



คดีหมายเลขดำที่ พ.๕ /๒๕๔๔
คดีหมายเลขแดงที่ พ.๑๑/๒๕๔๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๕ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕

ระหว่าง { นายนิศย์ สรสิทธิ์ ผู้ฟ้องคดี
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒
อธิบดีกรมป่าไม้ ที่ ๓
กรมป่าไม้ ที่ ๔ } ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมือเปล่า โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื้อที่ประมาณ ๑,๒๐๐ ไร่ ในท้องที่หมู่ที่ ๓ ตำบลทับกวาง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการครอบครองและทำประโยชน์ ต่อเนื่องจากราษฎรที่ทำกินมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่ามวกเหล็กและ ป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่ตำบลห้วยแห้ง ตำบลชำผักแพว ตำบลทับกวาง และ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และผู้ฟ้องคดี ได้เคยตรวจพิสูจน์ที่ดินแปลงนี้โดยผู้เชี่ยวชาญภาพถ่ายทางอากาศตรวจสภาพพื้นที่และไม้ผล

/ปรากฏว่า...

ปรากฏว่า เป็นไม้ผลที่มีผู้นำมาปลูกไว้มีอายุน้อยที่สุดประมาณ ๓๘ ปี อันเป็นการยืนยันว่า ได้มีการทำประโยชน์มาก่อนการออกกฎกระทรวงฉบับนี้ ต่อมา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดี ถูกจับกุมในข้อหาขัดถือ ครอบครอง ก่อสร้าง แผ้วถางและกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมเสีย แก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ศาลจังหวัดสระบุรีพิพากษายกฟ้องตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๓๐๐/๒๕๓๗ หมายเลขแดงที่ ๕๙๓๕/๒๕๓๗ และเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีถูกจับกุมในข้อหาเดียวกันอีก ในบริเวณที่ดินเดิมบางส่วนและที่ครอบครองเพิ่มขึ้น ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ศาลจังหวัดสระบุรี คดีหมายเลขดำที่ ๗๒๒/๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าที่ดินที่พิพาทนี้เนื้อที่ ประมาณ ๑,๒๐๐ ไร่ ไม่อยู่ในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้ปฏิบัติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ต้องจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควร และไม่ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงรวมทั้งแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในท้องที่นั้น อีกทั้งไม่แต่งตั้งคณะกรรมการ สำหรับป่าสงวนแห่งชาติเพื่อสอบสวนสิทธิของผู้ที่อ้างว่ามีสิทธิและได้ทำประโยชน์อยู่ก่อน วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ การไม่ได้ปฏิบัติตามบทกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ต้องเสียสิทธิคัดค้าน รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวพระราชดำรัสและ พระบรมราโชวาทอันเป็นแนวการดำเนินการเกี่ยวกับป่าสงวนที่มีราษฎรทำกินก่อนกำหนด เขตป่าสงวน และไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจพิจารณาการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าการพิสูจน์ พบว่าราษฎรอยู่อาศัยทำกินมาก่อนก็ให้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัยให้ราษฎร จึงขอให้ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่กำหนดให้ป่ามวกเหล็ก และป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่ตำบลห้วยแห้ง ตำบลชำผักแพว ตำบลทับกวาง และตำบลมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การว่า ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่ ตำบลห้วยแห้ง ตำบลชำผักแพว ตำบลทับกวาง และตำบลมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีการเตรียมการเพื่อกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๙๑ แล้วมาเสร็จสิ้น

/กระบวนการ...

กระบวนการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยได้มีการดำเนินการจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามสำเนาหนังสือรายงานผลการปฏิบัติงานรังวัดหมายเขตป่าทับทิมและป่าหมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ของนายวัน เจิมศิริ ฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ จากนั้นก็ได้เปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้าน และได้มีหนังสือไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีเพื่อส่งสำเนากฎกระทรวงพร้อมด้วยแผนที่ท้ายกฎกระทรวง แบบคำร้องขอของผู้อ้างว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้บุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น โดยมีบุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินี้ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับก็ทำคำร้องเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอแก่งคอยแล้วได้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังป่าไม้จังหวัดและไม่ปรากฏหลักฐานของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิในที่ดินพิพาท การดำเนินการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ อีกทั้งขณะนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการกรณีราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินและบุกรุกเข้าไปทำกินในที่สงวนหวงห้ามของกระทรวงมหาดไทยจึงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติดังกล่าว โดยในเรื่องเกี่ยวกับการสอบสวนสิทธิของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ให้คณะกรรมการเร่งรัดที่ดินส่วนจังหวัดพิจารณาดำเนินการสอบสวนสิทธิของราษฎรในเขตที่มีกฎกระทรวงเกษตรกำหนดเขตเป็นป่าสงวนแห่งชาติในลำดับแรก การกำหนดป่าหมวกเหล็กและป่าทับทิม แปลงที่ ๒ ในท้องที่ตำบลห้วยแห่งตำบลชำผักแพว ตำบลทับทิม และตำบลหมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้ดำเนินการถูกต้องแล้วทุกประการ

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า หนังสือของนายวัน เจิมศิริ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ ไม่มีข้อความใดที่ยืนยันว่า เป็นการดำเนินการในพื้นที่ป่าหมวกเหล็กและป่าทับทิม แปลงที่ ๒ และมีการดำเนินการจริงหรือไม่ ไม่อาจยืนยันได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นไม่มีหลักฐาน

/การดำเนินการ...

การดำเนินการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การดำเนินการของนายวันดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การถากถาง แนวตีตราครุฑติดป้ายป่าสงวนหรือทำสัญลักษณ์อื่นใดเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ถือไม่ได้ว่าเป็นการ ปฏิบัติตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และหนังสือของนายวัน ไม่มีการลงลายมือชื่อ จึงไม่อาจยึดถือหรือรับรองความถูกต้องได้ และเมื่อระหว่างที่ผู้ฟ้องคดี ถูกฟ้องในคดีอาญา สำนักงานป่าไม้จังหวัดสระบุรีได้เคยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ เอกสารและได้มีการบันทึกว่า การรังวัดหมายเขตแนวป่าเพื่อประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีเรื่องราวเดิม ทั้งจากคำเบิกความของนายวัลลภ ไหมมมงคล ป่าไม้จังหวัดสระบุรี เบิกความ ในคดีอาญาว่า ไม่พบเรื่องราวเกี่ยวกับการสำรวจรังวัดเพื่อกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ พบเพียง หลักฐานการรังวัดซ่อมแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติเมื่อปีงบประมาณ ๒๕๓๑ เท่านั้น จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้ดำเนินการปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้าน ท้องที่นั้น การมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีสั่งการให้ดำเนินการตามระเบียบและ กฎหมายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่มีหลักฐานที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปิดประกาศสำเนา กฎกระทรวงดังกล่าว อีกทั้งไม่ปรากฏหลักฐานที่นายอำเภอเรียกประชุมชี้แจงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเรียกราษฎรเพื่อชี้แจง จึงถือไม่ได้ว่ามีการประกาศโดยชอบ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จะได้ ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาติ ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ แล้ว แต่คณะกรรมการก็ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งมิได้มีการดำเนินการสอบสวนสิทธิ และวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อีกทั้งไม่มีหลักฐานการสอบสวนสิทธิในเขตป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้เชี่ยวชาญภาพถ่ายทางอากาศไปพิสูจน์ที่ดิน ที่ทำกินก่อนประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่พิพาท ผลการตรวจสอบพบว่า ก่อนการ ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) กำหนดให้พื้นที่ในเขตป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น มีพื้นที่สภาพความเป็นป่าประมาณร้อยละ ๙๐ พื้นที่มี ร่องรอยการเข้าทำประโยชน์ประมาณร้อยละ ๑๐ ทั้งรายงานผลการตรวจพิสูจน์ไม้ชี้ชัดว่า เป็นไม้ผลที่มีผู้นำมาปลูก กรณีเห็นว่า ก่อนการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้พื้นที่ป่ามวกเหล็ก และป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น ได้มีราษฎรเข้าไปทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว รัฐกลับไม่ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อประกาศกำหนดรังวัดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ชัดเจน

/ไม่ดำเนินการ...

ไม่ดำเนินการตรวจสอบไต่สวนสิทธิหรือการใช้ประโยชน์ของราษฎร เป็นการเอารัดเอาเปรียบราษฎรซึ่งมีพื้นที่ทำกินอยู่ก่อนและครอบครองสืบเนื่องต่อกันมา อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กรณีที่ผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัยทำกินมาก่อนก็ให้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัยทำกินให้ชัดเจน อาศัยเหตุผลดังกล่าว คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงไม่อาจรับฟังได้ และถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การประกาศให้ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การเพิ่มเติมว่า การกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินี้เริ่มดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยได้ดำเนินการสำรวจรังวัดเพื่อหมายแนวเขตพื้นที่ป่า มีการจัดทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าที่จะสงวนโดยถากต้นไม้ ตัดป้าย ปักหลักหมายเลขเขตเพื่อให้ราษฎรในพื้นที่ได้รับรู้ว่าจะมีกำหนดพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามรายงานผลงานของนายวัน เจิมศิริ ฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๔๘๖ เป็นขั้นตอนแรก ระหว่างที่ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อกำหนดป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่าฯ ยังไม่แล้วเสร็จ ก็มีการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดป่าสงวนใหม่ การดำเนินการเพื่อกำหนดป่าทับกวางและป่ามวกเหล็ก เป็นป่าสงวนแห่งชาติ จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยได้ยึดถือขอบเขตพื้นที่ตามการสำรวจเบื้องต้นเดิม และเพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องแนวเขตป่า จึงได้มีการรังวัดซ่อมแซมและปรับปรุงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติหลายครั้ง คือ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ พ.ศ. ๒๕๒๖ พ.ศ. ๒๕๓๑ และครั้งหลังสุดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ สำหรับการดำเนินการตามมาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น ได้ดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แล้ว ส่วนการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รายงานการปฏิบัติงานของนายวันเป็นการรายงานเรื่องการรังวัดหมายเลขป่าทับกวางและป่ามวกเหล็ก เป็นพื้นที่เดียวกับป่าทับกวางและป่ามวกเหล็ก ท้องที่ตำบลทับกวาง ตำบลมวกเหล็ก ตำบลชำผักแพว และตำบลห้วยแห่งอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี สำเนาหนังสือของนายวันมีผู้ลงนามรับรองถูกต้อง จึงเป็น

เอกสารที่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่มีหลักฐานที่จังหวัดสระบุรีสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปิดประกาศสำเนาฎีกากระทรวงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้สั่งการเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแล้ว แต่เนื่องจากระยะเวลาเนิ่นนานถึง ๓๓ ปี หน่วยงานราชการมีการโยกย้ายเอกสารบางส่วนชำรุดสูญหาย จึงไม่สามารถค้นพบได้ แต่ได้ดำเนินการปิดประกาศสำเนาฎีกากระทรวงให้ราษฎรในพื้นที่ทราบแล้ว ไม่เช่นนั้นคงไม่มีราษฎรมายื่นคำร้องเป็นจำนวนถึง ๒๑๖ ราย และเมื่อพบว่าเอกสารมีการชำรุดสูญหายก็ได้ดำเนินการปิดประกาศใหม่เพื่อให้ราษฎรทราบแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินจึงไม่เกิดสิทธิในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ สำหรับราษฎรที่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน หากเป็นเอกสารที่มีการได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายก่อนการประกาศป่าสงวนแห่งชาติก็มิได้ถูกรอนสิทธิ แต่อาจนำเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินนั้นมาขอออกโฉนดที่ดินได้ หรือขอให้รังวัดกันพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และที่อ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ นั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวใช้ในกรณีราษฎรได้อยู่อาศัยทำกินมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก การที่ผู้ฟ้องคดีบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติโดยขยายพื้นที่เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดมา แม้รู้ว่าพื้นที่นั้นๆ อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีได้ และโดยที่เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของชาติ และรัฐบาลได้กำหนดนโยบายไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่า จะสงวนป่าไม้ให้ได้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ ๕๐ ของพื้นที่ประเทศไทย แต่ปรากฏว่า ป่าไม้ที่สงวนคุ้มครองไว้และยังมีได้สงวนคุ้มครองถูกบุกรุกแผ้วถางทำลายเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความแห้งแล้ง ที่ดินพังทลาย แหล่งน้ำตื้นเขิน เกิดอุทกภัย อันเป็นผลเสียหายแก่เกษตรกรและเศรษฐกิจของประเทศ การออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑)ฯ ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบและกฎหมายทุกประการ

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน คำแถลงของผู้ฟ้องคดีและคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

/ข้อเท็จจริง...

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในระหว่างที่พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ มีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ดำเนินการสำรวจสอบสวนพิจารณาเขตป่ามวกเหล็ก และป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่ตำบลห้วยแห้ง ตำบลชำผักแพว ตำบลทับกวาง และตำบลมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เพื่อกำหนดให้เป็นป่าสงวน โดยได้ทำการสำรวจรังวัดหมายเขตป่า ถากต้นไม้ติดตราครุฑ ติดป้ายป่าสงวน ปักหลักหมายเขต และจังหวัดสระบุรีได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอให้แต่งตั้งกรรมการดำเนินการสำรวจสอบสวนพิจารณาเขตป่าสงวน และจัดพิมพ์ประกาศเพื่อปิดให้ราษฎรในท้องที่ที่เกี่ยวข้องทราบ จากนั้นได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทำการสำรวจสอบสวนพิจารณาเขตป่า โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการประกาศโฆษณาระบุท้องที่ซึ่งจะทำการสำรวจ และปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการกำนัน ที่สาธารณะ และชุมชนมุขมน เพื่อให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนการสำรวจสอบสวนแล้ว จากนั้นจึงได้ทำการสำรวจสอบสวนพิจารณาเขตป่านี้ ระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการตามนัดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ อนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอตามความเห็นของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินให้ดำเนินการสงวนป่าทับกวางและป่ามวกเหล็ก แปลงที่ ๒ ตามกฎหมายต่อไป เมื่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ ทำให้พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๗ ถูกยกเลิกไป ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีได้มีหนังสือแจ้งผลการดำเนินการของคณะกรรมการทำการสำรวจสอบสวนพิจารณาเขตป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ พร้อมส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาดำเนินการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทราบว่าป่าแห่งนี้แหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญแห่งหนึ่งที่ทำให้ประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ควรรักษาสภาพป่าไม้ของป่า และทรัพยากรธรรมชาติอื่นไว้สนองความต้องการของประเทศชาติและประชาชนให้ยั่งยืนตลอดไป สมควรออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กราบเรียนนายรัฐมนตรีว่าเห็นชอบด้วยตามที่กรมป่าไม้เสนอ และเสนอร่างกฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่ตำบลห้วยแห้ง ตำบลชำผักแพว ตำบลทับกวาง และตำบลมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เป็น

/ป่าสงวน...

ป่าสงวนแห่งชาติ ไปเพื่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป และเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่ดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๕ ตอนที่ ๑๑๑ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือส่งสำเนากฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) และแผนที่ท้ายกฎกระทรวง พร้อมทั้งแบบคำร้องของผู้อ้างว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี เพื่อสั่งให้เจ้าหน้าที่ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น และให้เจ้าหน้าที่ส่งหลักฐานการปิดประกาศตลอดจนคำร้องของผู้อ้างว่ามีสิทธิหรือทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ใช้บังคับ ซึ่งได้ยื่นต่อนายอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับไปยังคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย ปลัดจังหวัดสระบุรี ผู้แทนกรมการปกครอง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี ผู้แทนกรมที่ดิน ป่าไม้จังหวัดสระบุรี ผู้แทนกรมป่าไม้ ป่าไม้เขตสระบุรีหรือผู้แทน และนายช่างโครงการชลประทานหลวงท่าหลวงหรือผู้แทน นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๑๒ แต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี ป่าไม้เขตสระบุรี และนายอำเภอแก่งคอยเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้เขตสระบุรีได้มีคำสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการรังวัดซ่อมแซมแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ตามแผนการปฏิบัติงานของเขตประจำปี ๒๕๑๓ โดยอาศัยแนวเขตป่าตามแผนที่และสมุดจดรายการรังวัดเดิมที่ได้ทำการรังวัดไว้แล้วเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน สมุดจดรายการรังวัดดังกล่าว เป็นเอกสารหลักฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบการพิจารณา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ และ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้สั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดซ่อมแซมแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ เพื่อให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวตลอดมา อีกทั้งคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ ๑/๒๕๑๔ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๑๔ แต่งตั้งอนุกรรมการป่าสงวนแห่งชาติให้สำรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามคำสั่งจังหวัดสระบุรี ที่ ๑๗๐/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๓ เฉพาะส่วนประจำอำเภอแก่งคอยให้เป็นอนุกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ

/ป่ามวกเหล็ก...

ป้ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ มีอำนาจสอบสวนคำร้องของราษฎรที่ได้ยื่นไว้ว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑)ฯ ใช้บังคับหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาสอบสวนสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่า ที่ดินที่ผู้ครอบครองได้มาตามกฎหมายที่ดิน โดยมีโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก) ใบจอง (น.ส.๒) ส.ค.๑ ตราจอง หรือใบเหยียบย่ำ เมื่อตรวจสอบแล้ว เป็นเอกสารที่ชอบด้วยกฎหมายและการทำประโยชน์ในพื้นที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขระเบียบ กฎหมาย ให้ดำเนินการรังวัดกันออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติป่านั้นๆ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมือเปล่าโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เนื้อที่ประมาณ ๑,๒๐๐ ไร่ ในท้องที่หมู่ที่ ๓ ตำบลทับกวาง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ที่ดินดังกล่าวบางส่วนผู้ฟ้องคดีรับโอนและครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากราษฎรซึ่งทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป้ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่ตำบลห้วยแห้ง ตำบลชำผักแพว ตำบลทับกวาง และตำบลมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้มาและเริ่มครอบครองและทำประโยชน์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื้อที่ประมาณ ๓๐๐ ไร่ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ครอบครองและทำประโยชน์เนื้อที่ประมาณ ๕๐๐-๖๐๐ ไร่ และปัจจุบันครอบครองและทำประโยชน์เนื้อที่ประมาณ ๑,๒๐๐ ไร่ ที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์บางส่วน นักวิชาการป่าไม้และเจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่ายได้ตรวจสอบอายุไม้และสภาพพื้นที่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ และ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ปรากฏผลจากการที่ตรวจหาอายุไม้ ๔ จุด พบไม้ผลที่มีผู้นำมาปลูกขึ้นอยู่มิได้เป็นพรรณไม้เดิม มีอายุเฉลี่ยน้อยที่สุด ๓๔ ปี พบร่องรอยการทำประโยชน์ในพื้นที่ประมาณ ๑๐% ตามแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๖ และ ๖๕% ตามแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๐ ปรากฏหลักฐานจากการลงที่หมายในแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศว่าที่ดินที่พิพาทอยู่ในบริเวณแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป้ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ทั้งแปลง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครอง กั้นสร้าง แผ้วถางป่า ป่าสงวนแห่งชาติ ป้ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ อันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่ศาลจังหวัดสระบุรี

/ได้มี...

ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๕๙๓๕/๒๕๓๙ ยกฟ้อง เนื่องจากโจทก์ไม่มีพยานหลักฐานใดมาสืบยืนยันให้รับฟังเป็นยุติได้ว่าบริเวณที่เกิดเหตุอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่ามวกเหล็ก และป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ และมีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงว่าเป็นแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ พยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบยังมีเหตุสงสัยตามสมควร ศาลจึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ วรรคสอง ต่อมา เมื่อปี ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาและถูกดำเนินคดีในข้อหาเดียวกันอีก ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดสระบุรี ตามคดีหมายเลขดำที่ ๗๒๒/๒๕๔๒ กระแสพระบรมราชาบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานไว้ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๖ เป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รักษากฎหมายและผู้ที่ปฏิบัติการใช้บังคับกฎหมาย การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมแก่เหตุการณ์ และการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ซึ่งอยู่อาศัยทำมาหากินอยู่ก่อนพื้นที่นั้นจะถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ประการสำคัญเพื่อเป็นการสงวนคุ้มครอง ป้องกันพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ โดยกำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ไว้ ๒ ด้าน คือ ด้านที่หนึ่ง การจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ จำแนกพื้นที่ ๓ ประเภท คือ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และพื้นที่อื่นๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้ ด้านที่สอง การป้องกันพื้นที่ป่าไม้และอื่นๆ

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจศาล คดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่กำหนดให้แนวเขตบริเวณป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑)ฯ ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว

/ตามหนังสือ...

ตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๔๐๓/๙๑๓๔ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๑๑ จึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ พิจารณาคดีแล้วเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่าตนมีสิทธิครอบครองและได้ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยการยึดถือครอบครองต่อเนื่องมาจากราษฎรอื่นมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ และต่อมาได้ถูกจับ ๒ ครั้ง เมื่อปี ๒๕๓๗ และปี ๒๕๔๑ ในข้อหาบุกรุก กั้นสร้าง แผ้วถาง หรือกระทำด้วยประการใดในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายกรณีดังกล่าวนี้ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเห็นว่าการนี้เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง จึงไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ และหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่าการฟ้องคดีปกครองให้ฟ้องภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ เมื่อพิจารณาตามกรณีคดีนี้เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวง ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือเป็นกฎ ดังนั้น เมื่อกฎหมายกระทบผู้ฟ้องคดีเมื่อใดก็ต้องฟ้องคดีภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งตามกรณีของคดีนี้เป็นการฟ้องที่ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แต่เห็นว่า หากศาลปกครองจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาศาลปกครองจะได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้กับหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้ อันจะ

/เป็นประโยชน์...

เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในแง่ให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่ตำบลห้วยแห้ง ตำบลชำผักแพว ตำบลทับกวาง และตำบลมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การออกกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ต้องพิจารณาจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ๒ ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง กระบวนการตรากฎกระทรวง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ดำเนินการไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ ที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้หรือไม่ กรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การดำเนินการเพื่อกำหนดให้ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่ตำบลห้วยแห้ง ตำบลชำผักแพว ตำบลทับกวาง และตำบลมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยเริ่มทำการสำรวจรังวัดหมายเขตป่า แต่งตั้งกรรมการดำเนินการสำรวจสอบสวนพิจารณาเขตป่าที่จะจัดให้เป็นป่าสงวน ดำเนินการปิดประกาศโฆษณาระบุท้องที่ซึ่งจะทำการสำรวจให้ประชาชนในท้องที่ทราบล่วงหน้าหกสิบวันก่อนทำการสำรวจ และดำเนินการสำรวจสอบสวนพิจารณาเขตป่าตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนก่อนที่จะกำหนดให้ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ เป็นป่าสงวน ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับ มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๑ ในระหว่างดำเนินการดังกล่าวได้มีการตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกใช้บังคับและมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖ และพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวประการหนึ่งว่า กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าที่ใช้บังคับอยู่มีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสม ต้องเสียเวลาดำเนินการเป็นเวลานาน จึงประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนหรือ

/เป็นป่า...

เป็นป่าคุ้มครองได้ เป็นเหตุให้บุคคลบางจำพวกฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น
 ดังนั้น การดำเนินการต่อมาเพื่อกำหนดให้ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒
 เป็นป่าสงวนแห่งชาติ จึงต้องเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่พระราชบัญญัติ
 ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดไว้กล่าวคือ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดป่าได้
 เป็นป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่
 กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย และอำนาจในการออกกฎกระทรวง
 ดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕
 และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อปรากฏว่ากฎกระทรวง
 ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
 พร้อมด้วยแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 ผู้มีอำนาจในขณะนั้น และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๘๕ ตอนที่ ๑๑๑ ลงวันที่
 ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ แล้ว จึงถือได้ว่ากระบวนการตรากฎกระทรวงดังกล่าวของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายแม่บทกำหนด
 ไว้แล้ว สำหรับบทบัญญัติตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และ
 มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่
 และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดให้มีหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขต
 ป่าสงวนแห่งชาติ ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงและแผนที่ท้ายกฎกระทรวงไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ
 หรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านท้องที่นั้น
 จัดให้มีคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติแห่งนั้น เพื่อควบคุมการดำเนินการตามมาตรา ๘ และ
 มาตรา ๙ และดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องตามมาตรา ๑๓ นั้น บทบัญญัติตามมาตรา
 ต่างๆ ดังกล่าวเป็นมาตรการเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง
 และรักษาป่าสงวนแห่งชาติ และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เสียหายหรือเสื่อมเสียประโยชน์จากการ
 กำหนดป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น และการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตาม
 พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานไว้
 เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๖ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง
 การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เห็นว่า พระบรมราชโองการและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

/เป็นแนวทาง...

เป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมแก่เหตุการณ์ และการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรผู้ซึ่งอยู่อาศัยทำมาหากิน อยู่ก่อนที่พื้นที่นั้นจะถูกกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้เพื่อสงวนคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่เหลือไว้ให้ได้ มาตรการและแนวทางดังกล่าวข้างต้นมิใช่รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นเงื่อนไขที่จะมีผลต่อความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎกระทรวง ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่ประการใด

ประการที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกกฎกระทรวงดังกล่าวมีเนื้อหาเกินขอบเขตหรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือไม่ กรณีนี้ มาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการกำหนด “ป่า” อื่นใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินรวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๑,๒๐๐ ไร่ โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากราษฎรผู้ซึ่งทำกินในที่ดินนั้นมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ครอบคลุมที่ดินดังกล่าวให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และพบร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนนั้นก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าราษฎรดังกล่าวมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอันจะเป็นหลักฐานแสดงว่า เป็นผู้มิสิทธิครอบครองในที่ดิน และมีผลคุ้มครองให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งครอบครองต่อเนื่องมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นต่อไปได้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์เนื้อที่ประมาณ ๑,๒๐๐ ไร่ จึงเป็นที่ดินที่ยังมีได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมาย และมีสถานะเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีอำนาจกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๖๖ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ ป่ามวกเหล็กและป่าทับกวาง แปลงที่ ๒ ในท้องที่ตำบลห้วยแห้ง ตำบลชำผักแพว ตำบลทับกวาง และตำบลมวกเหล็ก อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นไปตามรูปแบบ

/ขั้นตอน...

ขั้นตอน หรือวิธีการ ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และไม่ปรากฏว่า
มีเนื้อหาเกินขอบเขตหรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงถือได้ว่าการออก
กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเป็นการออกโดยชอบด้วยกฎหมาย

จึงพิพากษายกฟ้อง

นายดำริ วัฒนสิงหะ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายเฉลิมชัย วสินนท์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายจรัญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสวัสดิ์ วัฒนายากร

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพีระพล เซวาน์ศิริ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายสุชาติ มงคลเลิศพล

ตุลาการผู้แถลงคดี