

๒๕
บันทึก

เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน และการฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ใ้ค้หนังสือ ที่ กษ ๐๓๐๕(๒)/๒๓๔๔๘

ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า กรมป่าไม้กับกรมที่ดินมีข้อพิพาทในปัญหา
การปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

๑. การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ กรมที่ดิน (หนังสือ ที่ มท ๐๙๑๓/๒๓๒๕๓ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๑) มีความเห็น ว่า "การพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เจ้าหน้าที่ป่าไม้) กับเอกชนเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน ไม่มีกฎหมายใดห้ามไว้ว่าทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ไม่ได้ เหตุที่ต้องมีการสอบสวนเปรียบเทียบเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิกันก็เพื่อให้การออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินของราษฎรได้เสร็จสิ้นไปตามกระบวนการของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีการโต้แย้งสิทธิกันเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ โฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา ๖๐^(๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เมื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘,

มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ในชั้นก่อนจะจำหน่ายที่ดินหรือจำหน่ายงานที่ดิน แลแล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการ
สอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ทำ เป็นการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาส่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าหน้าที่งานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานีส่งประกาศไต่สวน
ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคุณครูเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปคำ เป็นการฟ้องศาลภายในกำหนด
หกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่โศกตอลแล้ว ให้อูเรอูว เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง
ถึงที่สุดประการใดจึงให้คำ เป็นการไปตามฎีกา ถ้าไม่พอภายในกำหนด ก็ให้คำ เป็นการไปตาม
ที่เจาพนักงานที่คินจังหวัดหรือ เจาพนักงานที่คินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

หากตกลงกันไม่ได้ก็ต้องสั่งการไปตามที่เห็นสมควร จะถือเป็นหลักการว่าต้องสั่งให้ราษฎรไปฟ้องทุกเรื่องนั้นย่อมเป็นการไม่ชอบเพราะถ้าที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินนั้นมีหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์อยู่โดยชอบด้วยกฎหมายและก่อนมีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก็อาจพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไปฟ้องคดีได้เช่นเดียวกัน เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจดำเนินการได้ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน" แต่กรมป่าไม้ไม่เห็นว่าการที่กรมป่าไม้โต้แย้งว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินไม่น่าจะมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบกรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐกับราษฎรตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. กรณีที่ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กรมป่าไม้เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดิน (หนังสือ กวนที่ ๕๕๔ ที่ มท ๐๘๑๒/๓๐๖๔ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕) มีความเห็นว่า "...หากกรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า การออก น.ส. ๓ ก. ของผู้ขอไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติก็ย่อมจะฟ้องเจ้าของที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เสียทั้งแปลงหรือบางส่วนได้" แต่กรมป่าไม้ไม่เห็นว่าการที่กรมที่ดินให้กรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยหนึ่งฟ้องราษฎรผู้ถือ น.ส. ๓ ก. ทั้งกล่าวน่าจะไม่ชอบเพราะการออก น.ส. ๓ ก. หน่วยงานของรัฐ (สำนักงานที่ดินอำเภอท้องที่) เป็นผู้ออก ราษฎรมีใช่เป็นผู้ถือ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินโดยใช้รูปถ่ายทางอากาศก็ชอบที่จะให้กรมแผนที่ทหารร่วมตรวจสอบที่ดินพิพาทดังกล่าวด้วย หากการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมป่าไม้ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติชอบที่จะขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑^(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

(๒) ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ในโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มีค่อนำดัดไป)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานของกรมป่าไม้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหา ดังนี้

๑. พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจทำการเปรียบเทียบและสั่งการกรมป่าไม้ตามมาตรา ๕๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด

๒. กรมป่าไม้จะดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินเพื่อขอให้ศาลเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตามความเห็นของกรมที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องได้ สมควรจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ประการใด

(ต่อจากเชิงอรรถ (๒) หน้า ๒)

ในผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งเพิกถอน แกะไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แกะไขเอกสารที่ใดจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ใดจดทะเบียนการทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ใดจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ใดจดทะเบียนการทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับทราบ ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น ถ้ามีการคัดค้านเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๙) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่ ๑ ที่ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจทำการเปรียบเทียบและสั่งการกรมป่าไม้ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่เพียงใดนั้น โดยที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง^(๓)บัญญัติว่า "ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์... ฯลฯ" ดังนั้น มาตรา ๖๐ จึงใช้ในการยื่นขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า มาตรา ๖๐ จะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งได้บัญญัติว่า "ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน" ก็หมายความว่า มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๔^(๔) แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๔ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีนี้ไม่ได้

(๓) โปรดดูเชิงอรรถ (๑) หน้า ๑

(๔) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ คีรี กระทำการตามมาตรา ๑๙ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๔ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

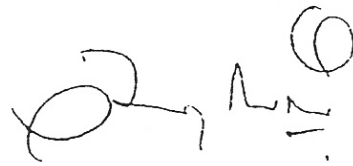
ปัญหาที่ ๒ ที่ว่า ในกรณีที่ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กรมป่าไม้จะดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามความเห็นของกรมที่ดินหรือไม่ เพียงใด หากไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องได้ สมควรจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ประการใด นั้น เห็นว่า ถ้ามีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ กรมป่าไม้จึงอาจขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๖๑ (๕) สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นได้ แต่เนื่องจากอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม มาตรา ๖๑ เป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตราดังกล่าวที่จะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ ก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๑๐/๒๕๐๘ (๖) ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๑

(๕) โปรดดูเชิงอรรถ (๖) หน้า ๒

(๖) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๑๐/๒๕๐๘

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจ เรียกโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่ใดจกทะเบียนสิทธิไว้โดยกลางเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาแก้ไขให้ถูกต้องหรือเพิกถอนเสียได้ แต่อธิบดีกรมที่ดินจะใช้อำนาจตามมาตรานี้หรือไม่ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของอธิบดี เมื่ออธิบดีจะไม่ใช้อำนาจนี้ก็ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ครอบครองที่ดิน ที่อาจว่าโฉนดออกทับที่ดินของตนโดยไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายมิได้กำหนดหน้าที่ให้อธิบดีจำต้อง กระทำ

แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว
กรมป่าไม้ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติก็ชอบที่จะดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดิน
ที่พิพาทโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้



(นายวัฒนา รัตน์วิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๓