

บันทึก

เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชฤทธิกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๓/๓๙๘๗ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงและสหกรณ์ได้รับแจ้งจากกรมป่าไม้ว่า มีความเห็นในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแตกต่างกับจังหวัดเชียงใหม่ (โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่) กรณีการพิจารณาสิทธิที่ดินที่นายสันต์ ศิลปกุล ขอกออกโฉนดที่ดิน หมู่ที่ ๒ ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ที่ดินแปลงที่พิพาทอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลตอนแก้ว อำเภอแม่ริม ตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพ และตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และตำบลหนองควาย ตำบลบ้านปง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ในราชการแห่งกรมป่าไม้

๑.๒ นายศักดิ์ชัย นภวรรณ ได้แจ้ง ส.ค.๑ ที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๘ โดยอ้างว่าซื้อต่อนายกระจำจ สัจจินดาโดยมือเปล่า และนายสันต์ ศิลปกุล ได้ซื้อที่ดินดังกล่าวจากนายศักดิ์ชัย นภวรรณ

๑.๓ ป่าดอยสุเทพ ได้กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ.๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗เป็นป่าสงวนแห่งชาติพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๐และอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินป่าดอยสุเทพให้เป็นอุทยานแห่งชาติพ.ศ.๒๕๒๔

๑.๔ เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๙ นายศักดิ์ชัย นภวรรณ (โดยนายสันต์ ศิลปกุล ผู้รับมอบอำนาจ) ได้ฟ้องคดีแพ่งให้นายอำเภอเมืองเชียงใหม่ จำเลยที่ ๓ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ศาลพิพากษาว่าโจทก์ได้ฟ้องจำเลยในฐานะส่วนตัวเพื่อบังคับให้จำเลยปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งราชการย่อมมิอาจกระทำได้ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยในฐานะส่วนตัว ศาลจึงพิพากษายกฟ้องเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๐๙

๑.๕ หนังสือกรมป่าไม้ ที่ กส ๐๗๑๑/๔๕๕๖ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๒๓ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ยกเลิก ส.ค.๑ รายดังกล่าว ซึ่งต่อมาอำเภอเมืองเชียงใหม่ได้จำหน่าย ส.ค.๑ ออกจากสารบบรับแจ้งการครอบครองเมื่อวันที่ ๘กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๒๓

๑.๖ พ.ศ.๒๕๒๔ พนักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา นายพรหมมินทร์ ไซยา จำเลยที่ ๑ นายสันต์ ศิลปกุล จำเลยที่ ๒ฐานความผิดต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ แต่ศาลชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลชั้นต้นว่าการกระทำของจำเลยไม่ผิดต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

๑.๗ นายสันต์ ศิลปกุล ได้ขอรังวัดที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จังหวัดเชียงใหม่จึงได้ดำเนินการตามกฎหมายที่ ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินในเขตป่าไม้ร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน คณะกรรมการฯมีความเห็นแตกต่างกัน ดังนี้

๑.๗.๑ กรรมการฝ่ายผู้แทนป่าไม้จังหวัด ผู้แทนนายอำเภอเมือง เชียงใหม่ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย มีความเห็นว่า ผู้ขอไม่มีสิทธิในที่ดินที่ขอออก โฉนดที่ดิน เนื่องจากกรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.๒๕๓๒ ผู้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) จึงไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดินโดยชอบ ที่ดินพิพาทจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑.๗.๒ กรรมการ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด มีความเห็นว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความเห็นของกรมที่ดิน และคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีอาญา หมายเลขแดง ที่ ๘๙๔๒-๘๙๔๓/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๓๐ซึ่งเห็นว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

๑.๗.๓ กรณีเนื้อที่ที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์กรรมการฝ่ายผู้แทนกรมป่าไม้ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย มีความเห็นว่าสภาพการทำประโยชน์มีเนื้อที่ ๕-๑-๐๓ ไร่ กรรมการเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด มีความเห็นว่า สภาพการทำประโยชน์มีเนื้อที่ ๖-๐-๗๓ ไร่ และกรรมการผู้แทนนายอำเภอเมืองฯ ไม่แสดงความเห็นว่าสภาพการทำประโยชน์มีเนื้อที่เท่าใด

๑.๘ กองนิติการ กรมป่าไม้ได้รายงานอธิบดีกรมป่าไม้ สรุปได้ว่าในคดีอาญา พนักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่ไม่น่าสืบว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลสุเทพฯซึ่งหวงห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้างปลูกสร้างหรือจัดทำด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ในราชการแห่งกรมป่าไม้ ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ทางราชการย่อมกำหนดที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๖^๑ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ กรณีที่จังหวัดเชียงใหม่ ส่งจำหน่าย ส.ค.๑ นั้นจึงชอบแล้ว คำพิพากษาคดีอาญาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ที่ยกฟ้องโจทก์ (คดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๘๙๔๒-๘๙๔๓/๒๕๓๐) เป็นเพียงพิพากษาว่าจำเลยไม่มีความผิด

^๑มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่ น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้ เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

ตามฟ้องของโจทก์เท่านั้น ไม่มีผลผูกพันให้กรมป่าไม้และกรมที่ดินต้องเห็นชอบให้มีการออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทแต่ประการใด ดังนั้น ที่ดินพิพาทกรณีนายสันต์ ศิลปกุลจึงเป็นที่ดินต้องห้ามออกโฉนดที่ดิน

๑.๙ กรมที่ดิน เห็นว่า แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่จะได้มีคำสั่งจำหน่าย ส.ค.๑ ไปแล้วก็ตาม แต่สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ขอก็ยังคงมีอยู่ตามที่ศาลอุทธรณ์ได้พิพากษาไว้ การดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอในกรณีนี้จะดำเนินการประเภทไม่แจ้งการครอบครองไม่ได้เพราะไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ส่วนการที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้หรือไม่ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป และเนื่องจากที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ การออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ จะต้องดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ด้วย

๒. ข้อเท็จจริง

๒.๑ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ให้พิจารณาสั่งการว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินก็ขอให้สั่งดำเนินการประกาศออกโฉนดที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้พิจารณาเห็นชอบตามความเห็นของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเห็นว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้มีการประกาศสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ เรื่องแจกโฉนดที่ดิน ประกาศวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๓๘ ซึ่งถ้าผู้ใดจะคัดค้านประการใด ต้องยื่นคัดค้านต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศนี้เป็นต้นไป

๒.๒ กรมป่าไม้เห็นว่าได้เคยแจ้งจังหวัดเชียงใหม่แล้ว ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๕.๒/๑๔๗๑๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ซึ่งสรุปได้ว่า เมื่อที่ดินพิพาทเป็นเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้ เมื่อ พ.ศ.๒๕๔๒ การแจ้ง ส.ค.๑ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ไม่ทำให้เกิดสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ที่ดินพิพาทยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ แม้ว่าที่ดินนั้นจะมีการครอบครองก่อนการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติก็ตาม การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จึงไม่อาจอ้างสิทธิขึ้นใช้ยันรัฐได้ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงต้องห้ามออกโฉนดที่ดิน กรมป่าไม้จึงยืนยันความเห็นเดิมและคัดค้านการแจกโฉนดที่ดินรายนายสันต์ ศิลปกุล ตามประกาศสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๓๘

๒.๓ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ได้กำหนดวันทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินรายดังกล่าว ในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๘ เวลา ๑๐.๐๐ น. ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่

๒.๔ กรมป่าไม้ แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ว่า

๒.๔.๑ เนื่องจากการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกรณีที่มีผู้โต้แย้งกันในเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน แต่การที่กรมป่าไม้ได้คัดค้านการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกัน และตามข้อเท็จจริงเรื่องนี้การออกโฉนดที่ดินรายนายสันต์ ศิลปกุลเป็นการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดอยสุเทพ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ.๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ และอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินป่าดอยสุเทพให้เป็นอุทยานแห่งชาติเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๔ และเป็นที่ดินซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ เพื่อประโยชน์ในราชการแห่งกรมป่าไม้ พ.ศ.๒๔๙๒ ด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ตรงกับประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยข้อหาหรือของกรมป่าไม้แล้ว ตามหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓

๒.๔.๒ ในเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในทางกฎหมายแล้วนั้น มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ วางระเบียบปฏิบัติไว้สรุปได้ว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้วโดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น

๒.๔.๓ ถ้าสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่มีความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการครอบครองที่ดิน ส.ค.๑ แปลงดังกล่าว แตกต่างกับความเห็นของกรมป่าไม้ ก็ชอบที่จะหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนการออกโฉนดที่ดินต่อไป

๒.๕ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ แจ้งกรมป่าไม้สรุปได้ว่า เนื่องจากกรมป่าไม้คัดค้าน อ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่หวงห้ามไม่ได้อ้างว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จังหวัดมีความเห็นว่ากรณีนี้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๘ และจังหวัดได้เคยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ศาลอุทธรณ์ได้พิเคราะห์พยานหลักฐาน พึงได้ว่านายสันต์ ศิลปกุล มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอได้ตามที่คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ รายงานผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๘ แล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีสิทธิในการครอบครองที่ดิน ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้ว จึงไม่ควรหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาอีก

๒.๖ จังหวัดเชียงใหม่แจ้งกรมป่าไม้ว่า กรมป่าไม้ไม่ได้แต่งตั้งผู้แทนมาพบเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างใด จังหวัดจึงสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้ หากกรมป่าไม้ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งจังหวัดดังกล่าวขอให้ไปดำเนินการฟ้องต่อศาลเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

ภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากกรมป่าไม้ไม่ดำเนินการฟ้องภายในกำหนด เจ้าพนักงานที่ดินจะได้แจกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอต่อไป

๓. ข้อกฎหมาย

เมื่อตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ นายกระจำ สัจจินดา ผู้ครอบครองที่ดินพิพาท ก่อนการแจ้ง ส.ค.๑ โดยพลการ มิได้ขออนุญาตจับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แม้นายศักดิ์ชัย นภาพรรณ ผู้ครอบครองที่ดินต่อเนื่องจากนายกระจำฯ จะเป็นผู้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๙๘ ก่อนการกำหนดป่าดอยสุเทพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๗ ก็ตาม เมื่อที่ดินพิพาทเป็นเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตหวงห้ามจึงไม่อาจอ้างสิทธิขึ้นใช้ชั้นรัฐได้ ผู้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) จึงไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดินโดยชอบ ที่ดินพิพาท จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเทียบตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๖๑-๑๖๖๗/๒๕๒๖ ระหว่าง นายประกอบ เขียวสะอาด กับพวก โจทก์ กองทัพเรือ จำเลย ดังนั้น ทางราชการย่อมกำหนดที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา ๖ วรรคสอง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อประเด็นข้อกฎหมาย เรื่องการพิจารณาสิทธิในที่ดินที่นายสันต์ ศิลปกุล ได้ขออนุญาตที่ดินซึ่งจังหวัดเชียงใหม่เห็นว่า ผู้ขออนุญาตที่ดินนั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน แต่กรมป่าไม้เห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีสภาพตามกฎหมายเป็นที่ดินหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้รวมทั้งเป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ส่วนราชการมีความเห็นแตกต่างกัน จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. กรณีการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน รายงานนายสันต์ ศิลปกุล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้สั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ นายสันต์ ศิลปกุล ผู้ขอแล้วนั้น จะเป็นการขัดต่อข้อ ๑๔ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือไม่

๒. ความเห็นของกรมป่าไม้ที่เห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบการออกโฉนดที่ดินรายดังกล่าวตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินหวงห้ามตามกฎหมาย รวมทั้งเป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ตามความเห็นของกรมป่าไม้ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

๓. กรณีที่ดินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ เขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐประเภทอื่นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่

๔. ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่และกรมป่าไม้สมควรดำเนินการอย่างไรกับกรณีการออกโฉนดที่ดินรายดังกล่าว

๕. ถ้ามีการแจกโฉนดที่ดินรายดังกล่าวนี้ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกรมป่าไม้จะดำเนินคดีอาญากับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและจังหวัดเชียงใหม่) แล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องการครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินรายนายสันต์ ศิลปกุล ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือนี้ ไม่สามารถรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่าเริ่มมีการครอบครองและทำประโยชน์ตั้งแต่เมื่อใด และที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ภายในแนวเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลตอนแก้ว อำเภอแม่วัง ตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพและตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และตำบลหนองควาย ตำบลบ้านปาง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๔๙๒ หรือไม่ โดยกรมป่าไม้ได้ส่งนายวิฑูรย์ชลาชนานาวิน ผู้เชี่ยวชาญของศาลในทางวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่มาชี้แจงผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศและการตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินแปลงที่นายสันต์ฯขอออกโฉนดที่ดินต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ซึ่งนายวิฑูรย์ฯ ผู้เชี่ยวชาญของศาลชี้แจงว่าจากผลการตรวจสอบปรากฏว่า ที่ดินแปลงที่นายสันต์ฯขอออกโฉนดที่ดินนี้อยู่ในเขตหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลตอนแก้ว อำเภอแม่วัง ตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพและตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และตำบลหนองควาย ตำบลบ้านปาง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๔๙๒ และผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศซึ่งถ่ายเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๔๙๗ ปรากฏว่า พื้นที่บริเวณที่ตรวจสอบยังมีสภาพเป็นที่เขาหรือภูเขาที่มีสภาพเป็นป่าธรรมชาติ มีพรรณไม้ป่าขึ้นอยู่ทั่วไป และก่อนปี พ.ศ.๒๔๙๒ ก็ยังมีสภาพเป็นป่าไม้เช่นกัน ไม่มีการเข้าครอบครองทำประโยชน์หรือที่อยู่อาศัย ไม่พบสิ่งปลูกสร้างหรือโรงงานตามหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) แต่อย่างใด และสภาพที่ดินข้างเคียงที่ตรวจสอบโดยเปรียบเทียบกับที่ดินข้างเคียงตามหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ไม่ตรงกัน แต่กรมที่ดินยืนยันข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ซึ่งคดีถึงที่สุดแล้ว ว่า “ที่ดินดังกล่าวเดิมประมาณ ๕๐ ปีมาแล้วเป็นของนายสงฆ์และเป็นที่ตั้งโรงสีใช้พลังงานจากน้ำตกห้วยแก้ว ปัจจุบันยังคงเห็นร่องรอยของสภาพโรงสีเหลืออยู่” และที่ดินแปลงที่นายสันต์ฯขอออกโฉนดที่ดินนี้จะอยู่ภายในเขตหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลตอนแก้ว อำเภอแม่วัง ตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพและตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่และตำบลหนองควาย ตำบลบ้านปาง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๔๙๒ หรือไม่ กรมที่ดินไม่ทราบข้อเท็จจริงและเห็นว่าเป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้ จังหวัดเชียงใหม่ และนายสันต์ฯที่จะต้องตรวจสอบเพื่อหาข้อยุติในกรณีดังกล่าว ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงไม่อาจรับฟังเป็นที่ยุติได้เช่นนี้ จึงไม่สามารถวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นที่สี่ และประเด็นที่ห้า ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือได้

สำหรับปัญหาข้อหาหรือในประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม ที่ว่า การออกโฉนดที่ดินในกรณีที่เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นในการพิจารณาเรื่องหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาแล้วว่า^๓ การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน” หมายความว่า เป็นการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ แต่การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่สามารถออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินได้ สำหรับกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น (สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือเพิ่มเติมในครั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวข้างต้นต่างก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะ

^๒มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลงกัน หากตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ได้ฟ้องหรือร้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะพิพากษา หรือมีคำสั่งประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องหรือร้องภายในกำหนดก็ให้ดำเนินการไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง

^๓บันทึก เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินและการฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๗ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓

^๔มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

โอนได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกานอกจากนั้น ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรียังเข้าลักษณะเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔^๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ อีกด้วย ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

“ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓)พ.ศ.๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ
อย่างอื่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๓๘.