

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ท้าหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเพิกถอนเอกสาร
หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๗๐๕.๐๓/๖๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า จังหวัดชัยภูมิได้ขอให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายกับเจ้าของที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ไม่ยอมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้มีคำสั่งจังหวัดชัยภูมิที่ ๓๐๔๒-๓๐๕๑/๒๕๕๐ ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑-๑๐ เล่ม ๑ ก. หน้า ๑-๑๐ ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ รวม ๑๐ แปลง ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าanyagหลัก” โดยไม่ได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ หมวด ๒ ข้อ ๑๐ (๓) และไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้และในเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ยังพบว่ามี การปลอมต้นฉบับแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และทะเบียนการครอบครองที่ดิน แล้วใช้เป็นหลักฐานในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นี้ และต่อมาโดยคำแนะนำของอัยการจังหวัดชัยภูมิตามหนังสือที่ อส (กท.) (ชย) ๐๐๓๑/๕๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้จัดทำประกาศจังหวัดชัยภูมิ เรื่อง ให้ผู้ที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ท้องที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าanyagหลัก จังหวัดชัยภูมิ ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยขอให้ผู้ที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพออกจากป่าสงวนแห่งชาติป่าanyagหลัก จังหวัดชัยภูมิ ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ออกประกาศ เมื่อครบกำหนด ๙๐ วันตามประกาศจังหวัดแล้ว ปรากฏว่ามีผู้ที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวนสองรายที่ยังไม่ยอมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๐๗๒๔ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จังหวัดชัยภูมิจึงได้หารือเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักงานอัยการจังหวัดชัยภูมิอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสำนักงานอัยการจังหวัดชัยภูมิพิจารณาแล้วเห็นว่า ราษฎรทั้งสองรายที่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น ไม่มีความผิดฐานบุกรุกตามมาตรา ๓๖๒ และ ๓๖๔ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะการเริ่มต้นการครอบครองที่ดินของราษฎรทั้งสองรายเป็นการเริ่มเข้าครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาเมื่อได้มีการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในที่ดินที่ราษฎรทั้งสองรายได้ครอบครองอยู่ การครอบครองที่ดินของราษฎรทั้งสองรายภายหลังจากนั้นจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้อื่นตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมป่าไม้จึงมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องขับไล่และเรียกค่าเสียหายจากราษฎรทั้งสองรายดังกล่าวได้

ในเรื่องนี้กรมป่าไม้มีความเห็นว่า

๑. ความเห็นของพนักงานอัยการดังกล่าวไม่น่าจะถูกต้องเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวได้มีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อต่อมาได้มีการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ดังกล่าวเนื่องจากการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้แจ้งให้ผู้ครอบครองที่ดินออกจากพื้นที่ดังกล่าวแล้ว การอยู่ในพื้นที่นั้นต่อไปจึงเป็นการอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการยึดถือครอบครองหรืออยู่อาศัยในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเป็นความผิดฐานเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรมป่าไม้จึงสามารถดำเนินการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ครอบครองที่ดินในฐานะความผิดดังกล่าวได้ สำหรับในส่วนของการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กรมป่าไม้ในฐานะส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่อมมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. ในประเด็นเรื่องการมีผลของคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) และการกระทำละเมิดโดยผู้ครอบครองที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น กรมป่าไม้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ลงในคำสั่งจังหวัดชัยภูมิให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นต้นไป โดยไม่มีผลไปถึงวันที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) มีผลใช้ได้นับแต่วันที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จนถึงวันที่ถูกเพิกถอนตามหลักกฎหมายแพ่ง

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ลงในคำสั่งจังหวัดให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)

และมีผลเป็นการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตั้งแต่วันที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เนื่องจากเงื่อนไขในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) มีอยู่แล้วนับตั้งแต่วันที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น

๓. ในประเด็นเรื่องค่าเสียหาย ซึ่งสืบเนื่องมาจากข้อ ๒ ข้างต้นหากเป็นไปตามความเห็นของฝ่ายที่หนึ่ง ผลจะเป็นว่าการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ได้ถูกเพิกถอนแล้ว กรมป่าไม้สามารถเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตั้งแต่เวลาภายหลังจากการเพิกถอนแล้ว แต่หากเป็นไปตามความเห็นของฝ่ายที่สอง กรมป่าไม้จะสามารถเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จนถึงวันที่ผู้ครอบครองที่ดินออกจากที่ดินดังกล่าว

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีทางอาญาและทางแพ่งในกรณีดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้อง และเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งของกรมป่าไม้ต่อไป จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นต่อไปนี้

๑. เมื่อเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) แล้ว ผู้ที่บุกรุกอยู่จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ หรือผิดกฎหมายใด กรมป่าไม้ควรดำเนินการทางอาญาอย่างไรกับผู้บุกรุกจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

๒. การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ จะมีผลเป็นการยกเลิกตั้งแต่เมื่อใด

๓. การเรียกค่าเสียหายจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และจะสามารถเรียกค่าเสียหายได้ตั้งแต่เมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมป่าไม้จะดำเนินการอย่างไรกับผู้ยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติภายหลังจากที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ดังกล่าวถูกเพิกถอนแล้ว นั้น เห็นว่า หากกรมป่าไม้พิจารณาว่าการยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้นเป็นการยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่นสร้าง แฝ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเป็นการก่นสร้าง แฝ้ว

^๑ มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่นสร้าง แฝ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ อันเป็นการ

ถางหรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แล้ว^๓ กรมป่าไม้สามารถดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๑๒๓^๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในความผิดดังกล่าวเพื่อให้

เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ ทรี กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

^๒ มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้ผู้ใด กั้นสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๘๗/๒๕๓๐ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การเข้าไปยึดถือครอบครอง กั้นสร้าง แผ้วถางตัดต้นไม้ทำลายป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติและทำไม้สักและไม้อื่นอันเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นความผิดตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๗๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และมาตรา ๑๔ กับมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๗๔/๒๕๓๑ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ผู้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ยื่นหลักฐานแสดงสิทธิของตนภายในเก้าสิบวันว่าตนได้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยในที่ดินบริเวณนั้นมาก่อนการประกาศให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ย่อมถือว่าได้สละสิทธิหรือประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อผู้นั้นยังคงครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป จึงเป็นความผิดตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๓๒/๒๕๓๓ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การเข้าครอบครองที่พิพาทโดยรู้ว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑๐๔ ทวิ วรรคสอง และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ข้อ ๑๑ แต่ไม่เป็นความผิดฐานบุกรุกตามมาตรา ๓๖๒ และมาตรา ๓๖๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ใช่สิ่งหวงห้ามทรัพย์สินของผู้อื่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๓๕๑/๒๕๓๔ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การทำไม้สักในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

^๔ มาตรา ๑๒๓ ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้

คำร้องทุกข์นั้นต้องปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ ลักษณะแห่งความผิด พฤติการณ์ ความผิดต่าง ๆ ที่ความผิดนั้นได้กระทำความเสียหายที่ได้รับและชื่อหรือรูปพรรณของผู้กระทำความผิดเท่าที่จะบอกได้

คำร้องทุกข์นี้จะทำเป็นหนังสือหรือร้องด้วยปากก็ได้ ถ้าเป็นหนังสือต้องมี วัน เดือน ปี และลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ ถ้าร้องด้วยปาก ให้พนักงานสอบสวนบันทึกไว้ ลงวัน เดือน ปี และลงลายมือชื่อผู้

พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวน และดำเนินกระบวนการทางคดีต่อไป^๔

ประเด็นที่สอง คำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และจะมีผลเมื่อใด นั้น เห็นว่า คำสั่งอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) และคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายอันมีผลกระทบทางกฎหมายต่อสิทธิของบุคคลเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ เป็นการให้และระงับซึ่งสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่บุคคลผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่ง^๗ ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป ส่วน “การได้รับแจ้ง” นั้น จะมีความหมายแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ กล่าวคือ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่แสดงความหมายโดยทางเสียง แสง หรือสัญญาณอื่นที่สามารถทำให้รับรู้ถึงคำสั่งทางปกครองนั้น ได้ทันทีย่อมมีผลเมื่อได้แจ้ง^๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งโดยวาจาในกรณีเช่นนี้จะมีผลทันทีที่ได้แจ้งด้วยวาจา สำหรับกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ทำเป็นหนังสือ อาจแยกการได้รับแจ้งออกได้ดังนี้ (๑) หากว่าคำสั่งนั้นได้ส่งให้แก่ผู้รับแจ้งโดยตรง จะมีผลทันทีที่ส่งให้^๙ (๒) ในกรณี

บันทึกกับผู้ร้องทุกข์ในบันทึกนั้น

^๔ เทียบเคียงคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๓๓๒๓/๒๕๔๐ ระหว่างพนักงาน อัยการจังหวัดฉะเชิงเทรา โจทก์ กับนายพนพร สมพร จำเลย เรื่อง ความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

^๖ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่ได้หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ “ให้คำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยทางเสียง แสง หรือสัญญาณที่สามารถทำให้รับรู้ถึงคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันที เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเมื่อได้แจ้ง”

^๙ มาตรา ๖๙ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้อง

ที่คำสั่งนั้นได้ส่งไปยังภูมิสำเนาของผู้รับแจ้ง จะมีผลทันทีที่ส่งถึงภูมิสำเนาของผู้รับแจ้ง^{๙๐} (๓) เมื่อคำสั่งนั้นได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอ กรณีนี้จะถือว่าได้รับแจ้งเมื่อพ้นสิบห้าวัน นับแต่วันปิดประกาศ^{๙๑} และ (๔) เมื่อคำสั่งนั้นได้ประกาศในหนังสือพิมพ์ กรณีนี้จะถือว่ามีผลเมื่อพ้นสิบห้าวันนับแต่วันประกาศในหนังสือพิมพ์^{๙๒}

เมื่อการอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งด้วยการปลอมแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และทะเบียนการครอบครองที่ดิน การอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว^{๙๓} จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิสำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิสำเนาของผู้นั้นแล้ว

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๙๑} มาตรา ๗๒ ในกรณีที่ผู้รับเกินห้าสิบคน เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่า การแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิสำเนาไว้ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

^{๙๒} มาตรา ๗๓ ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับ หรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิสำเนา หรือรู้ตัวและภูมิสำเนา แต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

^{๙๓} มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและสั่งให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน

ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิอาจเพิกถอนได้^{๔๔} และไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และบุคคลผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้^{๔๖} อนึ่ง เมื่อมาตรา ๖๑^{๔๗} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดวิธีการในการเพิกถอน

โดยให้อธิบดี หรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้เจตนาที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาให้ถือว่าเจตนาที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๔๔} มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^{๔๕} มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้อำนาจขึ้นเพราะการแสดงความอ่อนเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

^{๔๖} มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่ง จะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงความอ่อนเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้โดยเฉพาะซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน^{๑๘} ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏเพียงพอที่กล่าวมาข้างต้น การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ดังกล่าวโดยผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิจึงชอบแล้ว

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้^{๑๙} ทั้งนี้ โดยผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว เมื่อคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้ระบุให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่ได้นั้น การเพิกถอนดังกล่าวย่อมมีผลตั้งแต่วันที่บุคคลผู้อยู่ในบังคับตามคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้นได้รับแจ้งตามมาตรา ๔๒^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม มูลเหตุที่ก่อให้เกิดการเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด และการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจะเป็นไปตามกฎหมายใด นั้น เห็นว่า เมื่อการอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ป่าสงวนได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ การยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นการไม่สุจริตมาตั้งแต่ต้น และเมื่อการยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรมป่าไม้จึงสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากบุคคลดังกล่าวตาม

(๓) ผู้ขึ้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้ขึ้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้ขึ้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้ขึ้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๘} มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

นัยมาตรา ๙๗^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
ได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๕

^{๒๑} มาตรา ๙๗ ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น