



ที่ มท 0516.3/ว 32799

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. 10200

13 พฤศจิกายน 2549

เรื่อง การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ขกเว้นกรุงเทพมหานคร

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า
ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

กรมที่ดินขอส่งหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0901/0937 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2549 เรื่อง ขอรื้อการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาข้อหารือและมีความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า รายละเอียดปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายชัยฤกษ์ ดิษฐอำนาจ)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาการแทน
อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

โทร/โทรสาร 0 2503 3380

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๑๕๓๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอรื้อการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

เรียน อธิบดีกรมที่ดิน

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/ป ๗๓๗
ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่า
สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

ตามที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขอให้สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจในเขต
ห้ามล่าสัตว์ป่า และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
(กรมพัฒนาที่ดิน) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและ
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แต่งตั้งผู้แทนไป
ชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว และ
มีความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ
ตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๐๗, ๒๔๑

สำนักหลักนิติบัญญัติ

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๗๙๐๐-๓ ต่อ ๓๑๓

โทรสาร ๐ ๒๒๔๒ ๖๑๖๓

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๓.๒/๘๙๐๕ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้รับหนังสือจากสำนักราชเลขาธิการ แจ้งว่า นายวิโรจน์ นาคนวล ได้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาว่าไม่สามารถนำโฉนดที่ดินของตนในท้องที่ตำบลเคิ่ง ไปทำธุรกรรมได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่แจ้งว่าโฉนดที่ดินที่ออกในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๗ ออกโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อทำการตรวจสอบแล้วปรากฏว่าประสบปัญหาติดพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ประสงค์ขอความช่วยเหลือให้สามารถทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินได้

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้สั่งให้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๕ (นครราชสีมา) ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว และได้รับรายงานว่า นายวิโรจน์ นาคนวล ผู้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเดิมไม่สามารถนำโฉนดที่ดินไปทำธุรกรรมกับธนาคารได้ ขณะนี้ สามารถนำโฉนดที่ดินไปทำธุรกรรมกับธนาคารได้แล้ว (หนังสือสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๕ (นครราชสีมา) ที่ ทส ๐๙๑๕.๗/๙๓๒ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๙) และจากการตรวจสอบ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าในบริเวณทะเลน้อย ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศเป็นเขต ห้ามล่าสัตว์ป่า ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๓ และได้มีประกาศใหม่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ ปรากฏว่า ที่ดินของนายวิโรจน์ นาคนวล อยู่ในแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย โดยโฉนดที่ดินของ นายวิโรจน์ นาคนวล เลขที่ ๒๕๙๒๔ ตำบลเคิ่ง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ออก ณ วันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นโฉนดที่ดินที่ออกโดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๗ ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๖.๓/๓๕๖๐๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ความว่า โฉนดที่ดิน ที่ดำเนินการตามโครงการสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน ที่แจกให้แก่ราษฎรไปแล้ว และเรื่องราวการเดินทางสำรวจออกโฉนดที่ดินตามนัด ดังกล่าวที่ยังมิได้ลงนาม และแจกให้แก่ราษฎรในเขตพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าไม่ต้องดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๐ (๓) ตามนัยมติของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายกรมที่ดิน และมติที่ประชุมของสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดินจึงได้พิจารณาญัตติเรื่องนี้ พร้อมทั้งแจ้งให้นายวิโรจน์ นาคนวน (ผู้ร้อง) ทราบด้วยแล้ว และกรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๘/๕๔๕๖ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ความว่า พื้นที่ตำบลควนชะลิก และตำบลแหลม (บางหมู่บ้าน) อำเภอหัวไทร ทางราชการกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หากราษฎรมีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) หรือ น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก. ก็สามารถเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๒ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง ฯลฯ ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าซึ่งเป็นที่ยสงวนหวงห้ามตามกฎหมายเฉพาะ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าจึงเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๕ (๔) กรณีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ นายวิโรจน์ นาคนวน และโฉนดที่ดินแปลงอื่นที่ออกระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๗ ท้องที่ตำบลเคื่อง ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยที่ได้ดำเนินการตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้ามีข้อเท็จจริงว่าราษฎรรายใดมีที่ดินอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ใบจอง ฯลฯ อยู่ก่อนการกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตป่าไม้อื่นใด ราษฎรดังกล่าวย่อมสามารถนำหลักฐานสำคัญสำหรับที่ดินมาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๐ (๓) เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินด้วย ซึ่งความเห็นดังกล่าวแตกต่างกับความเห็นของกรมที่ดินดังกล่าวข้างต้นจึงขอหารือ ดังนี้

๑. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถดำเนินการในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้หรือไม่ อย่างไร

๒. ตามปัญหาใน ๑. ถ้าสามารถดำเนินการได้ ขอทราบว่าวิธีปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดินต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๐ (๓) ด้วยหรือไม่ อย่างไร

๓. การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๐ (๓) ใช้เป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้นหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟัง คำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน) ผู้แทนกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๕๔^๑ และมาตรา ๕๕ ทวิ^๒ แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่กำหนดว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะ ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร และกรณีของจังหวัด นครศรีธรรมราชก็ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัด ทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดเป็นจังหวัดที่จะทำการ

^๑ มาตรา ๕๔ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจ รังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวม ท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และ วันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการ กิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๔ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการ สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้นัดหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๕๕ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา ๕๔ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม วรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย้า หนังสือรับรองการ ทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตร

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย้า หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการ ครองชีพ

ฯลฯ

ฯลฯ

สำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ และกำหนดไว้ด้วยว่าเขตท้องที่ดังกล่าวไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

กรณีตามปัญหาปรากฏว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในบริเวณทะเลน้อย ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๓ และได้มีประกาศใหม่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยกำหนดให้บริเวณทะเลน้อย ในท้องที่ตำบลทะเลน้อย ตำบลพนาสูง อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง ตำบลแหลม ตำบลควนชะลิก อำเภอหัวไทร ตำบลเคร็ง ตำบลท่าเสม็ด ตำบลขนหาด อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช และตำบลตะเคียน อำเภอร่อนโกด จังหวัดสงขลา ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศนี้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดของพื้นที่ที่จะประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามมาตรา ๒๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ที่บัญญัติว่า บริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเท่านั้นที่จะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ (ซึ่งมาตรา ๔๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็บัญญัติไว้ในลักษณะทำนองเดียวกัน) พื้นที่ดังกล่าวนี้ย่อมไม่สามารถเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้โดยสภาพของที่ดินนั้นเองอยู่แล้ว ดังนั้น แม้ว่ามาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง จะมีได้กำหนดห้ามไว้ แต่การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าก็ไม่สามารถเดินสำรวจได้ ✕

^๓ มาตรา ๒๖ บริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น หรือเก็บหรือทำอันตรายแก่ไขหรือรังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่าในเขตดังกล่าว

^๔ มาตรา ๔๒ บริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

- (๑) ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น
- (๒) เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่า
- (๓) ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เฝ้า ทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น หรือซุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันเหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ไม่สามารถดำเนินการได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม เห็นว่า มาตรา ๕๙^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ กำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายได้ไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด ส่วนมาตรา ๕๙ ทวิ^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ สามารถขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและมีจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้เกินกว่านั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด อย่างไรก็ตาม ในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้าที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าไปก่อนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เพราะผลของการไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้สละสิทธิครอบครองที่ดินรัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

^๔ มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^๕ มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตร. ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

กรณีตามปัญหา เมื่อพิจารณาฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ จะเห็นได้ว่าได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ ทวิ ไว้ในข้อ ๗^๙ ข้อ ๘^๙ ข้อ ๙^๙ ข้อ ๑๐^{๑๐} และ

^๙ ข้อ ๗ การขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. ท้ายฎกระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ในการยื่นคำขอตาม (๑) ถ้าผู้ขอมีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

^๙ ข้อ ๘ เมื่อได้รับคำขอแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ยังที่ดินตามแบบ น.ส. ๑ ค. ท้ายฎกระทรวงนี้ ในการนี้ จะมอบให้เจ้าหน้าที่ไปทำการแทนก็ได้

^๙ ข้อ ๙ ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปึกหลักตามมุมเขตที่ดินของตนเองและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. ๑ ค. ท้ายฎกระทรวงนี้

ในการคำนวณจำนวนเนื้อที่เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๓ ก. ให้คำนวณโดยวิธีคณิตศาสตร์หรือโดยมาตราส่วน ทั้งนี้ ให้ถือว่าจำนวนเนื้อที่ที่คำนวณได้เป็นจำนวนเนื้อที่โดยประมาณ

^{๑๐} ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(๑) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมาย (มีต่อหน้าถัดไป)

ข้อ ๑๑^{๑๑} โดยข้อ ๑๐ กำหนดว่าเมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าและที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และไม่มีผู้คัดค้านภายในเวลาที่ประกาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ แต่ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าและยังไม่ได้ขีดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินนั้นได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรืออยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน และเมื่อคณะกรรมการได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด และข้อ ๑๑ กำหนดว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการแล้วปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือปรากฏว่าอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ฉะนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐)

สำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

^{๑๑} ข้อ ๑๑ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ (๓) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ ๑๐ (๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ ๑๐ (๒)

ตามกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ ๕๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐ (๓) จึงเป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๕ มาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๙