

บันทึก

เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒)
ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน
หรือเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๙/๗๓๕๑ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาข้อหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต (กรณีนายอาด คหาปะนะ) ว่าการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินในทันที การแจ้งดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองต่อไปเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๒) อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้ว บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕(พ.ศ.๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบ นั้น

บัดนี้ จังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๒๐/๖๗๐๘ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๘ หาหรือปัญหาข้อกฎหมายมายังกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ว่า ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิของผู้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ว่าจะอยู่ในเขตป่าไม้หรือเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม ไม่น่าจะแตกต่างกันในกรณีที่แจ้งไว้ก่อนประกาศเป็นเขตดังกล่าว เพราะการแจ้งดังกล่าวเป็นเพียงเงื่อนไขของผู้ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินในขณะที่มีการประกาศเดินสำรวจเท่านั้น กรณีที่จังหวัดภูเก็ตหรือมาลีสืบเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นเรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บนเกาะกะทะ ของนายอาด คหาปะนะ ว่า ผู้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่มีสิทธิมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แม้ว่าจะได้มีการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินไว้ก่อนประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติก็ตาม ซึ่งต่างกับกรณีการพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ยอมให้ผู้แจ้งความประสงค์ได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมี

สิทธิที่จะขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับสิทธิของผู้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี (ส.ค.๒) ในกรณีดังกล่าว ยังแตกต่างกันอยู่และเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่งว่า ในกรณีของนายอาด คหาปะนะ ขออออก น.ส.๓ ก. จะให้ถือปฏิบัติเช่นไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยโดยได้พิจารณำบันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน^{*} และบันทึกเรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอดกลาง จังหวัดภูเก็ต^๒ ประกอบด้วยแล้วเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ทั้งสองเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกันและมีได้เป็นการวินิจฉัยกฎหมายที่ขัดแย้งหรือแตกต่างกัน แต่อย่างใด

เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลของการวินิจฉัยข้อหารือทั้งสองเรื่องดังกล่าวในเบื้องต้นควรจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในกรณีทั่วไปเสียก่อน ซึ่งมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ กำหนดว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้ถือว่าบุคคลนั้นสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ในระหว่างเอกชนกับรัฐ การครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ครอบครองที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้รัฐได้ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๗ ตรี^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเปิด

^{*} ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๒๘ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๕

^๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๗๒๒ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๘

^๓ มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นมีเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

^๔ มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรอกำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการ

โอกาสให้ผู้ที่ได้มีแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ที่ยังครอบครองที่ดินตลอดมาแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) เพื่อจะดำเนินการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) จึงเป็นเพียงกระบวนการในการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ขอ การพิจารณาให้สิทธิในที่ดินดังกล่าวหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายและระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕๘ ทวิ

ครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

๕ มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจจริงวัดทำแผนที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ ตริ

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

วรรคสอง (๑) ที่กฎหมายยอมรับจะออกเอกสารสิทธิให้ตามจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครองและทำประโยชน์

ในการพิจารณาเรื่องที่กรมที่ดินหรือกรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญในการพิจารณาคือ ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องความเห็นที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ กรณีดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๘^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ โดยท้องที่ที่ประกาศดังกล่าวไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเข้าไปเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ทางราชการมิได้จำแนกให้เป็นป่าไม้ถาวรได้ สำหรับประเด็นต่อเนื่องที่ว่า ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถือว่ามีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มิได้วินิจฉัยในทางสนับสนุนรับรองสิทธิของผู้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าวทุกกรณี เพียงแต่เห็นว่า “มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดิน

^๖ * (๖) มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน” ส่วนข้อเท็จจริงในทางพิจารณาว่า ผู้ใดสมควรจะได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งที่ดินดังกล่าวจะต้องไม่เข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

ในการพิจารณาเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยหรือกรมการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ตประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญในการพิจารณาคือ เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ดังกล่าวได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้มีความเห็นว่า ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นผู้ที่อาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ หรือตามมาตรา ๕๙ ทวิ” แต่การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ต้องไม่เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือต้องไม่เป็นที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖^๕ แห่งพระราช

^๕ มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตริ ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องรับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๘ ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายดง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

^๙ มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

บัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่มีการ
แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้เป็นเขตอุทยาน
แห่งชาติ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่
จึงไม่อาจดำเนินการเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้แจ้ง
การครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ต่อไปได้ เนื่องจากต้องห้ามตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕
(พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และ
ข้อ ๕ ^{๑๐} ประกอบกับข้อ ๑๔^{๑๑} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) เห็นว่า ความเห็น
ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดิน และเรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณ เกาะกะทะ ตำบล
เชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต มีประเด็นในการพิจารณาแตกต่างกัน แต่ผลในทางกฎหมายมิได้
ขัดแย้งกันแต่อย่างใด กล่าวคือ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่
ประชาชนจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน หากเข้าลักษณะ
ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิใน

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดย
ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

^{๑๐} ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำ
ประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

^{๑๑} ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็น
ที่ดินที่สามารถออกโฉนดได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๘(๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวม
ถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมิใช่ของ ใบเขียวขยำ หนังสือรับรอง
การทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า"ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัด
ที่ดินเพื่อการครองชีพหรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัด
หาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้
อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๒๐

(๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน
(ฉบับที่ ๓)พ.ศ.๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะกรรมการสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ที่ดินให้ไม่ได้ สำหรับข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทย กรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ตเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดยอมีอำนาจสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวได้ตามมาตรา ๖๑^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๘

^{๑๒} มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้พ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอน แก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไขเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น