

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของป้าส่วนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มก ๐๕๑๖.๒/๐๔๗๖๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของ ป้าส่วนแห่งชาติ สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ ได้มีประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรมที่ดินจึงได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. โดยการเดินสำรวจ ตามประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ ก่อนที่เจ้าหน้าที่ป้าไม้จะได้เข้าเขตป้า ลงในระหว่างรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ในการออก น.ส. ๓ ก. ซึ่งในขณะนั้นบริเวณดังกล่าวได้กำหนด เป็นเขตป้าส่วนแห่งชาติไว้แล้ว ๓ ปี คือ ป้าส่วนแห่งชาติ “ป้าปลายหัวยกระดึง” ตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๑ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้าส่วนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ป้าส่วนแห่งชาติ “ป้าหัวย่ากวยและป้าหัวยกระดึง” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๕๗ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้าส่วนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และป้าส่วน แห่งชาติ “ป้าเชาตำแหน้และป้าเชาราวเทียน” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓๒ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้าส่วนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และต่อมาได้มีมติคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๓ ให้รักษาป้าปลายหัวยกระดึง ป้าหัวย่ากวยและป้าหัวยกระดุง และป้าเชา ตำแหน้และป้าเชาราวเทียน ให้เป็นป้าไม้ถาวร นอกจากนี้ ยังรวมถึงป้าหัวย์ทับเสลาและ ป้าหัวย์คอกควาย และป้าเชาพุวนดี ป้าหัวยกระดึงและป้าเชาราวเทียน ให้รักษาไว้เป็นพื้นที่ป้าไม้ ถาวรด้วย ซึ่งในภายหลังได้มีการออกกฎกระทรวงอีกสองฉบับ คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๒๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้าส่วนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ “ป้าหัวย์ทับเสลาและป้าหัวย์คอกควาย” เป็นป้าส่วนแห่งชาติ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๗๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้าส่วนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ “ป้าเชาพุวนดี ป้าหัวยกระดึง และป้าเชาราวเทียน” เป็นป้าส่วนแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอ บ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่อำเภอบ้านไร่ และอำเภอหัวยศ โดยอำเภอหัวยศได้แยกออกจากอำเภอบ้านไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เจ้าหน้าที่กรมป้าไม้ได้ดำเนินการตรวจสอบการขึ้นเขต ป้าไม้ในพื้นที่จังหวัดอุทัยธานีในอำเภอบ้านไร่ อ่าเภอหัวยศ และอำเภอลานสัก จังหวัดฯ ได้มีการ

ออก น.ส. ๓ ก. จำนวน ๕,๗๔๔ แปลง ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้สาธาร รวมเนื้อที่ประมาณ ๑๐๙,๐๐๙ ไร่ ๒ งาน ๖ ตร.ว. ตรวจสอบคุณพื้นที่ ๓ อำเภอ ดังนี้

- ๑) อำเภอบ้านไร่ มี น.ส. ๓ ก. ทับเขตป่าไม้ จำนวน ๕,๘๓๗ แปลง
- ๒) อำเภอห้วยดด 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 กรมป่าไม้ ที่ได้มีหนังสือ ที่ กส ๐๗๑๑/๑๓๙๒๗ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๓ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าจะเกิดผลกระทบตามมา จึงใช้ดุลยพินิจไม่สั่งเพิกถอน

ต่อมาคณะกรรมการรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๓๖ มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่าดังกล่าวให้สานักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อนำไป ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

เมื่อมีการแก้ไขมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้เป็นอำนาจของอธิบดี กรมที่ดิน กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๕/๔๗๔๖ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงอธิบดีกรมที่ดินเพื่อขอให้พิจารณาดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบอีกรอบหนึ่ง กรมที่ดินจึงได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แล้วพบว่า สภาพที่ดินในปัจจุบันเป็นพื้นที่เกษตรกรรม เป็นที่ดังชุมชน หมู่บ้านต่างๆ และเป็นที่ดั้งโรงงานอุตสาหกรรม ไม่มีสภาพของป่าไม้แต่อย่างใด หากจะต้องดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. จะทำให้ราชภูมิได้รับ ความเดือดร้อนเนื่องจากรายภูมิส่วนใหญ่ได้นำ น.ส. ๓ ก. ไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการ ยืมเงินไปลงทุน ต่อมากรมที่ดินได้จัดให้มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๕ เพื่อหารือแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาเกี่ยวกับสถานะของ พื้นที่บริเวณดังกล่าวว่าพื้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้วหรือไม่ โดยที่ประชุมมีความเห็นเป็น ส่วนฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ เห็นว่า หากป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า มีผลเป็น การเพิกถอนตามนัยมาตรา ๒๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ พื้นที่ที่มีการออก น.ส. ๓ ก. ควรอยู่ในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. เมื่อคำนึงถึง ความเดือดร้อนเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการดำเนินการที่ บกพร่องของทางราชการ ประกอบกับสภาพของที่ดินในปัจจุบันเป็นที่อยู่อาศัย ทำไร่ และปลูกพืช เศรษฐกิจเป็นการมั่นคงถาวรสั่ง การเยียวยาอาจจำเป็นการได้โดยให้ ส.ป.ก. กันพื้นที่ดังกล่าว ออกจากเขตบัญญัติที่ดิน และหากที่ดินยังคงเป็นป่าไม้ควรอยู่ กรมพัฒนาที่ดินควรดำเนินการ เสนอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณา มีมติจ้าแกนพื้นที่ออกจากการเป็นป่าไม้สาธาร เพื่อให้ราชภูมิ อยู่อาศัยทำมาหากินด่อไป ซึ่งหากการพิจารณาเป็นไปตามแนวทางนี้แล้ว อธิบดีกรมที่ดินอาจใช้ อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในทางที่เป็นคุณแก่เจ้าของที่ดินซึ่งมีหลักฐาน น.ส. ๓ ก. โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่บุคคลดังกล่าวตาม

มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่จำต้องดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวแต่อย่างใด

ฝ่ายที่สอง คือผู้แทนกรมป่าไม้เห็นว่า พื้นที่ที่ออก น.ส. ๓ ก. แม้ปัจจุบันจะไม่มีสภาพการเป็นป่าไม้หลังเหลืออยู่เพรำะประชาชนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์แล้วก็ตาม แต่สถานะทางกฎหมายของที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ ซึ่งกรมป่าไม้ได้แจ้งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๓ ในขณะที่ยังเป็นอานาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนประชาชนที่ถูกเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ก็อาจมาดำเนินการขอนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามกฎหมายของกรมป่าไม้ได้

ที่ประชุมจึงเห็นว่า หากพื้นที่ดังกล่าวยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีผลกระทบต่อประชาชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก และพื้นที่ดังกล่าวก็ไม่มีสภาพเป็นป่าไม้แต่อย่างใดแล้ว แนวทางการแก้ไขยุทธศาสตร์ดำเนินการโดยออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ปี ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีมติให้หารือสานักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ดังกล่าว ก่อนที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป

กรมที่ดินจึงขอหารือว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ปี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีมติส่งมอบให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการ จะยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ตามมติคณะกรรมการกฤษฎีการืออยู่หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน และสานักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สานักงานปลัดกระทรวง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในบริเวณดังกล่าวมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตป่าไม้ ๑๕๓๐ ซึ่งในปัจจุบันคือท้องที่อำเภอelan saki อำเภอelok nung จังหวัดอุทัยธานี ให้เป็นเขตป่าไม้ ๑๕๓๐ ซึ่งในปัจจุบันคือท้องที่อำเภอelan saki และคณะกรรมการกฤษฎีกามีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ปี ในส่วนที่มีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร และมีมติเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๓๖ มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตป่าเศรษฐกิจเฉพาะส่วนที่มีสภาพเสื่อมโทรมแล้วให้สานักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และผู้แทน ส.ป.ก. ได้ยืนยันข้อเท็จจริงว่าไม่ได้เข้าไปดำเนินการในบริเวณที่ออก น.ส. ๓ ก. ไปแล้ว

กรณีตามที่หารือ คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า การที่จะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับสถานะของป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ควรที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการตามข้อหารือนั้น จะต้องพิจารณาผลของการออก น.ส. ๓ ก. จากการเดินสำรวจในบริเวณดังกล่าวก่อนซึ่งการออก

น.ส. ๓ ก. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐ เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๕๕ แห่งมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๙ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ที่กำหนดตามเมื่อรัฐมนตรี เห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใด ในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจังหวัดแผนที่หรือ พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่ว่ามีท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นป่าไม้ถาวร และกรณีของจังหวัดอุทัยธานีก็ได้มีประกาศ กระธรรมหาดไทย เรื่อง กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๙ กำหนดเป็นจังหวัดที่จะทำการ สำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่ออุทัยธานี เฉพาะ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๐ และกำหนดไว้ด้วยว่าท้องที่ที่จะดำเนินการจะต้องอยู่นอกเขตที่

มาตรา ๕๕ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจังหวัด ทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่ว่ามีท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และ วันเริ่มต้นของการเดินสำรวจจังหวัดในท้องที่นั้นโดยปีดังประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการสำรวจ และที่ทำการสำรวจ ให้ญี่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๕ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ชี้งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการ สำรวจจังหวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้นัดหมาย

๑๗๓

๑๗๔

มาตรา ๕๕ ทวิ เมื่อได้สำรวจจังหวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา ๕๕ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม วรรคหนึ่งให้ได้ ดัง

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีบังคับ ใบเหยียบฯ หนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ โฉนดราชอง ตราจองที่ตราไว้ “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการ จดที่ดินเพื่อการครอบครองซึ่พ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ ดัง

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ ใช้บังคับ และไม่มีบังคับ ใบเหยียบฯ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจดที่ดินเพื่อ การครอบครองซึ่พ

๑๗๓

๑๗๔

ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป้าไม้ถาวร ตามข้อหารือปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ป้าไม้ได้ตรวจสอบพบในภายหลังว่าการออก น.ส. ๓ ก. จำนวน ๔,๗๙๘ แปลง ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้กรมที่ดินเพิกถอน จึงจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงถึงสถานะของพื้นที่บ่อมีเอกสารดังกล่าว เนื่องจากปรากฏว่าคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๓ กำหนดให้ป้าไม้จำนวน ๔ ป้า เป็นเขตป้าไม้ถาวรแล้ว หากได้มีการออก น.ส. ๓ ก. ในบริเวณป้าไม้ถาวรก็จะเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ ที่บัญญัติให้เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในการสำรวจจังหวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป้าไม้ถาวร

ส่วนพื้นที่ที่เป็นป้าไม้ถาวรที่ได้มีการออกกฎหมายทรงกำหนดเขตป้าสงวนแห่งชาติ โดยมีแผนที่ท้ายกฎหมายแสดงแนวเขตป้าสงวนแห่งชาติแล้ว ไม่ว่าในขณะที่ออกกฎหมายทรง จะมีมติคณะกรรมการรัฐมนตรีกำหนดเขตป้าไม้ถาวรหรือไม่ พื้นที่นั้นย่อมเป็นป้าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป้าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ด้วย ซึ่งผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ในที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป้าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ออก น.ส. ๓ ก.^๒ ดังนั้น น.ส. ๓ ก. จึงออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อ น.ส. ๓ ก. ได้ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดี หรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดี มอบหมายย้อมมืออำนาจสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ได้ตามมาตรา ๖๑^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๓ และเมื่อเป็นกรณีที่มีการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบเนื่องจากเป็นการออกทับพื้นที่ที่เป็นเขต

^๑ มาตรา ๑๕ ในเขตป้าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าถือหรือครอบครองที่ดิน กันสร้าง แผ่นดิน เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป้า หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพ ป้าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป้าตามมาตรา ๗๕ เช้าท่าประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้ห่วงห้ามหรือเก็บหาของป้าห่วงห้ามตามกฎหมายฯด้วยป้าไม้

^๒ บันทึก เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน และการฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้ราชภริณ์ในเขตป้าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองราษฎร免จากที่ ๙๙ ๐๙๐๑/๓๓๓ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ ลังสานักเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองราษฎร (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๓๓)

^๓ มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ หรือจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ได้โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดี มอบหมายมืออำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ป้าไม้ถาวร หรือป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นป้าไม้ถาวร หรือป่าสงวนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอ่าเภอในท้องที่อ่าเภอบ้านไร่ และกิ่งอ่าเภอalan สัก อ่าเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี ในปัจจุบัน คือ ท้องที่อ่าเภอบ้านไร่ อ่าเภอห้วยคต และอ่าเภอalan สัก ซึ่งเป็นการตราพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยแก้ไข (๓) ของมาตรา ๒๖ เลขเพิ่ม (๔) ในมาตราดังกล่าว ให้สามารถนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการปฏิรูปได้ และเมื่อคณะกรรมการรับรองนิติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นโดยไม่ต้องดำเนินการ

^๓ มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ได้ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

ในพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัตินั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติ

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอ่าเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อ่าเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่ เป็นจำนวนมากตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีชักชา และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางแผนการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๔ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ได้แล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินกร้าง ว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เดินดินหรือหอดดัง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป้าไม้ถาวรตามดิตคณะกรรมการรับรองนิติ ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในกาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการรับรองนิติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในกาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

เพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติอีก ต่อมากยุรรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ และวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้นำป่าสงวนแห่งชาติทั้ง ๕ ป่า ในส่วนที่มีพื้นที่เหมาะสม มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก. ยืนยันว่า ส.ป.ก. มิได้เข้าไปดำเนินการในส่วนพื้นที่แปลงที่ได้มีการออก น.ส. ๓ ก. แล้วดังกล่าว ประเด็นจึงต้องพิจารณาว่า พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในส่วนนี้ ถูกเพิกถอนไปโดยพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓)ฯ ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนใดแล้ว และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดิน แปลงดังกล่าวโดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาตินั้น พาราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบ ส่องประการดือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวน แห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นยังคงมีสถานะเป็น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม ส่าหรับในส่วนของพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติ หักภาษีไว้เป็น ป้าไม้ถาวร และยังมิได้มีมติเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่กำหนดให้เป็นป้าไม้ถาวร พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นป้าไม้ถาวรออยู่ ดังนั้น พื้นที่ป้าไม้ถาวร และป่าสงวนแห่งชาติ ที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าไปดำเนินการ ก็ยังคงมีสถานะเป็นป้าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม

(คุณพรพิพิช ชาลະ)

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๘