

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอยกใบแทนโฉนดที่ดินของผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๓๔ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดสงขลาได้มีหนังสือหารือกรมที่ดิน กรณีนายเตียน ศรีจรี ได้นำคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลอุทธรณ์ภาค ๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๕๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ ไปยื่นคำขอยกใบแทนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๗๙๘ ตำบลน้ำน้อย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งมีชื่อนางปุ่น พุทธนุกูล เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อจดทะเบียนภาระจำยอมโดยถือเอาคำพิพากษาแทนการจดทะเบียน เนื่องจากนางปุ่นฯ ไม่ไปดำเนินการ ซึ่งจังหวัดเห็นว่า แม้ผู้ขอจะไม่ใช่เจ้าของที่ดินแต่ก็เป็นผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษามีสิทธิยื่นคำขอยกใบแทนได้ตามมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๑๗ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ความเห็นดังกล่าวชอบด้วยระเบียบกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

กรมที่ดินได้นำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แล้วมีมติว่า เมื่อความเห็นยังขัดแย้งกันว่า “ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล” ที่มีสิทธิยื่นคำขอยกใบแทนโฉนดที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๗ (๓) จะหมายความว่ารวมถึง “ผู้มีสิทธิจดทะเบียนภาระจำยอมตามคำพิพากษาของศาล” ด้วยหรือไม่ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๗ (๓) จะขัดกับ มาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร กรมที่ดินจึงได้ส่งเรื่องนี้ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาในประเด็น ดังนี้

๑. คำว่า “ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๗ (๓) หมายความว่าเฉพาะสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินเพียงประการเดียวเท่านั้น หรือหมายความว่ารวมถึงสิทธิอื่น ๆ ตามคำพิพากษาโดยไม่ต้องเป็นเจ้าของที่ดินด้วย ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่า หมายความว่าเฉพาะสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินเพียงประการเดียวเท่านั้น

๒. การที่นายเตียน ศรีจรี ได้นำคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลอุทธรณ์ภาค ๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๕๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ ไปยื่นคำขอยกใบแทนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๗๙๘ ตำบลน้ำน้อย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เพื่อจดทะเบียนภาระจำยอม โดยถือเอาคำพิพากษาแทนการจดทะเบียน เนื่องจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินไม่ไปดำเนินการ

จดทะเบียนการจ่ายยอมตามคำพิพากษาดังกล่าว จะถือว่าเป็น “ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล” มีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๗ (๓) หรือไม่ ซึ่งกรณีที่เห็นได้ว่า นายเตี้ยนฯ เป็นผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล แต่ไม่มีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๗ (๓) เนื่องจากนายเตี้ยนฯ เป็นเพียงผู้มีสิทธิจดทะเบียนการจ่ายยอม ซึ่งเป็นเพียงทรัพย์สินไม่ได้มีสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดิน

๓. การตีความ คำว่า “ผู้มีสิทธิจดทะเบียน” ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๗ (๓) หากหมายความว่ารวมถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินด้วยจะขัดกับมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้เจ้าของมาขอรับใบแทนโฉนดที่ดินหรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรณีที่เห็นได้ว่า หากตีความคำว่า “ผู้มีสิทธิจดทะเบียน” ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๗ (๓) หมายความว่ารวมถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินด้วย ย่อมขัดกับมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๔. ใบแทนโฉนดที่ดินจะมีผลเป็นอันยกเลิกโฉนดที่ดินเดิมเมื่อใด การแจกใบแทนให้แก่ผู้ที่ไม่ได้เป็น “เจ้าของ” เช่น เป็นเพียงผู้มีสิทธิจดทะเบียนการจ่ายยอมตามคำพิพากษาของศาล จะถือว่าใบแทนนั้นมีผลสมบูรณ์และยกเลิกโฉนดที่ดินเดิมแล้วหรือไม่ และจะสามารถจดทะเบียนการจ่ายยอมในใบแทนโฉนดที่ดินแปลงการยกริพยนั้นต่อไปได้หรือไม่ ซึ่งกรณีที่เห็นได้ว่า ใบแทนโฉนดที่ดินจะมีผลเป็นอันยกเลิกโฉนดที่ดินเดิม เมื่อส่งมอบให้แก่ผู้ขอซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินรับไปตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๗/๒๕๐๙ การแจกใบแทนให้แก่ผู้ที่ไม่ได้เป็น “เจ้าของ” ย่อมไม่มีผลเป็นการยกเลิกโฉนดที่ดินเดิม และไม่สามารถจดทะเบียนการจ่ายยอมซึ่งเป็นทรัพย์สินในใบแทนโฉนดที่ดินแปลงการยกริพยได้

กระทรวงมหาดไทยได้นำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ แล้วมีมติว่า ตามข้อ ๑๗ (๓) ของกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดว่า ในการออกใบแทนโฉนดที่ดิน ให้ดำเนินการในกรณีศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาอันถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดินหรือผู้ใดมีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนยื่นคำขอใบแทนแล้วให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และตามข้อ ๑๗ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มิได้โฉนดที่ดินมาตาม (๓) ให้ถือว่าโฉนดที่ดินสูญหาย ดังนั้น เมื่อนายเตี้ยนฯ เป็นผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาลโดยคดีถึงที่สุดแล้ว ปรากฏว่า ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินไม่ได้ไปดำเนินการจดทะเบียนการจ่ายยอมให้นายเตี้ยนฯ ตามคำพิพากษาดังกล่าว นายเตี้ยนฯ จึงสามารถนำคำพิพากษาดังกล่าวมา ยื่นขอออกใบแทนได้ตามข้อ ๑๗ (๓) ของกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เมื่อได้ออกใบแทนไปแล้ว โฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิกตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเพื่อให้ผู้ครอบครองโฉนดที่ดินฉบับเดิมทราบถึงการออกใบแทนโดยมีผลยกเลิกโฉนดที่ดินฉบับเดิม กรมที่ดินควรจะต้องแจ้งให้ผู้ครอบครองโฉนดที่ดินฉบับเดิมทราบเพื่อมารับใบแทนดังกล่าวต่อไป

อนึ่ง ตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตราย ชำรุด สูญหายด้วยประการใด ให้เจ้าของมาขอรับใบแทนโฉนดที่ดินนั้นได้ นั้น เห็นว่า คำว่า “เจ้าของ” ตามความในมาตรานี้น่าจะมีเจตนารมณ์ให้หมายความรวมถึง ผู้ที่ครอบครองโฉนดที่ดินด้วย เช่น กรณีมีการนำโฉนดที่ดินไปจำนองกับธนาคาร และธนาคารได้มีการยึดถือโฉนดที่ดินไว้และต่อมาหากโฉนดที่ดินที่ธนาคารครอบครองเกิดอันตราย ชำรุด หรือสูญหาย ธนาคารที่ครอบครองเท่านั้นจึงจะทราบถึงเหตุดังกล่าว ดังนั้น ธนาคารน่าจะสามารถมาดำเนินการตามมาตรานี้ได้

ส่วนประเด็นตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๗/๒๕๐๙ ที่วินิจฉัยว่า “โฉนดที่ดินที่เจ้าพนักงานได้ทำเสร็จเรียบร้อยแล้วและประกาศแจกโฉนดที่ดินแล้ว ผู้ขอมาขอรับ เช่นซื้อรับและเสียค่าธรรมเนียมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว แต่ยังไม่ได้นำโฉนดที่ดินให้ผู้ขอรับไป ถือไม่ได้ว่าที่ดินรายนี้ได้ออกโฉนดที่ดินแล้ว” ซึ่งกรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาดำเนินการขอออกโฉนดที่ดินใหม่เป็นครั้งแรก และผู้ครอบครองที่ดินยังไม่รับมอบโฉนดที่ดินจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนกรณีตามข้อหาข้อนี้ เป็นกรณีที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ครอบครองโฉนดที่ดินไว้แล้ว แต่ไม่ไปดำเนินการจดทะเบียนการจำยอมตามคำพิพากษา แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวจึงไม่อาจมาใช้เทียบเคียงได้กับประเด็นตามข้อหาข้อนี้

กระทรวงมหาดไทยให้กรมที่ดินรับความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งกรมที่ดินได้นำความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ตอบข้อหาข้อนี้และวางแนวทางปฏิบัติภายหลังการออกใบแทนโฉนดที่ดินให้จังหวัดสงขลาทราบตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๐๖.๕/๑๘๕๖๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เรื่อง หาหรือกรณีผู้มีสิทธิจดทะเบียนการจำยอมตามคำพิพากษาขอออกใบแทน

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๕ คณะกรรมการฯ ได้หยิบยกประเด็นปัญหาเรื่อง “หาหรือกรณีผู้มีสิทธิจดทะเบียนการจำยอมตามคำพิพากษาขอออกใบแทน” มาพิจารณาให้ข้อสังเกตอีกครั้งหนึ่ง สรุปได้ว่า แม้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ จะพิจารณาและมีมติที่ประชุมให้เจ้าของที่ดินแปลงสามยทรัพย์สามารถนำคำพิพากษามายื่นขอออกใบแทนได้ตามข้อ ๑๗ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่โดยที่ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญอันนำไปสู่แนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ อีกทั้งการดำเนินการออกใบแทนโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ไม่ใช่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อาจเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ กล่าวคือ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากจะเป็นการกระทบสิทธิในทรัพย์สินของผู้มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีหาข้อนี้ได้มีการปรึกษากันระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว ยังมีความเห็นแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ เพื่อให้การพิจารณาประเด็นปัญหาเป็นที่ยุติและเป็นแนวปฏิบัติที่ถูกต้องและชัดเจนต่อไป เห็นควรหาข้อไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การพิจารณาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายกรณีหาข้อนี้เป็นที่ยุติและเป็นแนวปฏิบัติแก่สำนักงานที่ดินทั่วประเทศ จึงหาข้อคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังนี้

๑. คำว่า “ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๗ (๓) หมายความว่า เฉพาะสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินเพียงประการเดียวเท่านั้น หรือหมายรวมถึงสิทธิอื่น ๆ ตามคำพิพากษาโดยไม่ต้องเป็นเจ้าของที่ดินด้วย ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่า หมายความว่า เฉพาะสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินเพียงประการเดียวเท่านั้น

๒. การที่นายเตียน ศรีจรี ได้นำคำพิพากษามาจนถึงที่สุดของศาลอุทธรณ์ภาค ๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๕๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ ไปยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๓๑๗๘๘ ตำบลน้ำน้อย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เพื่อจดทะเบียนภาระจำยอม โดยถือเอาคำพิพากษาแทนการจดทะเบียน เนื่องจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินไม่ไปดำเนินการจดทะเบียนภาระจำยอมตามคำพิพากษาดังกล่าว จะถือว่าเป็น “ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล” มีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๗ (๓) หรือไม่ ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่า นายเตียนฯ เป็นผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล แต่ไม่มีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๗ (๓) เนื่องจากนายเตียนฯ เป็นเพียงผู้มีสิทธิจดทะเบียนภาระจำยอม ซึ่งเป็นเพียงทรัพย์สินไม่ได้มีสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดิน

๓. การตีความ คำว่า “ผู้มีสิทธิจดทะเบียน” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๗ (๓) หากหมายความว่ารวมถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินด้วยจะขัดกับมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้เจ้าของมาขอรับใบแทนโฉนดที่ดินหรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่า หากตีความคำว่า “ผู้มีสิทธิจดทะเบียน” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๗ (๓) หมายความว่ารวมถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินด้วย ย่อมขัดกับมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๔. ใบแทนโฉนดที่ดินจะมีผลเป็นอันยกเลิกโฉนดที่ดินเดิมเมื่อใด การแจกใบแทนให้แก่ผู้ที่ไม่ได้เป็น “เจ้าของ” เช่น เป็นเพียงผู้มีสิทธิจดทะเบียนภาระจำยอมตามคำพิพากษาของศาล จะถือว่าใบแทนนั้นมีผลสมบูรณ์และยกเลิกโฉนดที่ดินเดิมแล้วหรือไม่ และจะสามารถจดทะเบียนภาระจำยอมในใบแทนโฉนดที่ดินแปลงการยทรัพย์นั้นต่อไปได้หรือไม่ ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่า ใบแทนโฉนดที่ดินจะมีผลเป็นอันยกเลิกโฉนดที่ดินเดิม เมื่อส่งมอบให้แก่ผู้ขอซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินรับไปตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๗/๒๕๐๙ การแจกใบแทนให้แก่ผู้ที่ไม่ได้เป็น “เจ้าของ” ย่อมไม่มีผลเป็นการยกเลิกโฉนดที่ดินเดิม และไม่สามารถจดทะเบียนภาระจำยอมซึ่งเป็นทรัพย์สินในใบแทนโฉนดที่ดินแปลงการยทรัพย์ได้

๕. การดำเนินการออกใบแทนโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ไม่ใช่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อาจเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ กล่าวคือ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากจะเป็นการกระทบสิทธิในทรัพย์สินของผู้มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือไม่ ซึ่งกรมที่ดินเห็นว่า อาจเป็นการกระทบสิทธิในทรัพย์สินของผู้มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือทั้งห้าประเด็นดังกล่าวมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า “ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล” ตามข้อ ๑๗ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หมายความว่าเฉพาะผู้มีสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินเท่านั้น หรือหมายความว่ารวมถึงผู้มีสิทธิอื่นตามคำพิพากษาด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้เคยวินิจฉัยในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๔๘/๒๕๒๙ ว่า ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้นำคำพิพากษาของศาล พร้อมทั้งใบสำคัญคดีถึงที่สุดไปแสดงต่อพนักงานที่ดินเพื่อให้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ โดยให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการจดทะเบียนของจำเลย เนื่องจากไม่สามารถนำโฉนดที่ดินของจำเลยมาโอนกรรมสิทธิ์ได้ เพราะจำเลยได้หลบหนีไป ให้ถือว่าเป็นกรณีโฉนดที่ดินสูญหาย เมื่อผู้ร้องทุกข์ไปยื่นคำขอออกไปแทนโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินต้องออกไปแทนโฉนดที่ดินดังกล่าวแก่ผู้ขอ^๑ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ประการหนึ่งในการปรับปรุงแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนโฉนดที่ดิน เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้^๒ เมื่อพิจารณาประกอบกับ

^๑คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหายุ่งเกี่ยวกับการออกใบแทนโฉนดที่ดินไว้ว่า หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้กล่าวถึงการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ได้มาตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่มีโฉนดที่ดินไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความถ้อยคำในกฎหมายว่ากรรมที่ดินจะออกไปแทนโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๑ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๗)^๓ ได้หรือไม่ ดังนั้นเพื่อความสมบูรณ์และชัดเจน สมควรที่กรมที่ดินจะได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ระเบียบ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวทำนองเดียวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ ด้วย (คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๔๘/๒๕๒๙)

^๒หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินในบางท้องที่แล้วสมควรปรับปรุงแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมทั้งใบแทนของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ นอกจากนี้หลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะการขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้การตามมติคณะรัฐมนตรี ยังไม่มีมาตรการที่รัดกุมเหมาะสม จึงสมควรกำหนดให้มีการตรวจสอบรับรองจากกรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดินก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย และพร้อมกันนี้ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ เพื่อป้องกันการบุกรุกของราษฎรกับเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้ (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗)

บทบัญญัติในเรื่องการออกใบแทนโฉนดที่ดินที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ โดยข้อ ๑๗ (๑) และ (๒) กำหนดให้ เจ้าของที่ดินเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดิน กรณีที่โฉนดที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหาย และข้อ ๑๗ (๓) (๔) (๕) และ (๖) กำหนดให้ บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดิน เพื่อให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการเปลี่ยนแปลงสิทธิเกี่ยวกับที่ดินต่อไป ได้แก่ ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึดและขายทอดตลาดที่ดิน อธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินเดิมหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหาย จะเห็นได้ว่าเพื่อให้บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งมิใช่เจ้าของที่ดินมีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินได้ด้วย อันเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกกฎกระทรวง

^๓ข้อ ๑๗ ในการออกใบแทนโฉนดที่ดินให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ในกรณีโฉนดที่ดินเป็นอันตรายหรือสูญหาย ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณตนต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ ถ้ามีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนแล้วสั่งการไปตามควรแก่กรณี ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ให้ออกใบแทนให้ไปตามคำขอ

(๒) ในกรณีโฉนดที่ดินชำรุด ถ้าเจ้าของที่ดินนำโฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นมามอบและโฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นยังมีตำแหน่งที่ดิน เลขที่โฉนดที่ดิน ชื่อและตราประจำตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และหรือชื่อและตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามแบบโฉนดที่ดินปรากฏอยู่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ให้ออกใบแทนให้ไปได้ ถ้าขาดข้อความสำคัญดังกล่าวให้ในความใน (๑) มาใช้บังคับ

(๓) ในกรณีศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดินหรือผู้ใดมีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตรายชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนยื่นคำขอใบแทนแล้วให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี

(๔) ในกรณีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึดและขายทอดตลาดที่ดินของผู้ที่ค้างชำระภาษีอากรหรือเงินค้ำจำยใด ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ขอให้ออกใบแทนโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังกล่าวซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจได้ยึดมาขายทอดตลาดแล้ว แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ถือหนังสือของเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นคำขอและดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (๓) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(๕) ในกรณีอธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (๔) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(๖) ในกรณีอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินเพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (๔) แต่ไม่ต้องสอบสวน

ในกรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินตาม (๓) (๔) (๕) และ (๖) ให้ถือว่าโฉนดที่ดินสูญหาย

มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินในเรื่องการออกใบแทนโฉนดที่ดินได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การที่ข้อ ๑๗ (๓)^๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ กำหนดให้ ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาลมีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินได้ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายยอมรับให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นบุคคลที่ศาลรับรองให้ได้รับสิทธิจดทะเบียนเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมา หรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ๆ มีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดิน เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีหลักฐานเป็นหนังสือในการได้รับสิทธิจดทะเบียนเกี่ยวกับที่ดิน รวมทั้งสามารถใช้หลักฐานดังกล่าวยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับเจ้าของที่ดินและบุคคลภายนอกได้ตามมาตรา ๑๒๙^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการแก้ไขปัญหาให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าของโฉนดที่ดินเดิมมักไม่ยอมให้โฉนดที่ดินแก่ผู้ได้สิทธิตามคำพิพากษาของศาล และพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถออกใบแทนให้ได้ เพราะไม่ถือว่าเป็นกรณีที่โฉนดที่ดินชำรุดหรือสูญหาย ดังนั้น ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล ตามข้อ ๑๗ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงหมายความว่าผู้ที่มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาลซึ่งไม่ใช่เจ้าของที่ดินด้วย

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖มาตรา ๑๒๙ ภายใบบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นห้ามว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมีได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว