

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง ผลใช้บังคับของคำสั่งทางปกครอง (หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.))
ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ทส ๑๖๑๐.๒/๑๔๘๙ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครอง สรุปความได้ว่า

๑. กรมป่าไม้ได้รับหนังสือจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ ๕ (นครสวรรค์) ที่ ทส ๑๖๑๖๙/๑๙๓๑ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ รื้อหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุญาตทำไม้สักที่ปลูกขึ้นในที่ดินที่มีหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของนางสุธาสินี เหมาะและนางทองไหม ดีเทียน ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากทับกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ยังไม่มีการเพิกถอนหลักฐานหนังสือดังกล่าวว่าจะสามารถทำไม้ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือขออนุญาตทำไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้หรือไม่

๒. กรมป่าไม้ได้พิจารณาหนังสือหรือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่า เมื่อบริเวณที่ดินตามข้อหรือเป็นป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ราษฎรเจ้าของที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมอ้างสิทธิครอบครองโต้แย้งรัฐไม่ได้ และไม่อาจยกอายุความการครอบครองปรปักษ์ขึ้นต่อสู้กับรัฐได้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๒๗๙/๒๕๔๒ และที่ ๒๔๔/๒๕๔๕ ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงไม่สามารถนำมาขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่าฯ ได้ ตามนัยหนังสือกรมป่าไม้ ที่ กษ ๐๗๑๐.๐๕/๘๒๒๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๔ เรื่อง รื้อหรือทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปความได้ว่า ที่ดินมีโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่าฯ หมายถึง ที่ดินมีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยชอบด้วยประมวลกฎหมายที่ดินและยังไม่มีการเพิกถอน และที่ดินดังกล่าวไม่สามารถขออนุญาตทำไม้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ได้ด้วย เนื่องจากกรมป่าไม้ไม่มีหนังสือที่ กษ ๐๗๐๔ (๓)/ว ๘๒๕ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๒๗ เรื่อง การอนุญาตทำไม้สักและไม้ยางในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๔.๐๓/ว ๑๗๔๔๘ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๔ เรื่อง การอนุญาตไม้สักและไม้ยางในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๔.๐๓/ว ๑๘๐๐๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๔ เรื่อง การอนุญาตไม้สักและไม้ยางในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง สรุปความได้ว่า การอนุญาตทำไม้ยางหรือไม้สักในที่ดินกรรมสิทธิ์หรือ

สิทธิครอบครอง ถ้าหากตรวจสอบหลักฐานที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้ว ปรากฏว่าเป็นการออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ให้ระงับการอนุญาตทำไม้สักและไม้ยางในพื้นที่กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง แล้วดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินเสียด้วย ดังนั้น จึงไม่อาจอนุญาตทำไม้สักทั้งสองรายได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่กรมที่ดินออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้กับนางสุธาสิณี และนางทองใหม่ เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินทำให้นางสุธาสิณี และนางทองใหม่ มีสิทธิในการครอบครองที่ดิน จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิแก่บุคคลทั้งสอง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งจะมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่นตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อกรมที่ดินยังไม่เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของบุคคลทั้งสองคำสั่งของกรมที่ดินจึงยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าจะเพิกถอน ประกอบกับไม้สักไม่ว่าจะขึ้นอยู่ที่ใดในราชอาณาจักร ถือว่าเป็นไม้หวงห้ามตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ และหลักฐานที่ดินเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นหลักฐานที่ดินตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสวนป่า จึงสามารถขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าตามพระราชบัญญัติสวนป่า ได้หรือสามารถขออนุญาตตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ โดยปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ ว่าด้วยการทำไม้หวงห้ามและระเบียบของกรมป่าไม้ที่เกี่ยวข้องอีกทางหนึ่งได้ด้วย

กรณีดังกล่าว กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ที่ดินตามหลักฐานการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกทับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและมีการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแน่ชัดแล้วว่าเป็นการออกมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังไม่มีการเพิกถอนจะยังคงถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีผลอยู่หรือไม่ อย่างไร และกรมป่าไม้มีอำนาจชะลอการอนุญาตทำไม้หวงห้ามหรือไม่ อนุญาตทำไม้ในที่ติดดังกล่าวตามพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือพระราชบัญญัติสวนป่า ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมาย และยังไม่มีการเพิกถอนโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง (กรมที่ดิน) มีผลผูกพันองค์กรฝ่ายปกครองอื่น (กรมป่าไม้) ที่ต้องเคารพคำสั่งทางปกครองที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นด้วยหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) แก่

นางสุธาสินี และนางทองไหม้ เป็นการออกโฉนดโดยการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งกำหนดห้ามเดินสำรวจในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และหากเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติย่อมต้องห้ามออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามข้อ ๕^๒ และข้อ ๑๔^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

^๑ มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

^๒ ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

^๓ ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

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

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหี่ยบบ้าง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหาหรือของกรมป่าไม้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลใช้บังคับหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๔๗/๒๕๔๖^๔ ว่า การออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงในทางกฎหมาย ถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น มาตรา ๕๘^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔)^๖ กำหนดห้ามเดินสำรวจในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับมาตรา ๑๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดห้ามมิให้บุคคลไต่ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้างแผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น หากมีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้ง จึงทำให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว ไม่มีผลใช้บังคับ

ประเด็นที่สอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) มีผลผูกพันกรมป่าไม้ในการพิจารณาอนุญาตให้ทำไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรืออนุญาตให้ทำไม้ตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า หนังสือรับรองการทำ

อย่างอื่น

^๔ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๒๕๔๖ การฟ้องคดีการบริหารส่วนตำบลผาจุได้เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายต้องการ และมีได้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงินดังกล่าว จึงมีลักษณะที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงในทางกฎหมายถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลไต่ยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

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

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ประโยชน์ที่ออกในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่มีผลใช้บังคับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น ก็ไม่มีผลผูกพันกรมป่าไม้ในการพิจารณาอนุญาตทำไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือขออนุญาตทำไม้ตามพระราชบัญญัติสวนป่าฯ แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๒