“การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กรณี อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกในเขตป่าไม้”

มานะ ญาติพิมล
ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

รองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๔๕/๒๕๖๙ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๙ ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๒๗๔, ๒๗๕ และ ๒๗๖ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี (ก่อนการรังวัดรวมเป็น น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๗๔) ซึ่งเป็นหลักฐานที่ดินเดิมออกโดยมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่อาศัยหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตป่าไม้ถาวร “ป่าทับกวาง – มวกเหล็ก แปลง ๑” ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ และต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๗๒ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าทับกวางและป่ามวกเหล็ก แปลงที่ ๑ ในท้องที่ตำบลแสลงพัน ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก และตำบลท่าคล้อ ตำบลบ้านป่า ตำบลทับกวาง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และกรมที่ดินได้แจ้งคำสั่งเพิกถอนให้ นาย ร. และนาย ส. ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียทราบแล้ว นาย ร. และนาย ส. ได้รับทราบคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินและได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยได้อุทธรณ์โต้แย้งในประเด็น ดังนี้

๑. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ไม่มีผลทำให้ “ป่าทับกวาง – มวกเหล็ก แปลง ๑” มีสถานะเป็นป่าไม้ถาวร และขณะออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ฯ ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ไม่มีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย ซึ่งต้องห้ามออกโฉนดที่ดิน

๒. การออก น.ส. ๓ ก. ได้ออกมาก่อนที่จะมีสถานะเป็นป่าตามกฎหมาย และได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย สิทธิในการครอบครองทำประโยชน์ตามน.ส. ๓ ก. ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย ประกอบกับในขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติ

๓. กรมที่ดิน โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขามวกเหล็ก ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิโดยตรง ได้ทำการออก น.ส. ๓ ก. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และออกโฉนดที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ย่อมเป็นการที่รัฐรับรองแล้วว่าเป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่ง

หากต่อมาปรากฏว่าที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กรมที่ดินและสำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรีสาขามวกเหล็ก ย่อมจะต้องมีความรับผิดต่อรัฐและประชาชนที่ครอบครองซื้อขายโดยสุจริต

จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า คำอุทธรณ์ที่ผู้อุทธรณ์ได้โต้แย้งคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินดังกล่าวรับฟังได้หรือไม่ ประการใด

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ มาตรา ๒๑ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕

๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๔. กฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๓๒ ซึ่งเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

๕. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๓

๖. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘

๗. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๗ (๒), ข้อ ๑๐ (๒) และ (๓), ข้อ ๑๑, ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๖

๘. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๗/๒๕๓๘ สรุปว่า การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินในทันที การแจ้งดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครองต่อไปเท่านั้น

๙. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๔๘/๒๕๓๑ สรุปว่า พื้นที่ป่าไม้ถาวรได้แก่เขตพื้นที่ซึ่งได้มีการสำรวจจำแนกแล้วว่ามีลักษณะเป็นป่า และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยว่าให้เขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือให้ดำรงคงสภาพความเป็นป่าไม้ไว้ตลอดไป

๑๐. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๓๕/๒๕๔๙ สรุปว่า หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๖ ซึ่งกำหนดให้จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินและเสนอความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาก่อน ใช้บังคับการการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ผลการพิจารณา :

๑. ประเด็นที่ผู้อุทธรณ์อ้างว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ไม่มีผลทำให้ “ป่าทับกวาง – มวกเหล็ก แปลง ๑” มีสถานะเป็นป่าไม้ถาวร และขณะออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ฯ ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี ไม่มีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมาย ซึ่งต้องห้ามออกโฉนดที่ดิน นั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า “ป่าทับกวาง – มวกเหล็ก แปลง ๑” มีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรนับแต่วันที่ได้มีการสำรวจจำแนกแล้วว่ามีลักษณะเป็นป่า และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖[๑] และต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๗๒ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าทับกวางและป่ามวกเหล็ก แปลงที่ ๑ เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น นอกจากป่าทับกวาง – มวกเหล็ก แปลงที่๑” จะมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรแล้ว ยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติอีกด้วย เมื่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ เป็นมติคณะรัฐมนตรีซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสงวน “ป่าทับกวาง – มวกเหล็ก แปลง ๑” ไว้เป็นป่าไม้ถาวรอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้นำมาบัญญัติไว้ในข้อ ๘ (๒) ว่า “ที่ดินซึ่งทางราชการเห็นควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ” เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน เมื่อปรากฏว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๒๗๔, ๒๗๕ และ ๒๗๖ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี (ก่อนการรังวัดรวมเป็น น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๗๔) เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๓ โดยอาศัยการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการแจ้ง ส.ค. ๒ มิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินในทันที การแจ้งดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองต่อไปเท่านั้น[๒] เมื่อบริเวณพื้นที่ที่ได้แจ้ง ส.ค. ๒ เป็นพื้นที่ซึ่งได้มีการสำรวจจำแนกแล้วว่ามีลักษณะเป็นป่า และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือให้ดำรงคงสภาพความเป็นป่าไม้ตลอดไป บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗)ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๓ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘ (๒) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๗๔, ๒๗๕ และ ๒๗๖ จึงออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผลให้โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี ซึ่งออกมาจาก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย อุทธรณ์ในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

---

[๑] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๔๘/๒๕๓๑

[๒] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๗/๒๕๓๘

๒. ประเด็นที่ผู้อุทธรณ์อ้างว่า การออก น.ส. ๓ ก. ได้ออกมาก่อนที่จะมีสถานะเป็นป่าตามกฎหมาย และได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย สิทธิในการครอบครองทำประโยชน์ตามน.ส. ๓ ก. ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย ประกอบกับในขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินดังกล่าวจึงไม่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและเขตป่าสงวนแห่งชาติ นั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้การออก น.ส. ๓ ก. ได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในขณะนั้นกำหนดไว้แล้ว แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นการออกในเขตป่าไม้ถาวร จึงเป็นการออก น.ส. ๓ ก. ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ เป็นผลให้โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี ซึ่งออกมาจาก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๗๔ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ประกอบกับการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี มิใช่เป็นการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๖ มาใช้บังคับ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน[๓] อุทธรณ์ในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

๓. ประเด็นที่ผู้อุทธรณ์อ้างว่า กรมที่ดิน โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขามวกเหล็ก ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิโดยตรง ได้ทำการออก น.ส. ๓ ก. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และออกโฉนดที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ย่อมเป็นการที่รัฐรับรองแล้วว่าเป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งหากต่อมาปรากฏว่าที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กรมที่ดินและสำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขามวกเหล็ก ย่อมจะต้องมีความรับผิดต่อรัฐและประชาชนที่ครอบครองซื้อขายโดยสุจริต นั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อความปรากฏว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี ซึ่งออกมาจาก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๗๔ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี ได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออกในเขตป่าไม้ถาวร “ป่าทับกวาง – มวกเหล็ก แปลง ๑” ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ การเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ครอบครองย่อมไม่ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองโดยชอบและไม่อาจโอนให้แก่กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๔๕/๒๕๖๙ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๙ ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๗๗๓ ตำบลมวกเหล็ก อำเภอมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี นั้น เป็นการชอบแล้ว อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น และได้แจ้งความเห็นดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์ทราบ

---

[๓] ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๓๕/๒๕๔๙

พร้อมทั้งได้ส่งเรื่องราวการอุทธรณ์พร้อมความเห็นเรียนรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๔) ประกอบกับกฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๓๒ ซึ่งเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และต่อมารองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ได้พิจารณายกอุทธรณ์และกรมที่ดินได้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเพื่อใช้สิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายแล้ว

อ้างอิง :

หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๒)/๓๘๑ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙