

บันทึก

เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ทวิ
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตป่าไม้

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๗.๐๒/๖๐๕๕ ลงวันที่ ๒๕
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมป่าไม้และกรมที่ดินได้ร่วม
ประชุมพิจารณาทบทวนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๒
ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ข้อ ๗^๑ ซึ่งระบุให้บุคคลขอ
ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ^๒ วรรค
หนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังที่เคยกำหนดไว้ตาม
ข้อ ๙^๓ (๑) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งกำหนด

๑ ข้อ ๗ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่
บุคคลตามมาตรา ๕๙ ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๒) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การ
ของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

(๓) มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

๒ มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้
ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่ง
พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามี
ความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่
พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตาม
หลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติ
จากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้
หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

๓ ข้อ ๙ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำ
ประโยชน์ในที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล
กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ดังนี้

(๑) ที่ดินนั้นต้องไม่อยู่ในเขตที่ทางราชการจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

(๒) ความจำเป็นในกรณีที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ คือ

(ก) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(ข) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ประสงค์จะโอนที่ดินนั้นแก่ทางราชการ หรือ

(ค) ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างอื่น แต่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น

การเฉพาะราย

ว่า “ที่ดินนั้นต้องไม่อยู่ในเขตที่ทางราชการจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร” เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๔ ให้อธิบดีกรมป่าไม้ประสานงานกับกรมที่ดินพิจารณาขอทบทุนเรื่องนี้เพื่อกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นที่ได้กำหนดไว้ ที่ประชุมได้ร่วมกันอภิปรายในรายละเอียดหลายประเด็นสรุปได้ว่า

ฝ่ายกรมที่ดิน มีความเห็นว่ามาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ว่า “ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗...” ไม่ได้บัญญัติห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ที่จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร หากกำหนดข้อห้ามนี้ไว้ในระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก็จะเกินตัวบท และจะนำกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘^๕ มาใช้บังคับกับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้

ฝ่ายกรมป่าไม้ มีความเห็นแตกต่างกับกรมที่ดินว่าผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) เป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงไม่ควรมีสิทธิที่จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้เช่นเดียวกับผู้ที่ได้แจ้งการครอบครอง(ส.ค.๑)ไว้ และกรณีตามมาตรา ๕๙ ทวิ^๖ วรรคหนึ่ง ควรจะนำกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘ (๒)^๗ มาใช้บังคับได้ เพราะถือว่าที่ดินในเขตป่าไม้เป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อ

(๓) ให้นำความในข้อ ๕ และข้อ ๖ มาใช้บังคับแก่การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะรายโดยอนุโลม

“ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

“ ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา หรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

ทรัพยากรธรรมชาติ จึงต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ที่ประชุมจึงมีมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและมีให้เกิดความเสียหายต่อที่ดินที่ควรสงวนไว้เป็นป่าไม้

นอกจากนี้กรมป่าไม้ยังมีความเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ ได้คุ้มครองที่ดินของรัฐอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะมีผู้ใดเข้าไปบุกรุกยึดถือครอบครองก็ไม่อาจยกขึ้นอ้างกับรัฐได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔^๔ และมาตรา ๑๓๐๖^๕) แต่บุคคลอาจได้มาซึ่งที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ตามกฎหมายที่ดิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔^๖) ซึ่งก่อนมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับการได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย จะต้องขอจับจองที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ก่อน และเมื่อพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับแล้ว การได้มาซึ่งที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องขอและอนุญาตให้จับจองที่ดินตามมาตรา ๕^๗ เมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองแล้ว ต้องทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หากผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต ย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๕^๘ ดังนั้น ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดง

^๔ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๕ มาตรา ๑๓๐๖ ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

^๖ มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

^๗ มาตรา ๕ การจับจองที่ดินนั้นจะต้องขอและอนุญาตให้จับจองได้ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะสั่งอนุญาตให้จับจองและจำนวนที่ดิน อย่างสูงที่จะอนุญาตได้ มีกำหนดดังนี้

นายอำเภออนุญาตได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่

ข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

^๘ มาตรา ๑๕ ภายหลังที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกเสียจากที่ดินนั้นได้ ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และไม่ได้ขอจับจองและได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามกฎหมาย จึงยังมีได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น รัฐจึงมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปประกาศเป็น ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติให้สงวนรักษาไว้ให้เป็นป่าไม้อาวรของชาติได้ (เทียบกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๐๘/๒๕๐๙) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ไม่มีสิทธิโต้แย้งหรืออ้างสิทธิครอบครองมาต่อสู้หรือยันกับรัฐได้ เพราะเป็นที่ดินของรัฐและเป็นการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะครอบครองทำประโยชน์มาอย่างไร นานเท่าใด ก็ไม่ปลงสภาพที่ดินอันเป็นของรัฐตลอดเวลาที่ยึดถือครอบครองอยู่โดยไม่ได้รับอนุญาต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๘ ถึง ๓๒๙/๒๕๒๕) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงไม่สามารถดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เพราะการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดินเท่านั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔) แต่กรณีนี้รัฐได้ประกาศที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือป่าไม้อาวรของชาติได้ทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพเป็นที่ดินซึ่งรัฐสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖, ๑๓๓๔ และกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๑ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๓ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๘ (๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

กรมป่าไม้จึงใคร่ขอเรียนหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ที่ดินซึ่งบุคคลครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้ขอและรับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามกฎหมาย ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อมาภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วได้มีการประกาศที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้อาวรของชาติ บุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวหรือบุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวประสงค์จะให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ขอทราบทางราชการจะสามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ทวิ หรือมาตราอื่นใดได้เพียงใด หรือไม่

๒. กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากทางราชการประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นที่ดินซึ่งรัฐสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ ทำนองเดียวกันกับที่เคยกำหนดไว้ในข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๕ จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. กรณีที่กรมป่าไม้หรือว่า บุคคลครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้ขอรับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามกฎหมาย ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อมาภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินนั้นได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวรของชาติ ในกรณีเช่นนี้จะสามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ทวิ หรือมาตราอื่นได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การครอบครองที่ดินก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มี ๒ ระยะ คือ ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และระยะตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวจนถึงวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน การครอบครองที่ดินก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้จะไม่ได้รับอนุญาตให้จับจอง แต่มาตรา ๑๓^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ได้กำหนดให้บุคคลนั้นครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปได้ แม้ว่าจะมิได้ดำเนินการนำที่ดินไปขึ้นทะเบียน แต่การที่จะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มาตรา ๖^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติให้มี

^{๑๔} มาตรา ๑๓ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินนั้นตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดระยะเวลา ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจัดการขึ้นทะเบียนเป็นท้องที่ ๆ ไป การกำหนดระยะเวลานั้น ให้กำหนดไม่น้อยกว่าสามเดือนและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินไม่จัดการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดตามความในวรรคก่อน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

^{๑๕} มาตรา ๖ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ และผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว ให้มีสิทธิ

สิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เฉพาะราย มาตรา ๕๙^{๙๖} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้ต้องมีหลักฐานแจ้งการครอบครองจึงจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ส่วนผู้ที่ครอบครองตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ใช้บังคับ ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง คือ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑^{๙๗} ซึ่งต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕๙^{๙๘} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ เช่นเดียวกัน จึงเป็นอันว่าการครอบครองที่ดินไม่ว่าก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ หรือตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จนถึงวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดินที่ดินสองจำพวกนี้ต้องแจ้งการครอบครอง ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ขอรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับบุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกฎกระทรวงและให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ คงใช้บังคับต่อไป

^{๙๖} มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^{๙๗} ข้อ ๑ ในท้องที่ซึ่งได้มีการออกโฉนดที่ดินแล้ว บุคคลที่ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ใช้บังคับเป็นต้นมา และก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และได้แจ้งการครอบครองไว้แล้ว หากประสงค์จะขอรับโฉนดที่ดิน ให้ไปยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินในเขตที่มีสำนักงานที่ดินหรือนายอำเภอในเขตที่ไม่มีสำนักงานที่ดิน

^{๙๘} มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ หรือไม่ได้รับผ่อนผันการแจ้งการครอบครองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ได้ แต่ต่อมาตรา ๕๙ ทวิ^{๙๙} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์ในกรณีข้างต้นสามารถขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและมีจำนวนเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้เกินกว่านั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ในการขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือมรดกวัฒนธรรมให้สงวนไว้เป็นป่าไม้อาวารของชาติไปก่อนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เพราะผลของการไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้สละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ และการกำหนดเขตป่าไม้อาวารของทางราชการข้างต้นทำให้ที่ดินดังกล่าวต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๘^{๑๐๐} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถือเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายเฉพาะ และเขตป่าไม้อาวารตามมติของคณะรัฐมนตรีถือเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ข้อ ๙ (๑)^{๑๐๑} แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ยังกำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ถูกจำแนกเป็นเขตป่าไม้อาวารตามมติคณะรัฐมนตรีอีกด้วย แม้ต่อมาระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้บังคับแทนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ ฯลฯ ข้างต้น จะไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเรื่องเขตป่าไม้อาวารตามมติคณะรัฐมนตรีไว้เหมือนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ ฯลฯ แต่เมื่อที่ดินถูกกำหนดเป็นเขตป่าไม้อาวารของทางราชการแล้ว จึงไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ เพราะต้องห้ามตามข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ฯลฯ ที่กล่าวไว้ข้างต้น

๒. กรณีที่กรมป่าไม้หรือว่า ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ทวิ ทางราชการจะกำหนดหลักการห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขต

^{๙๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๐๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๐๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ทำนองเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ฯลฯ ได้เพียงใด หรือไม่ นั้น เห็นว่าการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีทั่วไปนั้น เป็นไปตามมาตรา ๕๖^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้แบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ วางวิธีปฏิบัติในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้แล้ว แต่การออกระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติซึ่งมาตรา ๕๙ ทวิ^{๒๓}ให้อำนาจไว้นั้น เป็นกรณีที่มุ่งจะช่วยเหลือผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งตกค้างการแจ้งการครอบครองให้มีที่ดินทำกินตามสมควร โดยกำหนดแนวทางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เฉพาะกรณีจำเป็นเท่านั้น ซึ่งเป็นคนละกรณีกับกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม ในการร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ว่าด้วยแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) กำลังดำเนินการอยู่ จะปรับปรุงร่างกฎกระทรวงให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวต่อไป

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๕

^{๒๒} มาตรา ๕๖ แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าวมาแล้วนั้น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น