

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ภายใน
เขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว

จังหวัดสงขลาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สข ๐๐๑๓.๓/๑๑๑๐๑ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่จังหวัดสงขลาได้เคยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สข ๐๐๑๓/๓๘๘๖๖ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทราหรือกรณีการขอใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วว่า กรมศุลกากรได้ขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ตามที่ได้นำดำเนินการและได้รับอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้แล้วถูกต้องหรือไม่ หรือจะต้องขอใช้พื้นที่จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการเข้าใช้ประโยชน์ใหม่ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลสำนักแก้ว และตำบลสำนักขาม อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินพ.ศ. ๒๕๕๐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน จังหวัดสงขลาควรมีหนังสือหารือไปยังกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายเสียก่อน หากยังหาข้อยุติไม่ได้และเป็นปัญหาที่สำคัญส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

จังหวัดสงขลาจึงได้หารือไปยังส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายแล้ว โดยกรมป่าไม้เห็นว่า การพิจารณาและการอนุญาตของกรมป่าไม้ได้ดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย ข้อตกลง มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายที่เกี่ยวข้องแล้ว จังหวัดสงขลาจึงควรดำเนินการตามประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง กำหนดบริเวณพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ส่วน ส.ป.ก. เห็นว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยมิได้กั้นพื้นที่ที่กรมศุลกากรขอใช้พื้นที่คืนกรมป่าไม้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจึงมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้ว อำนาจในการจัดการพื้นที่จึงเป็นของ ส.ป.ก. หากกรมศุลกากรประสงค์จะใช้พื้นที่ดังกล่าว ต้องยื่นขออนุญาตต่อ ส.ป.ก. จังหวัดสงขลาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามข้อหารือนี้เป็นปัญหาที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติระหว่างส่วนราชการด้วยกัน จึงได้มีหนังสือหารือมายังสำนักงานฯ ในครั้งนี้ โดยสรุปความเป็นมาและลำดับข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ กรมศิลปากรได้มีหนังสือขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองลำปำ ในท้องที่ตำบลสำนักขาม อำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑๙ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เนื้อที่ ๙๗๗ ไร่ ๒ งาน ๒๘ ตารางวา เพื่อทำการก่อสร้างด้านศิลปากรสะเตาแห่งใหม่ พนักงานเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ จึงทำการตรวจสอบสภาพป่าพร้อมทำความเข้าใจประกอบการพิจารณา

(๒) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กรมศิลปากรขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์เป็นพื้นที่ที่ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ อนุมัติให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติใน เขตเศรษฐกิจที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และในระหว่างการ พิจารณาของกรมป่าไม้ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๖/๖๖๐๖ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งไป ยังผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาว่า พื้นที่ที่ขออนุญาตเพื่อก่อสร้างด้านศิลปากรสะเตาแห่งใหม่ยังไม่ได้ ประกาศกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พื้นที่ดังกล่าวจึงยังไม่พ้นสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ส. ป.ก. จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ก่อสร้างด้านศิลปากรได้ แต่การก่อสร้างด้านศิลปากร ดังกล่าวเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจภาคใต้ ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล ส.ป.ก. จึง ไม่ประสงค์จะนำพื้นที่ดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อกรมป่าไม้จะได้ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ในการอนุญาตต่อไป ซึ่งเป็นไปตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑

(๓) วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ กรมศิลปากรได้มีหนังสือไปยังทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา เพื่อตัดพื้นที่ที่มีปัญหาเนื่องจากมีราษฎรอยู่อาศัยหนาแน่นออกตาม ข้อแนะนำของจังหวัดสงขลา โดยให้คงเหลือพื้นที่เฉพาะที่จะใช้ก่อสร้างด้านศิลปากรตามโครงการฯ เท่านั้น คงเหลือเนื้อที่ ๗๖๕ ไร่ ๒ งาน ๕๙ ตารางวา

(๔) วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบล สำนักแก้ว และตำบลสำนักขาม อำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองลำปำ เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดย มิได้มีการกันพื้นที่ที่กรมศิลปากรขออนุญาตใช้คืนกรมป่าไม้ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ที่กรมศิลปากรขอ อนุญาตใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ทั้งหมด

(๕) วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมได้อนุมัติให้อธิบดีกรมป่าไม้ออกประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง กำหนดบริเวณพื้นที่ให้ส่วน ราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้กรมศิลปากรเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองลำปำในท้องที่ ตำบลสำนักขาม อำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา เพื่อทำการก่อสร้างด้านศิลปากรสะเตาแห่งใหม่เนื้อที่ ๗๖๕ ไร่ ๒ งาน ๕๙ ตารางวา ตั้งแต่วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ และ

ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่แนบท้ายประกาศฯ และกรมศุลกากร โดยสำนักงานศุลกากรภาคที่ ๔ ได้รับมอบประกาศกรมป่าไม้ในการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

(๖) ต่อมา ส.ป.ก. มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๒ และวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ สรุปความว่า แม้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ส.ป.ก. เคยแจ้งว่าไม่ประสงค์จะนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และให้ขออนุญาตใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ เนื่องจากยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. จึงไม่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตแต่เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีได้กันพื้นที่ที่กรมศุลกากรขอใช้พื้นที่คืนกรมป่าไม้ ซึ่งในการประชุมพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้แทนจากกรมป่าไม้ได้เข้าร่วมประชุมด้วย หากมีพื้นที่ที่จะดำเนินการขอใช้กรมป่าไม้ก็สามารถขอให้มีการแก้ไขแนวเขตได้ แต่กรมป่าไม้ไม่ได้ดำเนินการและแสดงให้เห็นว่าจะนำพื้นที่ดังกล่าวกลับคืนเป็นของกรมป่าไม้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจึงมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อำนาจในการจัดการพื้นที่จึงเป็นของ ส.ป.ก. หากกรมศุลกากรประสงค์จะใช้พื้นที่ดังกล่าวต้องยื่นขออนุญาตต่อ ส.ป.ก. ตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

จังหวัดสงขลาพิจารณาแล้ว จึงหรือว่า ในกรณีนี้กรมศุลกากรขอใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ตามที่ได้นำดำเนินการและได้รับอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้แล้วถูกต้องหรือไม่ หรือกรมศุลกากรจะต้องขอใช้พื้นที่จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการเข้าใช้ประโยชน์ใหม่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของจังหวัดสงขลา โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดสงขลา) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริง และปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามรายงานการประชุมคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๓/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ และรายงานการประชุมคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสงขลา ครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีความพร้อมที่จะนำที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลสำนักแก้ว และตำบลสำนักขาม อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว โดยมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ทันทีและได้พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำ

ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวแล้วประกอบกับผู้แทน ส.ป.ก. ชี้แจงว่า ได้มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ทันทีในพื้นที่ที่กรมศุลกากรขอเข้าใช้พื้นที่แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า กรมศุลกากรมีความประสงค์จะขอใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองลำป่าง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑๙ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อทำการก่อสร้างด่านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ ตามมาตรา ๑๓ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นได้ โดยมีระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งข้อ ๕^๒ ข้อ ๖^๓ ประกอบกับข้อ ๗^๔ แห่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ส่วน

^๑มาตรา ๑๓ ทวิ ในกรณีที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และในบริเวณดังกล่าวมิให้นามาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือองค์การนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าที่ดินในบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์มีแนวเขตทับที่ดิน ซึ่งบุคคลได้รับประโยชน์ตามมาตรา ๑๔ อยู่แล้ว ให้การรับประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวัน นับแต่วันที่ประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด โดยอนุมัติรัฐมนตรี

^๒ข้อ ๕ ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐ ประสงค์จะขอใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ให้อธิบดีขอต่อจังหวัดท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่หรือหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนด ตามแบบ ป.ส. ๑๗ ทำเย็บแนบนี้ พร้อมด้วยหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอ

^๓ข้อ ๖ เมื่อจังหวัดหรือหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนด ได้รับคำขอใช้พื้นที่ตามข้อ ๕ แล้ว ให้เสนอคำขอดังกล่าว พร้อมทั้งให้ความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน ๗ วัน นับจากวันที่ได้รับคำขอใช้พื้นที่

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ระดับ ๕ ขึ้นไปออกไปทำการตรวจสอบสภาพป่าภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่จังหวัดได้รับคำขอใช้พื้นที่

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคสองรายงานผลการตรวจสอบสภาพป่า พร้อมทั้งให้ความเห็นประกอบการตรวจสอบสภาพป่านั้นต่อจังหวัด ตามแบบ ป.ส. ๑๘ ทำเย็บแนบนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่ตรวจสอบสภาพป่าเสร็จ

ราชการหรือองค์การของรัฐที่ประสงค์จะขอใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ยื่นคำขอต่อจังหวัด ท้องที่ที่ป่านั้นตั้งอยู่หรือหน่วยงานที่กรมป่าไม้กำหนด และให้จังหวัดหรือหน่วยงานนั้นตรวจสอบสภาพป่า พร้อมให้ความเห็นรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอไปยังกรมป่าไม้ต่อไป โดยพิจารณาจำนวน พื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่การใช้พื้นที่ และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กรมป่าไม้ กำหนดแล้วจึงประกาศกำหนดบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ได้ตามที่กรมป่าไม้เห็นสมควร

จากการตรวจสอบสภาพป่าของกรมป่าไม้พบว่า ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองลำปึงเป็น พื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖^๕ ให้กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ขณะที่กรมตุลาการขอใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังมิได้มี พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวแต่อย่างใด กรมป่าไม้จึงได้ปฏิบัติตามบันทึก ข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางใน การปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔^๖ เรื่องการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน ที่กำหนดว่า หากมีผู้มาขออนุญาตทำประโยชน์ ในที่ดินที่ยังไม่พ้นสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก่อนที่กรมป่าไม้จะอนุญาตต้องได้รับหนังสือยืนยัน จาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่า ด้วยป่าสงวนแห่งชาติแจ้งยืนยันว่าไม่ประสงค์จะนำพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน^๗ ซึ่ง เป็นไปตามเงื่อนไขในบันทึกข้อตกลงฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว

เมื่อได้รับรายงาน แบบ ป.ส. ๑๘ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบพิจารณาและทำความเข้าใจ เสนอโดยตรงไปยังกรมป่าไม้ ภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่ได้รับรายงาน แบบ ป.ส. ๑๘ นั้น

“ข้อ ๗ การพิจารณาพื้นที่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อ ประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้พื้นที่นั้น ให้พิจารณาจำนวนพื้นที่แต่ละคำขอตาม ความจำเป็นและเหมาะสมแก่การใช้พื้นที่ ตามวัตถุประสงค์และโครงการที่เสนอพร้อมคำขอ และมีกำหนดระยะเวลา ตามความจำเป็นที่ต้องการใช้พื้นที่นั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามข้อ ๘ ก็ให้ทำประกาศ กำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ได้ตามที่กรมป่าไม้เห็นสมควรแต่ไม่เกินสามสิบปี

“หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/๖๓๖๐ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

“ข้อ ๔ การขออนุญาตใช้พื้นที่ในป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้มอบให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน หากมีผู้มาขออนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินและที่ดินนั้นยังไม่พ้นสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติก่อนที่กรมป่าไม้จะ พิจารณาอนุญาตหรือต่ออายุการอนุญาต ต้องได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำพื้นที่บริเวณ ดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

“หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๖/๖๖๐๖ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ “ส.ป.ก. ขอเรียนว่า พื้นที่ที่ขออนุญาตฯ ก่อสร้างด้านตุลาการสะเดาแห่งใหม่ ยังไม่ได้ประกาศกำหนดให้เป็น เขตปฏิรูปที่ดิน พื้นที่ดังกล่าวจึงยังไม่พ้นสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ส.ป.ก. จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาต ให้ก่อสร้างด้านฯ ได้ แต่การก่อสร้างด้านฯ ดังกล่าวเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจภาคใต้ ซึ่งเป็น

ในระหว่างการตรวจสอบสภาพป่าและการพิจารณาอนุญาตของกรมป่าไม้ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลสำนักแก้ว และตำบลสำนักขาม อำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองลำปิง ในส่วนที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมแล้ว ตามมาตรา ๒๖ (๔)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ อันเป็นระยะเวลาก่อนที่จะมีประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง กำหนดบริเวณพื้นที่ให้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐเข้าใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้กรมชลประทานเข้าใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาฯ ได้ครอบคลุมพื้นที่ที่กรมชลประทานได้ขอเข้าใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้เพื่อทำการก่อสร้างด้านชลประทาน สะเดาแห่งใหม่ทั้งหมด จึงต้องพิจารณาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๖ ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเมื่อใด ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘^๕ สรุปความได้ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที และความตามมาตรา ๒๖ (๔) ที่ว่า “...เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” มีความหมายเพียงว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น

นโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ส.ป.ก. จึงไม่ประสงค์จะนำพื้นที่ดังกล่าว มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อกรมป่าไม้จะได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ก่อสร้างด้านชลประทาน สะเดาแห่งใหม่ต่อไป ซึ่งเป็นไปตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑”

“มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

“บันทึก เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๑ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เมื่อ ส.ป.ก. ได้ยืนยันข้อเท็จจริงว่า มีความพร้อมที่จะนำที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลสำนักแก้ว และตำบลสำนักขาม อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กรมชลการขอเข้าใช้พื้นที่เพื่อก่อสร้างด้านชลการสะเดาแห่งใหม่ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว โดยมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณตามสรุปแผนการจัดที่ดินทำกิน ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสงขลาได้อนุมัติให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว อันแสดงให้เห็นว่า ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงที่กรมชลการขอเข้าใช้พื้นที่ได้ทันที เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะที่ดินแปลงที่กรมชลการขอเข้าใช้พื้นที่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจึงมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงที่กรมชลการขอเข้าใช้พื้นที่นั้นแล้วตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น และ ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงเป็นอำนาจของ ส.ป.ก. หากกรมชลการประสงค์จะใช้พื้นที่ดังกล่าวต้องยื่นขออนุญาตต่อ ส.ป.ก. ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

ดังนั้น การที่กรมชลการขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อก่อสร้างด้านชลการสะเดาแห่งใหม่และได้รับอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ในระยะเวลาหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินประกาศใช้บังคับ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า ส.ป.ก. มีความพร้อมทั้งแผนงานและงบประมาณในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้วพื้นที่ดังกล่าวจึงอยู่ในความดูแลและความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. ในการพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมชลการจึงต้องขออนุญาตใช้ที่ดินจาก ส.ป.ก. ต่อไป

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๕๓