิกเพิกถอน เรื่องราวการเดินสำรวจฯ ที่ดำเนินการไว้แล้ว อาจทำให้กรมที่ดินและผู้เกี่ยวข้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีให้มีการชดใช้ค่าเสียหาย และรับผิดทางอาญาได้

๒. กรณีตัวอย่างที่สอง เป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ซึ่งเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการกระทรวงกลาโหม ถือเป็นการเข้าดำเนินการโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดๆ รองรับ เมื่อทำการรังวัดเสร็จแล้วไม่สามารถดำเนินการใดๆ ต่อไปได้ โดยเฉพาะที่ดินที่ไม่มีหลักฐานและที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) แต่เป็นการได้มาซึ่งที่ดินภายหลังการประกาศหวงห้าม ทำให้การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไม่มีผลให้ได้สิทธิในที่ดินตามกฎหมาย การเข้าไปดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในที่สงวนหวงห้าม ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากต้องห้ามตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔) และการดำเนินการยังไม่เป็นไปตามนโยบายกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดพื้นที่ก่อนทำการเดินสำรวจฯ เพื่อมิให้มีการรังวัดออกโฉนดที่ดินรุกล้ำหรือทับที่ดินของรัฐ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๒๕/ว ๒๖๙๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ เรื่องการกำหนดพื้นที่ที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และหนังสือกรมที่ดินอื่นๆ ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติห้ามมิให้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินรุกล้ำหรือทับที่ดินของรัฐ

จากกรณีดังกล่าวพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถพิจารณาดำเนินการให้การเดินสำรวจฯ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการได้เนื่องจากการมีแรงกดดันไม่ว่าจากทางใดก็ตาม และส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เนื่องจากเมื่อทำการรังวัดแล้วไม่สามารถออก

โฉนดที่ดินได้ ประชาชนเกิดความผิดหวังและมีความรู้สึกในทางลบต่อหน่วยงานรัฐ เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เนื่องจากต่างฝ่ายต่างก็ยึดถือกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่ต่างกัน รัฐต้องสูญเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการที่ไม่เป็นคุณต่อรัฐและประชาชน และจะต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มเติมหากจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ต่างๆ ในการสอบสวนเพื่อให้เกิดความถูกต้องชัดเจนทั้งในด้านการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาสถานะของที่ดิน และในส่วนของความรับผิดชอบทางวินัย และอาญา การยกเลิก เพิกถอน เรื่องราวการเดินสำรวจฯ หรือการดำเนินการใดๆ ล่าช้าไม่เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือนร้อน เสียหาย อาจทำให้กรมที่ดินและผู้เกี่ยวข้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ให้มีการชดใช้ค่าเสียหายและรับผิดทางอาญาได้

สรุปได้ว่า การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยมิได้ตรวจสอบและกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ก่อนดำเนินการหรือการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้แรงกดดันใดๆก็ตามที่ไม่อาจขัดขืนหรือไม่คิดจะขัดขืน จะมีผลกระทบทั้งต่อรัฐและประชาชนในทางลบทั้งสิ้น ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เดินสำรวจฯ จำเป็นจะต้องถือปฏิบัติด้วยความโปร่งใส สุจริต เสมอภาค เป็นธรรม ยึดหลักกฎหมายระเบียบของทางราชการโดยเคร่งครัด เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อรัฐและประชาชน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

๑๔. ประเด็นปัญหา

ปัญหาที่ดินสาธารณประโยชน์.

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔

แนวคำตอบ

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔[๕๔] บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินมี ๓ ประเภท ได้แก่

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

๒. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

๓. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

ที่สาธารณประโยชน์เกิดขึ้นได้โดย

๑. การได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น การอุทิศให้ทั้งโดยตรงและโดยปริยาย

๒. การได้มาซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติ เช่น ทางน้ำ ที่ชายตลิ่ง ซึ่งตามคำพิพากษา ศาลฎีกา ที่ ๑๐๓๕/๒๕๐๔ วินิจฉัยว่า ที่สาธารณประโยชน์ไม่จำเป็นที่ทางราชการต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้

---

[๕๔] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์”

๓. การได้มาซึ่งเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ที่สาธารณประโยชน์ ลักษณะนี้ข้อเท็จจริงจะต้องปรากฏว่ามีการใช้จริงและเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ มิใช่เป็นการใช้เพื่ประโยชน์ของคนใดคนหนึ่ง และการใช้นี้จะต้องเกิดจากประชาชนเป็นผู้ใช้เท่านั้น

๔. การได้มาโดยผลของกฎหมาย เช่น การออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน การสงวนหวงห้ามโดยรัฐ

การสิ้นไปของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึงพ้นสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ มี ๒ กรณี คือ

๑. การสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย เช่น การโอน (ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[๕๕] และมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน[๕๖] การถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ (ตาม

---

[๕๕] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๕ “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

[๕๖] ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณีอำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์ อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

เงื่อนไขและวิธีการตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) โดยพระราชบัญญัติกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

๒. การสิ้นไปโดยสภาพของตัวทรัพย์นั้น หมายถึง การที่ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและมีกฎหมายกำหนดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ เช่น ที่งอก (ซึ่งที่งอกถือเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[๕๗])

ผลของการสิ้นสภาพ ที่ดินนั้นจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าเดิมที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร และต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่ใช้ในการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นด้วย เช่น ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเมื่อถูกถอนสภาพถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นจะมีกลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อถูกถอนสภาพสถานะของที่ดินจะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน[๕๘] ซึ่งส.ป.ก. สามารถ

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย”

[๕๗] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๘ “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น”

[๕๘] พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๒๖ “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อ

นำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ เป็นที่ดินของเอกชน เช่น ที่งอก ตามมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปัญหาแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ ที่พบมีอยู่ ๓ ลักษณะ ได้แก่

๑. ที่สาธารณประโยชน์ที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แต่ยังไม่มีการลงที่หมายในระวางแผนที่ UTM เมื่อมีการตรวจสอบพบสำนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการนำ น.ส.ล. ลงที่หมายในระวางแผนที่ให้ถูกต้องครบถ้วน

๒. ที่สาธารณประโยชน์ที่มีการรังวัดแล้วแต่ยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) สำนักงานที่ดินสามารถนำผลการรังวัดไปลงที่หมายในระวางแผนที่ UTM เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการให้ทราบตำแหน่งและขอบเขตของที่ดิน น.ส.ล. ในเบื้องต้นได้

๓. ที่สาธารณประโยชน์ที่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนแต่มีขอบเขตไม่ชัดเจน บางครั้งข้อเท็จจริงของขอบเขตที่สาธารณประโยชน์กับที่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนไม่ถูกต้องตรงกัน เนื่องจากสมัยก่อนการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ก่อนขึ้นทะเบียนดำเนินการโดยไม่ถูกต้อง แต่ตราบใดที่ยังปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวย่อมไม่สามารถดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิ

กระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

ในที่ดินได้ จะต้องดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้ถูกต้อง โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบและเสนอข้อเท็จจริง ความเห็นตามลำดับชั้น เพื่อสั่งการให้มีการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้องก่อน

๑๕. ประเด็นปัญหา

แนวทางการตรวจสอบแนวเขตป่าไม้ถาวร (ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี)

ข้อกฎหมายและระเบียบคำสั่ง

๑. แผนที่จำแนกประเภทที่ดินมาตราส่วน ๑/๕๐๐๐๐ ของกรมพัฒนาที่ดิน

๒. ระวางแผนที่มาตราส่วน ๑/๔๐๐๐

๓. มติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

๔. มติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

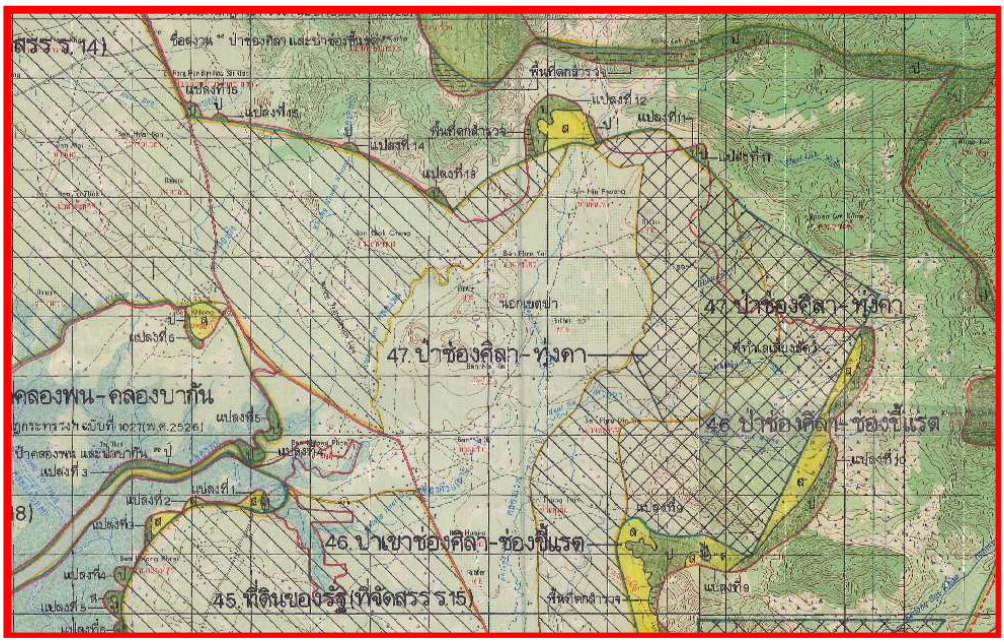
๕. มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการจำแนกประเภทที่ดิน

๖. ข้อมูลการถ่ายทอดแนวเขตป่าไม้ถาวรในระวางแผนที่มาตราส่วน ๑/๔๐๐๐ ซึ่งดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๑ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดิน กรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔

๗. ข้อมูลการถ่ายทอดแนวเขตป่าไม้ถาวรในระวางรูปถ่ายทางอากาศ น.ส. ๓ ก. มาตราส่วน ๑/๕๐๐๐ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ฯ พ.ศ. ๒๕๒๔

แนวทางการพิจารณา

๑. ตรวจสอบพื้นที่จากแผนที่จำแนกประเภทที่ดินมาตราส่วน ๑/๕๐๐๐๐ ของ กรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งจะได้ข้อมูลเกี่ยวกับการจำแนกพื้นที่ เพื่ออนุรักษ์เป็นที่สงวนหวงห้าม หรือส่งมอบพื้นที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการจัดที่ดินให้กับประชาชนหรือสงวนไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และได้ชื่อระวางแผนที่มาตราส่วน ๑/๔๐๐๐ ที่คาบเกี่ยวแนวเขตป่าไม้ถาวร

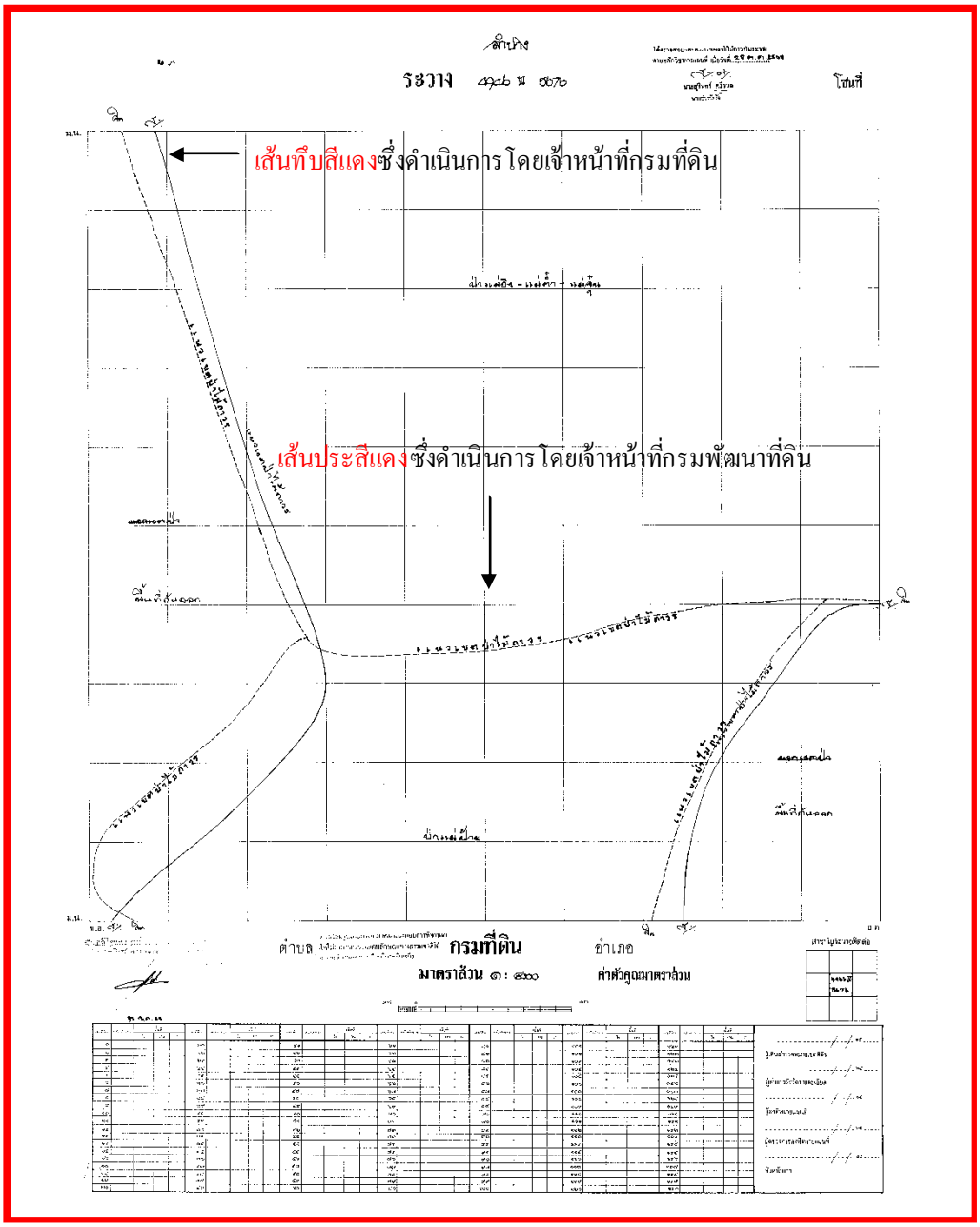


๒. ตรวจสอบข้อมูลที่มาของการจำแนกประเภทที่ดิน จากมติของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน มติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการจำแนกประเภทที่ดิน

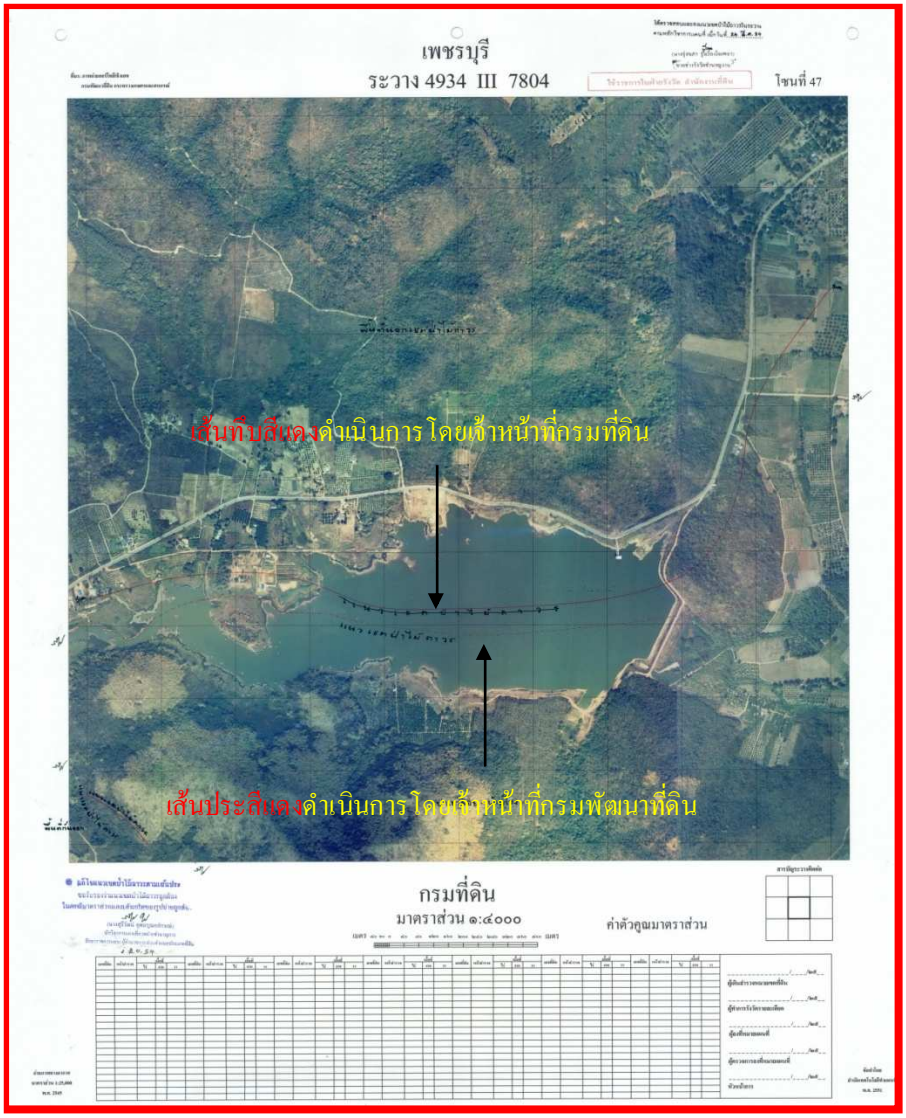
๓. ตรวจสอบข้อมูลการถ่ายทอดแนวเขตป่าไม้ถาวรในระวางแผนที่มาตราส่วน ๑/๔๐๐๐ ซึ่งดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยใช้บันทึกข้อตกลงระหว่าง กรมที่ดิน กรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔

๔. ตรวจสอบข้อมูลการถ่ายทอดแนวเขตป่าไม้ถาวรในระวางรูปถ่ายทางอากาศ น.ส. ๓ ก. มาตราส่วน ๑/๕๐๐๐ ซึ่งดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ ฯ พ.ศ. ๒๕๒๔

๕. ตรวจสอบข้อมูลการถ่ายทอดแนวเขตป่าไม้ถาวรในระวางแผนที่มาตราส่วน ๑/๔๐๐๐ ซึ่งดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดิน กรมป่าไม้ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินถ่ายทอดแนวเขตป่าไม้ถาวรจากระวางแผนที่จำแนกประเภทที่ดิน มาตราส่วน ๑/๕๐๐๐๐ลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศมาตราส่วน ๑/๔๐๐๐ หากบริเวณใดไม่สามารถสร้างระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศได้ให้สร้างระวางแผนที่แผ่นใสมาตราส่วน ๑/๔๐๐๐ เพื่อถ่ายทอดแนวเขตป่าไม้ถาวรลงในระวางแผนที่และส่งให้ กรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง

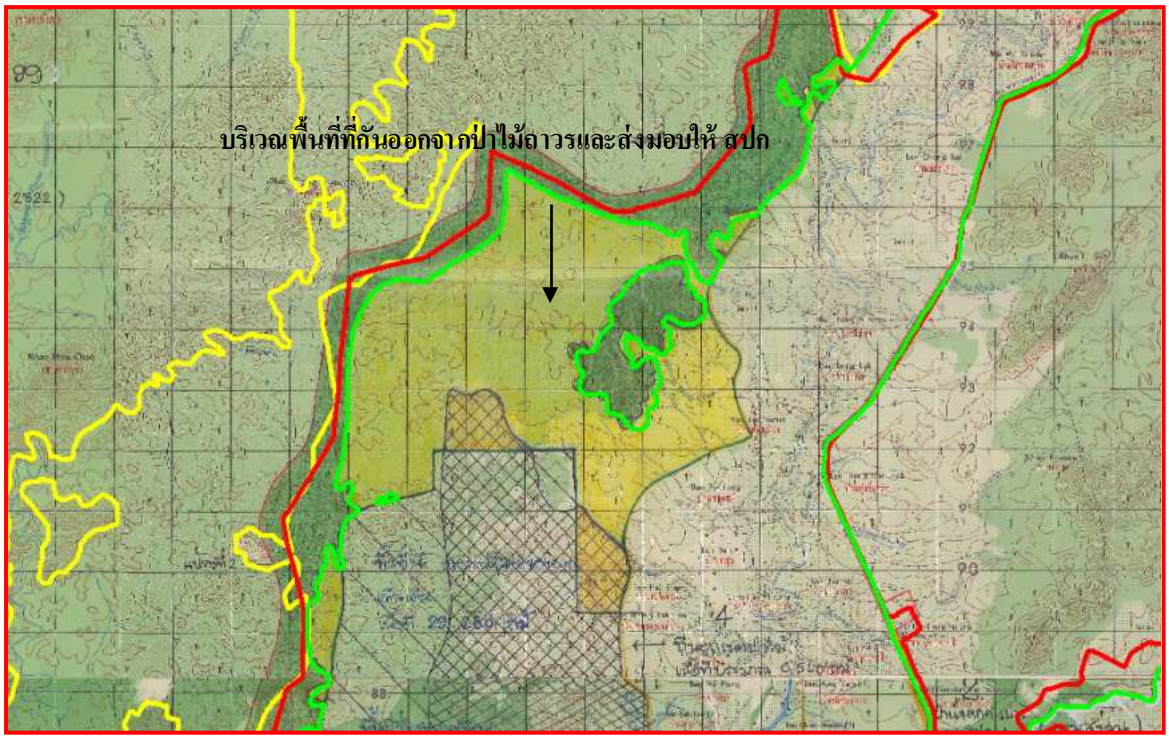


ระวางแผนที่แผ่นใส มาตราส่วน ๑/๔๐๐๐

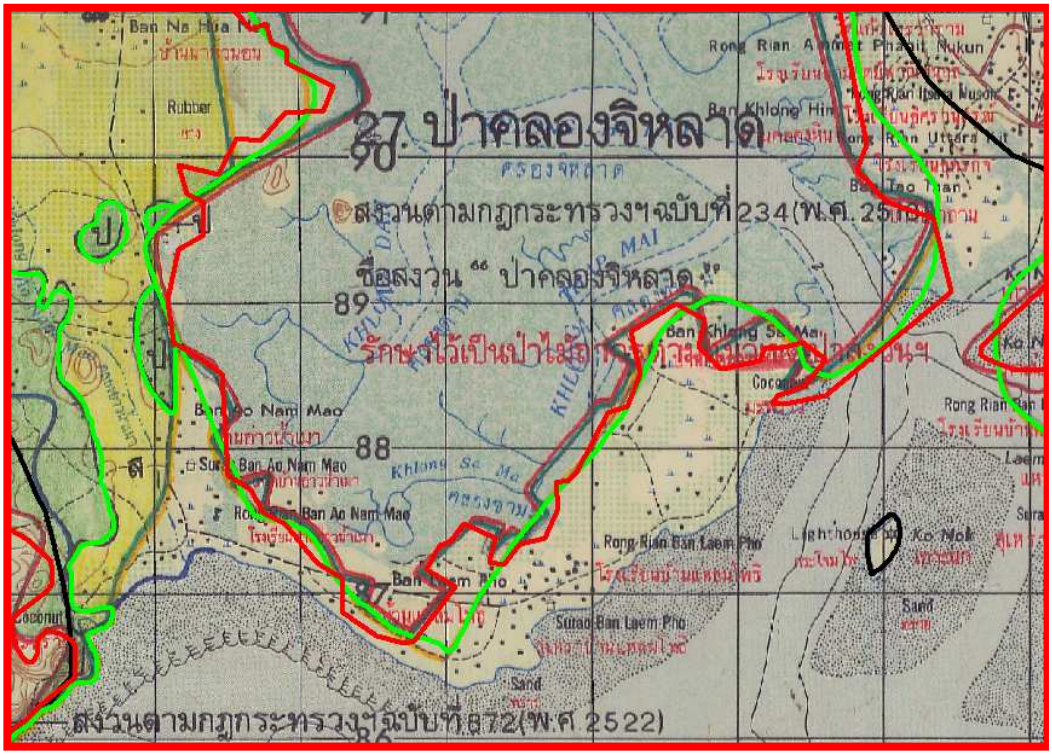


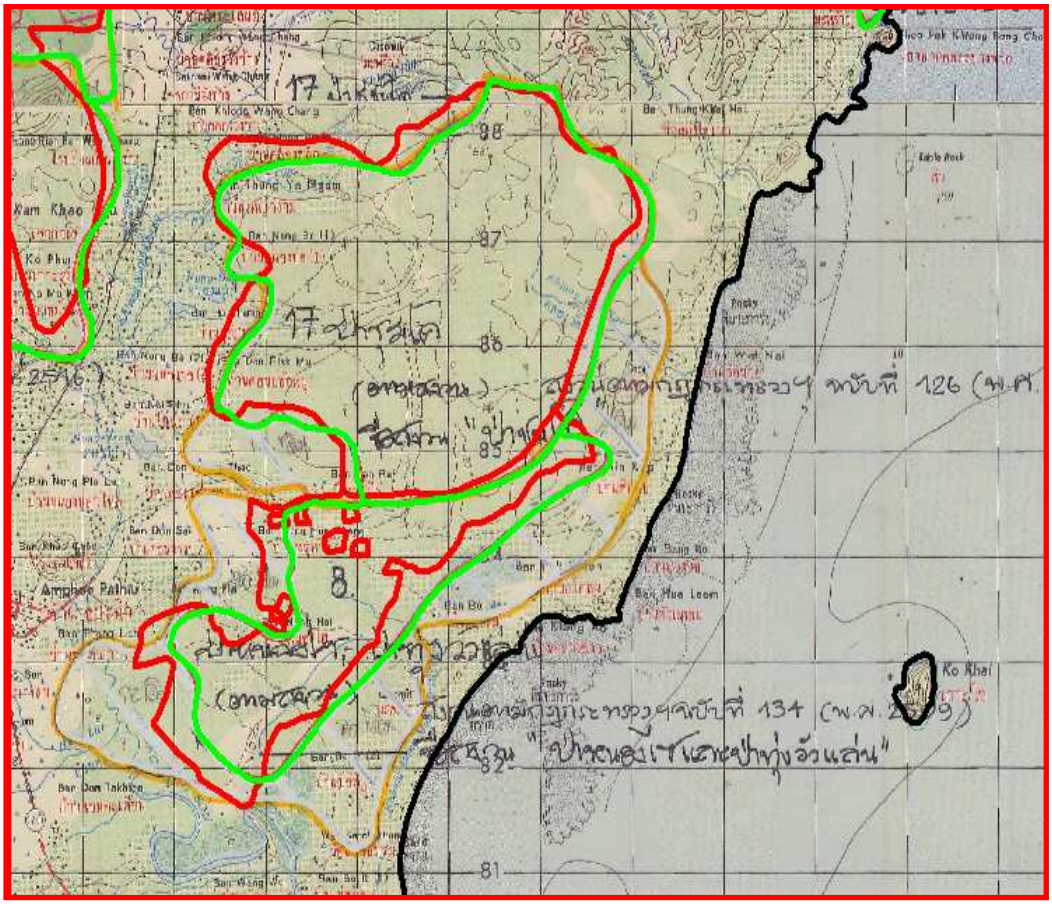
ระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน ๑/๔๐๐๐

๖. หากบริเวณพื้นที่ใดมีการจำแนกประเภทที่ดินเพิ่มเติม ตามมติคณะรัฐมนตรี เช่นมีการกันออกพื้นที่เพื่อส่งมอบให้กรมที่ดิน ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการส่งระวางแผนที่ที่มีการถ่ายทอดแนวเขต ป่าไม้ถาวรให้สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญเพื่อประสานงานกับกรมพัฒนาที่ดินในการแก้ไข แนวเขตป่าไม้ถาวรให้ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรี ก่อนดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน



๗. หากในระวางแผนที่จำแนกประเภทมาตราส่วน ๑/๕๐๐๐๐ บริเวณแนวเขตป่าไม้ถาวรมีการเขียนข้อความด้วยอักษรสีแดง “รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรตามแนวเขตป่าสงวน” หรือมีชื่อป่า และตามด้วยข้อความ “ตามสงวน” แสดงว่าบริเวณพื้นที่นี้ให้ใช้แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นหลักแต่ต้องตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ด้วย


27 ป่าคลองจิหลาด
สงวนตามกฎกระทรวงฯฉบับที่ 234(พ.ศ. 25
ชื่อสงวน " ป่าคลองจิหลาด "
สงวนตามกฎกระทรวงฯฉบับที่ 872(พ.ศ. 2522)
Ban Na Hua
Rubber
Ban Khlong Hin
Ban Tao Than
Ban Khlong Sa Mai
Ban Ao Nam Mao
Ban Laem Pho
Rong Rian Ban Laem Pho
Ko Mok
Sand
Coconut
Khlong Sa Mai
89
88
87


17 ป่าสงวน
สงวนตามกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 126 (พ.ศ.
ชื่อสงวน " ป่าพน
สงวนตามกฎกระทรวงฯฉบับที่ 134 (พ.ศ.
ชื่อสงวน "ป่าหนองเชและป่าทุ่งอ้วแล่น"
Ko Khai
Amphoe Pathiu
Ban Don Takhia
88
87
86
85
84
83
82
81

๑๖. ประเด็นปัญหา

ข้อควรพิจารณาตรวจสอบในเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่า

แนวทางการพิจารณา

๑. พิจารณาจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ในรูปแผนที่และรายละเอียดจะเห็นว่ามีการประกาศเขตป่าทั้งหมดหรือบางส่วน มีการกันพื้นที่ออกหรือไม่

๒. พิจารณารูปแผนที่จากผลการรังวัดว่าใกล้เคียงกับรูปแผนที่เดิมหรือไม่ และอยู่ในตำแหน่งเดียวกันหรือไม่ในระวาง กรณีโฉนดที่ดินระวางแผนที่มาตราส่วน 1:4000 กรณีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ระวางรูปถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1:5000 (ปัจจุบันในส่วนที่แตกต่างระหว่างมาตราส่วน 1:4000 และ 1:5000 ยังไม่ได้ข้อยุติ)

๓. ดูข้อเท็จจริงในพื้นที่ หลักฐานที่ดิน และประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ

๔. อาศัยระบบ GIS ช่วยในการพิจารณา

๕. สำหรับป่าคุ้มครองไม่สามารถนำข้อมูลลงในระวางได้ เพราะไม่มีแนวเขตที่ชัดเจน ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงในพื้นที่และหลักฐานการประกาศเขตป่าคุ้มครอง

๖. ในบางพื้นที่แนวเขตป่าไม้จะมีการปักหมุด ให้นำค่าพิกัดไปลงระวางและนำข้อมูลส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาหรือตรวจสอบเพิ่มเติม และนำผลการพิจารณามาประกอบเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๑๗. ประเด็นปัญหา

การนำระบบ GIS มาปรับใช้กับการวางแผนและการพิจารณาเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

แนวคำตอบ

เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ (Geo-information technology) หมายถึง การบูรณาการความรู้และเทคโนโลยีทางการรับรู้จากระยะไกล (Remote Sensing :RS) ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System :GIS) และระบบกำหนดตำแหน่งบนโลก (Global Positioning System:GPS) เพื่อประยุกต์ใช้งานในด้านต่างๆให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การรับรู้จากระยะไกล (Remote Sensing :RS)เป็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแขนงหนึ่งที่ใช้ในการบันทึกคุณลักษณะของวัตถุต่างๆ ในการสะท้อนและหรือ การแผ่รังสีพลังงานแม่เหล็กไฟฟ้า โดยปราศจากการสัมผัสโดยตรง **เช่น** ภาพถ่ายดาวเทียม ภาพถ่ายทางอากาศ

GIS เป็นคำย่อจาก Geographic Information Systems แปลเป็นภาษาไทยว่าระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ “เครื่องมือระบบคอมพิวเตอร์ที่สามารถแสดงรายละเอียดในรูปแบบหลากหลายขององค์ประกอบภูมิประเทศเชื่อมโยงกับฐานข้อมูล เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ด้านต่างๆที่เป็นอยู่หรือเกิดขึ้นในภูมิศาสตร์ที่อยู่แวดล้อมทุกชีวิต” คือ กระบวนการของการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ได้แก่ ฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บข้อมูล การปรับปรุงข้อมูล การคำนวณ และการวิเคราะห์ข้อมูล ให้แสดงผลทุกรูปแบบของสารสนเทศที่สามารถอ้างอิงตำแหน่งบนพื้นโลก

ระบบกำหนดตำแหน่งบนโลก (Global Positioning System :GPS) เป็นเครื่องมือหาตำแหน่งพิกัดภูมิศาสตร์บนพื้นผิวโลกโดยอาศัยสัญญาณอ้างอิงจากระบบดาวเทียม ซึ่งเครื่องมือมีด้วยกัน ๒ ชนิด ชนิดความถี่เดียว L๑ ใช้ในการกำหนดบริเวณพื้นที่แบบ **Point Positioning** และชนิด ๒ ความถี่ L ๑, L๒ ใช้ในการหาตำแหน่งที่มีความถูกต้องสูง แบบ Relative Positioning /Differential Positioning ในกรมที่ดินได้กำหนดวิธีการในการหาค่าพิกัดฉากโดยระบบดาวเทียมไว้ ๓ แบบ คือ

๑. แบบ Static คือการรับสัญญาณแบบคงที่

๒. แบบ Rapid static หรือ Fast Static คือการรับสัญญาณแบบคงที่

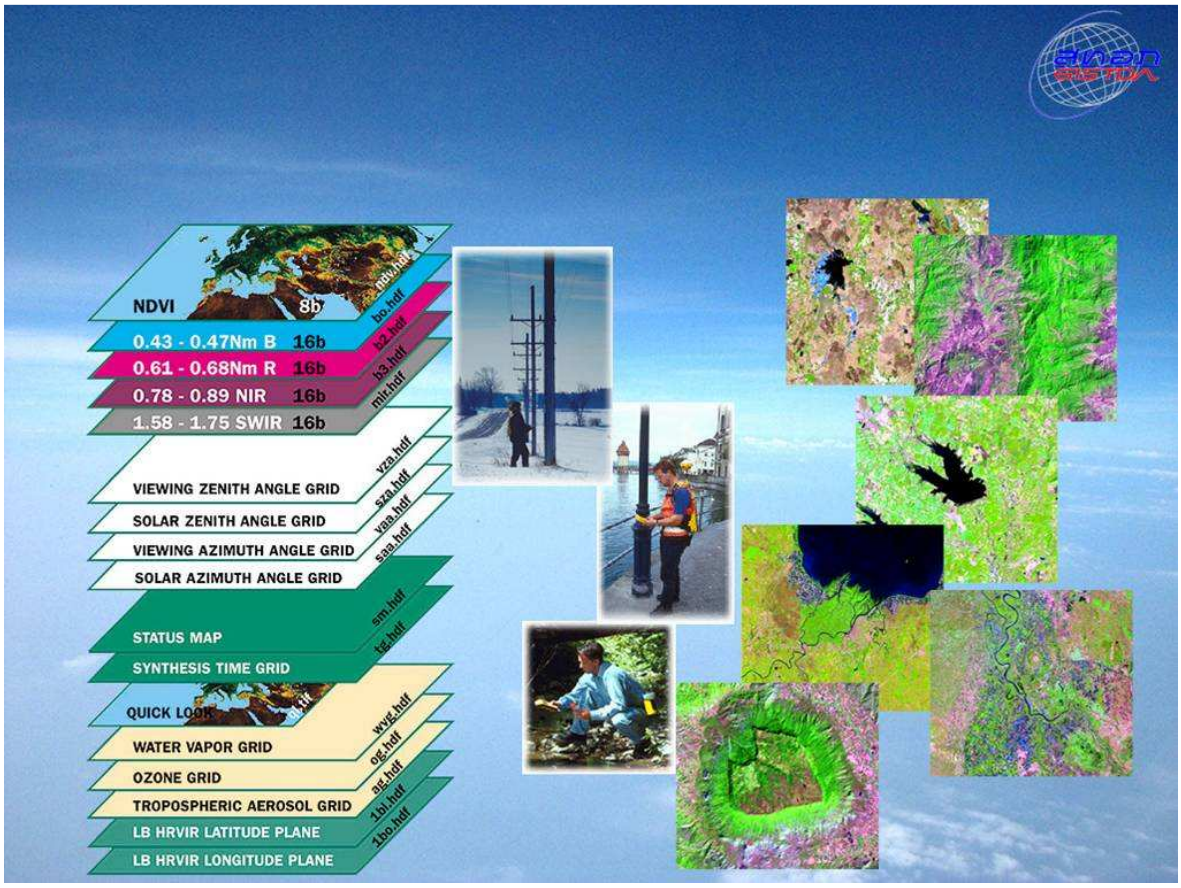
๓. แบบ RTK (Real Time Kinematics) คือการรับสัญญาณแบบเคลื่อนไหว

ความสำคัญของเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ เป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ การวางแผนและตัดสินใจ ซึ่งมีองค์ประกอบของข้อมูลที่สำคัญแยกเป็น

๑. ข้อมูลเชิงพื้นที่ (Spatial data) ได้แก่ ขอบเขต พื้นที่ ที่ตั้ง ที่แสดงตำแหน่งอ้างอิงทางภูมิศาสตร์

๒. ข้อมูลเชิงบรรยาย (Attribute data) ได้แก่ ข้อมูล ข่าวสาร เหตุการณ์ ปรากฏการณ์ สถานสภาพของพื้นที่นั้นๆ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือหลายๆช่วงเวลา

Based Services (LBS) ปัจจุบัน ๘๐% ของการกำหนดนโยบายและ/หรือการตัดสินใจรัฐบาล ต้องใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่



องค์ประกอบของระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System :GIS) ซึ่งประกอบด้วย ๕ ส่วนหลัก แต่ที่มีความสำคัญต่อระบบ GIS คือ ข้อมูล (Data)

ข้อมูล(Data) ที่ใช้ในการตรวจสอบพื้นที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยใช้ระบบ GIS ของกรมที่ดินมีรายละเอียดดังนี้

๑. แผนที่จำแนกประเภทที่ดินมาตราส่วน1/50000 กรมพัฒนาที่ดิน

๒. แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ

๓. แนวเขตป่าไม้ถาวร

๔. แนวเขตอุทยานแห่งชาติ

๕. แนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

๖. แนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

๗. แนวเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี 15 ธันวาคม 2530

๘. แนวเขตปฏิรูปที่ดินและรูปแปลงที่ดินสปก.

๙. แนวเขตที่ดินของกรมธนารักษ์

๑๐.แนวเขตพื้นที่หวงห้ามต่างๆที่อยู่ในรูปแบบ Digital

๑๑.แนวเขตนิคมสหกรณ์

๑๒.แนวเขตนิคมสร้างตนเอง

๑๓.แนวเขตจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

๑๔.ขอบเขตแผนที่มาตราส่วน 1/50000 1/4000 1/2000 1/1000

๑๕.ข้อมูลการสร้างระวางแผนที่กรมที่ดิน ข้อมูลการสร้างระวาง น.ส. 3 ก.

๑๖.ข้อมูลรูปแปลงโฉนดที่ดิน

๑๗.ข้อมูลภาพ Scan ระวางโฉนดที่ดิน

๑๘.ข้อมูลแปลงที่ดินหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

๑๙.ข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศขาวดำ ภาพถ่ายสี ภาพถ่ายดาวเทียม

๒๐.ข้อมูลเส้นโครงงานหมุดหลักฐานแผนที่ข้อมูลหมุดดาวเทียม GPS

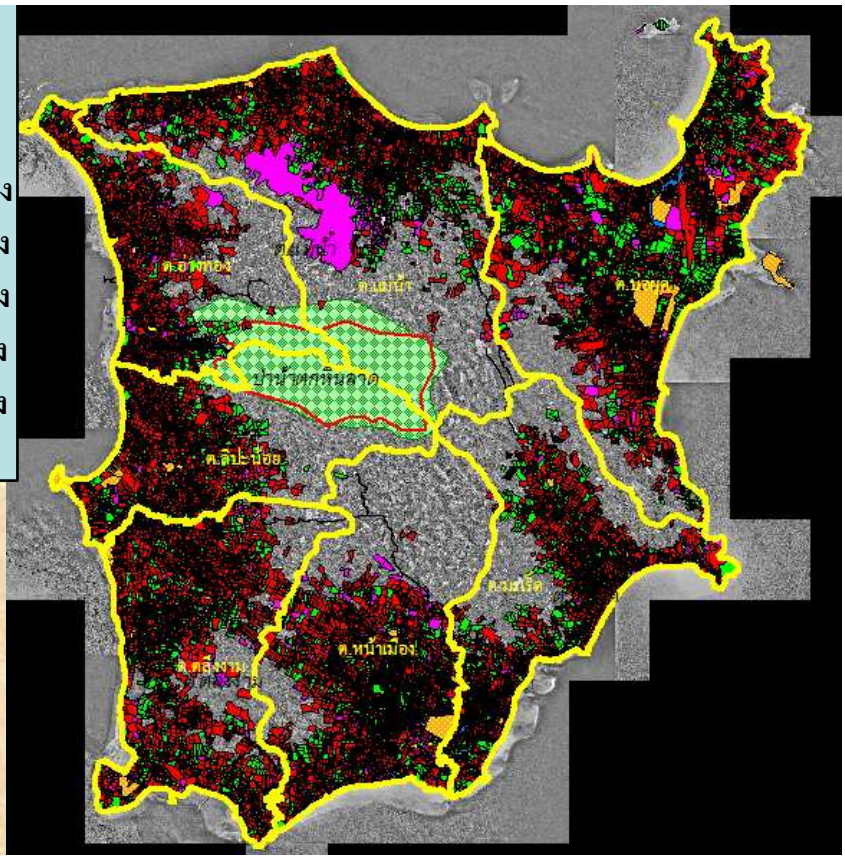
การประยุกต์การใช้งาน GIS ในการตรวจสอบพื้นที่เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๑. ตรวจสอบพื้นที่ว่างในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
๒. ตรวจสอบแนวเขตป่าไม้และแนวเขตที่ดินของรัฐ
๓. ตรวจสอบพื้นที่ที่มีการออกโฉนดที่ดินไปแล้ว
๔. ตรวจสอบการสร้างระวางแผนที่ เส้นโครงงานหมุดหลักฐานแผนที่ และหมุดดาวเทียม (GPS)
๕. ใช้ในการพิจารณาและตัดสินใจในการออกโฉนดที่ดิน

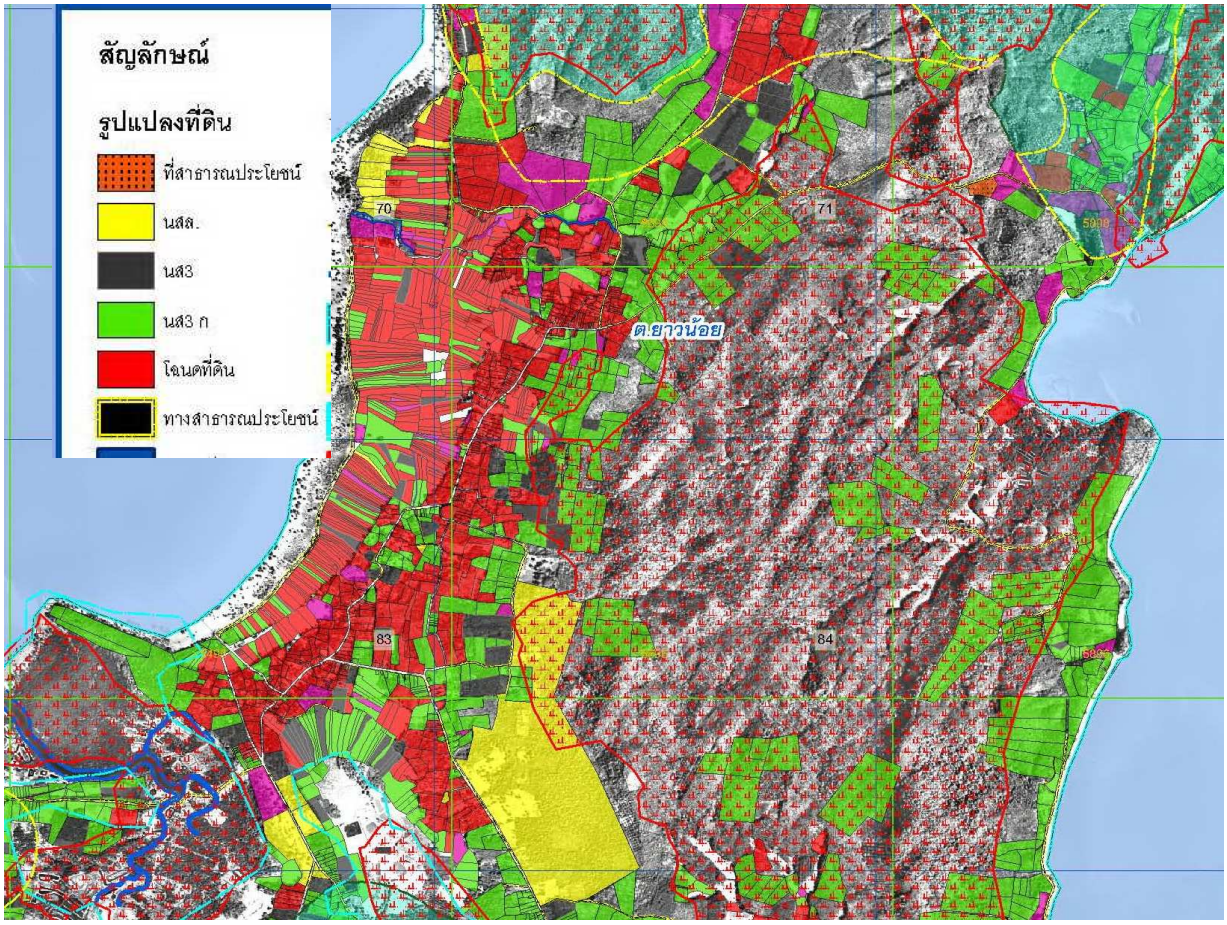
รูปแบบการจัดทำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ในการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในดิน ของอำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เอกสารสิทธิ์
ประกอบด้วย

โฉนดที่ดิน	36,562	แปลง
น.ส.3 ก .	13,697	แปลง
น.ส. 3	2,425	แปลง
ส.ค. 1	6,625	แปลง
น.ส.ล.	145	แปลง



การนำระบบ GIS ไปใช้ในการตรวจสอบพื้นที่เพื่อบริหารจัดการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน



เมื่อนำระบบ GIS มาใช้งาน จะสามารถแสดงตำแหน่งที่ดินแต่ละแปลงในระวางแผนที่ว่าเป็นที่ดินประเภทใด มีหนังสือแสดงสิทธิประเภทใด ซึ่งกรมที่ดินสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบในการวางแผน บริหารจัดการในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบพื้นที่เพื่อการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๑. ข้อมูลจำนวนเอกสารสิทธิ

๒. ข้อมูลด้านพื้นที่และการสร้างระวางแผนที่

๓. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้

๔. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวเขตที่ดินของรัฐ

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวเขตป่าไม้

๑. แผนที่จำแนกประเภทที่ดิน 1/50000 กรมพัฒนาที่ดิน

๒. แผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ 1/50000

๓. ภาพScanระวางแผนที่มาตราส่วน 1/4000 ของกรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้

๔. แผนที่ท้ายกฎกระทรวง พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ

๕. รายละเอียดเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี

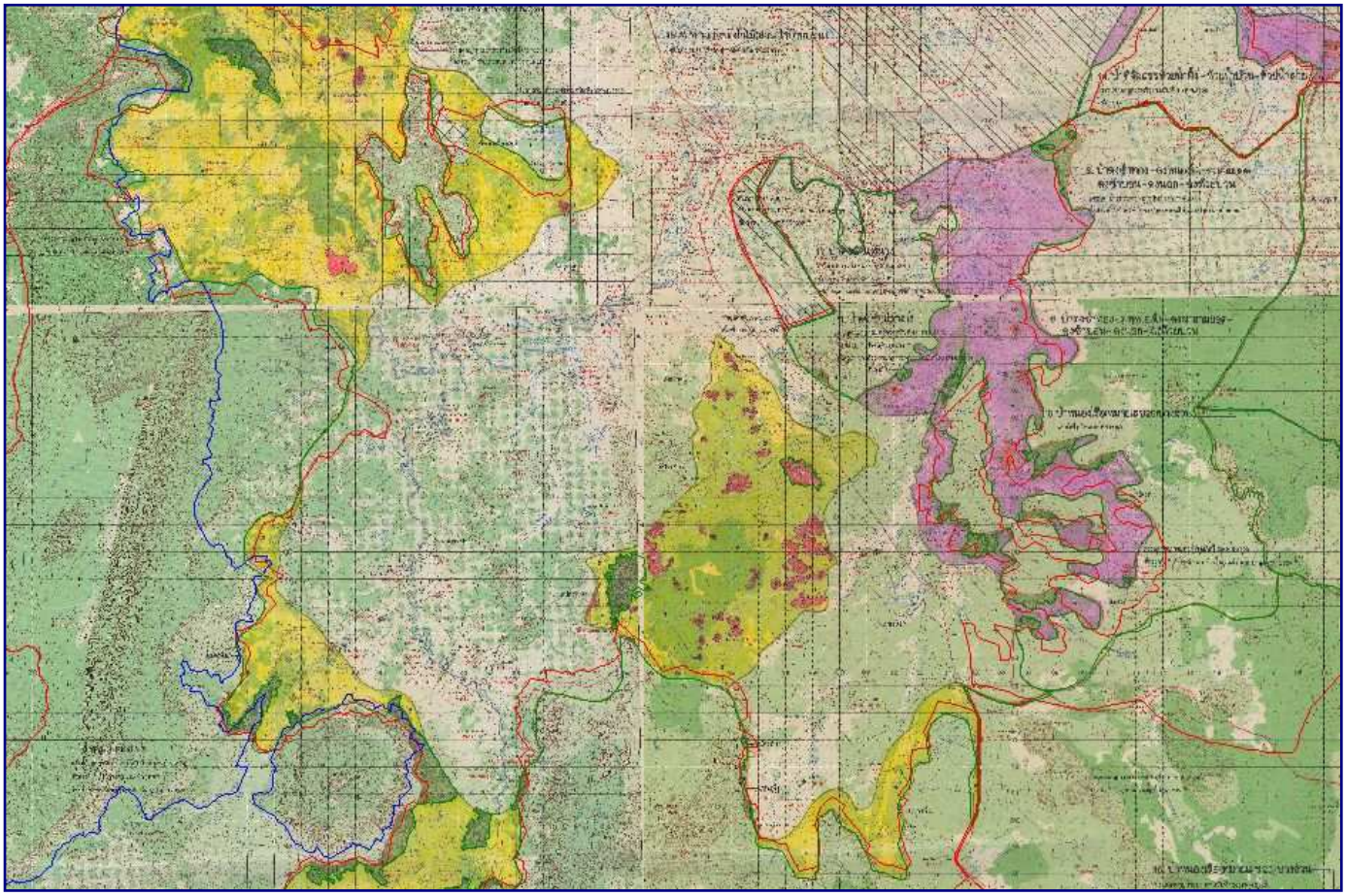
๖. มติคณะรัฐมนตรี

๗. มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มติคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

๘. บัญชีควบคุมระวางแผนที่ที่คาบเกี่ยวแนวเขตป่าไม้

การนำระบบ GIS มาใช้งานเพื่อให้ทราบแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ

การนำข้อมูลจากฐานข้อมูลแผนที่ในระบบ GIS มาใช้สำหรับการวางแผน หรือการตรวจสอบพื้นที่ในเบื้องต้น



เครื่องหมายแผนที่

- แนวเขตป่าไม้ถาวร
- พื้นที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรและมอบให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการ
- พื้นที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรและมอบให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการ
- พื้นที่จำแนกไว้ปีนป่าชุมชน
- พื้นที่เก็บรักษาเป็นป่าไม้ถาวร
- แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยประมาณ
- แนวเขตป่าอนุรักษ์โดยประมาณ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

ภาคผนวก ก

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๔๐๒/๒๕๔๒

บันทึก

เรื่อง การกำหนดให้ป่าคุ้มครองเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามบทเฉพาะกาล ในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๕/๒๔๑๓๖ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับข้อหารือจากกรมป่าไม้ โดยจังหวัดตรังหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีป่าสายเขาหวาง ซึ่งเดิมเป็นป่าคุ้มครองที่เปลี่ยนสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ แต่กรมป่าไม้ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๖ แห่งกฎหมายดังกล่าว จึงมีปัญหาว่าปัจจุบันป่าสายเขาหวางเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ หรือไม่ อย่างไร ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องนำไปประกอบการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง เช่น ฐานความผิดในการจับกุมดำเนินคดี การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ การอนุญาตให้ทำไม้หรือเก็บหาของป่า ฯลฯ

เรื่องนี้มีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. ป่าสายเขาหวาง ท้องที่ตำบลนาเมืองเพชร อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง เป็นป่าคุ้มครองตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ.๒๕๐๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑

๒. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มีผลใช้บังคับวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๗

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ปัจจุบันป่าสายเขาหวาง ยังเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากเมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ แล้ว บรรดาป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ย่อมหมดสภาพป่าคุ้มครองและเปลี่ยนสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๖ กำหนดเวลา ที่ต้องออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติภายใน ๕ ปี มิใช่บทบังคับ แต่เป็นเพียงบทบัญญัติที่เร่งรัดการดำเนินการเท่านั้น กำหนดเวลา ๕ ปี ดังกล่าวมิใช่เงื่อนเวลาหรือกำหนดเวลาที่จะทำให้ป่าสงวนแห่งชาติต้องพ้นสภาพไป เพราะว่าการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติอาจมีปัญหาอุปสรรคก็ได้ ดังนั้น แม้ว่ากรมป่าไม้จะมิได้ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ใช้บังคับก็ตาม บรรดาป่าสงวนแห่งชาติตามบทเฉพาะกาลก็ยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่จนถึงปัจจุบัน

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ปัจจุบันป่าสายเขาหวาง ไม่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากกำหนดเวลา ๕ ปี ตามมาตรา ๓๖ เป็นเงื่อนเวลาที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าต้องออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดป่าสงวนแห่งชาติภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติแล้วเห็นว่า หากกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์จะให้ป่าคุ้มครองเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสภาพก็น่าจะกำหนดเรื่องป่าคุ้มครองที่เปลี่ยนสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ไว้ในมาตรา ๖ เช่นเดียวกับกรณีที่ป่าสงวน ที่เปลี่ยนสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังนั้นปัจจุบันนี้ป่าสายเขาหวาง จึงไม่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีประเด็นข้อหารือ ดังนี้

๑. กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน หรือกรณีที่ได้ออกกฎกระทรวงหลังจากระยะเวลา ๕ ปี ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ แล้ว ขอทราบว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเปลี่ยนสภาพจากป่าคุ้มครองตามมาตรา ๓๖ นั้น จะยังคงมีสภาพตามกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ แต่พื้นที่ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ซึ่งเปลี่ยนสภาพจากป่าคุ้มครองตามมาตรา ๓๖) ทั้งหมด พื้นที่ส่วนที่เหลือจะมีสภาพทางกฎหมายเป็นป่าประเภทใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)ได้พิจารณาเรื่องหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) และพิจารณาความเป็นมาในการยกร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. .... แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นอกจากกรณีป่าสายเขาหวางที่หารือมาในครั้งนี้แล้ว ยังมีป่าคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ที่ได้รับการรองรับให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๖*(๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติใหม่ภายใน ๕ ปี ในลักษณะเดียวกันกับป่าสายเขาหวางอีกประมาณ ๒๕๕ ป่า กระจายอยู่ใน ๑๖ จังหวัด จำนวนเนื้อที่ ๒๑,๔๒๘,๗๑๑ ไร่ ซึ่งผลการพิจารณาในครั้งนี้จะมีผลกระทบถึงพื้นที่ป่าดังกล่าวทั้งหมดด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นในเรื่องหารือดังกล่าว ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสายเขาหวางให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ภายในระยะเวลา ๕ ปี ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเปลี่ยนสภาพจากป่าคุ้มครองตามมาตรา ๓๖ จะยังคงมีสภาพตามกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ อย่างไร นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การที่มิได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติภายใน ๕ ปี ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ มิได้มีผลกระทบต่อสถานะความเป็นป่าสงวนแห่งชาติแต่อย่างใด เพราะในบทเฉพาะกาลเองก็มิได้บัญญัติให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเมื่อมิได้ออกกฎกระทรวงภายในระยะเวลา ๕ ปี ดังนั้น ระยะเวลา ๕ ปีที่กำหนดไว้จึงเป็นเพียงกำหนดเวลา เพื่อเร่งรัดให้มีการดำเนินการสำรวจและกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ให้เหมาะสมเท่านั้น ถ้ากฎหมายจะกำหนดบังคับให้กระทำการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็จะต้องบัญญัติไว้ด้วยว่า ถ้าไม่กระทำการให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้จะให้มีผลอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๖

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อพิจารณาความเป็นมาในการยกร่างมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ แล้ว จะแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายได้ชัดเจน เพราะร่างที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนดรวมทั้งป่าคุ้มครองและป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติเช่นเดียวกัน*(๒) แต่ในชั้นการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ ได้แยกเรื่องป่าสงวนไปกำหนดไว้ในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง*(๓) ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ต้องดำเนินการใดอีก ส่วนป่าคุ้มครองได้กำหนดรองรับให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามบทเฉพาะกาล โดยได้เพิ่มข้อความให้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๖ วรรคสองหรือมาตรา ๗ ซึ่งต้องออกภายในห้าปี จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ว่า กฎหมายได้รองรับสภาพความเป็นป่าสงวนแห่งชาติของป่าคุ้มครองตามกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกเพียงในระยะเวลาห้าปี และจะต้องมีการสำรวจแนวเขตออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง ถ้ามิได้มีการออกกฎกระทรวงภายในระยะเวลาที่กำหนด ป่าดังกล่าวก็จะพ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ กลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งอาจมีสภาพเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามตามกฎหมายอื่นหรือไม่แล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

ประเด็นที่สอง กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ แต่พื้นที่ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ซึ่งเปลี่ยนสภาพจากป่าคุ้มครองตามมาตรา ๓๖) ทั้งหมด พื้นที่ส่วนที่เหลือจะมีสภาพทางกฎหมายเป็นป่าประเภทใด นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๓๖ ที่รองรับสภาพป่าคุ้มครองตามกฎหมายเดิมให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ เป็นการกำหนดเพียงเพื่อให้มีการสำรวจพื้นที่และกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ตามความเหมาะสม เมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติใหม่และพื้นที่ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ(ที่เปลี่ยนสภาพมาจากป่าคุ้มครอง)ทั้งหมด พื้นที่ส่วนที่เกินไปจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวงจึงพ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนจะมีสภาพทางกฎหมายอย่างใดย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ในกรณีทั่วไปถ้าไม่ได้มีการกำหนดให้เป็นที่สงวนหรือเป็นที่คุ้มครองประเภทอื่นก็จะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)*(๔) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้ามีการสงวนหวงห้ามหรือคุ้มครองตามกฎหมายอื่น สภาพการคุ้มครองก็จะเป็นไปตามกฎหมายนั้น

เนื่องจากการพิจารณาในประเด็นที่หนึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย และเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบถึงพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมาก กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ จึงมีมติให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมพิเศษ โดยเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างกรรมการร่างกฎหมายที่เคยพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในลักษณะทำนองเดียวกันนี้มาแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ตามข้อ ๑๒* (๕) ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ และคณะที่ ๗) ได้ประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) แล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ รองรับสถานะป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.๒๔๘๑ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การที่มิได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติภายใน ๕ ปี ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๖ มิได้มีผลกระทบต่อสถานะความเป็นป่าสงวนแห่งชาติแต่อย่างใด เพราะในบทเฉพาะกาลเองก็มิได้บัญญัติให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อมิได้ออกกฎกระทรวงภายในระยะเวลา ๕ ปี ดังนั้น ระยะเวลา ๕ ปีที่กำหนดไว้จึงเป็นเพียงกำหนดเวลาเพื่อเร่งรัดให้มีการดำเนินการสำรวจและกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ให้เหมาะสมเท่านั้น ถ้ากฎหมายจะกำหนดบังคับให้กระทำการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็จะต้องบัญญัติไว้ด้วยว่าถ้าไม่กระทำการให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้จะให้มีผลอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๖ ดังนั้น จากข้อเท็จจริงตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือ ป่าสายเขาหวางที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ แม้จะมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ภายในเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ใช้บังคับ ก็ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ต่อไป

ประเด็นที่สอง กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ แต่พื้นที่ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ซึ่งเปลี่ยนสภาพมาจากป่าคุ้มครองตามมาตรา ๓๖) ทั้งหมด พื้นที่ส่วนที่เหลือจะมีสภาพทางกฎหมายเป็นป่าประเภทใด นั้น ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ และคณะที่ ๗ เห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ว่า เมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณเดียวกับป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๓๖ แล้ว ถ้าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดขึ้นในภายหลังไม่

ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเดิมทั้งหมด พื้นที่ส่วนที่เหลือจึงพ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติส่วนจะมีสภาพทางกฎหมายอย่างไรย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน

(นายอักขราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๒

---

*(๑) มาตรา ๓๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๖ วรรคสอง หรือมาตรา ๗ ซึ่งต้องออกภายในห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

*(๒) มาตรา ๓๔ ป่าสงวนและป่าคุ้มครองที่ได้กำหนดไว้อยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

*(๓) มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าอื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่า ไม้ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวงซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

*(๔) มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

*(๕) ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมายจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญประธานในที่ประชุมจะให้รอการวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๐

บันทึก

เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบม และป่าสียัด

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๑๙๖๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบม และป่าสียัด สรุปความได้ว่า กรมที่ดินได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) บริเวณรอยต่อของจังหวัดปราจีนบุรีและจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งพบว่า น.ส.๓ ก. ที่ออกในตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรี จำนวน ๑๑๙ แปลงอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบม และป่าสียัด จังหวัดปราจีนบุรีจึงได้แจ้งผลการตรวจสอบเพื่อให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งที่ดินบริเวณที่มีปัญหาดังกล่าวมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. ป่าแควระบม และป่าสียัด เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๐(พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดให้ป่าแควระบม และป่าสียัดในท้องที่ตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า และตำบลเกาะขนุน ตำบลคู้ยายหมีตำบลท่าตะเกียบ ตำบลท่ากระดาน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

๒. ในปี ๒๕๑๒ ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ.๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ยกเลิกกำหนดแนวเขตป่าแควระบม และป่าสียัด ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑๐ (พ.ศ.๒๕๐๙)ฯ และกำหนดให้ป่าแควระบม และป่าสียัดในท้องที่ตำบลเกาะขนุน อำเภอพนมสารคาม ตำบลคู้ยายหมี ตำบลท่ากระดาน ตำบลท่าตะเกียบกิ่งอำเภอสนามไชย อำเภอพนมสารคาม และตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

๓. ต่อมาในปี ๒๕๒๕ ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๘๖ (พ.ศ.๒๕๒๕)ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ให้เพิกถอนป่าแควระบม และป่าสียัดในท้องที่ตำบลเขาหินซ้อน อำเภอพนมสารคาม ตำบลทุ่งพระยา ตำบลคู้ยายหมี ตำบลลาดกระทิงตำบลท่ากระดาน ตำบลท่าตะเกียบ อำเภอสนามชัยเขต และตำบลวังเย็น ตำบลหนองไม้แก่นกิ่งอำเภอแปลงยาว อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ.๒๕๑๒)ฯ ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ บางส่วน

๔. กรมที่ดินได้เดินสำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และได้ออก น.ส.๓ ก. จำนวน ๑๑๙ แปลง ในท้องที่ตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งท้องที่ดังกล่าวมิได้ระบุเป็นท้องที่ในแนวเขตป่าแควระบมและป่าสียัด โดยตำบลลาดตะเคียนได้ตั้งเป็นตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๑ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๑

๕. กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมชื่อตำบลที่ตกหล่นและการผนวกพื้นที่เพิ่มเติมเข้าในอุทยานแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๗๒/๒๕๒๓) โดยเห็นว่าพื้นที่ใดจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เพราะจะต้องถือเอาท้องที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นสำคัญ แม้ว่าตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจะมีเขตครอบคลุมท้องที่มากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ถือว่าท้องที่ส่วนที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วย ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติมิได้มีชื่อตำบลบางตำบลโดยเหตุที่มีการตกหล่นชื่อตำบลนั้นไปก็จะต้องถือว่าพื้นที่ของตำบลที่ตกหล่นไปนั้นไม่ได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นด้วย ทั้งนี้ ดังปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘ ซึ่งวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกาสงวนป่าคุ้มครองระบุตำบลคลองกระบือ แต่แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมถึงตำบลปากพนังฝั่งตะวันตกด้วย ต้องบังคับตามข้อความในพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น จะเลยตลอดถึงตำบลอื่นตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วยไม่ได้ แต่โดยที่เรื่องทำนองเดียวกันนี้ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐ วินิจฉัยว่า พื้นที่ที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่า แม้พระราชกฤษฎีกาจะมิได้ระบุถึง ก็ถือว่าอยู่ในเขตป่าตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย ซึ่งผลตามคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวจึงแตกต่างไปจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า น.ส.๓ ก. จำนวน ๑๑๙ แปลง แม้จะอยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ.๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งยกเลิกความในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๐ (พ.ศ.๒๕๐๙)ฯ แล้วกำหนดให้ป่าแควระบม และป่าสียัด ในท้องที่ตำบลเกาะขนุน อำเภอพนมสารคาม ตำบลคู้ยายหมีตำบลท่ากระดาน ตำบลท่าตะเกียบ กิ่งอำเภอสนามไชย อำเภอพนมสารคาม และตำบลวังเย็นอำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่กฎกระทรวงทั้งสามฉบับดังกล่าวมิได้มีการระบุตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรีจังหวัดปราจีนบุรี ไว้ในกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบม และป่าสียัด

นอกจากนี้ ตำบลลาดตะเคียนเป็นท้องที่ที่ได้มีการประกาศตั้งเป็นตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๑ ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แม้จะมีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ.๒๕๑๒)ฯก็ยังไม่มีการระบุให้ท้องที่ตำบลลาดตะเคียนเป็นป่าสงวนแห่งชาติด้วย ดังนั้น แม้ท้องที่ตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี จะอยู่ภายในแนวเขตแผนที่ท้ายกฎกระทรวงแต่ก็ไม่มีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) และแม้ว่าจังหวัดฉะเชิงเทราและจังหวัดปราจีนบุรีจะได้ตกลงกำหนดแนวเขตการปกครองกันใหม่ให้พื้นที่บางส่วนของตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัยเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบม และป่าสียัด ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ.๒๕๑๒)ฯ เปลี่ยนเป็นอยู่ในท้องที่ในตำบลหนองโพรง อำเภอศรีมหาโพธิ และตำบลเขาไม้แก้ว ตำบลวังท่าช้าง ตำบลลาด

ตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เป็นผลให้พื้นที่ตำบลลาดตะเคียนคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติถึงแม้จะมิได้ระบุชื่อท้องที่ในกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงที่กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ตามบันทึก เรื่อง หารือกรณีชื่อท้องที่การปกครองภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลง และ/หรือตกหล่น โดยในเขตป่าสงวนแห่งชาติจะไม่รวมถึงตำบลลาดตะเคียนซึ่งมิได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อน จนกว่าจะได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงเพิ่มเติมชื่อท้องที่ที่ตกหล่นให้เป็นการถูกต้องเสียก่อน

กรมที่ดินจึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๑๐๐๐ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ถึงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งในขณะนั้นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อขอทราบความเห็นและผลการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

๖. กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๖๑๒.๓/๙๘๖๘๔ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๙ แจ้งความเห็นในประเด็นที่กรมที่ดินสอบถามว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวเขตการปกครองระหว่างจังหวัดปราจีนบุรีและจังหวัดฉะเชิงเทราหลายครั้ง และได้มีการแก้ไขแนวเขตจากแผนที่ทหารในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้านที่ติดกับจังหวัดฉะเชิงเทราบางส่วน ทำให้พื้นที่บางส่วนของตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบม และป่าสียัด ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒)ฯ เปลี่ยนเป็นอยู่ในท้องที่ตำบลหนองโพรง อำเภอศรีมหาโพธิ และตำบลเขาไม้แก้ว ตำบลวังท่าช้าง ตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี ดังนั้น พื้นที่บางส่วนของตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเปลี่ยนเป็นอยู่ในจังหวัดปราจีนบุรีในภายหลังนั้น จึงยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแควระบมและป่าสียัด จังหวัดฉะเชิงเทรา แม้จะมิได้ระบุชื่อท้องที่ในกฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เรื่อง หารือกรณีชื่อท้องที่การปกครองภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลง และ/หรือตกหล่น (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๘/๒๕๓๔)

๗. กรมที่ดินจึงขอหารือดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖)ได้มีความเห็นว่า พื้นที่ใดจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากจะต้องถือเอาท้องที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นสำคัญ แม้ว่าตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจะมีเขตครอบคลุมท้องที่มากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ถือว่าท้องที่ส่วนที่เกินกว่าที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วย ซึ่งสอดคล้องตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘ นั้น จะสามารถนำมาใช้ในกรณีที่มีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ได้หรือไม่ และในกรณีที่คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐ วินิจฉัยแตกต่างไปจากคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘ ควรยึดถือความเห็นและดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร

ประเด็นที่สอง การที่ท้องที่ตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรีซึ่งตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๑ ซึ่งมิได้เป็นท้องที่ที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงกำหนดให้ป่าแควระบมและป่าสียัดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองโดยพื้นที่บางส่วนของตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ.๒๕๑๒)ฯไปอยู่ในท้องที่ตำบลหนองโพรง อำเภอศรีมหาโพธิและตำบลเขาไม้แก้ว ตำบลวังท่าช้าง ตำบลลาดตะเคียน อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรีจะมีผลทำให้ตำบลลาดตะเคียนทั้งตำบล (ส่วนของตำบลเดิมที่ไม่เคยระบุท้องที่ไว้ในกฎกระทรวงและส่วนที่แยกมาจากท้องที่ที่ถูกระบุให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ) เป็นป่าสงวนแห่งชาติไปทั้งหมดหรือไม่ หรือเป็นป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะพื้นที่ตำบลลาดตะเคียน (ใหม่) ในส่วนที่แยกมาจากตำบลท่ากระดาน อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา เท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน และกรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ตามที่กรมที่ดินหารือมานี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้น คือพื้นที่ที่มีการออกเอกสารสิทธินี้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ เห็นว่า พื้นที่ใดจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเดินสำรวจในปี ๒๕๑๗ คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๐๙ (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดให้ป่าแควระบม และป่าสียัด เป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยมีสาระสำคัญตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนี้ กำหนดให้ป่าแควระบม และป่าสียัดในท้องที่ตำบลเกาะขนุน อำเภอพนมสารคาม ตำบลคู้ยายหมี ตำบลท่ากระดาน ตำบลท่าตะเกียบกิ่งอำเภอสนามไชย อำเภอพนมสารคาม และตำบลวังเย็น อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทราภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่การจะพิจารณาว่าบริเวณใดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ จะพิจารณาแต่เพียงท้องที่ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เพราะการที่จะรู้ว่าป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงนั้นมีอาณาเขตกว้างยาวแค่ไหนเพียงใด ต้องดูจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามนัยของคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐[๑] ที่ ๓๐๒๒/๒๕๓๖[๒] และที่ ๕๒๒๗/๒๕๔๘[๓] การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองในภายหลังเป็นเพียงการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น หาทำให้ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวที่ได้ผ่านการดำเนินการกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ โดยครบถ้วนมาแต่ต้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเขตปกครองท้องที่ที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๒๘/๒๕๓๔[๔] สรุปความได้ว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองในภายหลังก็ตามแต่การเปลี่ยนแปลงเขตท้องที่การปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่การปกครองท้องที่และเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะอีกเรื่องหนึ่งต่างหากอันไม่เกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเขตปกครองท้องที่ในบริเวณ

เขตป่าสงวนแห่งชาติจึงเป็นเรื่องของการบริหารงานในด้านการปกครองเท่านั้น ไม่ทำให้เขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลงไปตามเขตการปกครองที่กำหนดขึ้นใหม่แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยถึงสถานะของป่าสงวนแห่งชาติในประเด็นที่หนึ่งเช่นนี้แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๐

- ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๒๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑] คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๒๔/๒๕๒๐

มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดป่าไสโป๊ะ ในท้องที่ตำบลกระบี่น้อย อำเภอเมืองกระบี่จังหวัดกระบี่ ให้เป็นป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่า ให้ป่าไสโป๊ะในท้องที่ตำบลกระบี่น้อย อำเภอเมืองกระบี่จังหวัดกระบี่ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นป่าคุ้มครอง ดังนี้ การที่จะวินิจฉัยว่าที่พิพาทอยู่ในเขตป่าคุ้มครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาประกอบด้วย แม้ได้ความว่าที่พิพาทอยู่ในท้องที่ตำบลกระบี่ใหญ่มิใช่ตำบลกระบี่น้อยก็ตามแต่เมื่อปรากฏว่าอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ก็ต้องถือว่าที่พิพาทอยู่ในเขตป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

[๒] คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๐๒๒/๒๕๓๖

แม้ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าพนมดงรัก ในท้องที่ตำบลโนนสูง ตำบลบักดอง อำเภอขุนหาญ และตำบลละลาย ตำบลบึงมะลู อำเภอกันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษ ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๒๑ จะกำหนดให้บริเวณที่ดินป่าพนมดงรักเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉพาะในท้องที่ตำบลโนนสูง ตำบลบักดอง อำเภอขุนหาญ และตำบลละลาย ตำบลบึงมะลู อำเภอกันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และมิได้ระบุตำบลรุง อำเภอกันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษไว้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าบริเวณที่เกิดเหตุอยู่ในแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ต้องถือว่าที่เกิดเหตุอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย

[๓] คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๒๒๓/๒๕๔๘

กฎกระทรวงกำหนดให้ป่าดงมูลภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น การพิจารณาว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดงมูลหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวงด้วย

[๔] บันทึก เรื่อง หารือกรณีชื่อท้องที่การปกครองภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเปลี่ยนแปลงและ/หรือตกหล่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๐๐ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๓/๓๓๑๘๗ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า ในการปฏิบัติงานของอุทยานแห่งชาติตะรุเตาได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตาบริเวณเกาะหลีเป๊ะ โดยราษฎรได้อ้างสิทธิถือครองตาม ส.ค.๑ ที่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕[๑] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และ น.ส.๓ ซึ่งออกตาม ส.ค.๑ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. เกาะหลีเป๊ะเป็นเกาะเล็ก ๆ อยู่ใกล้กับเกาะอาดังห่างจากจังหวัดสตูลไปทางทิศตะวันตกประมาณ ๘๐ กม. ตั้งอยู่ในหมู่ที่ ๗ ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมือง จังหวัดสตูล

๒. พื้นที่นี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์พุทธศักราช ๒๔๘๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๖ หน้า ๕๖๗-๕๖๘ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๘๒ โดยมาตรา ๔[๒] ระบุว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้คือ ที่บนเกาะต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตหวงห้ามใหม่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินบนเกาะเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

๓. วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๑๗ ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินหวงห้ามของการราชทัณฑ์ และในวันเดียวกันได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณนี้ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๑ ตอนที่ ๖๘ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๑๗

๔. ในปี พ.ศ.๒๔๙๗ ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ปรากฏว่า มีราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์บนเกาะหลีเป๊ะแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ (แจ้ง ส.ค.๑) รวม ๔๑ แปลง (เป็นของเอกชน ๔๐ แปลงและเป็นที่ราชพัสดุ ๑ แปลง)

๕. ต่อมาก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ กรมที่ดินได้อาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.๓ จำนวน ๑๖ แปลง และหลังจากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้วมีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.๓ จำนวน ๑ แปลง รวม ๑๗ แปลง

๖. นายบรรจง อังโชติพันธ์ ราษฎรบนเกาะหลีเป๊ะ (ปัจจุบันเสียชีวิตแล้ว) ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระกรุณา เมื่อปี ๒๕๒๔ ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะ สำนักเลขาธิการพระราชวังจึงได้แจ้งให้จังหวัดสตูลทำการสอบข้อเท็จจริง และในปี ๒๕๒๖ สื่อมวลชนเสนอข่าวผู้มีอิทธิพลทำการระเบิดปลา ทำลายสัตว์น้ำ และมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ชอบ

๗. จังหวัดสตูลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ และได้แจ้งว่าคณะกรรมการได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะบางแปลงราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนที่ทางราชการจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตหวงห้ามของกรมราชทัณฑ์ แต่ขณะที่มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวผู้ครอบครองทำประโยชน์ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ จึงมีปัญหาทางกฎหมายว่า ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวข้างต้นจะมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

๘. กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๒/๒๖๐๖๓ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน๒๕๒๗ แจ้งผลการพิจารณาว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะถ้าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตหวงห้าม (๑๙ พฤษภาคม ๒๔๘๒) และต่อมาได้แจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ย่อมถือว่า เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับผู้แจ้งการครอบครองที่ดินตามสำเนาภาพถ่าย ส.ค.๑ ที่จังหวัดส่งไปรวม ๔๐ ฉบับได้ตรวจพิจารณาแล้วปรากฏว่า ผู้แจ้ง ส.ค.๑ ทุกรายได้ที่ดินมาภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม พ.ศ.๒๔๘๒ ใช้บังคับ น.ส.๓ ออกไปตามหลักฐาน ส.ค.๑ จึงทับที่ดินทางราชการหวงห้ามเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องเพิกถอนตามนัยมาตรา ๖๑[๓] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๙. จังหวัดสตูลได้มีหนังสือ ที่ สค ๐๐๒๐/๖๑๒ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๘ แจ้งว่า ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินมี น.ส.๓ เลขที่ ๙ ระบุไว้ใน ส.ค.๑ ว่า ได้ที่ดินโดยการก่นสร้างขึ้นเองตั้งแต่ประมาณ๒๐ ปี จึงเห็นว่าที่ดินแปลงนี้ได้มาก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ และที่ดินมี น.ส.๓ เลขที่ ๑๑ เลขที่ ๒๒ เลขที่ ๒๙ และเลขที่ ๓๓ กับที่ดินมี ส.ค.๑ เลขที่ ๑๒ เลขที่ ๒๐ เลขที่ ๒๗ เลขที่ ๓๗ และเลขที่ ๔๐ ระบุไว้ใน ส.ค.๑ ว่าได้ที่ดินมาโดยการรับมรดก การสรุปโดยถือเอาปีที่มีการรับมรดกเป็นพยานหลักฐานแต่เพียงอย่างเดียวจึงน่าจะไม่ชอบ เพราะก่อนมีการรับมรดกที่ดินดังกล่าวได้ถูกครอบครองโดยบุพการีของผู้แจ้ง ส.ค.๑ มาก่อน และได้ครอบครองต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จึงเห็นว่าต้องสอบสวนพยานหลักฐานอย่างอื่นประกอบด้วยเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนปี ๒๔๘๒หรือไม่

๑๐. กรมที่ดินโดยคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามข้อเท็จจริงผู้ครอบครองที่ดินแปลงหนึ่งบนเกาะหลีเป๊ะได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไว้ว่าเข้าก่นสร้างที่ดินเมื่อประมาณ ๒๐ ปีมาแล้ว (ประมาณปี พ.ศ.๒๔๗๘) ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามของกรมราชทัณฑ์ นอกจากนั้นยังเป็นระยะเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติออก

โฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๘ ออกใช้บังคับ อีกทั้งเป็นที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองไว้แล้วตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ดังนั้น ที่ดินตาม ส.ค.๑ ทั้ง ๑๐ แปลง จึงเป็นที่ดินที่ผู้ครอบครองได้ครอบครองมาโดยชอบ น.ส.๓ ที่ออกสืบเนื่องจาก ส.ค.๑ ดังกล่าวจึงออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วไม่จำเป็นต้องเพิกถอนแต่อย่างใด

๑๑. กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บุคคลใดจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐนั้น จะต้องเริ่มต้นด้วยการเข้าจับจองทำประโยชน์ในที่ดินโดยขออนุญาตตามกฎหมายเสียก่อน และจะเข้ายึดถือ ก่นสร้าง ครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการไม่ได้ แม้ครอบครองทำประโยชน์นานเท่าใดก็หาทำให้ผู้นั้นกลายเป็นเจ้าของที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จมาตรา ๓๓[๔] ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในสมัยกรุงศรีอยุธยา บัญญัติว่า ผู้ใดโก่นสร้างเลิกรั้งที่ไร่นาเรือกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากรไปดู ...ให้เสนานายระวาง นายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เลิกรั้งโก่นสร้างนั้น ..... ถ้าแลผู้ใดลักลอบโก่นสร้างเลิกรั้งทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากร จับได้ก็ดีมีผู้ร้องพิจารณาเป็นสัจไซร้ ให้ลงโทษ ๖ สถาน..... และต่อมาถึงรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ก็ได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ออกใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๕[๕] ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังคงยืนยันตามหลักการเดิมโดยได้บัญญัติไว้ว่า การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

สำหรับที่ดินในกรณีนี้ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่มี น.ส.๓ เลขที่ ๙ระบุไว้ในหลักฐานเดิม ส.ค.๑ ว่าได้ที่ดินโดยการก่นสร้างขึ้นเองตั้งแต่ประมาณ ๒๐ ปีมาแล้ว (ประมาณปี พ.ศ.๒๔๗๘) ส่วนที่ดินที่มี น.ส.๓ เลขที่ ๑๑ เลขที่ ๒๒ เลขที่ ๒๙ และเลขที่ ๓๓ กับที่ดินที่มี ส.ค.๑ เลขที่ ๑๒ เลขที่ ๒๐ เลขที่ ๒๗ เลขที่ ๓๗ และเลขที่ ๔๐ ระบุไว้ใน ส.ค.๑ ว่าได้ที่ดินมาโดยการรับมรดก ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าได้มีการเริ่มต้นเข้าครอบครองที่ดินตั้งแต่เมื่อใด ดังนั้นการจะถือหลักเกณฑ์ว่าเป็นที่ดินที่ได้มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ จึงเป็นที่ดินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่ถูกต้อง เพราะหากเป็นการได้มาภายหลังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ใช้บังคับแล้ว (ใช้บังคับวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บุคคลใดจะได้มาก็โดยกฎหมายที่ดินเท่านั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)[๖] และมาตรา ๑๓๓๔[๗]) ซึ่งตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๕ ก็ได้บัญญัติว่า การจับจองที่ดินนั้นจะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า ที่ดินทั้ง ๑๐ แปลงดังกล่าวข้างต้นมิได้ขออนุญาตจับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แต่อย่างใด รัฐจึงมีอำนาจกำหนดที่ดินนั้นเป็นที่หวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้ ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิโต้แย้งหรืออ้างสิทธิขึ้นต่อสู้กับรัฐ แม้ต่อมาจะได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล

กฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด เพราะเป็นการแจ้งการครอบครองทับที่หวงห้ามของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๘๒ นี้ แม้ต่อมาพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๔ (๖)[๘] จะบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็ตาม แต่มาตรา ๑๐[๙] ยังคงบัญญัติให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า การออก น.ส.๓ เลขที่ ๙ เลขที่ ๑๑ เลขที่ ๒๒ เลขที่ ๒๙ และเลขที่ ๓๓ ทั้ง ๕ แปลง ได้ออกในขณะที่ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่หวงห้ามตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๑๐ จึงเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๙๗) ข้อ ๓[๑๐] ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ข้อ ๘ (๒)[๑๑] ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าการออก น.ส.๓ และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ของที่ดินทั้ง ๑๐ แปลงดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเพิกถอน น.ส.๓ และจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

๑๒. คณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ได้มีการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๒๙ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๒๙ โดยกรมที่ดินได้ชี้แจงผลการปฏิบัติงานว่า ได้มีการเพิกถอน น.ส.๓ และจำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากทะเบียนแล้วจำนวน ๓๐ แปลงส่วนอีก ๑๐ แปลงนั้น คณะกรรมการกฎหมายของกรมที่ดินได้ตรวจสอบจากหลักฐานต่าง ๆแล้วเห็นว่าผู้ยึดถือครอบครองมีหลักฐานว่าได้ครอบครองก่อน พ.ศ.๒๔๘๒ จึงไม่สามารถเพิกถอนได้ ดังนั้นจึงถือได้ว่ามีความขัดแย้งในปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ จึงให้กรมป่าไม้ประมวลเรื่องเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาชี้ขาดว่าที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง ผู้ยึดถือครอบครองจะมีสิทธิหรือไม่ต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นความขัดแย้งของส่วนราชการในแง่กฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติและถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป ดังนี้

๑. การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๒. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินทั้ง ๑๐ แปลง ตามข้อ ๑ จะถือว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาตามกฎหมายที่ดินหรือไม่ ประการใด

๓. ความเห็นของกรมป่าไม้ตามข้อ ๑๑ ที่เห็นว่าการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐจะต้องได้จับจองเพื่อทำประโยชน์โดยขออนุญาตตามกฎหมายก่อน ถ้าเข้าครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย การครอบครองนั้นไม่อาจยกขึ้นใช้ยันรัฐได้ จะถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องการครอบครองที่ดินที่เป็นปัญหาทั้งสองแปลงตามที่หารือนี้ไม่สามารถรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่าการครอบครองเริ่มตั้งแต่เมื่อใด เพียงแต่ปรากฏตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งแจ้งเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๘ ว่าราษฎร ๙ ราย ได้ที่ดินโดยการรับมรดก และไม่อาจทราบได้ว่าเจ้ามรดกเข้าครอบครองที่ดินมาตั้งแต่เมื่อใดและได้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ราษฎรอีกรายหนึ่งแจ้งการครอบครองว่าได้มาโดยการก่อสร้างขึ้นเองเมื่อประมาณยี่สิบปีมาแล้ว (ประมาณปี พ.ศ.๒๔๗๘) ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานอื่นที่สามารถชี้ได้ว่าราษฎรเหล่านี้เข้าครอบครองที่ดินเมื่อใด ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงไม่อาจรับฟังเป็นที่ยุติได้เช่นนี้จึงไม่สามารถวินิจฉัยตามที่หารือได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าสามารถแยกวินิจฉัยได้เป็นกรณีดังนี้

๑. กรณีที่มีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะภายหลังที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ แม้ว่าจะแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ แล้วก็ตาม เห็นว่าการครอบครองที่ดินซึ่งทางราชการหวงห้ามไว้นั้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมาตรา ๔[๑๓] แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ยังห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินบนเกาะที่หวงห้ามนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่หวงห้ามดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน

๒. กรณีที่มีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ เห็นว่าก่อนมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ฯ ใช้บังคับ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจองที่ดินเฉพาะที่ดินซึ่งอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้วไว้ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยการจองที่ดินว่า ผู้จะขอจองที่ดินต้องได้รับอนุญาตโดยทำเรื่องราวขอจองที่ดินยื่นต่อกรมการอำเภอปกครองท้องที่ตามมาตรา ๕๙[๑๔] และเมื่อกรมการอำเภอพิจารณาเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็จะออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอตามมาตรา ๖๐[๑๕] แต่ผู้ที่ได้รับใบเหยียบย่ำยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น คงเป็นแต่เพียงหลักฐานว่าผู้นั้นได้ขอจองที่ดินบริเวณนั้น ๆ แล้วและจะต้องมีการดำเนินการออกโฉนดต่อไป ดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๖๒[๑๖] สำหรับกรณีที่ดินทั่ว ๆ ไปมีกฎหมายหลายฉบับบัญญัติเรื่องการจองที่ดินไว้ เช่น ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก ๑๑๗ กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ.๑๒๐ และประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๐ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าก่อนมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ การได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องขอจองที่ดินก่อนแต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ใน

ที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ฯ ใช้บังคับโดยมิได้รับอนุญาตหรือมิได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินนั้น ได้มีมาตรา ๑๓[๑๗] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลาที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี ซึ่งหมายความว่ากฎหมายได้บัญญัติผ่อนผันให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินโดยมิได้รับอนุญาตนั้น เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่ตนได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวนั้นมิใช่เป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของทางราชการที่สาธารณะซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินที่มีผู้อื่นจับจองอยู่ก่อนแล้วตามมาตรา ๖๑[๑๘] ประกอบกับมาตรา ๖๒[๑๙] แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ แม้ว่าต่อมาจะได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓[๒๐] ดังกล่าวข้างต้นก็ตาม ก็มิได้บัญญัติตัดสิทธิในที่ดินที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕[๒๑] หากประสงค์จะตัดสิทธิการครอบครองที่ดินที่ได้มาก่อนสำหรับผู้ไม่แจ้งการขึ้นทะเบียนก็น่าจะบัญญัติให้ชัดแจ้งเช่นเดียวกัน แม้มาตรา ๑๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติมจะบัญญัติเป็นความผิดอาญาก็เฉพาะกรณีไม่จัดการขึ้นทะเบียน หาได้บัญญัติว่าการครอบครองที่ดินที่ไม่แจ้งการขึ้นทะเบียนเป็นความผิดด้วยไม่ จึงเห็นว่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่แล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ คงมีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ เป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าต่อมาจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ กำหนดให้ที่ดินบริเวณนั้นเป็นเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์ซึ่งได้ยกเลิกการหวงห้ามฯเมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๗ และในวันเดียวกันนั้นได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินตามเขตหวงห้ามเดิมให้เป็นอุทยานแห่งชาติก็ตาม ที่ดินที่มีการครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับ ย่อมมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ นั้น ต่อมาเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ แล้ว มาตรา ๔[๒๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้รับรองสิทธิครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป ดังนั้น ถ้าผู้ครอบครองหรือทายาทได้แจ้งการครอบครองแล้ว ผู้ครอบครองหรือทายาทนั้นย่อมเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

๓. กรณีที่มีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะภายหลังจากที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับแล้ว เห็นว่าผู้เข้าครอบครองที่ดินจะต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) ฯ บัญญัติไว้ กล่าวคือต้องขออนุญาตจับจองที่ดินตามมาตรา ๕[๒๓] เมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองแล้วก็ต้องทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น หากผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๕[๒๔] ดังนั้น จึงเห็นว่า

ในกรณีนี้ผู้ที่จะเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องได้ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)ฯ บัญญัติไว้ หากไม่ปฏิบัติตามก็ถือว่ามิใช่เป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย และแม้ว่าจะมีบทบัญญัติมาตรา ๖ [๒๕] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯบัญญัติถึงกรณีผู้ที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ และก่อนวันที่ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ว่า ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวงก็ตาม เห็นว่า การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวจะทำได้เฉพาะที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ที่อาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่กรณีนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้บังคับก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินเปลี่ยนสภาพเป็นที่สงวนหวงห้ามอันไม่สามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้เสียแล้ว จึงไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๖ ดังกล่าวได้ ดังนั้น แม้ว่าจะได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯก็ไม่ทำให้ผู้แจ้งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้

สรุปแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ ภายหลังเมื่อ พ.ศ.๒๔๘๒ ทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขอออกโฉนดที่ดินหรือขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็นกรณีครอบครองภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมิได้ขอจับจอง ผู้ครอบครองไม่ได้ที่ดินนั้นตามกฎหมายที่ดิน คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ การครอบครองที่หวงห้ามต่อมาไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่ประการใด เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แม้ว่าจะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่อาจขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ได้ เพราะที่ดินที่ครอบครองนั้นเป็นที่ดินของอุทยานแห่งชาติไปแล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔

[๑]พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

[๒]พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบนเกาะในท้องที่ตำบลยะระโตด อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล พุทธศักราช ๒๔๘๒

มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้คือ ที่บนเกาะต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตหวงห้ามใหม่ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินบนเกาะเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

[๓]ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอน แก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไข เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือเอกสารที่ได้จดแจ้งรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ฯลฯ ฯลฯ

[๔]กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ

มาตรา ๓๓ ถ้าผู้ใดโก่นสร้างเลิกรั้งที่ไร่นาเรือกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนานายระวาง นายอากรไปดูที่ไร่นาเรือกสวนที่โก่นสร้างนั้น ให้รู้มากแลน้อย ให้เสนานายระวาง นายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เลิกรั้งโก่นสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้นโก่นสร้างเลิกรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบโก่นสร้างเลิกรั้งทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนานายระวาง นายอากร จับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไชร้ ให้ลงโทษ ๖ สถาน

ฯลฯ ฯลฯ

[๕]พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๕ การจับจองที่ดินนั้น จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะสั่งอนุญาตให้จับจอง และจำนวนที่ดินอย่างสูงที่จะอนุญาตได้ มีกำหนดดังนี้

นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่

ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

[๖]ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ ฯลฯ

[๗]ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

[๘]พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๔ ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้ยกเลิก

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

ฯลฯ ฯลฯ

[๙]พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

[๑๐]กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

ข้อ ๓ การออกหนังสือรับรองว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว ให้กระทำสำหรับที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย

[๑๑]กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

[๑๔] พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗

มาตรา ๕๙ ถ้าผู้จะขอจองที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างมีอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดแผนที่แล้ว ให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตที่ซึ่งจะขอจองไว้ทุกมุม แล้วเชิญกำนันผู้ปกครองตำบลท้องที่ ซึ่งจะขอจองนั้น พร้อมด้วยผู้ซึ่งปกครองที่ดินอยู่ใกล้ที่ซึ่งจะขอจองไม่ต่ำกว่าอีก ๒ คนเป็นพยานไปชันสูตรที่นั้น แล้วให้ทำเรื่องราวขอจองที่นั้นยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เรื่องราวนี้ต้องลงชื่อกำนันและพยานรับรองว่าเป็นความจริง

[๑๕] พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗

มาตรา ๖๐ เมื่อกรมการอำเภอได้รับเรื่องราวเช่นนี้ แลเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว

(ก) ให้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอไปเป็นสำคัญ และใบเหยียบย่ำนั้นต้องเซ็นชื่อและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นสำคัญ แลลงชื่อกำนันนายตำบลที่นั้นเป็นพยานด้วย

(ข) ให้บอกรายงานขึ้นไปยังเจ้าพนักงานตำแหน่งนาสำหรับเมืองนั้น

(ค) ให้ปิดประกาศโฆษณาการที่มีผู้ขอจองที่รายนั้นไว้ที่ ๆ ว่าการอำเภอและที่ว่าการกำนันนายตำบลแลบนที่ดินนั้นด้วย

[๑๖] พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗

มาตรา ๖๒ ใบเหยียบย่ำให้มีอายุสองปีเป็นกำหนด แต่ถ้ายังไม่ได้รับโฉนด ผู้ถือใบเหยียบย่ำต้องมาขอใบเหยียบย่ำใหม่ และเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ อนึ่งผู้รับใบเหยียบย่ำไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่นั้นอย่างใดเพราะเหตุที่ได้รับใบเหยียบย่ำ นอกจากเป็นพยานว่าผู้นั้นได้มาขอจองที่รายนั้นแต่เมื่อวันนั้น แม้มีผู้มาขอจองทีหลัง ถ้าใบเหยียบย่ำนั้นยังใช้อยู่ได้ตราบใด แลถ้าไม่มีความขัดข้องดังว่ามาในมาตรา ๖๑ แล้ว ผู้ขอก่อนต้องได้จองก่อน

อนึ่ง ผู้ถือใบเหยียบย่ำจะเอาใบเหยียบย่ำไปโอนให้ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ด้วยประการใด ๆ

[๑๗] พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๑๓ ผู้ใดได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้โดยมิได้รับอนุญาตหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลากำหนดที่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร แต่มิให้น้อยกว่าหนึ่งปี

[๑๘]พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗

มาตรา ๖๑ ที่ซึ่งกรมการอำเภอได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไปแม้ความปรากฏภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีความประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เช่น เป็นที่ ๆ รัฐบาลหวงห้ามจะเอาไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการหรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟืน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้นั้นจองก็ดี หรืออีกประการหนึ่ง ถ้าความปรากฏว่าผู้นั้นขอจองที่มากเกินกำลังที่ตนสามารถจะทำให้เกิดผลแก่พื้นที่ได้ จะยอมให้ผู้นั้นจองที่แต่พอกำลังที่จะทำได้ก็ดี ผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้นตามประสงค์เพราะเหตุที่มีใบเหยียบย่ำเป็นสำคัญ

[๑๙] โปรดดูเชิงอรรถ (๑๖)

[๒๐]พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖

มาตรา ๑๓ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจัดการขึ้นทะเบียนเป็นท้องที่ ๆ ไป การกำหนดระยะเวลานั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าสามเดือนและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินไม่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในวรรคก่อน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

[๒๑]พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙

มาตรา ๑๕ ภายหลังที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

[๒๒]ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย

[๒๓]โปรดดูเชิงอรรถ (๕)

[๒๔]โปรดดูเชิงอรรถ (๒๑)

[๒๕]พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

มาตรา ๖ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับและผู้รับโอนที่ดินดังกล่าวให้มีสิทธิ

ขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับบุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ คงใช้บังคับต่อไป

เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๓๗.๑/๑๓๒๖๕ลงวันที่๒๓พฤษภาคม ๒๕๓๗ หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่าด้วยรัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้โดยเฉลี่ยปีละประมาณ ๔ ล้านไร่ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้ว มีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ ให้ ส.ป.ก.นำไปปฏิรูปที่ดิน จากนโยบายรัฐบาลดังกล่าว กรมป่าไม้ได้รายงานกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในส่วนจำแนกเป็นเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร และเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ ให้ ส.ป.ก.นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ปัจจุบันมอบไปแล้วประมาณ ๔๔ ล้านไร่ ซึ่ง ส.ป.ก.ได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วบางส่วน และบางส่วนอยู่ในระหว่างเร่งรัดดำเนินการ แต่เนื่องจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรและพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ) ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก.นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีนโยบายให้กรมป่าไม้มอบให้ทั้งผืน ทำให้พื้นที่บางส่วนที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามระเบียบ และกฎหมาย (พื้นที่อนุญาตใช้ประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่สวนป่า หมู่บ้านป่าไม้ พื้นที่ สทก.) และพื้นที่บางส่วนที่มีสภาพป่าอยู่ในพื้นที่ที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. ด้วย ซึ่งการมอบแต่ละครั้ง กรมป่าไม้ได้แจ้งให้ส.ป.ก.ทราบด้วยว่าจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และไม่เข้าดำเนินการในพื้นที่ที่มีสภาพป่า แต่อย่างไรก็ตามเมื่อ ส.ป.ก. ดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.ได้ประกาศคลุมทับพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามระเบียบ กฎหมาย และพื้นที่ที่มีสภาพป่าด้วย ทำให้มีปัญหาว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินประกาศคลุมทับทั้งหมดนั้น จะพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามนัยมาตรา ๒๖(๔)ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินหรือไม่

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า กรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินคลุมทับแล้วกรมป่าไม้มีความเห็นว่าไม่น่ามีผลทำให้ที่ดินนั้นพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติทันทีตราบใดที่ ส.ป.ก.ไม่เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบริเวณพื้นที่นั้น แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากจังหวัดท้องที่ได้หารือกรมป่าไม้ถึงปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงเห็นควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ดังนี้

๑. เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าใดป่าหนึ่งแล้ว ต่อมามีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว (หรือมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่นั้นไปก่อนแล้ว) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแปลงนั้นทันที หรือไม่ ประการใด

๒. ความว่า .... เมื่อ ส.ป.ก.จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ.... ข้อความที่ขีดเส้นใต้หมายถึง เมื่อ ส.ป.ก.เข้าดำเนินการสำรวจรังวัดและออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ในพื้นที่แปลงนั้นเรียบร้อยแล้วหรือหมายถึงเมื่อ ส.ป.ก.มีแผนงานที่จะสำรวจแปลงถือครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่แปลงนั้น หรือหมายถึง เมื่อส.ป.ก.กำลังดำเนินการสำรวจรังวัดแปลงถือครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่แปลงนั้น หรือมีความหมายครอบคลุมเพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) แล้ว ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เดิมคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนกไว้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร (โซน เอ) ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกรมป่าไม้ก็ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ร่วมกันโดยไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใดแต่ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม(โซน อี) กรมป่าไม้ได้เร่งรัดส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบพื้นที่จริงในขณะส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นเหตุให้กรมป่าไม้มิได้กันพื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันกับเอกชนหรือส่วนราชการ พื้นที่สวนป่า พื้นที่ที่มีสภาพป่า และพื้นที่กิจกรรมของกรมป่าไม้อื่น ๆ กรมป่าไม้เกรงว่าอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติหากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นว่า ไม่น่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใดเพราะสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเองมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที ทั้งนี้แล้วแต่ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงานและงบประมาณที่จะดำเนินการปฏิรูปในพื้นที่นั้นเมื่อใด

สำหรับปัญหาที่ ๑ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่เห็นควรอนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรมโดยให้รับความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปดำเนินการดังนี้

๑. การสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่มีราษฎรถือครองทำกินแล้วเท่านั้น

๒. สำหรับพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้กันไว้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น สนับสนุนให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นปลูกสร้างสวนป่า จัดเป็นที่เพาะชำกล้าไม้ จัดเป็นป่าชุมชนสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันจัดเป็นสวนรุกขชาติ เป็นต้น

๓. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน นั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๖[๑] (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงจะดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่นั้น เพื่อนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและบทบัญญัติมาตรา ๒๖[๒] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๖[๓] (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับมาตรา ๒๕[๔] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ก็บัญญัติว่า การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับแล้วมาตรา ๒๗[๕] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปสำรวจรังวัด ปักหลัก หรือขุดร่องแนวและดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินได้

จากข้อเท็จจริงและบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่า

สงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ นั้นกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.๒๕๑๘ เป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้แก่กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ต่อไป

สำหรับปัญหาที่ ๒ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า ความหมายของความว่า ... เมื่อ สปก.จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม... มีความหมายเพียงว่า เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๓๘

---

[๑]มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว
ฯลฯ
(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ

ในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔)ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๒]มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๓]มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๔]มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๕]มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนวในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดินตัดรานกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็นทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครองครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙

บันทึก

เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๐๔๗๖๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของป่าสงวนแห่งชาติ สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรมที่ดินจึงได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. โดยการเดินสำรวจตามประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ.๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ ก่อนที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้จะได้ขีดเขตป่าลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ในการออก น.ส. ช๓ ก. ซึ่งในขณะนั้นบริเวณดังกล่าวได้กำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้แล้ว ๓ ป่า คือ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายห้วยกระเสียว ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าห้วยท่ากวยและป่าห้วยกระเวน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๕๗ (พ.ศ.๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาตำแยและป่าเขาราวเทียน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓๒ (พ.ศ.๒๕๑๖)ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๓ ให้รักษาป่าปลายห้วยกระเสียว ป่าห้วยท่ากวยและป่าห้วยกระเวน และป่าเขาตำแยและป่าเขาราวเทียน ให้เป็นป่าไม้ถาวร นอกจากนี้ ยังรวมถึงป่าห้วยทับเสลาและป่าห้วยคอกควาย และป่าเขาพุวันดี ป่าห้วยกระเสียว และป่าเขาราวเทียน ให้รักษาไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรด้วย ซึ่งในภายหลังได้มีการออกกฎกระทรวงอีกสองฉบับ คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๒๒ (พ.ศ.๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ กำหนดให้ ป่าห้วยทับเสลาและป่าห้วยคอกควาย เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๗๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ กำหนดให้ ป่าเขาพุวันดี ป่าห้วยกระเสียว และป่าเขาราวเทียน เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.๒๕๒๐ ซึ่งเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอบ้านไร่ และอำเภอห้วยคต โดยอำเภอห้วยคตได้แยกออกจากอำเภอบ้านไร่ ในปี พ.ศ.๒๕๓๖

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ได้ดำเนินการตรวจสอบการขีดเขตป่าไม้ในพื้นที่จังหวัดอุทัยธานีในอำเภอบ้านไร่ อำเภอห้วยคต และอำเภอลานสัก จึงพบว่า ได้มีการ ออก น.ส.๓ ก. จำนวน ๕,๗๔๘ แปลง ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร รวมเนื้อทีประมาณ ๑๐๙,๐๐๙ ไร่ ๒ งาน ๖๙.๖ ตารางวา ครอบคลุมพื้นที่ ๓ อำเภอ ดังนี้

๑) อำเภอบ้านไร่ มี น.ส.๓ ก. ทับเขตป่าไม้ จำนวน ๔,๘๓๗ แปลง

๒) อำเภอห้วยคต มี น.ส.๓ ก. ทับเขตป่าไม้ จำนวน ๔๗๐ แปลง

๓) อำเภอลานสัก มี น.ส.๓ ก. ทับเขตป่าไม้ จำนวน ๔๔๑ แปลง

เมื่อกรมป่าไม้ตรวจสอบแล้วพบว่า ได้มีการออก น.ส.๓ ก. โดยไม่ชอบ กรมป่าไม้ก็ได้มีหนังสือ ที่ กส ๐๗๑๑/๑๓๙๒๗ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๓ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการเพิกถอน น.ส.๓ ก. ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าจะเกิดผลกระทบตามมา จึงใช้ดุลยพินิจไม่สั่งเพิกถอน

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า ดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

เมื่อมีการแก้ไขมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๕/๘๗๘๖ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ถึงอธิบดีกรมที่ดินเพื่อขอให้พิจารณาดำเนินการเพิกถอน น.ส.๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบอีกครั้งหนึ่ง กรมที่ดินจึงได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แล้วพบว่า สภาพที่ดินในปัจจุบันเป็นพื้นที่เกษตรกรรม เป็นที่ตั้งชุมชน หมู่บ้านต่างๆ และเป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ไม่มีสภาพของป่าไม้แต่อย่างใด หากจะต้องดำเนินการเพิกถอน น.ส.๓ ก. จะทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่ได้นำ น.ส.๓ ก. ไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการกู้ยืมเงินไปลงทุน ต่อมากรมที่ดินได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๙ เพื่อหารือแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาเกี่ยวกับสถานะของพื้นที่บริเวณดังกล่าวว่าพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้วหรือไม่ โดยที่ประชุมมีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ เห็นว่า หากป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า มีผลเป็นการเพิกถอนตามนัยมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ พื้นที่ที่มีการออก น.ส.๓ ก. ควรอยู่ในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. เมื่อคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการดำเนินการที่บกพร่องของทางราชการ ประกอบกับสภาพของที่ดินในปัจจุบันเป็นที่อยู่อาศัยทำไร่และปลูกพืชเศรษฐกิจเป็นการมั่นคงถาวรแล้ว การเยียวยาอาจดำเนินการได้โดยให้ ส.ป.ก. กันพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน และหากที่ดินยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ กรมพัฒนาที่ดินควรดำเนินการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามีมติจำแนกพื้นที่ออกจากการเป็นป่าไม้ถาวร เพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากินต่อไป ซึ่งหากการพิจารณาเป็นไปตามแนวทางนี้แล้ว อธิบดีกรมที่ดินอาจใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในทางที่เป็นคุณแก่เจ้าของที่ดินซึ่งมีหลักฐาน น.ส.๓ ก. โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่บุคคลดังกล่าวตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ โดยไม่จำต้องดำเนินการเพิกถอน น.ส.๓ ก. ดังกล่าวแต่อย่างใด

ฝ่ายที่สอง คือผู้แทนกรมป่าไม้เห็นว่า พื้นที่ที่ออก น.ส.๓ ก. แม้ปัจจุบันจะไม่มีสภาพการเป็นป่าไม้หลงเหลืออยู่เพราะประชาชนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์แล้วก็ตาม แต่สถานะทางกฎหมายของที่ดินดังกล่าว

ยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ ซึ่งกรมป่าไม้ได้แจ้งให้เพิกถอน น.ส.๓ ก. ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๒๓ ในขณะที่ยังเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนประชาชนที่ถูกเพิกถอน น.ส.๓ ก. ก็อาจมาดำเนินการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามกฎหมายของกรมป่าไม้ได้

ที่ประชุมจึงเห็นว่า หากพื้นที่ดังกล่าวยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การดำเนินการเพิกถอน น.ส.๓ ก. ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีผลกระทบต่อประชาชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก และพื้นที่ดังกล่าวก็ไม่มีสภาพเป็นป่าไม้แต่อย่างใดแล้ว แนวทางการแก้ปัญหาควรดำเนินการโดยออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีมติให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ดังกล่าว ก่อนที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป

กรมที่ดินจึงขอหารือว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติส่งมอบให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการ จะยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในบริเวณดังกล่าวมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภออีกหนึ่งฉบับคือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่กิ่งอำเภอลานสัก อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.๒๕๒๐ ซึ่งในปัจจุบันคือท้องที่อำเภอลานสัก และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่าในส่วนที่มีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร และมีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตป่าเศรษฐกิจเฉพาะส่วนที่มีสภาพเสื่อมโทรมแล้วให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และผู้แทน ส.ป.ก. ได้ยืนยันข้อเท็จจริงว่าไม่ได้เข้าไปดำเนินการในบริเวณที่ออก น.ส.๓ ก. ไปแล้ว

กรณีตามที่หารือ คณะกรรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า การที่จะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับสถานะของป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการตามข้อหารือนั้นจะต้องพิจารณาผลของการออก น.ส.๓ ก. จากการเดินสำรวจในบริเวณดังกล่าวก่อนซึ่งการออก น.ส.๓ ก. เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๕๘[๑]และมาตรา ๕๘ ทวิ[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ที่กำหนดว่าเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นป่าไม้ถาวร และกรณีของจังหวัดอุทัยธานีก็ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ กำหนดเป็นจังหวัดที่จะทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เฉพาะปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๐ และกำหนดไว้ด้วยว่าท้องที่ที่จะดำเนินการจะต้องอยู่นอกเขตที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามข้อหารือปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้ตรวจสอบพบในภายหลังว่าการออก น.ส.๓ ก. จำนวน ๕,๗๔๘ แปลง ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้กรมที่ดินเพิกถอน จึงจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงถึงสถานะของพื้นที่บริเวณดังกล่าว เนื่องจากปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๓ กำหนดให้ป่าไม้จำนวน ๕ ป่า เป็นเขตป่าไม้ถาวรแล้ว หากได้มีการออก น.ส.๓ ก. ในบริเวณป่าไม้ถาวรก็จะเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ ที่บัญญัติให้เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

ส่วนพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ถาวรที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแผนที่ท้ายกฎกระทรวงแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ไม่ว่าในขณะที่ออกกฎกระทรวงจะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าไม้ถาวรแล้วหรือไม่ พื้นที่นั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ด้วย ซึ่งผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ออก น.ส.๓ ก.[๔] ดังนั้น น.ส.๓ ก. จึงออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อ น.ส.๓ ก. ได้ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดี หรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอน น.ส.๓ ก. ได้ ตามมาตรา ๖๑[๕] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ.๒๕๔๓และเมื่อเป็นกรณีที่มีการออก น.ส.๓ ก. โดยไม่ชอบเนื่องจากเป็นการออกทับพื้นที่ที่เป็นเขตป่าไม้ถาวร หรือป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวร หรือป่าสงวนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

ต่อมา ในปี พ.ศ.๒๕๒๐ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอในท้องที่อำเภอบ้านไร่ และกิ่งอำเภอลานสัก อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ในปัจจุบันคือ ท้องที่อำเภอบ้านไร่ อำเภอห้วยคต และอำเภอลานสัก ซึ่งเป็นการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอตามมาตรา ๒๕[๖] แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ และต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ โดยแก้ไข (๓) ของมาตรา ๒๖ และเพิ่ม (๔) [๗] ในมาตราดังกล่าว ให้สามารถนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ

ปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นโดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติอีก ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ และวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้นำป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า ในส่วนที่มีพื้นที่เหมาะสมมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก. ยืนยันว่า ส.ป.ก. มิได้เข้าไปดำเนินการในส่วนพื้นที่แปลงที่ได้มีการออก น.ส.๓ ก. แล้วดังกล่าว ประเด็นจึงต้องพิจารณาว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในส่วนนี้ถูกเพิกถอนไปโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)ฯ ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาตินั้น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบสองประการ คือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นยังคงมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม สำหรับในส่วนของพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร และยังมิได้มีมติเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวร พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ถาวร และป่าสงวนแห่งชาติ ที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการ ก็ยังคงมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๙

---

* ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๔๙ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑] มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ฯลฯ

[๒] มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ฯลฯ

[๓] มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

[๔] บันทึก เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน และการฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๓ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๓๓)

[๕] มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ฯลฯ

[๖] มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอเป็นหลักโดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๗] มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๒/๖๗๐๓๑ ลงวันที่ ๑๗ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่าเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)ได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๒๘ มิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่๔) พ.ศ.๒๕๒๘ ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งจากกรมที่ดินว่าในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒หรือไม่ และหน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว

๒. ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและ

ทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าว กรมที่ดินมีความเห็นดังนี้

๑. กรณีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้วพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่นั้นตามที่ระบุไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด ทั้งนี้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เมื่อ ส.ป.ก.ไม่มีแผนงานดำเนินการและไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินจึงมีอำนาจนำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือดำเนินการตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจไว้และโดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นที่รกร้างว่างเปล่าและอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งเป็นบุคคลตามความในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และมาตรา ๕๙ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของส.ป.ก. มิใช่ที่ดินที่จัดหาเพื่อนำมาใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๓๗ กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมที่ดิน) มีแผนงานโครงการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรในพื้นที่ ๑๔ จังหวัด โดยจะเริ่มปฏิบัติงานในพื้นที่ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๖ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวเป็นการด่วนด้วย

ในการพิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) สรุปความได้ว่า กรมที่ดินประสบปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรังวัดสอบเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯซึ่งกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตของอำเภอเป็นหลักมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตอำเภอนั้นทั้งหมด

ในทางปฏิบัติ ส.ป.ก.ไม่อาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯได้ แต่จะกำหนดพื้นที่เพียงบางส่วนเป็นเขตดำเนินการ ปัญหาจึงมีว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวที่ถูกถอนสภาพและ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการ จะเป็นที่ดินประเภทใด และส่วนราชการใดจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังตัวอย่างที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โคกดวงดี ในท้องที่ตำบลหาดคำ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ซึ่งทางราชการได้ประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๘ เนื้อที่ประมาณ ๔,๕๕๐ไร่ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองหนองคายให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โคกดวงดี จึงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วยและในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้มีการรังวัดสอบเขตได้เนื้อที่ประมาณ ๒,๑๔๔ ไร่ สภาพปัจจุบันมีราษฎรเข้าไปจับจองเป็นที่อยู่อาศัย ค้าขาย ทำการเกษตร มีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงถาวร มีทั้งโรงเรียนและสถานที่ราชการ ส.ป.ก.เห็นว่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โคกดวงดี ไม่เหมาะสมต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากมีสภาพเป็นชุมชนประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนน.ส.๓ ที่ออกทับที่ดินดังกล่าว ส.ป.ก.จึงไม่ประสงค์จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โคกดวงดี ไปดำเนินการปฏิรูป กรณีจึงมีปัญหาว่าหากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ แล้ว ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพจะกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

นอกจากนี้ กรมที่ดินยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินจะประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทยประกาศทำการสำรวจฯจะครอบคลุมพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ไว้ด้วย ดังนั้น จึงมีพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งผู้ครอบครองไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยราษฎรที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ดินส่วนมากจะอ้างว่าไม่ทราบว่าจะต้องไปแจ้งหรือขณะที่มีประกาศให้ไปแจ้งตนเองไปประกอบอาชีพต่างท้องที่ เป็นต้น ในทางปฏิบัติที่กรมที่ดินได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๘ ในบางจังหวัด เช่นจังหวัดสุรินทร์ ศรีสะเกษ นครราชสีมา ฯลฯ กรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในอำเภอต่างๆ ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯด้วย แต่การ

เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะดำเนินการเฉพาะบริเวณนอกพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. และได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ทั้งผู้ที่มีหลักฐาน ส.ค.๑ หรือผู้ที่แจ้งตามมาตรา ๒๗ ตรี รวมทั้งได้ออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินที่ไม่มีหลักฐานต่างๆ ด้วย แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในข้อกฎหมายว่า ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯและมิได้แจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินได้ออกให้แก่ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนอันจะเป็นผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นอันมาก เพราะโฉนดเหล่านั้นได้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือหรือนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินต่อธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นๆ ด้วย กรมที่ดินจึงขอหารือว่าในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯแล้ว กรมที่ดินจะมีอำนาจเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ ก.ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก.ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยในสองประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ และหน่วยราชการใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เห็นสมควรกล่าวไว้ในเบื้องต้นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภท ประเภทที่หนึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ใช้บังคับ ซึ่งจะต้องถือเขตของอำเภอเป็นหลัก และประเภทที่สองได้แก่พระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งจะต้องกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และตามปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหารือมานั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีของพระราชกฤษฎีกาประเภทที่หนึ่งซึ่งถือเขตของอำเภอเป็นหลักและมีผลให้เขตปฏิรูปที่ดินเป็นเขตที่กว้างเกินความประสงค์ของ ส.ป.ก.ที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อประเด็นที่พึงพิจารณามีลักษณะเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาความในมาตรา ๒๖ (๑) แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๖ (๑)[๑] ได้บัญญัติไว้ว่า ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี ..ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มี

อำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ดังนั้น เมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแปลงใดได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยผลของพระราชกฤษฎีกาฯเสียแล้ว และไม่ว่า ส.ป.ก. ประสงค์จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงนั้นก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วกลับคืนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีก แต่ถ้าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มาตรา ๒๖ (๑)ได้บัญญัติว่า ...เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ดังนั้น ตราบใดที่ ส.ป.ก.ยังไม่มีความประสงค์จะใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.ก็ไม่ต้องจัดที่ดินแปลงอื่น ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และที่ดินนั้นก็ยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไปสำหรับปัญหาที่ว่า หน่วยราชการใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น เห็นว่า เป็นหน้าที่ของ ส.ป.ก.ที่จะต้องดูแลรักษาที่ดินนั้น แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งยังไม่ถูกถอนสภาพเพราะยังไม่ได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนและ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการนั้นก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป ถึงแม้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีขอบเขตการดำเนินการที่ชัดเจน หาก ส.ป.ก.ไม่ประสงค์ที่จะนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็สมควรที่จะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากันพื้นที่ที่ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงสามารถเข้าไปดำเนินการได้

สำหรับประเด็นที่สอง ที่ว่า ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่๒)เห็นว่าเขตปฏิรูปที่ดินหมายถึงเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ ซึ่งอาจเป็นเขตที่ ส.ป.ก.เข้าไป

ดำเนินการและเขตที่ ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการด้วย ดังนั้น เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้วและในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี[๓] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในบันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน[๔]

(ลงชื่อ) ม.ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๗

---

[๑]มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[๒]มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

[๓]มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำ

หรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

[๔]ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกระทรวงมหาดไทย ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕

เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕

บันทึก

เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒/๑๗๙๖๓ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมที่ดินได้ส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๘[๑] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่งในบางท้องที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน จึงทำให้มีปัญหาในการดำเนินการว่าที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรในท้องที่ดังกล่าวได้ แต่ ส.ป.ก.ไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว และกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นโดยได้รับฟังความเห็นของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และต่อมา ส.ป.ก.ได้มีหนังสือ ที่ กษ. ๑๒๐๔ /๕๗๒๔ ลงวันที่๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๕ แจ้งความเห็นมาว่า ส.ป.ก. พิจารณาข้อหารือข้างต้นแล้วเห็นว่าผลของการพิจารณาข้อกฎหมายดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตามนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหากไม่มีความชัดเจนในข้อกฎหมาย ๒ ประการ คือ

(๑) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะดำเนินการได้ในทุกพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือไม่

(๒) ที่ดินแปลงที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นั้น เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. โดยผลของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๓๖ ทวิ ซึ่งหากราษฎรผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและมิได้ดำเนินการใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อที่จะให้ได้สิทธิในที่ดินไม่อาจแจ้งการครอบครองหรือนำทำการสำรวจรังวัด กรณีที่ได้มีการประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือไม่

ส.ป.ก. เห็นว่า ที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดิน ๔ ประเภท ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ สา

ธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และ ส.ป.ก. ก็ได้ขอออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ซึ่งมีทั้งการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยถือเขตของอำเภอเป็นหลักตามกฎหมายก่อนการแก้ไขในปี ๒๕๓๒ และการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะที่ดินจะดำเนินการ หลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๒ จึงมีเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการและมิได้ดำเนินการอยู่ด้วย ดังนั้น กรณีจึงน่าจะไม่มีที่ดินที่ ส.ป.ก.นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงใดที่สามารถเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และเขตปฏิรูปที่ดินตามความหมายการเดินสำรวจนั้น น่าจะเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้จัดที่ดินให้แก่เกษตรกรไปแล้วหรืออยู่ระหว่างดำเนินการ ส่วนประเด็นตามข้อ ๒ เป็นเรื่องที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่อาจอ้างสิทธิใดๆ ใช้ยันกับรัฐได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า มาตรา ๕๘[๒] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยท้องที่ที่ประกาศดังกล่าวต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อได้มีประกาศข้างต้นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัด ซึ่งผู้มีหลักฐานสำหรับที่ดินหรือผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือตัวแทน จะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติข้างต้นมิได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเข้าไปเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้แล้ว มีปัญหาว่าจะสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕[๓] แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ได้หรือไม่ ซึ่ง ส.ป.ก.ไม่เห็นด้วยกับกรมที่ดินโดยเห็นว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีดังกล่าวได้สละสิทธิการครอบครองที่ดินแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่ง ส.ป.ก.มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้นได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีนี้ไม่ได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหานี้ด้วยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งมิได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง[๔] แห่งพระราชบัญญัติให้

ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และไม่ได้รับผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด นั้น วรรคสองของบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินและรัฐมีอำนาจจัดที่ดินนั้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ต่อมามาตรา ๕ วรรคสองนี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ และกำหนดมาตรา ๒๗ ตรี[๕] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๕ ขึ้นแทน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์เหล่านี้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินโดยแจ้งการครอบครองภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศหรือมานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดชี้เขตที่ดินของตนในเวลามีการเดินสำรวจรังวัดก็ถือว่าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อไป ดังนั้น หากผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ถือว่ามีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ[๖] แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๒๘ แต่ถ้าไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และต่อมาที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิมานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดเพราะถือว่าไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้น ส.ป.ก.จึงมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

โดยสรุป ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกโฉนดในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ทั้งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน

(นายอักขราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๕

---

[๑] มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใดให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่ และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าวนำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ฯลฯ

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

[๓] มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

[๕] มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรอคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อมาจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

[๖] มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสองเมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

ภาคผนวก ข
คำพิพากษาศาล

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๙๐/๒๔๙๘

ระหว่าง กรมป่าไม้ โจทก์

นายฮวด หนูแก้ว จำเลย

พ.ร.บ.คุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.๒๔๘๑ มาตรา ๗

พ.ร.ฎ.กำหนดป่าเลนปากพนังฝั่งตะวันตกในท้องที่ตำบลคลองกระบือและตำบลคลองน้อย อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราชให้เป็นป่าคุ้มครอง พ.ศ.๒๔๙๒ มาตรา ๓

ต้องถือเอาท้องที่ตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาเป็นสำคัญในการที่จะกำหนดให้ที่ใดเป็นป่าคุ้มครอง จะถือเขตตามที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับหาได้ไม่

โจทก์ฟ้องว่าจำเลยได้บุกรุกเข้าไปปลูกบ้านเรือนอาศัยในเขตตำบลปากพนังฝั่งตะวันตก อำเภอปากพนัง อันเป็นที่ป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกากำหนดป่าเลนปากพนัง ฯลฯ ให้เป็นป่าคุ้มครอง พ.ศ.๒๔๙๒ โดยมิได้รับอนุญาต ขอให้บังคับให้จำเลยรื้อโรงเรือนออกไป

จำเลยต่อสู้ว่าที่พิพาทไม่ใช่ป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาดังโจทก์กล่าว ฟ้องโจทก์ขาดอายุความแล้ว

ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยออกไปจากที่พิพาท

จำเลยอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้ยกฟ้อง

โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาที่โจทก์อ้างนั้นกำหนดให้ป่าเลนปากพนังฝั่งตะวันตกในท้องที่ตำบลคลองกระบือและตำบลคลองน้อยเท่านั้นเป็นป่าคุ้มครอง ส่วนป่าเลนในตำบลปากพนังฝั่งตะวันตกที่พิพาทในคดีนี้หาได้กำหนดเป็นป่าคุ้มครองไม่ ถึงแม้ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจะมีเขตกินถึงตำบลปากพนังฝั่งตะวันตกด้วยก็ตาม ก็หาทำให้ตำบลปากพนังฝั่งตะวันตกเป็นเขตป่าคุ้มครองไม่เพราะจะต้องถือเอาท้องที่ตามที่ระบุในกฤษฎีกาเป็นสำคัญ ศาลฎีกาจึงพิพากษายืน

(ประศาสน์วินิจฉัย - มนูภันย์วิมลสาร - พิบูลย์ไอศวรรย์)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๕๖ – ๘๕๗/๒๕๐๘

ระหว่าง	นายสนั่น สุนทรประทุม	โจทก์
	นายสุบิน เกษทอง ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๑	จำเลย
	นายบุญชัย สอนอิ่มศาสตร์ นายอำเภอเมืองเพชรบูรณ์ ที่ ๒ (ถึงแก่กรรม)	จำเลย
	นางสำฤทธิ์ สุขสถาน โดยนางกุหลาบ บุญประเสริฐ ผู้รับมอบอำนาจ	โจทก์
	นายสุบิน เกษทอง ผู้ว่าราชการ	โจทก์

พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๔๗๙ มาตรา ๕

พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๕

ป.พ.พ. มาตรา ๑๓๗๔, ๑๓๐๔

ผู้ที่บุกเบิกก่อนสร้างเข้าครอบครองที่ดินซึ่งมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๖ - ๒๔๙๗ แม้จะไม่มีใบเหยียบย่ำถ้าได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.๑ เมื่อ พ.ศ.๒๔๙๘ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๕ แล้ว ย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดินทางราชการย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปปักหลักเขตและประกาศให้เป็นหนองสาธารณะได้ถ้าทำไปย่อมเป็นการรบกวนสิทธิครอบครองผู้ครอบครองมีสิทธิขอห้ามได้

คดี ๒ สำนวนนี้ โจทก์ต่างคนกันฟ้องจำเลยทั้งสอง ศาลทำการพิจารณาและพิพากษารวมกัน

สำนวนแรก โจทก์ฟ้องว่า เมื่อ พ.ศ.๒๔๙๗ โจทก์บุกเบิกป่าพงหมู่ที่ ๕ ตำบลนายม อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ เนื้อที่ ๕๐ ไร่ ได้แจ้งการครอบครองและจ้างคนขุดบ่อปลา วันที่ ๕ กุมภาพันธ์๒๕๐๔ จำเลยที่ ๒ กับคณะกรรมการหลายนายซึ่งถูกแต่งตั้งโดยจำเลยที่ ๑ ได้ปักหลักเขตล้อมรอบบ่อปลาของโจทก์เป็นเนื้อที่ ๑๖ ไร่ แล้วจะประกาศว่าบ่อปลาของโจทก์เป็นที่สาธารณะ ขอให้พิพากษาว่าโจทก์มีสิทธิครอบครองและสั่งห้ามจำเลย

สำนวนหลัง โจทก์ฟ้องว่า โจทก์บุกเบิกป่าพงหมู่ ๕ ตำบลเดียวกันเนื้อที่ ๕๐ ไร่ เจ้าหน้าที่ได้ออกใบเหยียบย่ำให้เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๔๙๖ โจทก์ได้มอบให้นางกุหลาบครอบครองทำประโยชน์แทนจ้างคนขุดและขยายบ่อปลา ได้เสียภาษีบำรุงท้องที่และแจ้งการครอบครองได้รับ ส.ค.๑ แล้ว ครั้นวันที่ ๕ กุมภาพันธ์๒๕๐๔ จำเลยที่ ๒ กับคณะกรรมการซึ่งถูกแต่งตั้งโดยจำเลยที่ ๑ ได้ปักหลักเขตล้อมรอบบ่อปลาของโจทก์เป็นเนื้อที่ ๙ ไร่ แล้วจะประกาศว่าบ่อปลาโจทก์เป็นที่สาธารณะ ขอให้พิพากษาเช่นเดียวกับสำนวนแรก

จำเลยทั้งสองร่วมกันให้การต่อสู้คดีทั้งสองสำนวนอย่างเดียวกันคือ ต่อสู้ว่าที่พิพาทสำนวนแรก เรียกว่า "หนองม่วง" สำนวนหลังเรียกว่า "หนองกอก" โจทก์ทั้งสองเข้าครอบครองที่พิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมิได้ขอตราจองว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ใบเหยียบย่ำและ ส.ค.๑ ของโจทก์ไม่มีผล ที่พิพาทเป็นหนองสาธารณะ

ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วฟังว่า หนองพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โจทก์มิได้ร้องขอต่ออำเภอเพื่อให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ภายใน ๑๘๐ วัน ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๗ วรรค ๑ และ ๒ ที่ดินที่โจทก์ครอบครองจึงปลอดจากการจับจอง พิพากษายกฟ้อง

โจทก์ทั้งสองสำนวนอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า หนองพิพาททั้งสองไม่เป็นหนองสาธารณะแต่นายสนั่นโจทก์ได้บุกเบิกที่พิพาทเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๗ โจทก์ไม่ได้ปฏิบัติในการขอจับจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ การครอบครองของนายสนั่นโจทก์จึงหาใช้ยันเจ้าหน้าที่ของทางราชการได้ไม่ แม้จะได้แจ้ง ส.ค.๑ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ ก็หาได้ก่อให้เกิดสิทธิอย่างใดขึ้นใหม่ไม่ ส่วนนางสำฤทธิ์โจทก์ได้ขอจับจองได้รับใบเหยียบย่ำตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๙๖ แต่มิได้ขอคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้วภายใน ๑๘๐ วัน จึงไม่มีอำนาจใช้ยันจำเลยผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของทางราชการได้ พิพากษายืน

โจทก์ทั้งสองสำนวนฎีกา

ศาลฎีกาเห็นว่า หนองม่วง และหนองนกอกไม่ใช่หนองสาธารณะโจทก์ทั้งสองได้บุกเบิกก่นสร้างที่ดินบริเวณรอบหนองและรวมทั้งหนองพิพาททั้งสองแห่ง นายสนั่นโจทก์เข้าครอบครองที่พิพาทรอบหนองม่วงและรวมทั้งหนองม่วงเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๗ ด้วยการเข้าครอบครองโดยไม่มีใบเหยียบย่ำ นางสำฤทธิ์โจทก์ได้เข้าครอบครองที่ดินบริเวณหนองนกอกและรวมทั้งหนองกอกด้วยโดยได้รับใบเหยียบย่ำเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๔๙๖แล้วโจทก์ทั้งสองได้แจ้งการครอบครอง ส.ค.๑ เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๔๙๘ พร้อมกันทั้งสองราย อันเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๕ ครบถ้วนถูกต้องแล้วโจทก์ทั้งสองจึงมีสิทธิครอบครองในหนองพิพาททั้งสองแห่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ทางราชการไม่มีอำนาจที่จะไปปักหลักเขตและประกาศให้หนองพิพาททั้งสองแห่งเป็นหนองสาธารณะได้ การที่จำเลยได้กระทำไปจึงเป็นการรบกวนสิทธิครอบครองของโจทก์ทั้งสอง โจทก์ทั้งสองมีสิทธิขอห้ามได้

พิพากษากลับคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ว่า หนองม่วง หนองนกอกที่พิพาทไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ห้ามจำเลยรบกวนสิทธิครอบครองของโจทก์ทั้งสอง

(กิตติ สีหนนทน์ - จิตติ ติงศภัทิย์ - มณี ชุติวงศ์)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐

ที่ดินแปลงพิพาทผู้ฟ้องคดีได้รับให้และครอบครองต่อเนื่องมาจากบิดาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๑ โดยไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน และเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๕ จึงเป็นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามนัยมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ตำแหน่งที่ดินอยู่นอกเขตป่าไม้ แต่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ได้กำหนดให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนเป็น ๓ ประเภท ประกอบด้วย เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. พร้อมกับได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละเขตไว้ ซึ่งถือว่าเป็นการวางนโยบายของรัฐที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวจะต้องถือปฏิบัติ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักฐานการอ่าน แปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญศาลว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่ได้มีการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๙๖ โดยไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน จึงถือได้ว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ การขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ ย่อมมีผลทำให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนในระวางดังกล่าวมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ เท่านั้น ซึ่งไม่มีผลทำให้ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีกลับไปมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีฯ แต่อย่างใด ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสถานะเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น และข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี) มีคำสั่งปฏิเสธการขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๙๓/๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินพิพาทมาประมาณ ๑๕ ปี ก่อนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ในปี พ.ศ.๒๕๓๐ ซึ่งสภาพที่ดินที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ได้นั้นต้องเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติฯลฯ และต้องมีสภาพเป็นป่าชายเลน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สภาพที่ดินพิพาทปัจจุบันเป็นแหล่งชุมชน ไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนที่คณะรัฐมนตรีอาจสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติฯลฯ มติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. จึงไม่มีผลทำให้ที่ดินพิพาทกลับกลายเป็นป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ไปได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนเป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทตามมาตรา ๕๘ ทวิ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงอาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนได้ไปแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินแปลงพิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดระนอง) เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๗ เมื่อมีการประกาศสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในปี พ.ศ.๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำรังวัดและขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในเวลาต่อมา และได้มีการรังวัดและทำแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไปแล้ว ที่ดินแปลงพิพาทจึงเป็นที่ดิน ที่อาจออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนโดยอ้างว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. จึงไม่ชอบ และการวินิจฉัยว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินได้และไม่มีสภาพเป็น ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นเหตุอยู่ในลักษณะคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจพิพากษารวมถึงผู้ฟ้องคดีที่มิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงปฏิเสธออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนตามคำขอไม่ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ภาคผนวก ค
หนังสือเวียน คำสั่ง ความเห็นกรมที่ดิน

(สำเนา)

ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ กรมที่ดิน
ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐

ตามหนังสือที่อ้างถึง กรมที่ดินได้วางทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ในกรณีที่มีราษฎรมาขออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐว่าก่อนจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (เดิม) พิจารณาตรวจสอบการครอบครองของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อน ผลเป็นประการใดก็ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

โดยที่ปัจจุบันคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่ กบร. กำหนด ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีราษฎรจำนวนหลายรายนำเอกสารหลักฐาน เช่น แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) หรือใบจอง มายื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐเพื่อให้มีการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ซึ่งวิธีการตามแนวทางดังกล่าวทำให้บุคคลผู้ไม่สุจริตใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์และออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐโดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและประโยชน์สาธารณะของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐมีความสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๕ และมีขั้นตอนที่รัดกุมเหมาะสมยิ่งขึ้น อันจะเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการ และปกป้องประโยชน์สาธารณะของประชาชน จึงวางแนวทางให้ถือปฏิบัติเสียใหม่ว่าในกรณีที่มีผู้มาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินหรือตามพระราชกฤษฎาสงวนหวงห้ามที่ดิน ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้ดำเนินการ ดังนี้

๑. กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กบร.จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) กำหนด

๒. กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินสั่งยกเลิกคำขอของผู้ขอ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ขอทราบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ต่อไป

๓. กรณีที่ไม่ปรากฏเป็นที่แน่ชัดตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหรือภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว เช่น ที่ดินเป็นที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามฯ พ.ศ.๒๔๘๔ ผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอ้างหลักฐาน ส.ค.๑ โดย ส.ค.๑ ระบุการได้มาว่า รับให้มาจากบิดาเมื่อ พ.ศ.๒๔๘๕ ซึ่งไม่เป็นที่แน่ชัดว่าบิดาของผู้ขอได้ครอบครองมาตั้งแต่เมื่อใด ก่อนหรือหลังการเป็นที่หวงห้าม เป็นต้น ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยชัดเจนเป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนหรือภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ เสร็จแล้วจึงดำเนินการไปตามข้อ ๑ หรือข้อ ๒ แล้วแต่กรณี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบและถือปฏิบัติต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) บัญญัติ จันทน์เสนะ
(นายบัญญัติ จันทน์เสนะ)
อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
โทร. ๐ ๒๕๐๓ ๓๙๕๘
โทรสาร ๐ ๒๕๓ ๓๙๕๙

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๑๙/๐๗๐๓๕ กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท. ๑๐๒๐๐

๒๕ มีนาคม ๒๕๔๑

เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการเร่งรัดการแจก น.ส. ๓ ก.

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี

อ้างถึง หนังสือจังหวัดปัตตานี ที่ บน ๐๐๒๒/๓๙๙๐ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑

ตามที่จังหวัดได้หารือแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการเร่งรัดการแจก น.ส. ๓ก. ในกรณีผู้นำเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ตามโครงการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในท้องที่อำเภอสายบุรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยมิได้แจ้งการครอบครอง และเจ้าของที่ดินข้างเคียงรับรองแนวเขตยังไม่ครบทุกด้านในขณะนั้น ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๐ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศให้อำเภอสายบุรีเป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ ซึ่งอำเภอสายบุรีเห็นว่าที่ดินดังกล่าวอยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. เมื่อข้างเคียงมารับรองแนวเขตครบถ้วนก็ชอบที่จะเสนอนายอำเภอลงนามและแจก น.ส. ๓ ก ให้แก่ผู้นำเดินสำรวจได้ แต่จังหวัดเห็นว่าประเด็นนี้เป็นการดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ และไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในขณะนั้น เมื่อได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้นำเดินสำรวจไม่มีหลักฐานเดิม เห็นควรยกเลิกเรื่องราวการเดินสำรวจฯ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมที่ดิน ขอเรียนว่าการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในท้องที่อำเภอสายบุรี ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นการเดินสำรวจฯ ก่อนที่ทางราชการจะประกาศให้อำเภอสายบุรี จังหวัดปัตตานีเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้นำเดินสำรวจได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่นัดหมาย ย่อมถือได้ว่าผู้ดำเนินเดินสำรวจฯ ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่ทางราชการประกาศกำหนดท้องที่ดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูป

ที่ดิน ไม่มีผลเป็นการลบล้างสิทธิของผู้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด พนักงานเจ้าหน้าที่จึงชอบที่จะลงนามใน น.ส. ๓ ก. และแจกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิเชียร รัตนะพีระพงษ์
(วิเชียร รัตนะพีระพงษ์)
อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ
โทร. ๕๐๓๓๙๖๑
โทรสาร ๕๐๓๓๓๙๖

(เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๐๙๕๓๒ ล.ว. ๓๑ มี.ค. ๔๑)

.

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท. ๑๐๒๐๐

๖ ตุลาคม ๒๕๔๒

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

ด้วยปรากฏว่าได้มีปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในเขตป่าไม้ถาวร และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตป่าไม้ถาวร ว่าจะต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือจะต้องดำเนินการอย่างไร

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในเขตป่าไม้ถาวร ย่อมเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากฝ่าฝืนมาตา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ห้ามดำเนินการในเขตป่าไม้ถาวร จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ แต่คำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และในสถานการณ์ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ในทางที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินว่า ที่ดินซึ่งได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ไปแล้วนั้น ไม่ได้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอีกต่อไป หากผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เจ้าของที่ดินสามารถขอให้พิจารณาใหม่ได้ โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวตามนัยมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นเหตุให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น ไม่ต้องถูกเพิกถอน ดังนั้น โดยเหตุผลดังกล่าวหากปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าวแล้ว หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้นย่อมมีผลใช้บังคับอยู่ และเพื่อป้องกันความเดือดร้อนของราษฎร ตลอดจนปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงยังไม่สมควรต้องเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและสั่งให้เจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิเชียร รัตนะพีระพงศ์
(นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์)
อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ
โทร. ๕๐๓๓๙๕๙
โทรสาร ๕๐๓๓๙๕๙

(สำเนา)

ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กท. ๑๐๒๐๐

๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

ด้วยคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ เรื่อง รายงานการศึกษาสถานภาพปัจจุบันของป่าไม้ชายเลนและปะการังของประเทศ โดยให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าไม้ชายเลนและระงับการพิจารณาขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของทางราชการ นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงขอให้จังหวัดดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยเรียกชื่อว่า “คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน” ประกอบด้วย

๑. รองผู้ว่าราชการจังหวัด	เป็นประธานกรรมการ
๒. อัยการจังหวัด	เป็นกรรมการ
๓. ป่าไม้จังหวัด	เป็นกรรมการ
๔. หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด	เป็นกรรมการ
๕. นายอำเภอท้องที่	เป็นกรรมการ
๖. ประมงจังหวัด	เป็นกรรมการ
๗. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	เป็นกรรมการ

โดยให้คณะกรรมการมีหน้าที่ ดังนี้

๑. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน และกำหนดมาตรการหยุดยั้งกลุ่มบุคคล เช่น กลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพลและอื่นๆ มิให้มีการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนโดยเด็ดขาด

๒. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด ยกเว้นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปจนสิ้นสุดอายุการอนุญาต และกรณีที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ให้มีการผ่อนผันการอนุญาตให้เข้าประโยชน์ โดยกำหนดวันสิ้นสุดในหนังสืออนุญาต ไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๗

๓. ในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือในกรณีที่ตรวจพบว่า ได้มีการออกเอกสารสิทธิ์นั้นที่ป่าชายเลนไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่อย่างไร แล้วเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๔. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องคำขอออกเอกสารสิทธิ์ ในพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้ระงับการออกเอกสารสิทธิ์ในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด

๕. ให้มีหน้าที่สำรวจรายชื่อผู้บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนก่อนคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ระงับการใช้ประโยชน์ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ แล้วจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้บุกรุกไว้เป็นหลักฐานเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบ

๖. จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับจังหวัด เพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ป่าชายเลนเพื่อให้ประชาชนมีความสำนึกในคุณค่า รักและหวงแหนที่ป่าชายเลน

๗. ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการในการปฏิบัติงานตามความจำเป็น

๘. จัดทำข้อสรุป ข้อเสนอแนะ อุปสรรคในการดำเนินงาน แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบภายในวันที่ ๑๐ ของทุกเดือน

จึงเรียนมาเพื่อทรายและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อนันต์ อนันตกูล

(นายอนันต์ อนันตกูล)

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน
กองหนังสือสำคัญ
โทร. ๒๒๓๐๙๗๙
โทรสาร. (๐๒) ๒๒๒๐๘๓๕

(สำเนา)

ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๒๙๔๕ กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๘ กันยายน ๒๕๕๒

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

อ้างถึง ๑. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕
๒. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๑๖๙๑ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๕

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน" โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และคณะกรรมการอื่นประกอบด้วยอัยการ ป่าไม้จังหวัดหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด นายอำเภอท้องที่ประมงจังหวัด เป็นกรรมการ และเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการโดยมีอำนาจหน้าที่รวม ๘ ประการ พร้อมทั้งแจ้งเพิ่มเติมให้ทราบว่า กรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของคณะกรรมการดังกล่าวเนื่องจากเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้ก่อสร้างจัดทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ดังนั้น หากจังหวัดประสงค์จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากกรมเจ้าท่าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย ก็ชอบที่จะกระทำได้ และหากมีการประชุมคณะกรรมการฯ ขอให้จังหวัดแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบโดยตรงเป็นการล่วงหน้าก่อนวันนัดประชุมด้วย ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

บัดนี้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับป่าชายเลนของคณะกรรมการชุดดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็วและองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน จึงขอให้จังหวัดแต่งตั้งผู้อำนวยการส่วนบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ในสังกัดกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการ พร้อมทั้งแก้ไขตำแหน่งกรรมการจาก "ป่าไม้จังหวัด" เป็น "ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้หรือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขาในพื้นที่ที่รับผิดชอบ" และแก้ไข

ตำแหน่งกรรมการจาก “หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด” เป็น “ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด” ด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนให้คงเดิมต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิชัย ศรีขวัญ
(นายวิชัย ศรีขวัญ)
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน
สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
โทร./โทรสาร ๐ ๒๕๐๓ ๓๙๖๐

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๐๖๖ กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กท. ๑๐๒๐๐

๑ เมษายน ๒๕๔๐

เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกัน และหยุดยั้งการ บุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน โดยให้มีหน้าที่กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน กำหนดมาตรการการหยุดยั้งกลุ่มบุคคลมิให้มีการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนโดยเด็ดขาด พิจารณาการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิกรณีที่มีการร้องเรียนว่าได้มีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ พิจารณาคำขอออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลน ฯลฯ ความละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

โดยที่ขณะนี้มีปัญหาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีสภาพพื้นที่เป็นป่าชายเลนในหลายจังหวัด บางจังหวัดปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่นำเรื่องการขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีสภาพพื้นที่เป็นป่าชายเลนเสนอให้คณะกรรมการฯ ดังกล่าวพิจารณาก่อนออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎร ทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียนและมีกรณีพิพาทกับทางราชการ ฉะนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีก จึงขอให้จังหวัดกำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรนำเรื่องการขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีสภาพพื้นที่เป็นป่าชายเลนหรือครอบคลุมพื้นที่ ป่าชายเลน เสนอให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน พิจารณาก่อนออกเอกสารสิทธิในที่ดินทุกเรื่อง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดกำชับให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ปริญญา นาคฉัตรีย์
(นายปริญญา นาคฉัตรีย์)
รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน
กองหนังสือสำคัญ
โทร. ๕๐๓๓๙๖๐ โทรสาร ๐๒-๕๐๓๓๙๕๙

(สำเนา)

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๕๑๖.๒ (๑)/๒๓๕๕

กรมที่ดิน
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ อาคารบี
ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๕ มกราคม ๒๕๕๓

เรื่อง หารือกรณีการออกเอกสารสิทธิโฉนดที่ดิน รายนายสมชาย กลิ่นอยู่ กับพวกรวม ๒ คน

เรียน อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

อ้างถึง หนังสือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๔๐๕/๓๖๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒

ตามที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้หารือกรมที่ดิน เรื่องการออกเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๕๘ และ ๙๕๙ ตำบลเกาะช้างใต้ กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด รายนายสมชาย กลิ่นอยู่กับพวกรวม ๒ คน กรณีเจ้าหน้าที่รังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดตราด แจ้งว่า ได้ดำเนินการไปโดยไม่ทราบว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และสำนักงานที่ดินจังหวัดตราด ไม่ได้แจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนออกไปทำการตรวจสอบด้วย น่าจะเป็นการดำเนินการโดยไม่เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ข้อ ๑๐ (๓) ข้อ ๑๑ ประกอบกับข้อ ๑๖ และ ข้อ ๑๔ ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ จึงเห็นสมควรพิจารณาเพิกถอนโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมที่ดินขอเรียนว่า ตำแหน่งที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๕๘ และ ๙๕๙ ตำบลเกาะช้างใต้ กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด ซึ่งอยู่ในบริเวณระวางแผนที่มาตราส่วน ๑:๒๐๐๐ หมายเลข ๕๔๓๒ I ๑๖๒๖ – ๑,๓ ตามข้อมูลที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแจ้งมา นั้น ผลการตรวจสอบปรากฏว่า ที่ดินดังกล่าวข้างต้นอยู่ในพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นป่าอนุรักษ์ (ป่าชายเลน) เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ซึ่งโดยผลของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ได้อนุมัติหลักการสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับป่าชายเลนไว้ว่า ในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งจำแนก เขตการใช้ประโยชน์และมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น ๓ เขต คือเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. ให้รวมเหลือเพียงเขตอนุรักษ์เพียงเขตเดียว และการกำหนดพื้นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ให้กรมป่าไม้กันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และฟื้นฟูเพื่อรวมกับพื้นที่ป่าชายเลนตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ โดยการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตให้ชัดเจน และเพื่อให้การดำเนินการเพิ่มเติมดังกล่าวนี้มีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่จนถึงขณะนี้ยังไม่มีการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกแต่อย่างใด ดังนั้น พื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ป่าชายเลน) เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ขณะนี้คงเป็นเพียงการกำหนดพื้นที่ไว้ในแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑:๕๐๐๐๐ เพื่อรอการเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง จึง

ยังไม่ใช่ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้ เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๕) และเนื่องจากที่ดินดังกล่าวข้างต้นไม่อยู่ในพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ จึงไม่มีกรณีที่จะต้องเสนอเรื่องการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๕๘ และ ๙๕๙ ตำบลเกาะช้างใต้ กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด ได้ออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) นายมงคล อินทสุวรรณ์
(นายมงคล อินทสุวรรณ์)
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
โทร. ๐ ๒๕๐๓ ๓๙๖๐
โทรสาร ๐ ๒๕๐๓ ๓๙๖๐

(สำเนา)

ที่ มท ๐๕๑๖.๒ (๑)/ว ๒๐๐๑๔

กรมที่ดิน
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ อาคารบี
ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง ขอความร่วมมือในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินป่าชายเลน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่ ทส ๐๔๐๕/๕๐๙
ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓

ด้วยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้ขอความร่วมมือในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินป่าชายเลน เพื่อป้องกันผลกระทบอันจะเกิดความเสียหายแก่ป่าชายเลนซึ่งเป็นระบบนิเวศวิทยาที่มีคุณค่าในทางทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นควรให้ความร่วมมือ เพื่อเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งที่ดินของรัฐประเภทป่าชายเลน จึงขอให้จังหวัดกำชับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านการรังวัดทำแผนที่ให้เป็นไปด้วยความระมัดระวังและถือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด สำหรับขั้นตอนก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะลงนามออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน เจ้าหน้าที่จะต้องนำเรื่องเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นก่อนทุกราย ดังนี้

๑. ในการทำการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณป่าชายเลน ให้ช่างรังวัดหลีกเลี่ยงการขุดดิน การตัดรานกิ่งไม้หรือกระทำการอย่างอื่นแก่สิ่งที่กีดขวางในการรังวัดโดยถือปฏิบัติตามมาตรา ๖๖ วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยเคร่งครัด ช่างรังวัดไม่ควรแนะนำให้เจ้าของที่ดินดำเนินการก่นสร้าง แผ้วถาง ขุดดิน ฯลฯ เพื่อความสะดวกในการรังวัดโดยไม่จำเป็น

๒. กรณีนำเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เสนอที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนประจำจังหวัด หมายถึงเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เท่านั้น ส่วนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นกรณีที่เกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ โดยให้กรมป่าไม้ดำเนินการกันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และฟื้นฟูและจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตให้ชัดเจนเพื่อสามารถนำไปปฏิบัติได้ เสร็จแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งขณะนี้ยังไม่ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

๓. กรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับเขตป่าชายเลน สามารถประสานงานกับหน่วยงานกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ หรือประสานกับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ
(นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ)
อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
โทร. ๐ ๒๕๐๓ ๓๙๖๐
โทรสาร ๐ ๒๕๐๓ ๓๙๖๐

คำสั่งกรมที่ดิน

ที่ ๒๓/๒๕๑๓

เรื่อง จำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน

ตามที่กรมที่ดินได้วางระเบียบให้ปฏิบัติเมื่อปรากฏว่าการแจ้ง ส.ค.๑ เป็นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๕/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๐๔ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนสิทธิการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้น บัดนี้ได้พิจารณาเห็นว่าระเบียบดังกล่าวไม่เป็นการเหมาะสม จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้ :-

๑. เมื่อปรากฏว่าที่ดินแปลงใดได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มิได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงและตรวจสอบสภาพที่ดินให้ปรากฏแน่ชัดว่าที่ดินแปลงนั้นผู้แจ้งไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติจำหน่าย ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงนั้นออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน

๒. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจำหน่าย ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงนั้นออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินดังนี้

(๑) ให้ขีดเส้นขนาดคู่ที่ด้านหน้า ส.ค.๑ ทั้งสองตอนที่เอกสารอื่นๆ ของที่ดินแปลงนั้นในสารบบ แล้วหมายเหตุด้วยตัวอักษรแดงว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติให้จำหน่าย ส.ค. ๑ นี้แล้ว ตามหนังสือจังหวัดที่ ……ลงวันที่……เดือน.....พ.ศ. .....” แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงนามและวัน เดือน ปีกำกับไว้ และเก็บ ส.ค.๑ ที่ดำเนินการจำหน่ายแล้วนั้นเข้าสารบบไว้

(๒) ให้ขีดฆ่ารายการแจ้งการครอบครองของที่ดินแปลงนั้นที่ได้ลงไว้ในทะเบียนการครอบครองที่ดินด้วยหมึกแดง แล้วเขียนหมายเหตุด้วยข้อความอย่างเดียวกับข้อ (๑) ในช่องหมายเหตุของทะเบียนการครอบครองที่ดิน แล้วให้รายงานการจำหน่าย ส.ค.๑ ไปกรมที่ดินเพื่อจำหน่ายทะเบียนทางกรมที่ดินให้ตรงกัน

๓. ให้ยกเลิกคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๕/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๐๔ เรื่องเพิกถอนสิทธิการแจ้งการครอบครองที่ดิน และคำสั่งอื่นๆ ที่ขัดแย้งกับคำสั่งนี้เสีย

สั่ง ณ วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓

(ลงชื่อ) อ. วิสูตรโยธาภิบาล

(นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล)

อธิบดีกรมที่ดิน

หมายเหตุ *หนังสือเวียนกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๐/ว. ๑๖๑๓๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๑๓*

ภาคผนวก ง
ความรู้เกี่ยวกับป่าไม้ ป่าชายเลน

ความเห็นคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน[๑]

ท่านอธิบดี (นายประทีป เจริญพร รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดี) มีบัญชาให้กองนิติการนำเรื่อง การพิจารณาหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกในเขตป่าไม้ถาวรเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินพิจารณาในประเด็นว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีให้จำแนกที่ดินออกจากป่าไม้ถาวรโดยมอบพื้นที่ดังกล่าวให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการ และคณะกรรมการจัดที่ดินได้มอบพื้นที่นี้ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินดังกล่าวมีสถานะเป็นที่ดินประเภทใด

กองนิติการได้นำปัญหาเรื่องนี้เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินพิจารณาแล้ว ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งที่ประชุมมีมติว่า แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๐๙ จำแนกให้พื้นที่บริเวณป่าสันป่าตอง (ป่าแม่ขาน – แม่วาง) เป็นเขตป่าไม้ถาวร บริเวณพื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าแต่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่ในเขตหวงห้าม เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะจำแนกที่ดินที่ต้องการสงวนไว้เป็นป่า ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกครั้งเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๖ เห็นชอบให้จำแนกพื้นที่บางส่วนออกจากเขตป่าไม้ถาวร (อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อให้เป็นที่ดินทำกินของราษฎรหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น โดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการ ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงมีสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่อยู่นอกเขตหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรี

---

[๑] ตามบันทึกกองนิติการ ที่ มท ๐๕๐๕.๔/๒๑๙ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การพิจารณาหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ที่ออกในเขตป่าไม้ถาวร

ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับเขตป่าไม้และป่าไม้ประเภทต่างๆ[๒]

เขตป่าไม้ไม่มีกฎหมายใดกำหนดความหมายไว้ แต่เป็นที่เข้าใจกันทั่วไปในวงการป่าไม้ว่า เขตป่าไม้หมายถึงเขตป่าทุกประเภทไม่ว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติเขตรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า และป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ฯลฯ ก็ตาม

ในบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ กำหนดความหมายของ "เขตป่าไม้" หมายความว่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขวนอุทยาน และให้หมายรวมถึงเขตป่าไม้ถาวร (ป่าที่คณะรัฐมนตรีให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ) ด้วย

๑. ป่าคุ้มครอง เป็นป่าที่ได้ประกาศกำหนดโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ หรือโดยออกเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๗ (แล้วแต่กรณี)

"**มาตรา ๗** การกำหนดป่าใดให้เป็น**ป่าคุ้มครอง** ให้ออกเป็น**พระราชกฤษฎีกา**และประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แนวเขตนี้จะถือเอาสิ่งซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติหรือที่จัดทำขึ้นไว้ก็ได้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาไปประกาศ ณ

ก. ศาลากลางจังหวัด

ข. ที่ว่าการอำเภอในท้องที่

ค. ที่ทำการกำนันในท้องที่ กับที่สาธารณสถาน และที่ชุมชนแห่งตำบลที่ป่าคุ้มครองนั้นต้องอยู่"

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ รัฐบาลมีนโยบายที่จะรีบดำเนินการคุ้มครองและสงวนป่าในท้องที่จังหวัดต่างๆ ให้เสร็จสิ้นไปโดยด่วน และพิจารณาเห็นว่าการกำหนดป่าใดให้เป็นป่าคุ้มครองซึ่งออกเป็นพระราชกฤษฎีกายังไม่เป็นการรวดเร็วทันเหตุการณ์ สมควรให้ดำเนินการเปลี่ยนการออกกฎกระทรวง เพื่อให้การกำหนดป่าคุ้มครองรวดเร็วขึ้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า โดยตราพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้ยกเลิกความในมารตา ๗ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"**มาตรา ๗** การกำหนดป่าใดให้เป็น**ป่าคุ้มครอง** ให้ออกเป็นกฎกระทรวงโดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตติดไว้ท้ายกฎกระทรวงนั้นด้วย แนวเขตนี้จะถือเอาสิ่งซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติ หรือที่จัดทำขึ้นไว้ก็ได้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไปประกาศไว้ณ

ก. ศาลากลางจังหวัด

---

[๒] ที่มา : วนิดา พรไพบูลย์ คำอธิบายกฎหมาย ที่ดินป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดิน และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ๕๑๒ หน้า ISBN 978-974-592-993-7 พิมพ์ครั้งที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ สำนักพิมพ์อินเตอร์บุ๊คส์

ข. ที่ว่าการอำเภอในท้องที่

ค. ที่ทำการกำนันในท้องที่ กับที่สาธารณะสถาน และที่ชุมชนแห่งตำบลท้องที่ป่าคุ้มครองนั้นตั้งอยู่”

เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ โดยในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้ยกเลิก

๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑

๒. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๖

๓. พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๙๗

และได้กำหนดในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ให้ป่าคุ้มครองเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังนั้น ปัจจุบันนี้จึงไม่มีป่าคุ้มครอง แต่มีเพียงประวัติหรือข้อเท็จจริงว่าบางพื้นที่ซึ่งปัจจุบันเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบางแห่ง ฯลฯ (แล้วแต่กรณี) เคยเป็นป่าคุ้มครองมาก่อนเท่านั้น

เมื่อมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ รับรองสถานะป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การที่มิได้ออกกฎกระทรวงให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติภายใน ๕ ปี ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๖ มิได้มีผลกระทบต่อสถานะความเป็นป่าสงวนแห่งชาติแต่อย่างใดเพราะในบทเฉพาะกาลเองก็มิได้บัญญัติให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อมิได้ออกกฎกระทรวงภายในระยะเวลา ๕ ปี ระยะเวลาดังกล่าวนี้จึงเป็นเพียงกำหนดเวลาเพื่อเร่งรัดให้มีการดำเนินการสำรวจและกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ให้เหมาะสมเท่านั้นถ้ากฎหมายจะกำหนดบังคับให้กระทำการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็ต้องบัญญัติไว้ด้วยว่าถ้าไม่กระทำการให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้จะมีผลอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๖ ดังนั้นป่าคุ้มครอง (เดิม) ซึ่งมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๓๖ แล้ว แม้จะมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่ภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใช้บังคับ ก็ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ต่อไป

๒. ป่าสงวน (ไม่มีคำว่า “แห่งชาติ”) เป็นป่าที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นป่าสงวนโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ หรือโดยออกเป็นกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๗ (แล้วแต่กรณี)

“**มาตรา ๑๐** เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรจะกำหนดป่าแห่งใดให้เป็น**ป่าสงวน**ตลอดถึงการเพิกถอนป่าสงวนนั้น ให้นำมาตรา ๕, ๖, ๗ และ ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่การกำหนดแนวเขตป่าสงวนนั้นให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโดยชัดแจ้งต่อท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วยทุกราย และให้มีหลักเขตกับป้ายหรือเครื่องหมายแสดงไว้โดยรอบบริเวณป่าสงวนนั้น เพื่อให้ประชาชนเห็นได้โดยชัดแจ้งตามสมควร”

เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ รัฐบาลมีนโยบายที่จะรับดำเนินการคุ้มครองและสงวนป่าในท้องที่จังหวัดต่างๆ ให้เสร็จไปโดยด่วน และพิจารณาเห็นว่าการกำหนดป่าใดให้เป็นป่าสงวนซึ่งออกเป็นพระราชกฤษฎีกายังไม่เป็นการรวดเร็วทันเหตุการณ์สมควรให้ดำเนินการเปลี่ยนเป็นการออกกฎกระทรวง เพื่อให้กำหนดป่าสงวนรวดเร็วขึ้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสวนป่าโยตราพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๐ การกำหนดป่าใดให้เป็นป่าสงวน ตลอดถึงการเพิกถอนป่าสงวนนั้นให้นำมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่การกำหนดแนวเขตป่าสงวนนั้นให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโดยชัดแจ้งต่อท้ายกฎกระทรวงด้วยทุกราย และให้มีหลักเขตกับป้ายหรือเครื่องหมายแสดงไว้โดยรอบบริเวณป่าสงวนนั้นเพื่อให้ประชาชนเห็นได้โดยชัดแจ้งตามสมควร"

ตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีผลใช้บังคับ ทำให้บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวน (ไม่มีคำว่า "แห่งชาติ") อยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่ามีผลเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้"

ปัจจุบันไม่มีป่าสงวนแล้ว แต่มีเพียงประวัติหรือข้อเท็จจริงว่า บางพื้นที่ซึ่งปัจจุบันเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯลฯ (แล้วแต่กรณี) เคยเป็นป่าสงวนมาก่อนเท่านั้น

๓. ป่าจำแนก หมายถึงพื้นที่ที่กำหนดไว้เป็นป่าไม้ ซึ่งกระทรวง ทบวง และกรมต่างๆที่เกี่ยวข้องได้ประสานงานกันจัดทำตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๐๓และตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่องแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (ฉบับที่ ๑) (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม๗๗ลงวันที่๒๐ตุลาคม ๒๕๐๓) แล้วนำเสนอคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดในท้องที่ ๖๐ จังหวัด(ยกเว้น ๑๑ จังหวัดที่ไม่มีพื้นที่ป่าไม้ คือ จังหวัดสิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี พระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม และจังหวัดนครปฐม) โดยได้พิจารณาหมายเลขเขตพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นที่เห็นสมควรรักษาไว้เป็นเขตป่าไม้ลงในแผนที่มาตราส่วน ๑:๑,๐๐๐,๐๐๐ เรียกว่า ขีดเขตป่าลงในแผนที่โดยประมาณ แล้วเสนอคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ ในที่สุดคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ (เป็นข้อเสนอของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน) ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการว่า "บริเวณป่าที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดเห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวน ป่าคุ้มครอง เป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวร หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์ต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตรและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป ป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น ให้จังหวัดและอำเภอ

ท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนตามโครงการ และระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๐๒" และ "คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติให้จังหวัดต่างๆ ประกาศเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครอง และป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรมเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นๆ ที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดดำเนินการกำหนดเขตเสร็จไปในท้องที่ ๖๐ จังหวัด โดยประมาณ" ป่าที่กำหนดไว้เป็นป่าไม้ดังกล่าวข้างต้นเรียกว่า "ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔"เป็นภาษาราชการ ซึ่งเป็นการเรียกที่ถูกต้อง ส่วนป่าจำแนกหรือป่าไม้ชั่วคราวมีความหมายเหมือนกับป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔แต่ไม่เป็นภาษาทางราชการ

ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ฯ แล้วจะมีการสำรวจหาข้อมูลเกี่ยวกับดิน สภาพป่า การถือครอง การใช้ประโยชน์ในที่ดินป่านั้นๆ นำเสนอคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นขั้นต้น แล้วผ่านไปยังคณะเจ้าหน้าที่วิชาการฯ คณะอนุกรรมการอำนวยการจำแนกที่ดิน คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน และคณะรัฐมนตรี ตามลำดับ เพื่อพิจารณาว่าพื้นที่ส่วนใดที่จะรักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือส่วนที่จะจำแนกเป็นที่จัดสรรเพื่อเกษตรกรรม เพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นๆ คณะรัฐมนตรีก็จะลงมติอนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอตามยุคสมัย โดยคณะรัฐมนตรีจะยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ให้ถือมติคณะรัฐมนตรีใหม่แทนต่อไป คือ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดพื้นที่ไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติซึ่งเรียกว่า "ป่าไม้ถาวรของชาติ" และพื้นที่บางส่วนได้จำแนกออกเป็นที่จัดสรรเพื่อทำกินของราษฎร หรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่นๆ ก็ให้กันพื้นที่นั้นๆ ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี

๔. ป่าไม้ถาวร ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงว่าให้เป็นป่าอีกประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากป่าที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น แต่ "ป่าไม้ถาวร" นี้เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ที่ได้มติเห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย ที่เสนอขออนุมัติให้มีการจำแนกประเภทที่ดินในเขตจังหวัดต่างๆ โดยได้จำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. ที่ดินที่เป็นเขตป่าที่จะทำการสงวนคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป (ป่าไม้ถาวร) และ

๒. ที่ดินบริเวณใดที่จะไม่สงวนไว้เป็นป่าก็กำหนดให้เป็นเขตที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น

กระทรวงมหาดไทยได้รายงานผลดำเนินการของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๙๙๑๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๐๔ ว่า

๑. เขตป่าสงวนคุ้มครอง ในท้องที่ ๖๐ จังหวัด ประมาณ ๑,๓๐๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๒๗๙,๖๘๙.๗๖ ตารางกิโลเมตร คิดเป็นเนื้อที่ป่าประมาณร้อยละ ๕๔.๖๓ ของเนื้อที่ประเทศไทย

๒. ป่าที่สมควรจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นประมาณ ๕๑,๑๙๖.๓๒ ตารางกิโลเมตร

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้นำข้อเสนอของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๗๙๐๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ คือ

๑. ขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จังหวัดประกาศเขตป่าที่สงวนคุ้มครองและป่าที่จะเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่คณะอนุกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดดำเนินการกำหนดเขตเสร็จไปในท้องที่ ๖๐ จังหวัด (เว้น ๑๐ จังหวัดภาคกลางที่ไม่มีเขตป่าไม้) โดยประมาณตามแผนที่ให้ราษฎรและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบทั่วกัน

๒. ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการว่า บริเวณป่าที่เห็นสมควรกำหนดเป็นป่าสงวนคุ้มครองดังกล่าวในข้อ ๑. เป็นป่าที่จะรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะเข้าไปใช้ประโยชน์ จะต้องทำความตกลงกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป

๓. ป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามที่กล่าวในข้อ ๑. นั้น ให้จังหวัดและอำเภอท้องที่ดำเนินการจัดสรรให้ประชาชนตามโครงการและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติโดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๐๒

๔. ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียดซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ Survey for Use Classification ให้เป็นไปตามหลักวิชาการเป็นพิเศษเพราะโครงการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่ง จะเป็นประโยชน์แก่การวางโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติให้เป็นผลดียิ่งๆ ขึ้นไปในภายหน้า

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ลงมติเห็นชอบและให้ดำเนินการได้ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ว่า เมื่อคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินได้ประมวลผลและจำแนกประเภทที่ดินโดยกำหนดพื้นที่ป่าไม้ที่เห็นสมควรสงวนคุ้มครองโดยแน่นอนเสร็จในจังหวัดใดแล้ว ขอให้เขตพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ สำหรับท้องที่จังหวัดนั้นเป็นอันยกเลิก เพราะได้สำรวจเสร็จแล้ว และให้ถือเขตพื้นที่ป่าไม้ตามที่คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินได้จำแนกไว้ ส่วนที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวให้ถือเป็นเขตที่ดินจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย

ป่าไม้ถาวรเกิดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี การยกเลิกเขตป่าไม้ถาวรจึงต้องทำโดยมติคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน

๕. ป่าเตรียมการ หมายถึงป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ หรือป่าไม้ถาวรของชาติ ซึ่งอยู่ระหว่างที่กรมป่าไม้ดำเนินการขอกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคำว่าป่าจำแนก ป่าไม้ถาวร ป่าไม้ถาวรของชาติและป่าเตรียมการ จึงมีความหมายเหมือนกัน

ป่าจำแนก ป่าไม้ถาวร ป่าไม้ถาวรของชาติ ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ป่าเตรียมการมีความเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่าที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งป่าแต่ละประเภทนั้น แม้ว่าจะยังมิได้กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ก็ตาม ประชาชนก็ไม่อาจเข้าครอบครองหรือมีสิทธิในที่ดินได้เพราะต้องห้ามตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด ก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ กังกล่าว ย่อมมีความผิดตามมาตรา ๗๒ ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๒

การที่คณะรัฐทนตรีได้มีมติกำหนดให้พื้นที่ “ป่า” ใดเป็นเขตป่าไม้ถาวรนั้นก็เพื่อต้องการสงวนและคุ้มครองไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรสืบไป ดังนั้นแม้ว่าต่อมาพื้นที่นั้นได้มีกฎหมายกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วพื้นที่ในส่วนนั้นก็ยังคงอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง แม้จะได้มีการออกฎกระทรวงเพิกถอนสภาพป่าสงวนแหง่ชาติ หรือพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นไม่ส่าทั้งหมดหรือบางส่วน พื้นที่ในส่วนที่ถูกเพิกถอนนั้นยังมีสภาพป่าไม้ถาวรอยู่ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติจะมีมติเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรให้เป็นอย่างอื่น

๖. ป่าสงวนแห่งชาติ คือ ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ดังนี้

๑. ป่าที่เป็นป่าสงวน (ไม่มีคำว่า “แห่งชาติ”) อยู่แล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ มีผลเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (โปรดดูคำอธิบาย “ป่าสงวน” ประกอบด้วย)

๒. ป่าที่เป็นป่าคุ้มครองแล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแหงชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๓๖ (โปรดดูอธิบาย “ป่าคุ้มครอง” ประกอบด้วย)

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงกำหนดป่า เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖ วรรคสอง) ป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติอาจเป็นพื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติหรือไม่ก็ได้ ในหลักการหรือแนวทางปฏิบัติในการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติจะกำหนดป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ที่ได้ไปทำการสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาพ

ป่าและชนิดไม้พบว่าได้มีพื้นที่ป่าหนึ่งป่าใดหรือบางส่วนยังมีสภาพป่าที่สมบูรณ์และมีไม้มีค่าขึ้นอยู่มาก แม้ว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่นอกเขตป่าที่คณะรัฐมนตรีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติก็ตาม กรมป่าไม้ถาวรของชาติก็ตามกรมป่าไม้ก็อาจกำหนดพื้นที่ป่านั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ อย่างไรก็ตามการออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงนั้นด้วย

ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งในทางปฏิบัติมีการดำเนินการดังนี้

๑. หลักเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งอาจทำด้วยไม้แก่นหรือเสาคอนกรีตเสริมเหล็กฝังเป็นระยะตามแนวป่าสงวนแห่งชาติ

๒. ติดป้ายซึ่งมีคำว่า “ป่าสงวนแห่งชาติ” ไว้ตามต้นไม้ที่มีอยู่ตามเขตป่าสงวนแห่งชาติ

๓. มีการถากต้นไม้แล้วประทับตราครุฑไว้ เพื่อแสดงให้ประชาชนทั่วไปเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

เมื่อออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วกรมป่าไม้ต้องรีบคัดสำเนากฎกระทรวงพร้อมแผนที่ท้ายกฎกระทรวงส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่เพื่อสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการอำเภอท้องที่ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้นด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๖๔/๒๕๑๕ การออกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินอกจากประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามปกติแล้ว ยังต้องปิดสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ที่ทำการอำเภอ กิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันและที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้นด้วย มิฉะนั้นความสมบูรณ์ของกฎหมายจะไม่มี

ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ก่อสร้างแผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือเป็นการทำไม้หวงห้าม หรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีบทบัญญัติเรื่องการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ การอนุญาตให้บุคคลเข้าไปทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยหลายประการ คือ การอนุญาตเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกำหมายว่าด้วยแร่ การอนุญาตเพื่อการระเบิด ย่อย เก็บ ซึ่งหิน กรวด ทราย ลูกรัง หรือดิน การอนุญาตเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพเกษตรกรรมประเภทพืช ผักผลไม้และเลี้ยงสัตว์ การอนุญาตเพื่อจัดสวนรุกชติ หรือวนอุทยาน การอนุญาตเพื่อการเพาะเลี้ยงหรือขยายพันธุ์สัตว์ป่า การอนุญาตเพื่อจักอุทยานสัตว์ป่า การอนุญาตเพื่อสร้างวัด หรือสำนักสงฆ์หรือสำนักปฏิบัติธรรม การอนุญาตให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อวัตถุประสงค์หนึ่งวัตถุประสงค์ใด และการอนุญาตเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ นอกจากนั้นก็มีการประกาศกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมให้เป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ แล้วอนุญาตให้บุคคลซึ่งเข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว เพื่อทำประโยชน์และอยู่อาศัยต่อไปได้ โดยออกหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงสงวนแห่งชาติ (สทก.) ให้แก่บุคคลผู้นั้นไว้เป็นหลักฐานและมีการอนุญาตให้บุคคลทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า หรือไม่ยืนต้น ในเขตป่าเสื่อมโทรมได้ด้วย

๗. ป่าสงวนแห่งชาติพิเศษ

สำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดอยสุเทพ จังหวัดเชียงใหม่ (เพียงป่าเดียวเท่านั้น) กรมป่าไม้ได้เสนอขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้เป็น "ป่าสงวนแห่งชาติพิเศษ" เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาราชการด้านป่าไม้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาประวัติความเป็นมาและความสำคัญของป่าดอยสุเทพ ตลอดจนความรู้สึกในด้านจิตใจของประชาชน โดยเห็นว่าป่าดอยสุเทพเป็นสถานที่ที่ราษฎรถือว่าเป็นสถานที่คู่บ้านคู่เมือง เป็นปูชนียสถาน เป็นที่ตั้งของพระตำหนักภูพิงค์ราชนิเวศน์ ซึ่งเป็นที่ประทับและรับรองแขกผู้มีเกียรติชาวต่างประเทศของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีความสวยงามตามธรรมชาติ ซึ่งไม่มีสถานที่แห่งใดตั้งอยู่ใกล้เมืองในลักษณะนี้อีกแล้วทั่วราชอาณาจักรจึงขอกำหนดให้เป็น **"ป่าสงวนแห่งชาติ พิเศษ"** ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๑๐ ให้ป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยสุเทพเป็น **"ป่าสงวนแห่งชาติ พิเศษ"** โดยมีเงื่อนไขแตกต่างจากป่าสงวนแห่งชาติธรรมดาทั่วไปดังนี้

๑. ห้ามมิให้อนุญาตให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ใดๆ ในป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดอยสุเทพ ยกเว้นเฉพาะในกรณีต่อไปนี้

ก. ผู้อยู่อาศัยเดิมให้อยู่ต่อไปจนชั่วชีวิตของผู้นั้นเท่านั้น

ข. สำหรับผู้ที่ได้ปลูกพืชผลอาสินอยู่เดิมก็ผ่อนผันให้อยู่ต่อไปจนชั่วชีวิต ทั้งนี้ให้มีเงื่อนไขประกอบใบอนุญาตให้รัดกุม

ค. สำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการใดๆ เพื่อรับประโยชน์จากป่าสงวนแห่งชาติ เช่น การระเบิดหิน หรือขุดแร่ก็ให้ประกอบกิจการนั้นต่อไปได้จนกว่าจะหมดอายุใบอนุญาต

๒. เพื่อเป็นการรักษาต้นน้ำลำธาร ปูชนียสถาน และพระราชฐาน ฯลฯ ตลอดจนทิวทัศน์ธรรมชาติอันสวยงาม ให้กำหนดหลักการไว้เป็นกรณีพิเศษว่า บริเวณตอนใดกำหนดมิให้มีสิ่งปลูกสร้างหรือโครงการเพื่อการใดให้เป็นการแน่นอนไว้ด้วย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๕ และวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ได้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ (Zoning) ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุเพื่อแบ่งขอบเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติร่วมกัน เป็นการลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและข้อขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอีกทางด้านหนึ่ง โดยแบ่งพื้นที่เป็น ๓ ลักษณะ คือ ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร

๘. ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม หมายถึง ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพป่าสมบูรณ์ หรือมีศักยภาพเหมาะสมต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมป่าลักษณะนี้ได้แก่

๑. ป่าที่มีสภาพสมบูรณ์ ตลอดจนป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์

๒. ป่าที่มีความเหมาะสมต่อการสงวนไว้เพื่อเป็นสถานที่ศึกษาวิจัย

๓. ป่าที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออยู่อาศัยตามแนวชายแดน

๔. ป่าที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่น

๕. ป่าซึ่งเป็นเขตที่ตั้งแหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘

๖. ป่าซึ่งกำหนดเป็นโบราณสถาน โบราณวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

๙. ป่าเพื่อเศรษฐกิจ

ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หมายถึง ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดไว้เพื่อผลิตไม้และของป่ารวมถึงพื้นที่เศรษฐกิจตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่เพื่อการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างทรัพยากรป่าไม้กับทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรแร่ และทรัพยากรพลังงานเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ ตลอดทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์

๑๐. ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร

เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแห่งชาติที่มีสมรรถนะที่ดินเหมาะสมต่อการเกษตรหรือมีศักยภาพสูงในการพัฒนาด้านการเกษตร ตามผลการจำแนกสมรรถนะที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน รัฐสามารถพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะจำแนกให้เป็นเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ พื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่

๑. พื้นที่ที่มีสมรรถนะของดินเหมาะสมต่อการเกษตร

๒. พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน

ในวงการป่าไม่มีการใช้คำที่เรียกพื้นที่ป่าไม้เป็นการรวมๆ กันอยู่ก็คือ คำว่า “พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี” ซึ่งหมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้จำแนก (ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๕ และวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕) เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (เพิ่มเติม) และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติพื้นที่ลักษณะนี้ได้แก่

๑. พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ ที่ได้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

๓. พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ ตามผลการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี

๔. พื้นที่อนุรักษ์ป่าชายเลนตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี

๑๑. อุทยานแห่งชาติ คือ บริเวณที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจซึ่งรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน

การกำหนดอุทยานแห่งชาติ กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดอุทยานแห่งชาติแนบท้ายพระรากฤษฎีกานั้นด้วย และที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ภายในเขต

อุทยาน กฎหมายบัญญัติห้ามไว้หลายประการ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองที่ดินรวมไปจนตลอดถึงก่นสร้าง แผ้วถาง หรือเยผาป่า เก็บหานำออกไปทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ยางไม้ น้ำมันสน กล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั่ง ถ่านไม้ เปลือกไม้มูลค้างคาว แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น นำสัตว์ออกไปหรือทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้ นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป ปิดประกาศหรือโฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่างๆ ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิดหรือจุดดอกไม้เพลิง

๑๒. เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า คือ บริเวณที่ดินซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ากระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตบริเวณที่กำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ในบริเวณที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วผู้ใดจะเข้าไปล่าสัตว์ป่าในเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่านั้นไม่ได้ ไม่ว่าสัตว์ป่าชนิดนั้นเป็นสัตว์ป่าสงวน หรือสัตว์ป่าคุ้มครองหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือห้ามล่าสัตว์ป่าทุกชนิดโดยเด็ดขาด และห้ามเก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า เว้นแต่การกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการโดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (ในปัจจุบัน) หรืออธิบดีกรมป่าไม้ (ก่อนการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ นอกจากนั้นภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ายังห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัดโค่น แผ้วถางเผา ทำลายต้นไม้หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้า ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น หรือเหือดแห้งเป็นพิเศษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่อีกด้วย

๑๓. เขตห้ามล่าสัตว์ป่า คือ บริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ในปัจจุบัน) หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ก่อนการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใด การประกาศกำหนดเขตหวงห้ามล่าสัตว์ป่ากระทำโดยประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (แล้วแต่การประกาศในช่วงเวลาที่กระทรวงดังกล่าวกระทรวงใดมีภารกิจหน้าที่ในเรื่องนี้) โดยมีบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทที่ห้ามล่า เก็บ หรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่านั้นและมีแผนที่แสดงเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแนบท้ายประกาศดังกล่าวด้วย

ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้นตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ห้ามมิให้ล่าสัตว์ป่าตามบัญชีรายชื่อสัตว์ป่า ชนิด หรือประเภทที่ห้ามล่า เก็บ หรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า ซึ่งห้ามมิให้ล่านั้น และยังห้ามมิให้ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม่ หรือพฤกษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้งเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช(ในปัจจุบัน) หรืออธิบดีกรมป่าไม้ (ก่อนการปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕) หรืออธิบดีดังกล่าวได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราวๆ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

๑๔. วนอุทยาน (Forest Parks) เป็นพื้นที่ที่มีทิวทัศน์ธรรมชาติสวยงาม เช่น น้ำตกหาดทราย ซึ่งได้มีการปรับปรุงตกแต่งสถานที่เหล่านี้ให้เหมาะสมเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน อำนวยความสะดวก จัดให้มีถนนและทางเดินเท้า ตลอดจนโต๊ะม้านั่งรับประทานอาหาร เป็นสถานที่ซึ่งไม่อยู่ห่างไกลจากที่ชุมชนมานัก สะดวกแก่การไปมาและเที่ยวพักผ่อน

๑๕. สวนพฤกษศาสตร์ (Botanical Garden) เป็นสวนที่สร้างขึ้นเพื่อรวบรวมพันธุ์ไม้ทุกชนิดไว้ เป็นสถานที่สำหรับการศึกษาทางพฤกษศาสตร์โดยเฉพาะ แต่ก็ใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจได้ด้วย ในสวนพฤกษศาสตร์มีการปลูกพันธุ์ไม้ในประเทศ และพันธุ์ไม้ต่างประเทศไว้โดยแยกเป็นหมวดหมู่ และเป็นตระกูลตามลำดับของชนิดไม้นั้นๆ เพื่อให้บุคคลที่สนใจหรือต้องการศึกษาหาความรู้ในทางพฤกษศาสตร์ได้รับความรู้และทราบว่าพันธุ์ไม้ชนิดใดอยู่ในตระกูลใดและชนิดพันธุ์ใด

๑๖. สวนรุกขชาติ (Arboretum) เป็นสวนเล็กๆ มีพื้นที่น้อยกว่าสวนพฤกษศาสตร์สร้างขึ้นเพื่อรวบรวมพันธุ์ไม้ต่างๆ ไว้ โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่มีค่าในทางเศรษฐกิจ และไม้ดอกซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นแต่มิได้ปลูกเป็นหมวดหมู่เหมือนอย่างในสวนพฤกษศาสตร์ หากแต่มีชื่อพันธุ์ไม้ติดไว้ว่าเป็นพันธุ์ไม้อะไร โดยมีการทำถนนและทางเดินเพื่อเข้าชมจุดมุ่งหมายเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจโดยเฉพาะ และพร้อมกันนั้นเพื่อให้ผู้เข้าไปพักผ่อนหรือเข้าชมได้รับความรู้เกี่ยวกับพันธุ์ไม้ในสวนรุกขชาติไปด้วย

วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งหรือคุ้มครองไว้โดยเฉพาะ เหมือนอย่างเช่น อุทยานแห่งชาติที่มีพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติให้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาและมีพระราชบัญญัติที่คุ้มครองอุทยานแห่งชาติไว้โดยเฉพาะ การจัดตั้งวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์และสวนรุกขชาติในปัจจุบันจึงเป็นการจัดตั้งขึ้นในทางวิชาการ ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (กรณีที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป่าไม้โดยทั่วๆ ไป เช่น การเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดิน ก่นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือตัดโค่นต้นไม้ในเขตวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ ย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แล้วแต่กรณีในปัจจุบันยังมีการเรียกชื่ออุทยานแห่งชาติและวนอุทยานผิดๆ กันอยู่เสทอ แม้กระทั่งสื่อมวลชนหรือหนังสือพิมพ์ก็ยังมีการลงข่าวกันผิดๆ เช่น อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ลงข่าวเป็นวนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ ลงข่าวเป็นวนอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ ฯลฯ

๑๗. ป่าเสื่อมโทรม (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๒) มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาดังนี้

(๑) เป็นป่าไม้ที่มีไม้มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อย และป่านั้นยากที่จะกลับมาฟื้นคืนดีได้ตามธรรมชาติ โดยมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่สูง ๑๓๐ ซม. ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ ๘ ต้น หรือมีไม้ขนาดความโตเกิน ๑๐๐ ซม. ขึ้นไป ขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ ๒ ต้น

(๒) การสำรวจพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นให้ดำเนินการดังนี้

(๒.๑) ในกรณีพื้นที่ที่ขออนุญาตมีเนื้อที่มากกว่า ๕๐๐ ไร่ ควรมีการตรวจสอบโดยภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียม มาตราส่วนที่เหมาะสมซึ่งสามารถตรวจสอบได้ที่ถ่ายใหม่ที่สุด เพื่อประเมินดูสภาพป่าโดยทั่วไป หากพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์ให้กันออก

(๒.๒) ให้สำรวจโดยวิธีทำแปลงตัวอย่างแบบ Line Plot ให้กระจายทั่วพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของพื้นที่ เพื่อหาปริมาณของไม้ขนาดต่างๆ ในการประเมินไม่ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าผืนใหญ่ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ควรใช้ค่าเฉลี่ยต่อพื้นที่ป่าในแต่ละแปลงที่สำรวจ

(๓) ในกรณีที่ป่านั้นต้องอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำลำธารชั้นที่ ๑A ชั้นที่ ๑B และชั้นที่ ๒ แม้จะมีต้นไม้น้อยเพียงใดก็ตาม ก็มิให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรม

๑๘. ป่าชุมชน ขณะนี้ยังไม่มีคำนิยามตามกฎหมาย เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนออกมาใช้บังคับ จากกคำอธิบายในหนังสือเรื่อง การบริการจัดการป่าชุมชนในประเทศไทย โดยส่วนส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้ หน้า ๒๐-๒๒ อธิบายว่า

ป่าชุมชน หมายถึง ที่ดิน และ/หรือ ที่ดินป่าไม้ ที่ชุมชนได้ดำเนินการหรือได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ดำเนินการร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ จัดกิจการงานด้านป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ และแผนงานที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจสอดคล้องกับความเชื่อและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นนั้นด้วย การจัดการหรือการดำเนินการดังกล่าวก็เพื่อการอนุรักษ์ และให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

องค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญของป่าชุมชนอย่างน้อยมี ๓ ประการคือ

๑. มีพื้นที่สำหรับให้ชุมชนจัดการ หรือได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ร่วมจัดการในกิจกรรมด้านป่าไม้เพื่อประโยชน์ของชุมชน

๒. มีชุมชนเข้าไปจัดการ หรือร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่จัดการอย่างต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ของชุมชน

๓. มีการรับประโยชน์จากป่า สนองความต้องการของชุมชนตามหลักการของความยั่งยืน ซึ่งอาจสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนนั้นๆ ด้วย

ผู้เขียน มีความเห็นว่า ป่าชุมชนที่ราษฎรได้จัดตั้งในเขตป่าไม้ยังคงอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และ/หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (แล้วแต่กรณีพื้นที่ที่จัดตั้งป่าชุมชนอยู่ในพื้นที่ป่าประเภทใด) เว้นแต่จะมีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนบัญญัติไว้เฉพาะเป็นอย่างอื่น

ที่มา: วนิดา พรไพบูลย์ คำอธิบายกฎหมายที่ดิน ป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดิน และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ๕๑๒ หน้า ISBN 978-974-592-993-7 พิมพ์ครั้งที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ สำนักพิมพ์อินเตอร์บุคส์

ความรู้เรื่องป่าชายเลน

ป่าชายเลน (Mangrove forest) คือ ระบบนิเวศที่ประกอบไปด้วยพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ หลายชนิด ดำรงชีวิตร่วมกันในสภาพแวดล้อมที่เป็นดินเลน น้ำกร่อย และมีน้ำทะเลท่วมถึงอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นจึงพบป่าชายเลนปรากฏอยู่ทั่วไปตามบริเวณที่เป็นชายฝั่งทะเล ปากแม่น้ำ ทะเลสาบ และ รอบเกาะแก่งต่างๆ ในพื้นที่ชายฝั่งทะเล พันธุ์ไม้ที่มีมากและมีบทบาทสำคัญที่สุดในป่าชายเลน คือ ไม้โกงกาง ป่าชายเลนจึงมีชื่อเรียกอีกอย่างว่า ป่าโกงกาง ความสำคัญและประโยชน์ของป่าชายเลน ป่าชายเลนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของชายฝั่งทะเลและนับเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า มหาศาลทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๒๐ อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติ โดยในการประชุมของคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๕/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๒๑ ที่ประชุมได้มีมติเสนอรายงานการประเมินผลกระทบที่มีต่อสภาพแวดล้อมของป่าชายเลนให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๑ เห็นชอบตามข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการป้องกันและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติชายเลน ในการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ที่ประชุมได้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๒๓ เห็นชอบตามหลักการ คือ

๑. ให้มีมาตรการตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศของบริเวณป่าชายเลนแห่งนั้นก่อนที่จะมีการดำเนินการตามโครงการ
๒. มิให้มีการถอนสภาพป่าบริเวณที่จัดทำโครงการ เพียงแต่อนุญาตให้ใช้พื้นที่บริเวณนั้นตามโครงการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น
๓. มิให้มีการออก ส.ค.๑ น.ส.๓ โฉนด หรือเอกสารสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่ราษฎรที่เข้ามาอยู่อาศัยในบริเวณนั้น
๔. เจ้าของโครงการพัฒนาจะต้องทำการประเมินผลกระทบตามที่คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติกำหนด

ในการประชุมของคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๒๕ ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรอนุโลมผ่อนผันไม่นำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๒๓ ข้อ ๒ มาใช้บังคับกรณีส่วนราชการ เนื่องจากขัดกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๒๔ ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าไปใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ อนุมัติเห็นชอบตามการผ่อนผัน

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ เห็นชอบเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีป่าไม้ร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจร้อยละ ๒๕ และป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ร้อยละ ๑๕

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๗ เห็นชอบเกี่ยวกับข้อเสนอแนะจากการสัมมนาระบบนิเวศวิทยาป่าชายเลนครั้งที่ ๔ ให้กระทรวงเกษตรละสหกรณ์กำหนดเขตการใช้พื้นที่ป่าชายเลนให้แน่นอน และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนเป็น ๓ เขต คือ

(๑) เขตอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใดๆ นอกจากปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์

(๒) เขตเศรษฐกิจ ก. หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการด้านป่าไม้เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้

(๓) เขตเศรษฐกิจ ข. หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านอื่นๆได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

ในปี พ.ศ.๒๕๓๑ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สั่งการให้กรมป่าไม้ดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น

(๑) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ เป็นพื้นที่ป่าซึ่งมีสภาพสมบูรณ์โดยต้องกำหนดแนวเขตให้ชัดเจนและห้ามผู้ใดเข้าทำประโยชน์โดยเด็ดขาด

(๒) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ เป็นพื้นที่ป่าที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เอกชนขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยห้ามตัดไม้ใหญ่อย่างเด็ดขาด

(๓) พื้นที่ป่าที่เหมาะสมกับการเกษตร เป็นพื้นที่ป่าซึ่งเสื่อมโทรมสำหรับมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำไปจัดสรรเป็นที่ทำกินของประชาชน

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ โดยให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติรับมาตรการเด็ดขาดที่จะสามารถหยุดยั้งการทำลายป่าไม้ชายเลนของประเทศให้ได้ตามความเห็นของสำนักงบประมาณไปพิจารณา เพื่อให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม และให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการ สั่งการไปยังจังหวัดที่เกี่ยวข้องให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าไม้ชายเลนและระงับการพิจารณาขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของทางราชการ

คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้ประชุมพิจารณาและมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๕ เห็นควรแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ข้อ ๓. (ข้อ ๓.๒.๔ (๓)) ให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด ยกเว้นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อยู่แล้วให้ดำเนินการต่อไปจนสิ้นสุดอายุการอนุญาต และกรณีที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ให้มีการผ่อนผันอนุญาตให้เข้าประโยชน์ โดยกำหนดวันสิ้นสุดในหนังสืออนุญาตไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๗ โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการสั่งการไปยังจังหวัดที่เกี่ยวข้องให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกในเขตป่าไม้ชายเลนให้เสนอเรื่องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนภาคตะวันออก โดยยึดถือมาตรการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. ข. เป็นบรรทัดฐานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ คือ

(๑) พื้นที่ใดที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตเศรษฐกิจ ก. แต่มิได้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หากเห็นสมควรประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติก็ให้ดำเนินการ

(๒) ในเขตเศรษฐกิจ ก. หรือ ข. ที่ได้รับการผ่อนผัน หากราษฎรรายใดไม่ยอมทำการขออนุญาตใช้ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยอ้างกรรมสิทธิ์นั้น หากเห็นว่าหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่มีนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเคร่งครัดเป็นรายๆไป

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ให้จังหวัดดำเนินการจัดตั้ง คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน อัยการจังหวัด ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด นายอำเภอท้องที่ ประมงจังหวัด เป็นกรรมการ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขอออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้ระงับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด

คณะรัฐมนตรีมีติเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกออกเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ พื้นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ให้กรมป่าไม้กันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และฟื้นฟู มารวมเป็นพ้นที่เขตอนุรักษ์ทั้งหมด เว้นแต่บริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในกรณีต่างๆ ทั้งนี้ให้กรมป่าไม้จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตอนุรักษ์ให้ชัดเจน รวมทั้งแสดงแนวเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้ราษฎรเข้าอาศัยทำกินเพื่อจัดเป็นเขตกันชน โดยในพื้นที่เขตอนุรักษ์ห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเปิดโอกาสให้ป่าชายเลนได้ฟื้นตัวคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งการกำหนดพื้นที่เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงวิทยาศาสตร์แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่อย่างใด และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบตามผลการพิจารณาทบทวนกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ตามมตินโยบายป่าไม้แห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรีใดขัดหรือแย้งกับมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีนี้แทน และในการการออกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าชายเลนฉบับใหม่ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีนี้เป็นหลัก

ภาคผนวก จ
บันทึกข้อตกลงระหว่าง
กรมที่ดินและกรมป่าไม้
ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน
หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ.๒๕๓๔

บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์
เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้
พ.ศ. ๒๕๓๔

ตามที่กรมที่ดินและกรมป่าไม้กำหนดข้อตกลงร่วมกัน ว่าด้วยการพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๒๔ ไว้แล้วนั้น บัดนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๑๓ เห็นชอบกับแนวทางดำเนินการขีดแนวเขตป่าไม้ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ และให้กรมพัฒนาที่ดินมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและลงนามรับรองการขีดแนวเขตป่าไม้ถาวรด้วย ประกอบกับมีเรื่องอื่นๆ ในบันทึกข้อตกลงดังกล่าว ควรมีการปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงให้ยกเลิกบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ และให้ใช้ข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ แทน ตั้งแต่วันที่ ๑ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในข้อตกลงนี้

"เขตป่าไม้" หมายความว่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน และให้หมายความร่วมถึงเขตป่าไม้ถาวร (ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ) ด้วย

"เขตป่า" หมายความว่า เขตป่าไม้ตามบันทึกข้อตกลงนี้ ยกเว้นเขต ป่าไม้ถาวร (ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ)

"ระวาง" หมายความว่า ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ และให้รวมถึงระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ในราชการกรมที่ดินด้วย

ข้อ ๒ การตรวจสอบและการลงที่หมายหรือการถ่ายทอดแนวเขตป่าในแผนที่ระวางที่ใช้ในราชการกรมที่ดิน ให้ดำเนินการดังนี้

๒.๑ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติและเขตวนอุทยาน ซึ่งกรมป่าไม้มีหลักฐานการรังวัดทำแผนที่กำหนดขอบเขตที่แน่นอนแล้ว ในกรณีที่เขตป่าดังกล่าวใหญ่กว่าเขตป่าไม้ถาวร กรมที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจะจัดส่งระวางให้กรมป่าไม้หรือป่าไม้เขตท้องที่ แล้วแต่กรณี ดำเนินการลงที่หมายหรือถ่ายทอดแนวเขตป่าลงในระวาง และแผ่นทาบระวาง ให้ถูกต้องตรงกัน โดยให้ลงที่หมายตำแหน่งหลักเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหรือแผนที่ประกาศกรมป่าไม้ แล้วแต่กรณี ด้วยลงกลมสีแดงขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง ๓ ม.ม. ขีดรอบด้วยสี่เหลี่ยมจัตุรัส และเขียนหมายเลขประจำหลักเขตนั้นๆ เช่น ๐๒ ขีดแนวเขตระหว่างหลักต่อหลักด้วยหมึกสีแดง พร้อมทั้งเขียนชื่อป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตวนอุทยาน แล้วแต่กรณี ลงตามแนวเขตป่านั้น

เขตป่าที่ได้มีการรังวัดแนวเขตป่าเสร็จก่อนข้อตกลงนี้ และยังมิได้มีการลงที่หมายถึงถ่ายทอดแนวเขตป่าในระวาง ให้กรมที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องประสานงานกับกรมป่าไม้หรอป่าไม้เขตท้องที่ แล้วแต่กรณี ด้วยวงกลมสีแดงขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๓ ม.ม. ขีดรอบด้วยสี่เหลี่ยมจัตุรัส และเขียน

หมายเลขประจำหลักเขตนั้นๆ เช่น $0_{๒}$ ขีดแนวเขตระหว่างหลักต่อหลักด้วยหมึกสีแดง พร้อมทั้งเขียนชื่อป่าสงวนแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตวนอุทยาน แล้วแต่กรณี ลงตามแนวเขตป่านั้น

เขตป่าที่ได้มีการรังวัดแนวเขตป่าเสร็จก่อนข้อตกลงนี้ และยังมิได้มีการลงที่หมายหรือถ่ายทอดแนวเขตป่าในระวาง ให้กรมที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องประสานงานกับกรมป่าไม้หรือป่าไม้เขตท้องที่ แล้วแต่กรณี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ดำเนินการลงที่หมายหรือถ่ายทอดแนวเขตป่าและรับรองเขตป่าต่อไป

๒.๒ วิธีจัดส่งระวางดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินทำบัญชีระวางที่จะมอบให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ดำเนินการตามข้อตกลงนี้ โดยให้มีชื่อ.....หมายเลข.....แผ่นที่.....ของระวาง ตามจำนวนที่ส่งมอบแต่ละคราวแล้วให้ผู้ส่งมอบและผู้รับมอบลงลายมือชื่อไว้ในบัญชีทุกครั้ง เมื่อเจ้าหน้าที่กรมที่ดินรับคืนเมื่อใด ให้ลงวันที่ เดือน ปี ที่รับคืน พร้อมทั้งลงลายมือชื่อผู้ส่งคืนและผู้รับคืนไว้เป็นหลักฐานในบัญชีทุกครั้ง

การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว นับแต่วันที่ได้รับระวาง

ข้อ ๓ การรับรองเขตป่าในระวาง

๓.๑ ให้เจ้าที่ผู้ดำเนินการลงที่หมายหรือถ่ายทอดแนวเขตป่าตามข้อ ๒ ลงลายมือชื่อไว้ตรงแนวเขตป่าที่จะขอบระวางทุกด้าน หรือที่จุดตัดกับเขตป่าไม้ทุกด้าน พร้อมทั้งวงเล็บชื่อเต็ม และ วัน เดือน ปี ไว้ด้วย

๓.๒ เมื่อดำเนินการตามนัยดังกล่าวแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้เขียนข้อความไว้ในที่ว่างด้านบนขวาของขอบระวางและแผ่นทาบระวางแผ่นนั้นๆ ว่า “ ได้ตรวจสอบและลงแนวเขตป่าในระวางถูกต้องแล้ว เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....” แล้วให้ลงลายมือชื่อพร้อมตำแหน่งกำกับไว้ด้วย

ข้อ ๔ เมื่อได้มีการขีดเขตป่าลงในระวางแล้ว หากเจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่ที่ดินได้ร่วมกันตรวจสอบ ปรากฏว่า ที่ดินแปลงใดได้เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่ในเขตป่าทั้งแปลงหรือบางส่วน ก็ให้เจ้าหน้าที่ที่ดินดำเนินการตรวจสอบต่อไปว่า การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากปรากฏว่าเป็นการออกโฉนดโดยไม่ชอบ ก็ให้แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๖๑ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแปลงนั้นยังมิได้แจกให้แก่ราษฎร กรมที่ดินจะได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ข้อ ๕ การดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตป่าไม้ ซึ่งมีหลักฐาน ส.ค.๑ หรือใบจอง หรือใบเหยียบย่ำหรือตราจอง ให้ปฏิบัติดังนี้

๕.๑ การออกโฉนดที่ดิน ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ประกอบด้วย ป่าไม้จังหวัด หรือผู้แทน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือผู้แทนนายอำเภอ หรือผู้แทน และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร ร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน

๕.๒ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ประกอบด้วย ป่าไม้อำเภอ หรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมาย สำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควรร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน

๕.๓ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่ได้มีการประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ให้นำความใน ข้อ ๕.๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๕.๔ ในการตรวจพิสูจน์การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินให้๕ระกรรมการดำเนินการดังนี้

๕.๔.๑ ให้ตรวจพิสูจน์ว่ามีการปลูกสร้างบ้านเรือน ปลูกไม้ยืนต้น ทำนา ทำไร่ หรือทำประโยชน์อย่างอื่นจริงตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์

๕.๔.๒ ให้นำหลักฐานอื่นๆ เช่น รูปถ่ายทางอากาศ (ถ้ามี) ที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการตามข้อ ๕.๔ แล้ว ได้สรุปข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี ว่าสมควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด

การแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๕.๑,๕.๒ และข้อ ๕.๓ กรณีที่ดินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติหรือหัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือผู้ที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวนั้นร่วมเป็นกรรมการด้วย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี เห็นว่าที่ดินดังกล่าวไม่สมควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ก็ให้พิจารณาสั่งการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ข้อ ๖ การประสานงานในการระวังชี้แนวเขตป่าไม้เกี่ยวกับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ดำเนินการดังนี้

๖.๑ เมื่อกรมที่ดินได้กำหนดแผนดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่อำเภอและจังหวัดใด ให้ส่งแผนดำเนินงานให้กรมป่าไม้ทราบล่วงหน้าก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณไม่น้อยกว่า ๓ เดือน หรือทันทีที่ได้รับทราบวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

๖.๒ เมื่อกรมป่าไม้รับแผนดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามข้อ ๖.๑ แล้ว กรมป่าไม้จะแจ้งแผนการเดินสำรวจดังกล่าวให้ป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัดท้องที่ทราบ ให้ฝ่ายที่ดินประสานงานกับป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัดท้องที่ ก่อนที่จะทำการเดินสำรวจบริเวณที่ใกล้เคียงกับเขตป่าไม้ เพื่อดำเนินการตามข้อตกลงนี้ต่อไป

๖.๓ ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แนวเขตติดต่อกับเขตป่า ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ กรมป่าไม้จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้เป็นข้าราชการระดับ ๒ ขึ้นไป ออกไประวังชี้และลงชื่อรับรองแนวเขตป่าแทน เมื่อได้ลงชื่อรับรองแนวเขตแล้ว ให้

เจ้าหน้าที่ที่ดินสำเนาระวางดังกล่าว พร้อมทั้งลงรายละเอียดชื่อเจ้าของที่ดินและจำนวนเนื้อที่ มอบให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไว้เป็นหลักฐาน

๖.๔ การรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย สอบเขตแบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน ซึ่งมีแนวเขตติดต่อกับเขตป่าไม้ กรมป่าไม้ขอมอบหมายให้ป่าไม้จังหวัดหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมาย ซึ่งจะต้องเป็นข้าราชการระดับ ๒ ขึ้นไปออกไประวังชี้และลงชื่อรับรองแนวเขตป่าไม้แทน

๖.๕ การตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย ตรวจสอบเนื้อที่ แบ่งแยก และรวมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งมีแนวเขตติดต่อกับเขตป่าไม้ กรมป่าไม้ขอมอบหมายให้ป่าไม้อำเภอ หรือผู้ที่ป่าไม้อำเภอมอบหมาย หรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายจะต้องเป็นข้าราชการระดับ ๒ ขึ้นไป ออกไประวังชี้และลงชื่อรับรองแนวเขตป่าไม้แทน

๖.๖ เพื่อประโยชน์ในการตรวจพิสูจน์ที่ดินและลงชื่อรับรองเขตที่ดินที่ติดต่อกับเขตป่าไม้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา หรือเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ อำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการขอดูขอยืม หรือคัดระวางแผนที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้ถือปฏิบัติตาม ข้อ ๒.๒ โดยอนุโลม

๖.๗ กรณี ข้อ ๖.๓ ๖.๔ หรือ ข้อ ๖.๕ หากมีแนวเขตที่ดินติดต่อกับเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้ขอมอบหมายให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ หรือหัวหน้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือผู้ที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวมอบหมาย ซึ่งจะต้องเป็นข้าราชการระดับ ๒ ขึ้นไป ออกไประวังชี้และลงชื่อรับรองแนวเขตแทน

ข้อ ๗ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของคณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องออกไปดำเนินการตามข้อตกลงนี้ ให้เบิกจ่ายจากเงินงบประมาณของส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด

บันทึกข้อตกลงนี้ทำเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๔

(ลงชื่อ) ทิวา สรรพกิจ	(ลงชื่อ) ผัน จันทรปาน
(นายทิวา สรรพกิจ)	(นายผัน จันทรปาน)
อธิบดีกรมป่าไม้	อธิบดีกรมที่ดิน

(เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๙/ว๐๐๐๑๐ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๓๕)

บรรณานุกรม

ฝ่ายควบคุมการออกโฉนดที่ดิน กองหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. **รวบระเบียบคำสั่งกรมที่ดินเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้ ประมวลข้อเสนอและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าไม้ชายเลน**. ๒๕๓๖.

ฝ่ายควบคุมการออกโฉนดที่ดิน กองหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน. **รวบระเบียบคำสั่งกรมที่ดินเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง**. ๒๕๓๖.

ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน. **คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ กรมที่ดิน, ๒๕๕๔.

ศิริ เกวลินสฤษดิ์. **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน**. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, ๒๕๓๑.

วนิดา พรไพบูลย์. **คำอธิบายกฎหมาย ที่ดินป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดิน และการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน.** กรุงเทพฯ : อินเตอร์บุ๊คส์, ๕๑๒ หน้า ISBN 978-974-592-993-7 พิมพ์ครั้งที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา**.
http://www.krisdika.go.th, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔.

ศาลปกครอง. **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด**.
http://court.admincourt.go.th, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔.

ศาลฎีกา. **คำพิพากษาศาลฎีกา**.
http://www.supremecourt.or.th, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔.

กรมที่ดิน. สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ.
http://www.dol.go.th/landdoc, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔.

กรมที่ดิน. http://www.dol.go.th, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มติคณะรัฐมนตรี

คณะผู้จัดทำ

ชื่อหนังสือ : เรื่อง การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ที่ปรึกษา :	นายสุชาติ	เต็งสุวรรณ	ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
	นายรุทธ์	สุขสำราญ	ผู้อำนวยการกองฝึกอบรม

ผู้จัดทำ : สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

นายสุรพล	ศรีวิโรจน์	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออกหนังสือสำคัญ
นายจีรศักดิ์	ผลสุข	นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ
นายพัฒนพงศ์	จันทน์เทศ	นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ
นายสันทัด	ชูสังข์	นายช่างรังวัดอาวุโส
นางเอมอร	ประสิทธิ์สุข	นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ
นางสิรณี	พหลแพทย์	นักวิชาการที่ดินชำนาญการ
นายสมมานน	สินธุระเวชญ์	นักวิชาการที่ดินชำนาญการ
กองฝึกอบรม		
นายพินัย	คงคาเขตร	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ
นางสาวพรอุษา	ประทุม	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ
นางธันยาลักษณ์	จรัณยานนท์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองแผนงาน ช่วยราชการกองฝึกอบรม
นายศักดิ์นรินทร์	พิมพเนตร	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ
นายอภิชาต	ศรีเมือง	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ

ผู้ออกแบบ/ฝ่ายศิลป์ : กลุ่มงานออกแบบ กองการพิมพ์

นายนัททีี	มีฤกษ์
นายฐาปกรณ์	ยาสี

พิมพ์ที่ : กองการพิมพ์ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

ปีที่พิมพ์ : กรกฎาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๑,๒๐๐ เล่ม