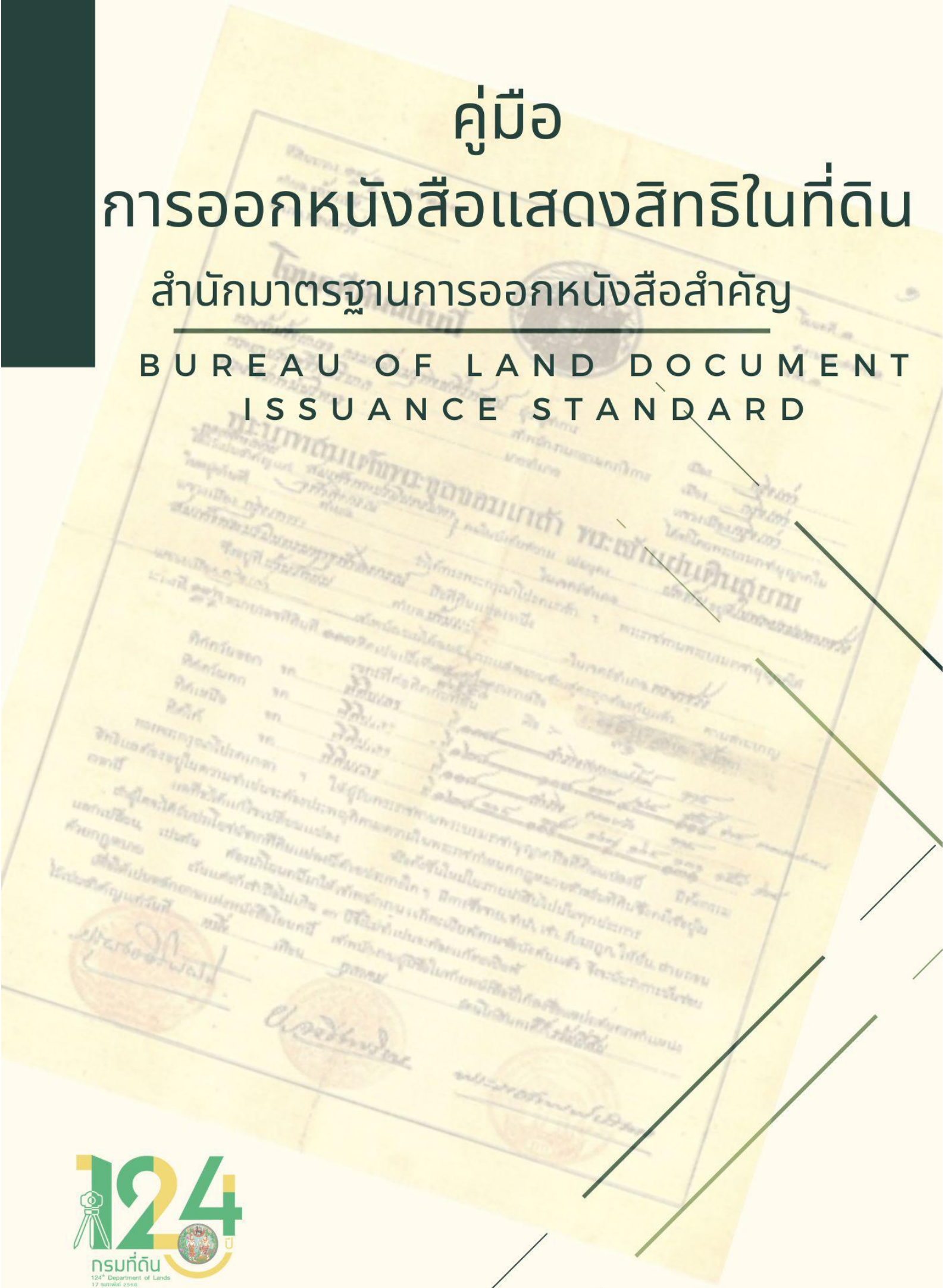
# คู่มือ
# การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

## สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

BUREAU OF LAND DOCUMENT
ISSUANCE STANDARD



กรมที่ดิน
124th Department of Lands
17 กุมภาพันธ์ 2568

# คำนำ

หนังสือ “คู่มือการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน” เล่มนี้ เป็นผลจากการรวบรวมองค์ความรู้และแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตลอดจนข้อหารือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานตามแผนจัดการความรู้ของสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘

องค์ความรู้ที่บรรจุไว้ในหนังสือเล่มนี้จัดอยู่ในประเภท “ความรู้ที่ชัดแจ้ง” (Explicit Knowledge) ซึ่งได้มาจากประสบการณ์จริงในการปฏิบัติงานและแนวทางการพิจารณาของหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อให้บุคลากรในองค์กรสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และสามารถถ่ายทอดความรู้ต่อไปได้อย่างเป็นระบบ อันจะส่งผลให้การดำเนินงานของกรมที่ดินเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้

ในการจัดทำหนังสือเล่มนี้ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ต้องขอขอบคุณ นายวัชระ มาลัยมาตร ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ซึ่งได้ให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ และข้อคิดเห็นเชิงวิชาการ ช่วยให้เนื้อหามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้จริง

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน หวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นแหล่งความรู้ที่ทรงคุณค่า ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อข้าราชการกรมที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้ที่มีความสนใจ สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานและพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง

กลุ่มพัฒนามาตรฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
สิงหาคม ๒๕๖๘

# สารบัญ


| เรื่อง | หน้า |
|---|---|
| **บทที่ ๑ ที่ดินและการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน** | ๑ |
| ๑.๑ บททั่วไป | ๑ |
| ๑.๒ กรรมสิทธิ์และที่ดินของรัฐ | ๓ |
| ๑.๓ ช่องทางการได้กรรมสิทธิ์ | ๑๘ |
| **บทที่ ๒ สิทธิของบุคคลที่ครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ** | ๒๑ |
| **บทที่ ๓ สิทธิในที่ดิน** | ๔๐ |
| ๓.๑ สิทธิในที่ดิน | ๔๐ |
| ๓.๒ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ | ๔๗ |
| ๓.๓ หนังสือแสดงสิทธิการครอบครอง | ๕๑ |
| **บทที่ ๔ องค์ประกอบของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน** | ๕๖ |
| ๔.๑ ที่ดิน | ๕๖ |
| ๔.๒ บุคคล | ๗๗ |
| ๔.๒.๑ บุคคลตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน | ๗๘ |
| ๔.๒.๒ บุคคลตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน | ๘๘ |
| ๔.๒.๓ บุคคลตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน | ๘๙ |
| ๔.๓ วิธีการ | ๙๒ |
| ๔.๔ การครอบครองทำประโยชน์ | ๙๘ |
| ๔.๕ การสอบสวนผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกโฉนดที่ดิน | ๑๐๑ |
| **บทที่ ๕ เงื่อนไขและข้อกำหนดในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน** | ๑๐๓ |
| ๕.๑ เงื่อนไขและข้อกำหนดตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน | ๑๐๓ |
| ๕.๒ เงื่อนไขและข้อกำหนดตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน | ๑๑๐ |
| ๕.๓ เงื่อนไขและข้อกำหนดตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน | ๑๑๑ |
| ๕.๔ เงื่อนไขและข้อกำหนดตามมาตรา ๕๙ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน | ๑๑๒ |
| ๕.๕ เงื่อนไขและข้อกำหนดการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของคนต่างด้าวและบุคคลที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าว | ๑๑๗ |
| **บทที่ ๖ การแจกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์** | ๑๒๐ |
| **บทที่ ๗ การสอบสวนเปรียบเทียบ** | ๑๒๔ |
| ๗.๑ การโต้แย้งคัดค้านกันในประเด็นใด พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงจะมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบได้ | ๑๒๔ |
| ๗.๒ บุคคลใดมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ | ๑๒๗ |
| ๗.๓ แนวทางปฏิบัติ กรณีมีการโต้แย้งคัดค้าน | ๑๒๘ |

# สารบัญ (ต่อ)


| เรื่อง | หน้า |
|---|---|
| ๗.๔ การสอบสวนเปรียบเทียบ | ๑๒๙ |
| ๗.๕ บุคคลผู้มีอำนาจสั่งการ เมื่อเปรียบเทียบแล้วไม่สามารถตกลงกันได้ | ๑๓๐ |
| ๗.๖ การสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/หรือสาขา | ๑๓๐ |
| ๗.๗ รูปแบบของคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ | ๑๓๒ |
| **บทที่ ๘ การแจกหรือยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน** | ๑๓๕ |
| ๘.๑ การแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน | ๑๓๕ |
| ๘.๒ การยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน | ๑๓๙ |
| **บทที่ ๙ การจดแจ้งรายการภาระผูกพัน หรือการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน** | ๑๔๐ |
| **บทที่ ๑๐ การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ (พื้นที่อนุรักษ์) และป่าชายเลน** | ๑๔๓ |
| ๑๐.๑ เขตป่าสงวนแห่งชาติ | ๑๔๓ |
| ๑๐.๒ เขตอุทยานแห่งชาติ | ๑๔๗ |
| ๑๐.๓ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า | ๑๔๙ |
| ๑๐.๔ เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี | ๑๕๓ |
| ๑๐.๕ พื้นที่ป่าชายเลน | ๑๖๔ |
| **บทที่ ๑๑ การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน** | ๑๗๑ |
| ๑๑.๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ | ๑๗๑ |
| ๑๑.๒ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ | ๑๗๕ |
| ๑๑.๓ ผลการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน | ๑๗๖ |
| ๑๑.๔ ที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน | ๑๗๗ |
| ๑๑.๕ การขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน | ๑๗๙ |
| ๑๑.๖ การจำหน่ายหรือการก่อให้เกิดภาระผูกพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน | ๑๘๓ |
| **บทที่ ๑๒ การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ** | ๑๙๑ |
| **บทที่ ๑๓ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน** | ๑๙๗ |
| ๑๓.๑ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่เกี่ยวข้อง | ๑๙๗ |
| ๑๓.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดิน | ๒๐๐ |
| **บทที่ ๑๔ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตนิคม** | ๒๐๕ |
| ๑๔.๑ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่เกี่ยวข้อง | ๒๐๕ |
| ๑๔.๒ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ | ๒๐๗ |

# สารบัญ (ต่อ)


| เรื่อง | หน้า |
|---|---|
| **บทที่ ๑๕ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่งอกริมตลิ่ง** | ๒๑๓ |
| ๑๕.๑ หลักการพิจารณาเกี่ยวกับที่งอก | ๒๑๓ |
| ๑๕.๒ ลักษณะของที่งอกริมตลิ่ง | ๒๑๓ |
| ๑๕.๓ หลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินที่งอก | ๒๑๕ |
| ๑๕.๔ แนวทางวินิจฉัย | ๒๑๗ |
| **บทที่ ๑๖ การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน** | ๒๒๑ |
| ๑๖.๑ กรณีอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง | ๒๒๒ |
| ๑๖.๒ กรณีเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการแก้ไขเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดตามมาตรา ๖๑ วรรคเจ็ด | ๒๔๘ |
| ๑๖.๓ กรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด | ๒๔๙ |
| **บทที่ ๑๗ การออกใบแทน** | ๒๕๑ |
| ๑๗.๑ องค์ประกอบของการออกใบแทน | ๒๕๑ |
| ๑๗.๒ วิธีการจัดสร้างใบแทน | ๒๕๖ |
| ๑๗.๓ การคัดค้านการออกใบแทน | ๒๕๗ |
| ๑๗.๔ แบบใบแทนและผู้มีอำนาจลงนาม | ๒๕๗ |
| ๑๗.๕ ผลของการออกใบแทน | ๒๕๗ |
| ๑๗.๖ การออกใบแทนใบไต่สวน (น.ส. ๕) | ๒๕๘ |

# บทที่ ๑
# ที่ดินและการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ก่อนที่จะศึกษาถึงการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คำแรกที่ควรจะเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า คำว่า “ที่ดิน” ตามความในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น แท้จริงแล้วมีความหมายเพียงใด ซึ่งถ้าหากพิจารณาได้ว่ามิใช่เป็นที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว การพิจารณาในลำดับถัดไปก็อาจจะไม่มีความจำเป็น

## ๑.๑ บททั่วไป

**มาตรา ๑** บัญญัติว่า “ในประมวลกฎหมายนี้”

“ที่ดิน” หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย (เป็นความหมายอย่างกว้าง ซึ่งหมายถึงส่วนที่เป็นพื้นดินได้แก่ ภูเขา เกาะ ที่ชายทะเล และส่วนที่เป็นพื้นน้ำได้แก่ ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ) ส่วนความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๙ หมายถึงเฉพาะ “พื้นดินทั่วๆ ไป” เท่านั้น (เป็นความหมายอย่างแคบ) มิได้มีความหมายรวมไปถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล อย่างในประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น จะนำความหมายของคำว่าที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดินไปใช้ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ เช่น ลำน้ำ ทะเลสาบ ไม่ใช่ความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีการขอถอนสภาพแม่น้ำชื่อ “ปิงห่าง” ที่ตื้นเขินมาเมื่อประมาณ ๑๐๐ กว่าปี มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า “แม่น้ำที่ตื้นเขิน” ก่อนที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จะต้องถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้จะขอกล่าวในหัวข้อถัดไป สำหรับคำว่า “ที่ดิน” มีกรณีที่นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ทะเลที่มีการถมจะเป็นที่ดินตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ เนื่องจากคำนิยามในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้กำหนดความหมายไว้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติได้ให้คำนิยามว่า “ที่ดิน” หมายความรวมถึงพื้นที่ทั่วไปและให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้มีความหมายเฉพาะแต่สิ่งที่กล่าวเท่านั้น แต่แท้จริงแล้วอยู่ที่คำว่า **“พื้นดินทั่วไป”** ดังนั้น พื้นดินทั่วไปไม่ว่าจะอยู่บนบก หรือใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยของประเทศ (หมายถึงทะเลอาณาเขต แต่มิใช่ทะเลหลวง) ก็เป็นที่ดินตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดินทั้งสิ้น (คณะกรรมการกฤษฎีกา วินิจฉัยเมื่อ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗) และนอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังวินิจฉัยต่อไปอีกว่า ทะเลที่มีการถมจนมีสภาพเป็นที่ดินทั่วไปแล้วจะเป็นที่ดินประเภทใด และใครจะรับผิดชอบดูแลรักษา

กรณีดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเรื่องเสร็จ ที่ ๙/๒๕๔๘ ว่า ทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อถมแล้วสภาพก็ยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (มาตรา ๑๓๐๔ (๒)) อยู่เช่นเดิม ส่วนอำนาจหน้าที่ดูแลทะเลเมื่อถมแล้ว ที่ดินย่อมไม่มีสภาพเป็นทางน้ำที่จะอยู่ในอำนาจของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี จะต้องดูแลต่อไป และเมื่อพ้นสภาพจากการเป็นทางน้ำ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ก็อยู่ในอำนาจดูแลรักษาของนายอำเภอตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

จากตัวอย่างที่ยกมานี้แสดงให้เห็นว่า คำว่า “ที่ดิน” มิได้มีความหมายเพียงพื้นดินทั่วไปเท่านั้น แต่รวมไปถึงพื้นดินไม่ว่าจะอยู่บนบก หรือใต้น้ำ ก็เป็นที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินทั้งสิ้น แต่ที่ดินนั้นจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ เป็นอีกกรณีหนึ่ง (ความหมายคำว่า “ที่ดิน” ใน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “ที่ดิน” ในประมวลกฎหมายที่ดิน)

เมื่อทราบความหมายของคำว่า “ที่ดิน” แล้ว ควรจะพิจารณาต่อไปว่า ที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น จะจัดอยู่ในประเภทใดได้บ้าง แต่ละประเภทแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งหากพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๒ ก็จะพบว่า ประมวลกฎหมายที่ดินได้จัดแบ่งที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ กับที่ดินของรัฐ เท่านั้น โดยมิได้ระบุลงไปว่าที่ดินของรัฐนั้นเป็นที่ดินอย่างไร ซึ่งการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่อย่างไร พิจารณาได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ ว่า “**สาธารณสมบัติของแผ่นดิน**นั้น **รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน** ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์”

จากมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าที่ดินของรัฐอาจจัดอยู่ในประเภท (๑) (๒) หรือ (๓) ของมาตรา ๑๓๐๔ ก็ได้ ซึ่งการเป็นที่ดินของรัฐแต่ละประเภทนั้นมีผลและการได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายแตกต่างกัน ดังนั้น หากที่ดินของรัฐจัดอยู่ในประเภท (๑) และในที่นี้จะกล่าวเฉพาะที่ดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเท่านั้น ซึ่งรัฐอาจนำที่ดินประเภทนี้ไปใช้ประโยชน์ได้หลายกรณี เช่น

๑. นำไปจัดสรรให้กับราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๓ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔๓ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖

๒. นำไปให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (อาศัยอำนาจมาตรา ๒๐(๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

๓. นำไปให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ (อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

๔. นำไปกำหนดเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ เช่น กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

๕. นำไปจัดหาผลประโยชน์ เช่น การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ในที่ดิน เช่น การทำเหมืองแร่ การระเบิดหรือย่อยหิน การขุดดินลูกรัง

แต่ถ้าที่ดินนั้นจัดอยู่ในประเภท (๒) ของมาตรา ๑๓๐๔ แล้ว การใช้และการจัดการจะต้อง**มุ่งรักษาไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน** แต่ก็มิใช่ว่าจะนำที่ดินบางส่วนบางตอนของที่ดินประเภทนี้ไปใช้เพื่อประโยชน์ไม่ได้ การนำที่ดินประเภทนี้ไปใช้ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานมากนักและ**ไม่เป็นการขัดขวางการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน**แล้ว ก็สามารถทำได้ เช่น การนำที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์ไปทำเหมืองแร่ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๓๔ และเรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๔๔) แต่ถ้าหากจะนำที่ดินประเภทนี้ไปใช้ใน**ลักษณะเป็นการถาวร**โดยยังมิได้เปลี่ยนสภาพหรือสถานะของที่ดินเสียก่อน ย่อมไม่สามารถทำได้ หากจะกระทำต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนที่ของรัฐที่จัดอยู่ในประเภท (๓) ของมาตรา ๑๓๐๔ การใช้ก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หากจะเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในลักษณะถาวรอย่างเช่น ที่ดินตาม (๒) ของมาตรา ๑๓๐๔ ก็ต้องมีการถอนสภาพตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเช่นเดียวกัน

การพิจารณาที่กล่าวมาเป็นการพิจารณาในแง่ของการนำไปใช้ ส่วนการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างไร จะกล่าวในหัวข้อถัดไป

**๑.๒ กรรมสิทธิ์และที่ดินของรัฐ**

มาตรา ๒ บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

จากบททั่วไปได้กล่าวไปพอสมควรแล้วว่า ที่ดินหากจะจัดแบ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินสามารถจัดแบ่งออกได้ ๒ ประเภท กล่าวคือ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ กับที่ดินของรัฐ ซึ่งในมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติแบ่งแยกที่ดินไว้อย่างชัดเจนว่า ที่ดินนั้น หากมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว จะต้องเป็นที่ดินของรัฐ นั่นคือหลักของที่ดินที่อาจกล่าวได้ว่า ที่ดินจะต้องเป็นทรัพย์ที่มีเจ้าของเสมอ ซึ่งต่างกับสังหาริมทรัพย์ แม้จะมิได้ตกเป็นของบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็อาจเป็นทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของก็ได้

คำว่า “ตกเป็นกรรมสิทธิ์” มีความหมายแคบกว่าคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ตามคำนิยามในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะถึงแม้ว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิครอบครอง แต่กรรมสิทธิ์ก็ยังเป็นของรัฐอยู่จนกว่ารัฐจะออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้ สำหรับ ที่ดินของรัฐ นอกจากจัดแบ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ที่กล่าวมาในบททั่วไปแล้ว หากนำการแบ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณารวมกันตามการครอบครองของบุคคลแล้ว ยังสามารถแบ่งออกไปเป็น ๒ ประเภท

| ๑. ที่ดินของรัฐซึ่งมีบุคคลครอบครอง เช่น มี | ๒. ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดครอบครอง เช่น |
|---|---|
| - ส.ค.๑<br>- ใบจอง<br>- น.ส.๓, น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓ ข.<br>- แบบหมายเลข ๓<br>- ที่ดินอื่นที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนแต่มีบุคคลครอบครองอยู่โดยชอบ | - ที่รกร้างว่างเปล่า (มาตรา ๑๓๐๔ (๑)<br>- ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (มาตรา ๑๓๐๔ (๒)) หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (มาตรา ๑๓๐๔ (๓)) |

ที่ดินของรัฐนั้นมิใช่ว่า เมื่อตกเป็นที่ดินของรัฐแล้วจะไม่สามารถให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ได้ ซึ่งการพิจารณาว่า ที่ดินของรัฐประเภทใด ที่รัฐยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์และที่ดินประเภทใดที่รัฐไม่ยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์นั้น พิจารณาได้จากมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน นั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ดังนั้น ที่ดินของรัฐประเภทนี้ก็คือที่ดินตามความหมายในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ดินตามความหมายในมาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น รัฐไม่สามารถให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแก่ผู้ใดได้ แต่ถ้าหากจะให้บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ต้องเป็นไปตามช่องทางของมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือจะต้องมีการถอนสภาพแล้วนำไปจัดต่อไป สำหรับที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๑) – (๓) จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แตกต่างกันอย่างไร การพิจารณาและการให้เหตุผลในข้อกฎหมายเป็นอย่างไร ในที่นี้จะขอนำความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ ที่ ๑๖๓/๒๕๐๙ เรื่อง การขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุมาเป็นแนวในการพิจารณา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า “ทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ย่อมมีลักษณะดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ

(ก) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ

(ข) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

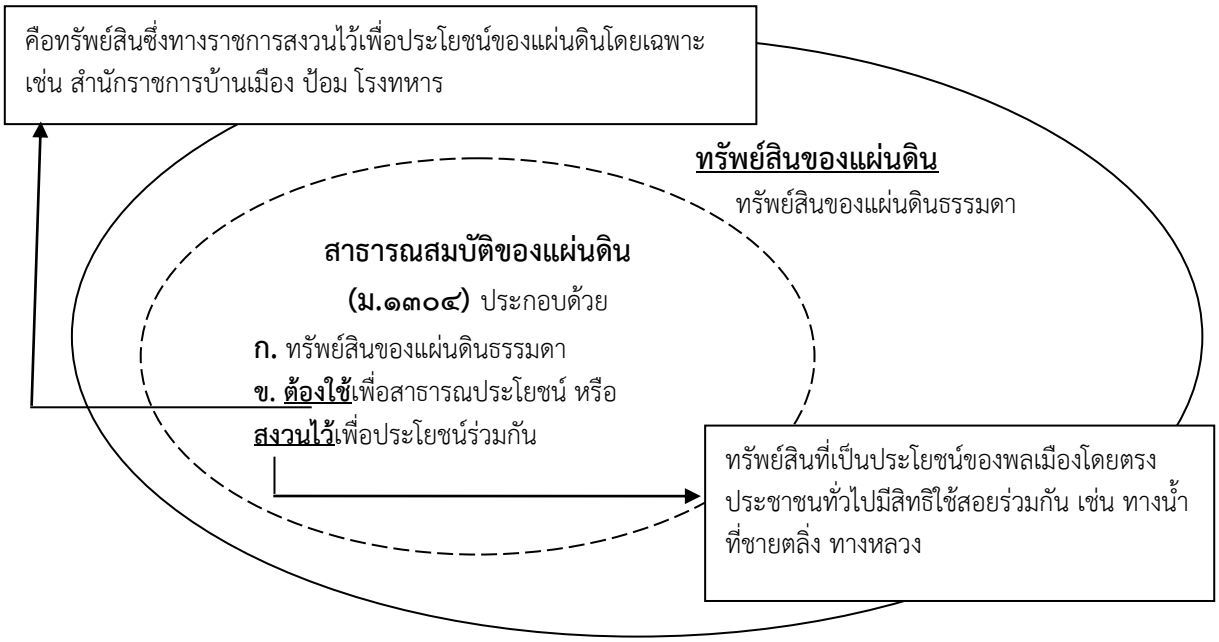
ฉะนั้น การที่ทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้น ทรัพย์สินนั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะทั้งสองประการดังที่กล่าวไว้ใน (ก) และ (ข) ถ้าไม่ครบถ้วนทั้งสองประการแล้ว ทรัพย์สินนั้นก็หาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทรัพย์สินที่เป็นปัญหานี้ตกเป็นของรัฐแล้วตามคำสั่งตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และรัฐได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งกระทรวงการคลังก็ได้รับมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้แล้ว จึงเห็นได้ว่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุดังกล่าวมิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด จึงคงเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น ซึ่งกระทรวงการคลังย่อมมีสิทธิจำหน่ายได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ และเมื่อทรัพย์สินดังกล่าวไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว การโอนทรัพย์สินดังกล่าวต่อไปยังเอกชน จึงมิจำต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติตามความในวรรคสาม บทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างใด

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา สามารถแสดงข้อแตกต่างและผลของการเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ ได้ว่า

| ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา | สาธารณสมบัติของแผ่นดิน |
|---|---|
| - รัฐถือครองได้อย่างเอกชนตามมาตรา ๑๓๓๖ จึงสามารถจำหน่ายได้อย่างเอกชน ไม่อยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา ๑๓๐๕ และไม่จำเป็นต้องถอนสภาพตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน ดังนั้น ที่ดินของรัฐประเภทนี้ จึงอาจนำมาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ | - การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐมิได้ถือครองอย่างเอกชน ดังนั้น การจำหน่ายหรือโอนไปจึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากจะโอนไปเป็นของเอกชนต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาและหากจะนำมาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องถอนสภาพก่อน |

(คำว่ากฎหมายเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ มีความหมายว่า โดยบทบัญญัตินั้นเองให้โอนกรรมสิทธิ์นั้นได้ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๑๔) และไม่ว่าที่ดินนั้น จะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต่างก็ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๑๓๐๖ กล่าวคือ ผู้ใดจะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินไม่ได้ และจะยึดเพื่อการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลตามมาตรา ๑๓๐๗ ไม่ได้เช่นกัน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินของแผ่นดิน และที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อาจเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่มิใช่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ได้ และทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างธรรมดา หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต่างก็ถือได้ว่า **“เป็นที่ดินของรัฐ”** ทั้งสิ้น




“ที่ดินของรัฐ” เป็นคำที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดินหลายมาตรา ไม่ว่าจะเป็นมาตรา ๒ มาตรา ๘ ทวิ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ มาตรา ๕๖/๑ หรือกรณีการนำที่ดินของรัฐไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หรือนำไปจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์ อาจเกิดคำถามต่อไปว่า การนำที่ดินของรัฐไปดำเนินการจัดที่ดินให้กับเอกชนและในที่สุดก็ได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินไปนั้น จะไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ หรือการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น จะขัดกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ หรือไม่

เกี่ยวกับเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ เรื่องเสร็จที่ ๙๐/๒๕๑๕ บันทึกเรื่อง การออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา ในที่ดินสงวนหวงห้ามไว้แล้วตามกฎหมาย ที่พอจะเทียบเคียงและเป็นการอธิบายได้ว่า “ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจัดเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง การที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินแปลงนี้ไว้ ก็มิได้หวงห้ามไว้เพื่อราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และแม้ว่าที่ดินแปลงนี้จะมีสภาพเป็นที่ดินหวงห้ามต่อมาตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ตามก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่จะต้องถอนสภาพก่อนแต่อย่างใด ที่ดินรายนี้ จึงเป็นที่ดินของรัฐซึ่งอาจนำไปจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพื่อให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ การออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ จึงย่อมทำได้ และกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนี้ที่สมาชิกนิคมจะได้รับตามหลักการพระราชบัญญัติจัดที่ดินฯ กำหนดไว้ ย่อมสมบูรณ์ เพราะเป็นการโอนไปโดย “อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ” ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีนำที่ดินของรัฐที่มีลักษณะการสงวนหวงห้ามอันเป็นที่ดินเข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาจัดและในที่สุดได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในภายหลัง อันเป็นการโอนไปตามกฎหมายเฉพาะ แต่ถ้าหากว่ามีการนำที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งประชาชนเลิกใช้หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการ โดยการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนนั้น มีปัญหาว่า เมื่อที่ดินนั้น เมื่อได้ถอนสภาพแล้วที่ดินนั้นจะมีสถานะเป็นที่ดินประเภทใด และจะนำไปจัดต่อไปได้หรือไม่ ประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ ๑๐๑/๒๕๒๙ กรณีการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในท้องที่ตำบลอรัญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อถอนสภาพแล้วที่ดินนั้นยังคงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่ (ที่ดินประเภท ก. ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๐๙) ส่วนจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ “จะต้องพิจารณาเหตุผลของรัฐในการถอนสภาพประกอบด้วย” เช่น ในกรณีของทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถ้าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในการใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์และรัฐประสงค์จะถอนสภาพเพื่อนำไปดำเนินการ “เพื่อให้ราษฎรสามารถมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน” เช่นนี้ย่อมเห็นได้ว่า เมื่อถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ที่ดินนั้นก็ยังมีลักษณะที่รัฐสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอยู่ ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔(๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสามารถนำไปจัดสรรให้ราษฎรได้สิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ได้ จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือกรณีที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองมิได้ใช้ประโยชน์แล้ว และรัฐประสงค์จะถอนสภาพเพื่อนำไปใช้ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมใด ที่ดินนั้น ก็ยังมีลักษณะที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อถอนสภาพแล้วจึงยังมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินนั้นจึงเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (และไม่ต้องนำขึ้นทะเบียนตามความในมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เวียนตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๑๑/ว ๑๐๔๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๒๙)

ฉะนั้น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงไม่อาจระบุลงไปตายตัวว่า ที่ดินนั้นจะมีสภาพเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้ สรุปได้ว่า เมื่อถอนสภาพแล้ว ที่ดินนั้นก็ยังเป็นที่ดินของรัฐ ที่รัฐยังสงวนไว้อยู่มิใช่บุคคลใดจะได้ไปโดยพลการไม่ได้ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) สามารถนำไปจัดให้ราษฎรได้สิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินนี้จึงเป็นที่ดินที่บุคคลอาจได้มาซึ่งที่ดินนั้นได้ตามมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (เป็นเรื่องที่รัฐจะนำไปจัด)

| | |
|---|---|
| การได้มาซึ่งที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ หรือตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ | การได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน |
| ถือว่าเป็นการได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ เข้าลักษณะตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ | ที่ดินนั้นต้องเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) ซึ่งบุคคลอาจได้มาซึ่งที่ดินนั้นได้ตามมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ |

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจอีกว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ดินที่รัฐไม่ยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์นั้น มีเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรว่า ที่ดินนั้นมีสถานะเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๘๑/๒๕๔๙ ได้ให้เหตุผลการพิจารณาที่ดินดังกล่าวไว้ว่า ที่ดินนั้นมีสภาพและการใช้ประโยชน์ในที่ดินเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ หากที่ดินแปลงนั้นมีสภาพหรือลักษณะการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว ที่ดินแปลงนั้นก็เป็นที่สาธารณประโยชน์ แม้ว่าที่ดินแปลงนั้นจะไม่ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตหวงห้ามหรือนำขึ้นทะเบียนก็ตาม และผลต่อมาแม้ว่าที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพไป เช่น เลิกใช้หรือตื้นเขิน หากไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) โดยออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว ที่ดินนั้นก็ยังเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่เช่นเดิม

กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การตื้นเขินหรือเลิกใช้ หากเป็นการตื้นเขินหรือเลิกใช้หลังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ใช้บังคับ แต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินดังกล่าวจะมีสถานะเป็นที่ดินประเภทใด ที่ดินก็ยังคงมีสถานะเป็นที่ดินประเภทนั้นอยู่เช่นเดิม กล่าวคือ ก่อนนั้นเป็นที่ดินประเภทใด เมื่อเปลี่ยนแปลงหรือตื้นเขินก็ยังคงมีสถานะเช่นนั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๒๘/๒๕๑๑ ลำคลองที่เป็นทางน้ำสำหรับประชาชนใช้สัญจรไปมารวมกัน แม้จะตื้นเขินไปโดยธรรมชาติ ไม่มีสภาพเป็นคลองมา ๓๐ ปีเศษ และไม่มีราษฎรได้ใช้ประโยชน์ แต่เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินนี้ออกจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และทางราชการยังถือเป็นที่หวงห้ามอยู่ จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม

แสดงว่าการเปลี่ยนแปลงสถานะเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินจะอ้างว่าเป็นการตื้นเขินและเปลี่ยนสภาพ (ไม่มีบุคคลใดใช้) ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้ แต่ผู้รวบรวมได้พบความเห็นคณะกรรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๘๒/๒๔๗๙ เมื่อเดือน มีนาคม ๒๔๗๙ เรื่อง การขายที่ดินตำบลวัดราชบพิธ โดยปรากฏอยู่ในบันทึกข้อ ๖ ว่า “ทางสาธารณประโยชน์ที่เลิกใช้นั้น ย่อมกลับเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า (ซึ่งเป็นสภาพเดิมของที่ดินก่อนที่จะมาเป็นทางสาธารณประโยชน์) การเปลี่ยนสภาพของที่ดินเช่นนี้อาจเป็นได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ดังที่ศาลฎีกาได้พิพากษาโดยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๗๐/๒๔๗๖” ดังนั้น จากกรณีดังกล่าว ถ้ายึดจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้แล้ว ที่ดินซึ่งได้เปลี่ยนสภาพเมื่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับแต่ก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ย่อมกลับเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ทำนองเดียวกับที่กรมที่ดินเคยพิจารณาตอบข้อหารือจังหวัดสุพรรณบุรีตามหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๙/๓๕๘๐๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ว่า “หนองน้ำที่ตื้นเขินมาประมาณ ๕๐ ปี (ประมาณ พ.ศ. ๒๔๙๐ หากนับย้อนหลังตามหนังสือ) ไปโดยธรรมชาติและทางราชการไม่ได้ประกาศสงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงไม่ต้องถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๑๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๙ ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๗/๒๗๐๑ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ เมื่อปรากฏว่าที่ดินบริเวณนี้ได้แจ้ง ส.ค. ๑ ย่อมได้รับสิทธิตามกฎหมาย (ตอบข้อหารือจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ มท ๐๖๐๔/๘๖๙ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ เวียนตามหนังสือที่ มท ๐๖๐๔/๙๕๓ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗) น.ส. ๓ ซึ่งออกจาก ส.ค. ๑ จึงออกโฉนดที่ดินได้”

หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๙๓๒/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๙๘ ตอบข้อหารือจังหวัดพิษณุโลกว่า “ครอบครองที่ดินบริเวณทุ่งสามมา ๒๐ - ๔๐ ปี ก่อนการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการหวงห้ามฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ พระราชกฤษฎีกาจึงไม่บังคับที่ดินซึ่งประชาชนได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินใช้บังคับ ฉะนั้น ที่ดินที่สอบสวนได้ความดังกล่าวแล้วให้รับแจ้ง ส.ค. ๑ ได้” ดังนั้น หากยึดถือตามหนังสือกรมที่ดินที่ตอบข้อหารือนี้ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันประเภทที่เปลี่ยนสภาพไป เช่น ทาง ลำราง คลอง หนองน้ำ หากตื้นเขินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หากไม่มีการประกาศสงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่บุคคลอาจไปยึดถือครอบครองเพื่อตนได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้มีทั้งสองแนวทางในฐานะผู้ปฏิบัติจะยึดถือความเห็นใดเห็นว่าแนวตามคำพิพากษาฎีกาเป็นแนวที่ยึดถือได้เป็นหลัก

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๓/๒๕๑๒ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งนายอำเภอประกาศสงวนหวงห้ามเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๗๘ สำหรับใช้ดำเนินการเป็นทัณฑนิคมของกรมราชทัณฑ์ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ แล้ว การถอนสภาพการหวงห้ามที่สงวนประกาศของนายอำเภอดังกล่าว จะทำได้แต่โดยพระราชกฤษฎีกา

โจทก์เข้าก่นสร้างที่สงวนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๓ ขอจับจองและได้รับใบเหยียบย่ำ พ.ศ. ๒๔๙๓ ได้รับ น.ส. ๓ พ.ศ. ๒๕๐๑ ไม่ทำให้โจทก์อ้างสิทธิขึ้นต่อสู้แผ่นดินได้ ที่พิพาทยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ เจ้าพนักงานจะออกใบเหยียบย่ำหรือโอนโฉนดบนที่ดินชนิดนี้ให้เอกชนไม่ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๒๘ – ๑๔๒๙/๒๕๑๒ ที่ดินซึ่งรัฐบาลซื้อจากเอกชนเพื่อสร้างสถานที่ราชการแล้วได้ขึ้นทะเบียนราชพัสดุว่าให้ปลูกชั่วคราว แต่ที่ดินราชพัสดุที่อยู่ติดกันได้ใช้ปลูกสร้างเป็นที่ทำการแขวงการทาง ดังนี้

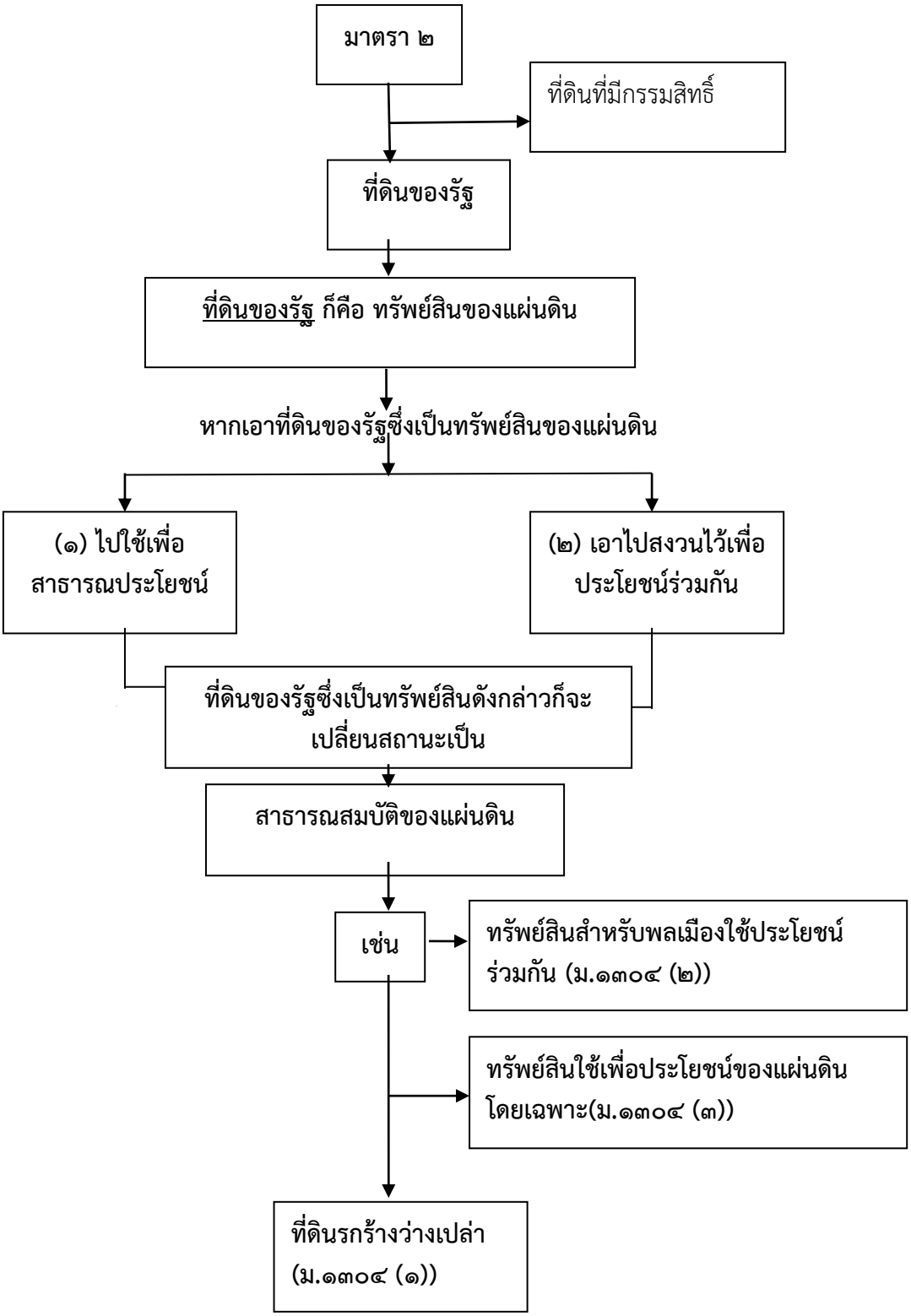
ที่ดินราชพัสดุที่ซื้อนั้น แม้จะยังมิได้ใช้ปลูกสถานที่ราชการ ก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน มิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

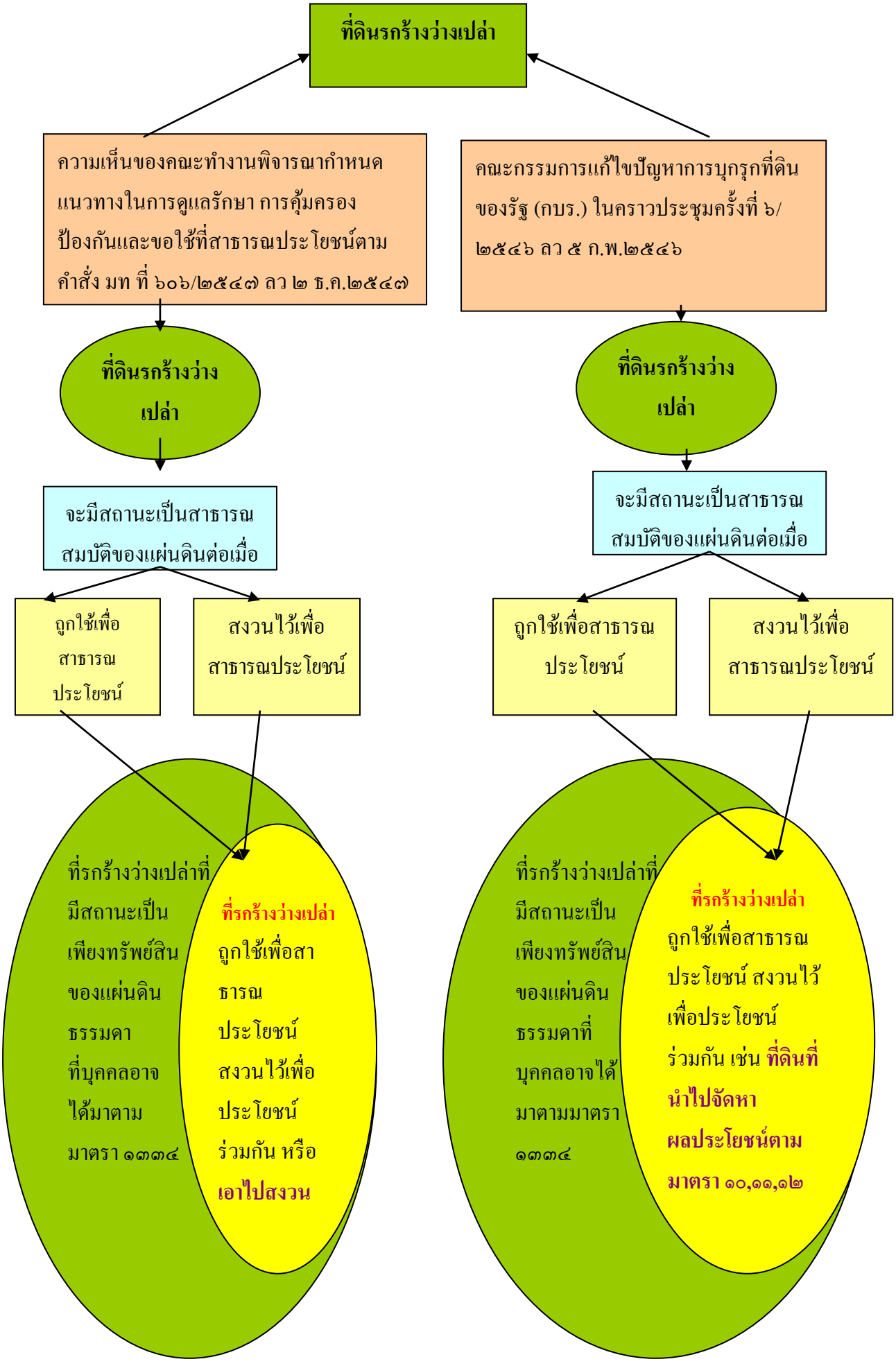
คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๐๘/๒๕๑๓ ที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งพลเมืองมีสิทธิใช้ร่วมกัน เมื่อโจทก์ครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ก่อนแล้ว จำเลยเข้าไปแย่งครอบครอง ระหว่างโจทก์จำเลยด้วยกัน สิทธิของโจทก์จึงดีกว่า จำเลยย่อมฟ้องปลดเปลื้องรบกวนการครอบครองของโจทก์ได้ (เป็นการได้สิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินของแผ่นดิน ใครได้สิทธิใช้สอยก่อนคนนั้นมีสิทธิดีกว่าใครมาทีหลังจะมารบกวนสิทธิของคนแรกไม่ได้)

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๔๒/๒๕๔๑ นาย ก. มี น.ส. ๓ อยู่ในเขตนิคมสหกรณ์ซึ่งยังไม่ถูกยกเลิก ที่ดินพิพาทจึงเป็นของโจทก์ไม่ใช่ที่ดินของรัฐ รัฐจึงไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ การที่จำเลยอ้างว่าไม่สามารถดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้โจทก์ได้ เพราะต้องกันเขตคลองสหกรณ์จากกึ่งกลางเป็นรัศมี ๔๐ เมตร จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่มีข้อกฎหมายสนับสนุน

ฎีกานี้สามารถอธิบายได้ว่า ที่ดินของรัฐซึ่งยอมให้บุคคลเข้าครอบครอง รัฐจะนำเอาไปจัดไม่ได้

**ข้อที่ควรพิจารณาในลำดับถัดไปว่าที่ดินรัฐประเภทใดที่บุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ ก่อนที่จะเข้าเนื้อหาขอนำแผนภูมิซึ่งได้รวบรวมจากระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาประมวลเพื่อให้เห็นลำดับความเป็นมา ดังนี้**


มาตรา ๒
ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์
ที่ดินของรัฐ
ที่ดินของรัฐ ก็คือ ทรัพย์สินของแผ่นดิน
หากเอาที่ดินของรัฐซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
(๑) ไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
(๒) เอาไปสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน
ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นทรัพย์สินดังกล่าวก็จะเปลี่ยนสถานะเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
เช่น
ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ม.๑๓๐๔ (๒))
ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ(ม.๑๓๐๔ (๓))
ที่ดินรกร้างว่างเปล่า (ม.๑๓๐๔ (๑))


ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
ความเห็นของคณะทำงานพิจารณากำหนดแนวทางในการดูแลรักษา การคุ้มครองป้องกันและขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ตามคำสั่ง มท ที่ ๖๐๖/๒๕๔๗ ลว ๒ ธ.ค.๒๕๔๗
คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ในคราวประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๖ ลว ๕ ก.พ.๒๕๔๖
ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อเมื่อ
จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อเมื่อ
ถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
สงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์
ถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
สงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์
ที่รกร้างว่างเปล่าที่มีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่บุคคลอาจได้มาตามมาตรา ๑๓๓๔
ที่รกร้างว่างเปล่า ถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หรือ เอาไปสงวน
ที่รกร้างว่างเปล่าที่มีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่บุคคลอาจได้มาตามมาตรา ๑๓๓๔
ที่รกร้างว่างเปล่า ถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินที่นำไปจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐,๑๑,๑๒

สรุป

ทรัพย์สินของแผ่นดินอาจมีทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ แต่ในที่นี่จะกล่าวถึงเฉพาะที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์

**ที่ดินของรัฐซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน**

**ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์**

**สงวนไว้เพื่อประโยชน์**

มีผู้แทนของแผ่นดินเข้าใช้ เมื่อเข้าใช้แล้ว ก็เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น สถานที่ราชการ เพราะฉะนั้น คนธรรมดาจึงไม่อาจเข้าใช้ได้

คนทั่วไปมีสิทธิเข้าใช้สอยได้ด้วยตนเอง แต่จะใช้คนเดียวไม่ได้ ต้องใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ **ที่ดินรกร้างว่างเปล่า**

ที่ดินของรัฐใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ม.๑๓๐๔ (๓)

(เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน)

ที่ดินของรัฐสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ม.๑๓๐๔ (๒)

(เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน)

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เอาไปสงวนหวงห้าม เช่น ที่เขา ที่ภูเขา/พรุ หวงห้าม / จัดหาผลประโยชน์ตาม ม๑๐,๑๑,๑๒ (ม.๑๓๐๔ (๑))

(เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน)

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่บุคคลอาจได้มาตาม ม.๑๓๓๔

เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา (ม.๑๓๐๔(๑))

จากแผนภูมิและโครงสร้างของคำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” “ทรัพย์สินของแผ่นดิน” และ“ที่ดินของรัฐ” ดังกล่าวข้างต้น แท้จริงแล้วสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดิน และที่ดินของรัฐ จะมีความหมายรวมถึงที่ดินประเภทใด ที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอ แต่โดยที่คำว่า “ที่ดินของรัฐ” ประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้ให้คำนิยามไว้ ต่อมาเมื่อมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ หน่วยงานของกรมที่ดิน (ในขณะนั้น) โดยเฉพาะสำนักจัดการที่ดินของรัฐ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ จึงได้กำหนดให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐก่อนออกให้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร. จังหวัด) พิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อน ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓อธันวาคม ๒๕๔๐ แต่โดยที่การกำหนดให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐจะต้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร.จังหวัด) กรณีสั่งรับคำขอหรือไม่รับคำขอการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐ ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ หรือแม้แต่ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งออกตามความใน มาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดคำนิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ใช้ถ้อยคำในการสื่อความหมาย หรือต้องการให้ความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” แตกต่างกันออกไป หากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ อันเป็นพื้นฐานของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ประกอบการพิจารณาแล้ว น่าจะก่อให้เกิดความสับสน จึงได้รวบรวมคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติในแต่กรณีนำมาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นข้อแตกต่าง ดังนี้

๑. “ที่ดินของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายความว่า

“บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ

ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ”

(สรุป ที่ดินของรัฐนั้นรวมที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) – (๓) แห่งประมลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

๒. “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หมายความว่า

“ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท”

สรุป ที่ดินของรัฐหมายถึงที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) – (๓) แห่งประมลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. หลังจากที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามข้อ ๒. ประกาศใช้ กรมที่ดินได้แจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๐๘๘๑๓ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๙ ดังนี้

ข้อ ๑. “กรณีราษฎรขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท.....ก่อนออกให้นำเสนอคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐก่อน

ฯลฯ.....”

(สรุปแล้ว หนังสือฉบับนี้ใช้ความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕)

๔. ต่อมาหนังสือตามข้อ ๓. ถูกยกเลิกโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ และแก้ไขใหม่ ดังนี้

ข้อ ๑. “กรณีราษฎรขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท...

ฯลฯ”

(สรุปความหมายคำว่าที่ดินของรัฐยังคงเป็นไปตามเดิม)

๔. “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถูกยกเลิกแล้ว มีความหมายว่า

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น”

(ความหมายตามคำนิยาม เป็นความหมายตามประมวลแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔)

๕. เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามข้อ ๔ ประกาศใช้แล้ว คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกที่ดินของรัฐ หรือ กบร. ซึ่งเกิดตามระเบียบฉบับนี้ได้ให้อธิบายความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ตามมติที่ประชุม กบร. ครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ว่า

“ที่ดินของรัฐ” หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสถานะที่ยังคงเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เป็นต้นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ กับจัดให้สัมปทาน ให้หรือให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกจากนี้ประชาชนอาจได้สิทธิมาตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยการสงวนหวงห้ามหรือไม่ก็ตาม

(๓) ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

(๔) ที่ป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า”

(สรุปแล้ว ที่ดินของรัฐ ที่ดินที่มีสถานะถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อันถือได้ว่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกชนิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ซึ่งรวมถึง ที่ดินของรัฐที่นำเอาไปจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐, ๑๑, ๑๒ และนอกจากนี้ยังรวมถึงที่หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกา ที่เขา ที่ภูเขา ที่หวงห้ามไว้ตามประกาศรัฐมนตรี)

๖. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ กำหนดกรณีการสั่งรับคำขอหรือไม่รับคำขอการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตที่ดินของรัฐ และการนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินจังหวัดในที่ดินของรัฐดังนี้

“ในกรณีที่มีผู้มาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน หรือตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้ดำเนินการ ดังนี้

๑. กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กบร. จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) กำหนด

ฯลฯ ”

(ที่ดินของรัฐตามหนังสือฉบับนี้ สรุปความหมายเทียบเคียงได้ดังนี้

- ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คือ ที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)

- ที่ราชพัสดุ คือ ที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)

- ที่สงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน หรือตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน คือที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) เฉพาะที่ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ที่เขา ที่ภูเขา ที่ดินตาม พรฎ.ว่าด้วยการหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่า ความหมายตามหนังสือฉบับนี้จะไม่รวม ที่ป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า ตามคำอธิบายของ กบร.")

๗. ต่อมาเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๖/๑ กำหนดเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

๘. กรมที่ดินได้ออกระเบียบว่าด้วย การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔ (ถูกยกเลิกโดยระเบียบว่าด้วย การตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ.๒๕๖๖)

"ที่ดินของรัฐ" หมายถึง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณอย่างอื่น เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

จากคำนิยามดังกล่าว สรุปคำว่า "ที่ดินของรัฐ" ได้ดังนี้

(๑) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คือ ที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)

(๒) ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากพิจารณาจากถ้อยคำน่าจะหมายถึง การสงวนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๔) แต่การหวงห้ามที่เกิดขึ้นก่อนประมวลกฎหมายมีทั้งหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ และมีการหวงห้ามไว้ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ ซึ่งที่หวงห้ามเหล่านี้ยังคงถือเป็นที่หวงห้ามต่อไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงรวมที่ดินดังกล่าวนี้ด้วย

(๓) กฎหมายอื่น คือ การสงวนหวงห้ามตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือ ที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)

(๔) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณอย่างอื่น คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่อยู่ในสถานะสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตาม ๑๓๐๔ (๑)

ดังนั้น ที่ดินของรัฐประเภทหรือลักษณะใดที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบฉบับใดจึงมีข้อพิจารณาที่แตกต่างกันตามเจตนารมณ์ของผู้ออกกฎเกณฑ์ที่ผู้ปฏิบัติจะต้องศึกษา และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในลักษณะหรือรกร้างในระดับไหนจึงจะนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ มิใช่เมื่อเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๑) แล้วจะต้องนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ทุกกรณี

คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๕๖ – ๘๕๗/๒๕๐๘ บุกเบิกก่นสร้าง**ครอบครองที่ดินที่เป็นป่าที่มิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน** แม้จะไม่มีใบเหยียบย่ำ แต่ได้แจ้ง ส.ค.๑ แล้วย่อมมีสิทธิครอบครองทางราชการไม่อาจจะปักหลักเขตประกาศเป็นหนองน้ำสาธารณะได้ ถ้าทำไปผู้ครอบครองมีสิทธิเข้าห้ามได้

ข้อเท็จจริงตามฎีกานี้ไม่ใช่ที่รกร้างว่างเปล่า เพราะว่าเอกชนเข้าไปครอบครองแล้ว ฉะนั้นจะไปอ้างว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าประกาศเป็นหนองน้ำสาธารณะฟังไม่ขึ้น ผู้ที่เข้าครอบครองสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนการไปขอปักเขตนั้นเสียได้ ที่ดินที่พิพาทนี้ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จำเลยบุกรุกก่นสร้างครอบครองที่ดินที่ซึ่งเป็นป่า ซึ่งไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนมีสิทธิเข้าไปครอบครองยึดถือได้ จึงไม่ใช่ที่รกร้างว่างเปล่า

**๑.๓ ช่องทางการได้กรรมสิทธิ์**

**มาตรา ๓** “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

จากบทบัญญัติของมาตรานี้อธิบายได้ว่า การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น มีช่องทางการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์อยู่ ๔ ช่องทาง

**๑.๓.๑ ช่องทางที่หนึ่ง** ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์**ก่อน**วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่น

- ได้รับโฉนดแผนที่ ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ และออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ (ใบนำออกตามพระราชบัญญัตินี้)
- ได้รับโฉนดตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ ต่อมาเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. ๑๒๔ ออกในท้องที่ ๕ จังหวัด คือ พิษณุโลก สุโขทัย อุตรดิตถ์ พิจิตร และนครสวรรค์
- ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙

**๑.๓.๒ ช่องทางที่สอง** ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้แก่มาตรา ๕๘, ๕๘ ตรี ๕๙ และ ๕๙ ทวิ ในปัจจุบัน

**๑.๓.๓ ช่องทางที่สาม** ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งดำเนินการจัดโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือ กรมประชาสงเคราะห์เดิม ในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง เช่น นิคมสร้างตนเองตากฟ้า

เมื่อได้มีการคัดเลือกให้บุคคลใดเข้าเป็นสมาชิกและสมาชิกคนนั้นได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแล้ว นิคมฯ ก็จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) หรือจัดโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ในรูปแบบของนิคมสหกรณ์ ซึ่งเมื่อสมาชิกคนใดได้ทำประโยชน์ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์แล้วก็จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (ก.ส.น. ๕) ที่ดินทั้งสองประเภทนี้สามารถนำมาออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

เมื่อนำ น.ค. ๓ และ ก.ส.น. ๕ มาออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การดำเนินการก็ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) เป็นกรณีปกติทั่วไป และเมื่อออกมาแล้วที่ดินนั้นอยู่ในบังคับห้ามโอน ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินแล้วแต่กรณีตามมาตรา ๑๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และที่ดินไม่อยู่ในข่ายการบังคับคดี

สำหรับกรณีการนำ ส.ค. ๑ มาออกโฉนดหรือ น.ส. ๓ ในเขตนิคมสร้างตนเองจะเป็นอย่างไรนั้น จะกล่าวต่อไปในเรื่องการออกเฉพาะรายในเขตนิคมต่อไป (ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๐๙๔๘๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๑)

**๑.๓.๔ ช่องทางที่สี่** ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายอื่น

การได้กรรมสิทธิ์ในประเภทนี้อาจเป็นการได้มาตามกฎหมายในอนาคต หรือ กฎหมายในขณะนี้ก็ได้ เช่น ออกพระราชบัญญัติโอนที่สาธารณะแลกเปลี่ยนกับของเอกชน หรือได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ได้มาโดยครอบครองปรปักษ์ ตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การได้มาโดยการรับมรดก มาตรา ๑๕๙๙ – ๑๖๐๐ หรือการได้มาโดย “ที่งอกริมตลิ่ง” ตามมาตรา ๑๓๐๘ กล่าวคือ ที่งอก งอกไปจากที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ ส่วนที่งอกออกไปก็ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น หรือได้มาโดยนิติกรรม เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ขายทอดตลาด หรือบังคับจำนองด้วยวิธีเอาทรัพย์หลุดจำนอง (มาตรา ๗๒๙) หรือกรณีโอนชำระหนี้

นอกจากจะมีพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่บุคคลจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายอีกสองฉบับที่บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา๓๘ บัญญัติว่า “ในการกำหนดที่ดินแปลงใหม่ ตามมาตรา ๓๐ (๓) ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้เจ้าของที่ดินแต่ละราย

- ได้ที่ดินในที่ดินแปลงเดิม หรือ
- ได้รับที่ดินแปลงเดิมบางส่วน หรือ
- จัดให้ที่ดินแปลงใหม่อยู่ใกล้กับแปลงเดิมเท่าที่จะกระทำได้

๒. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า ถ้าที่ดินได้มาโดยการจัดซื้อ หรือเวนคืนคณะกรรมการจะให้สถาบันการเกษตรหรือเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือ เช่าซื้อตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

กล่าวคือ เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซื้อที่ดินมาจากเอกชน หรือเวนคืนมาจากเอกชน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจนำออกให้เกษตรกรเช่า หรือถ้านำออกให้เช่าซื้อ เกษตรกรก็มีสิทธิที่จะได้รับโอนที่ดินนั้นได้ในอนาคต ซึ่งการจัดซื้อเวนคืนในกรณีนี้เป็นการดำเนินการในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และเห็นว่าที่ดินแปลงใดที่บุคคลครอบครองเกินกว่าที่กำหนด เช่น ทำการเกษตรแต่ครอบครองเกินกว่า ๕๐ ไร่ หรือ ทำการเลี้ยงสัตว์แต่ครอบครองเกินกว่า ๑๐๐ ไร่ ส่วนที่เกิน ๕๐ ไร่ หรือ ๑๐๐ ไร่ หาก ส.ป.ก. เห็นสมควรจะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนได้ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

# บทที่ ๒
# สิทธิของบุคคลที่ครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

มาตรา ๔ “ ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย”

มาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลผู้มีสิทธิครอบครองอยู่โดยชอบก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองต่อไป รวมตลอดถึงผู้รับโอนด้วย จะนำบทบัญญัติในมาตรา ๒ ที่ว่าที่ดินมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดแล้วให้เป็นที่ดินของรัฐมาบังคับใช้มิได้

ฎีกาที่ ๑๗๔๗/๒๕๐๕ สิทธิครอบครองที่จะคุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๔ นั้น ผู้โอนจะต้องได้มาซึ่งสิทธิครอบครองก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โจทก์ฟ้องว่า จำเลยเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยจำเลยไม่มีสิทธิครอบครองและไม่ได้รับอนุญาต เมื่อจำเลยรับว่าไม่มีสิทธิครอบครอง เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินถึง ๓ ปีแล้ว โดยอ้างว่าซื้อที่รายนี้จากผู้อื่น จำเลยก็มีหน้าที่นำสืบให้ได้ความว่า ผู้ขายมีสิทธิครอบครองมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔ นั้น ผู้โอนจะต้องได้มาก่อนผู้อื่น จำเลยก็มีหน้าที่นำสืบให้ได้ความว่า ผู้ขายมีสิทธิครอบครองมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔ นั้น

ฎีกาที่ ๒๐๕๔/๒๕๐๗ บิดาโจทก์ครอบครองที่พิพาทก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เมื่อ “ตาย” สิทธิครอบครองก็ตกแก่ทายาท ซึ่งได้แก่บุตร (โจทก์) ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔ ไม่อาจนำมาตรา ๒ มาใช้บังคับได้ การที่จะมอบให้ผู้อื่นยึดถือไว้ให้ หรือมอบให้ครอบครองแทนตามมาตรา ๑๓๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้กำหนดแบบแห่งการมอบไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การที่โจทก์ให้จำเลยเช่า โจทก์ก็ยังเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่พิพาทอยู่ โดยจำเลยเป็นผู้ยึดถือไว้ให้ จำเลยผู้เช่าจะอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่พิพาทขึ้นต่อสู้กับโจทก์โดยมิได้บอกกล่าวเปลี่ยนลักษณะแห่งการยึดถือตามมาตรา ๑๓๘๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หาได้ไม่

ฎีกานี้อ่านดูแล้วเหมือนกรณีทั่วไป ที่สิทธิครอบครองย่อมตกทอดไปยังทายาทโดยธรรมตามธรรมดา แต่ข้อต่อสู้ของจำเลยได้อ้างมาตรา ๒ ที่ว่าที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐมาเป็นข้อต่อสู้กับโจทก์ ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าไม่สามารถอ้างได้ เท่ากับเป็นการอธิบายว่าสิทธิครอบครองที่มีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้สิทธิครอบครองสืบไป รวมตลอดถึงผู้รับโอน หรือทายาทด้วย

ฎีกาที่ ๑๐๙๙/๒๕๐๒ ที่พิพาทเป็นที่ทำประโยชน์แล้ว จนเจ้าพนักงานที่ดินได้ทำใบไต่สวนและทำโฉนดแล้ว พร้อมที่จะมอบให้เจ้าของที่ดินซึ่งได้ร้องขอออกโฉนดไว้ หากแต่เจ้าของที่เดิมไม่ไปรับใบไต่สวนและโฉนดจนเกิน ๑๐ ปี เจ้าพนักงานจึงได้สั่งทำลายเสีย ที่พิพาทจึงไม่มีใบไต่สวนและไม่มีโฉนด ครั้นที่พิพาทตกมาเป็นของจำเลยโดยเจ้าของเดิมที่ว่านั้นยกให้จำเลย จำเลยก็ได้ครอบครองทำประโยชน์ตลอดมา จำเลยร้องขอให้ศาลสั่งแสดงสิทธิ ศาลก็สั่งแสดงว่าจำเลยมีสิทธิครอบครองที่พิพาท ที่พิพาทจึงเป็นที่ดินที่อยู่ในความหมายของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๖ คือ

เป็นที่ดินที่อยู่ในประเภทที่ดินซึ่งเจ้าของมีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เวลาจะโอนขายไม่ต้องให้นายอำเภอรับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้ว การจดทะเบียนสิทธิและการทำนิติกรรมซื้อขายที่พิพาทรายนี้ ปลัดอำเภอเป็นผู้ทำแทนนายอำเภอ ย่อมเป็นการทำที่ชอบด้วยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๑ (๒)

ฎีกาที่ ๑๗๔๘/๒๕๐๕ สิทธิครอบครองที่จะคุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๔ นั้น ผู้โอนจะต้องได้มาซึ่งสิทธิครอบครองก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

โจทก์ฟ้องว่า จำเลยเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยจำเลยไม่มีสิทธิครอบครองและไม่ได้รับอนุญาต เมื่อจำเลยรับว่าจำเลยเข้าครอบครองเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ถึง ๓ ปีแล้ว โดยอ้างว่าซื้อที่รายนี้จากผู้อื่น จำเลยก็มีหน้าที่นำสืบให้ได้ความว่า ผู้ขายมีสิทธิครอบครองมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔ นั้น

ฎีกาที่ ๑๖๗๖ – ๑๖๘๙/๒๕๑๗ โจทก์ได้เข้าครอบครองที่พิพาทซึ่งทางราชการจัดสรรให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๐ แล้ว แม้จำเลยจะได้ยึดถือครอบครองที่พิพาทอยู่ก่อนวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จำเลยมิได้แจ้งการครอบครอง ซึ่ง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ ให้ถือว่าจำเลยมีเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินแล้ว สิทธิของจำเลยแม้จะดีกว่าผู้อื่นทั่ว ๆ ไป ก็หาใช้ยันกับโจทก์ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยตรงแล้วได้ไม่ โจทก์จึงมีอำนาจเพียงขับไล่จำเลยออกจากที่พิพาท

ฎีกาที่ ๑๓๐๑/๒๕๒๑ ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะมิได้แจ้งการครอบครองไว้ ก็หาทำให้เสียสิทธิครอบครองไม่ เป็นเพียงแต่จะยกขึ้นยันรัฐในการที่รัฐจะจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือยันบุคคลผู้ได้สิทธิมาจากการจัดที่ดินไม่ได้เท่านั้น ตราบใดที่รัฐยังมิได้เข้าจัดที่ดิน ผู้นั้นยังมีสิทธิครอบครองอยู่

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มิได้แจ้งการครอบครองไว้ รวมทั้งผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว มีสิทธิขอให้ทางราชการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เมื่อมีการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นหรือเมื่อมีความจำเป็นอาจขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายได้

โจทก์ฟ้องว่าที่พิพาทเป็นของโจทก์ได้ครอบครองตลอดมา แต่มิได้แจ้งการครอบครองไว้ โจทก์ได้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันการแจ้งการครอบครองต่อจำเลยที่ ๑ เพื่อให้จำเลยที่ ๒ อนุญาต และให้จำเลยที่ ๒ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่โจทก์ จำเลยทั้งสองโต้แย้งว่าที่ดินที่โจทก์ครอบครองเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ยอมออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ เป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยทั้งสองได้

จากคำพิพากษาฎีกาที่ผ่านมาพอจะกำหนดหลักการตามคำว่า “สิทธิครอบครอง” ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้ว่า สิทธิครอบครอง ในที่นี้มีทั้ง

(๑) บุคคลนั้นได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และ

(๒) บุคคลที่ครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑)

กล่าวคือ สิทธิครอบครองทั้งสองกรณีนี้ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปรวมตลอดถึงผู้รับโอนที่ดินด้วย แต่ผลของบุคคลตาม (๑) และ (๒) ต่างกัน โดยบุคคลตาม (๑) รวมทั้งบุคคลที่ครอบครองต่อเนื่องเป็น “สิทธิครอบครอง” ที่ยกขึ้นยันรัฐได้ ส่วนบุคคลตาม (๒) และบุคคลที่ครอบครองต่อเนื่อง มีสิทธิครอบครองในที่ดินและสามารถยกขึ้นต่อสู้กับบุคคลทั่วไปได้ แต่สิทธิครอบครองนี้จะยกขึ้นต่อสู่กับรัฐไม่ได้ กล่าวคือ หากรัฐนำที่ดินของบุคคลนั้นไปจัดให้กับบุคคลอื่น บุคคลที่ครอบครองอยู่ก่อนและผู้ที่ครอบครองต่อเนื่องไม่สามารถยกขึ้นต่อสู้กับรัฐและบุคคลที่รัฐนำที่ดินดังกล่าวมาจัดได้

ฎีกาที่ ๓๑๘ – ๓๒๙/๒๕๒๕ การเข้าครอบครองที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วนั้น ไม่เป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔

การเข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ นั้น ไม่ลบล้างสภาพที่ดินอันเป็นของรัฐตลอดเวลาที่ยึดถือครอบครองอยู่โดยมิได้รับอนุญาต และผู้เข้าครอบครองก็ไม่ได้สิทธิครอบครอง ไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาแสดงว่าที่ดินนั้นเป็นของตนได้แต่มีอำนาจฟ้องขอห้ามผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นได้ เพราะเป็นการฟ้องขอให้ปลดเปลื้องการรบกวน

ฎีกาที่ ๒๐๕๕/๒๕๒๗ บิดาโจทก์ครอบครองที่พิพาทก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เมื่อถึงแก่กรรม สิทธิครอบครองที่พิพาทก็ตกทอดมาเป็นของโจทก์ในฐานะบุตรผู้รับโอนทางมรดกซึ่งได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ ไม่อาจนำ มาตรา ๒ มาใช้บังคับได้ การที่จะมอบให้ผู้อื่นยึดถือไว้ให้หรือมอบให้ครอบครองแทน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๘ มิได้กำหนดแบบแห่งการมอบหมายไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การที่โจทก์ให้จำเลยเช่า โจทก์ก็ยังเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่พิพาทอยู่โดยจำเลยเป็นผู้ยึดถือไว้ให้ จำเลยผู้เช่าจะอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่พิพาทขึ้นใช้ต่อสู้กับโจทก์โดยมิได้บอกกล่าวเปลี่ยนลักษณะแห่งการยึดถือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๑ หาได้ไม่

ฎีกาที่ ๒๐๖๙/๒๕๒๗ จำเลยนำที่พิพาทมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทำสัญญาจำนองเพื่อประกันเงินกู้ไว้ต่อโจทก์โดยจดทะเบียนจำนองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่อมาจำเลยได้โอนการครอบครองที่พิพาทให้ผู้ร้องตามสัญญาซื้อขายและจำเลยทำสัญญาเช่าที่พิพาทจากผู้ร้องเป็นการอยู่โดยอาศัยสิทธิของผู้ร้องเท่านั้น สิทธิครอบครองที่พิพาทตกเป็นของผู้ร้องโดยผลแห่งการโอนการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๘ แม้การโอนจะมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม ป. ที่ดิน ม. ๔ ทวิ ผู้ร้องอยู่ในฐานะเป็นผู้รับโอนที่พิพาทซึ่งเป็นทรัพย์สินจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๓๔ ด้วย เมื่อโจทก์ยังมิได้บอกกล่าวบังคับจำนองแก่ผู้ร้องย่อมไม่มีสิทธินำยึดที่พิพาทออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้อันเป็นการบังคับจำนองเอากับที่พิพาทได้

ฎีกาที่ ๒๖๗๒/๒๕๓๔ จำเลยเป็นเจ้าสำนัก ห. สิ่งก่อสร้างบริเวณปริมณฑลรอบเขาถ้ำพระ

ทั้งหมดจำเลยเป็นคนว่าจ้างให้ก่อสร้างขึ้น นอกจากนี้จำเลยยังเป็นนายกสมาคม ศ. และมูลนิธิ ช. ผลงานส่วนหนึ่งของสำนัก ห. ที่เรียกว่าอาณาจักรหุบผาสวรรค์เมืองศาสนานั้นสร้างขึ้นโดยมูลนิธิ ช. อสังหาริมทรัพย์ทุกอย่างที่เกิดขึ้นจะเป็นของมูลนิธิ ช. ทั้งสิ้น เมื่อจำเลยเป็นประธานมูลนิธิ ช. จึงฟังได้ว่าจำเลยเป็นผู้จัดให้มีการปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในบริเวณที่เกิดเหตุทั้งสิ้น

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๗ กรมศิลปากรอนุญาตให้สำนัก ห. ใช้เนื้อที่ภูเขาและรัศมีเขาถ้ำพระ ๔๐ เมตร เพิ่มเติมเพื่อปลูกกุฏิ กับใช้ภูเขาและรัศมีเขาถ้ำพระทั้งหมดยกเว้นสถานที่ หรือเนื้อที่ที่พระและชาวบ้านครอบครองอยู่ก่อนแล้ว ฉะนั้น จำเลยในฐานะเจ้าสำนัก ห. ย่อมต้องได้รับประโยชน์จากการอนุญาตด้วย เมื่อจำเลยเป็นผู้หนึ่งที่มีสิทธิครอบครองที่ดินบริเวณที่เกิดเหตุอันเป็นโบราณสถานตามที่กรมศิลปากรอนุญาต การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ที่เขาหรือภูเขาและปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร ทุกแห่งทุกจังหวัดเป็นเขตหวงห้ามซึ่งกินความถึงบริเวณที่เกิดเหตุด้วยนั้น หามีผลเป็นการห้ามมิให้จำเลยเข้าไปปลูกสร้างในที่ดินบริเวณที่เกิดเหตุไม่ การปลูกสร้างของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดฐานทำให้เสื่อมสภาพที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาต

หลักการรับรองสิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลมีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไปนั้น หากมีกรณีความซับซ้อนเกิดขึ้น เช่น นาย ก. เข้าก่อสร้างจับจองที่ดินจำนวน ๑๐ ไร่ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ และไม่ได้ขออนุญาตจับจองให้ชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้น ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ทางราชการได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ออกมาทับที่ดินของ นาย ก. เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว หาก

(๑) นาย ก. ได้แจ้ง ส.ค. ๑ กับ

(๒) นาย ก. ไม่ได้แจ้ง ส.ค. ๑

ทั้งสองกรณีนี้จะสามารถออกโฉนดที่ดินให้กับ นาย ก. ได้หรือไม่ เพราะเหตุใด หลักการข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๗ ได้วินิจฉัยเรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ และ เรื่องเสร็จ ที่ ...../๒๕๓๖ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และการแจ้ง ส.ค. ๑ ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ว่าบุคคลคลที่ครอบครองมาก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ แม้จะไม่ได้รับอนุญาตจับจองตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือนำที่ดินขึ้นทะเบียนที่ดิน บุคคลนั้นก็ยังมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ รวมทั้งอาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๘๖ ที่ดินดังกล่าว จึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐอาจกำหนดหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามเพื่อการราชทัณฑ์เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ ไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวยังคงมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๑) ที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีสถานะเป็นที่หวงห้ามอยู่ก่อนแล้วตามความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อมาเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

ใช้บังคับ มาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับยังคงมีสิทธิครอบครองสืบไปและคุ้มครองผู้รับโอนต่อมาด้วย ส่วนการจะได้หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างไรนั้น เมื่อบุคคลเหล่านี้ยังมิได้ขึ้นทะเบียนให้ชอบด้วยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๘๖ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การจะได้หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ แม้จะไม่นำที่ดินมาขึ้นทะเบียน บุคคลผู้นั้นก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นต่อไปตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ และพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๘๖ (และเจ้าพนักงานที่ดินยังมีอำนาจออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์” แล้วได้ตามมาตรา ๑๕ แห่ง พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๘๖ รวมความเห็นกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่.../๒๕๓๖) แต่การออกโฉนดที่ดิน มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้มีสิทธิรับโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นคือออกตามมาตรา ๕๙ (ต้องมี ส.ค. ๑) หรือมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ตั้งแต่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๙๗ ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น เช่น ขอจับจองและได้รับใบเหยียบย่ำ ตราจอง การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (ปัจจุบันคือกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๔๙๗)) ซึ่งจะต้องแจ้ง ส.ค. ๑ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๘๑/๒๕๓๕)

หลักการตีความตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเท่ากับการยืนยันหรือรับรองสิทธิของบุคคลที่มีสิทธิครอบครองอยู่ก่อนตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเอง

ดังนั้น กรณีที่ ๑ จึงออกได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนกรณีที่สอง มติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายกรมที่ดินครั้งที่ ๓/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๖ “ปรากฏความตอนหนึ่งว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่า คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๘๔/๒๕๐๙ ที่ให้เหตุผลในการออกพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ว่า “ที่ดินหรือท้องที่นั้นต้องเป็นที่รกร้างว่างเปล่าไม่มีเจ้าของ” ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๔/๒๕๕๐ วินิจฉัยการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนการออก น.ส. ๓ ก. ในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม ความตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยว่า “หากพิสูจน์ได้ว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน” และจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๑ ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ที่ดินแปลงใดครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามสามารถนำมาออก

เอกสารสิทธิได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีตามข้อ ๒ เห็นว่าออกได้ มิได้ขัดแย้งกับข้อ ๑๙ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่อย่างใด

จากคำถามในกรณีเดียวกันสมมุติว่า นาย ก. ได้ครอบครองภายหลังพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับและไม่ได้ดำเนินการขอจับจองให้ชอบตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามออกมามาภายหลังทับที่ดินของ นาย ก.

๑) นาย ก. แจ้ง ส.ค. ๑ กับ

๒) นาย ก. ไม่แจ้ง ส.ค. ๑

ทั้งสองกรณีจะออกโฉนดให้กับ นาย ก. ได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

คำตอบ คือไม่ได้ทั้งสองกรณี เพราะว่าเมื่อนาย ก. ไม่ดำเนินการการขอจับจองให้ชอบด้วยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ที่ดินดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามกฎหมาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ได้แบ่งแยกที่ดินเอาไว้แล้วเมื่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลใช้บังคับ) เมื่อต่อมามีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินดังกล่าวก็มีสภาพเป็นที่หวงห้าม แม้ นาย ก. จะได้แจ้ง ส.ค. ๑ ไว้ก็ไม่มีผลตามมาตรา ๕ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ว่าการแจ้งการครอบครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งการครอบครองแต่อย่างใด

คำถามต่อมาว่า ถ้า นาย ก. เข้าก่นสร้างจับจองที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ และไม่ได้ขออนุญาตจับจองให้ชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้น และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมพื้นที่ของ นาย ก. ให้เป็นเขตป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

๑) นาย ก. ได้แจ้ง ส.ค. ๑ กับ

๒) นาย ก. ไม่ได้แจ้ง ส.ค. ๑

และหลังจากนั้น ป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ นี้ได้เปลี่ยนสภาพไปเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ประกาศใช้เมื่อ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๗ ถามว่าทั้งสองกรณีจะสามารถออกโฉนดที่ดินให้ นาย ก. ได้หรือไม่

หลักการวินิจฉัยก็เช่นเดียวกับกรณีแรก กล่าวคือผู้ที่ครอบครองก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๔๗๙ ใช้บังคับแม้ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ ผู้นั้นก็ยังมีสิทธิครองครองสืบไป และนาย ก. ก็ยังมีสิทธิครอบครองอยู่เช่นเดิม แม้ว่าจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ต่อมาเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้า นาย ก. ได้แจ้งการครอบครอง สิทธิการครอบครองของ นาย ก. ที่มีอยู่ก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับก็ได้การรับรองสืบมาตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ว่าต่อมาจะมีการออกกฎกระทรวงให้พื้นที่ดังกล่าวมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อีก นาย ก. ก็ยังมีสิทธิครอบครองสามารถนำมาขอออกโฉนดที่ดินได้ตาม

มาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และในกรณีนี้ นาย ก. สามารถนำ ส.ค. ๑ ดังกล่าวไปนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ เนื่องจากการประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ไม่รวมถึงเขตป่าไม้ถาวร แต่เป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

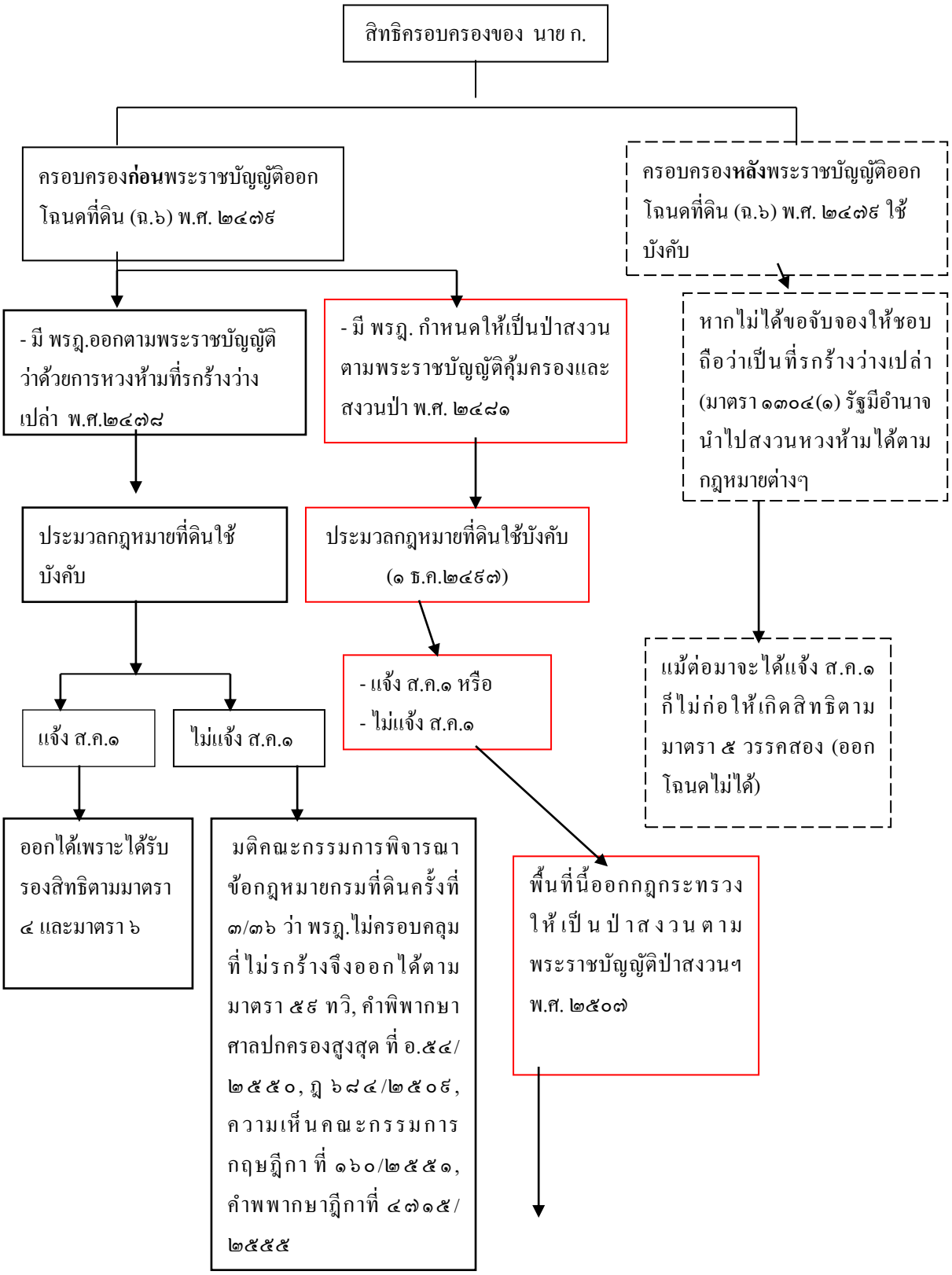
จากคำถามนี้ ในการพิจารณาการออกโฉนดที่ดินในเขตป่านั้นจะต้องเกี่ยวโยงไปถึงการตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ ว่าจะสามารถดำเนินการตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ได้หรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาจากกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว จะไม่มีบทบัญญัติในข้อใดให้นำความในข้อ ๑๐ ไปใช้กับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า แม้ว่าการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจะไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้เดินสำรวจในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ก็ตาม แต่ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ก็ไม่เปิดช่องให้สามารถตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ได้ ดังนั้น การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่สามารถดำเนินการได้

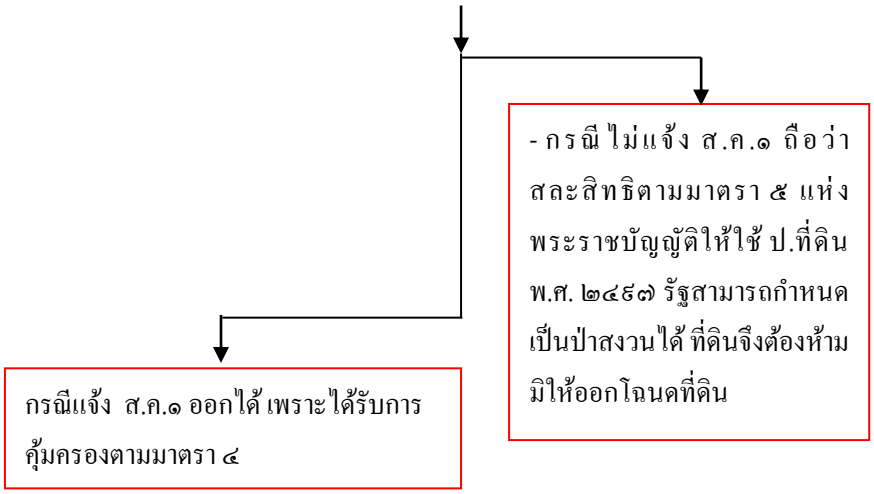
สำหรับในกรณีที่ นาย ก. ไม่แจ้งการครองครองที่ดิน หรือ ส.ค. ๑ สิทธิครอบครองของนาย ก. ที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ สามารถนำไปเทียบเคียงกับกรณีแรกที่ นาย ก. ไม่แจ้ง ส.ค. ๑ แต่ที่ดินอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามได้หรือไม่

กรณีนี้ก็เช่นเดียวกัน สิทธิครอบครองของ นาย ก. ที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับมีอยู่ตลอดมาจนถึงวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบังคับให้ นาย ก. ต้องแจ้งการครอบครอง หาก นาย ก. ไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน กฎหมายถือว่า นาย ก. มีเจตนาสละสิทธิการครอบครอง ที่ดินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่รัฐสามารถนำไปกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จ ที่ ๒๘๑/๒๕๔๐) เมื่อที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๔ (๕) (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๒๘๑/๒๕๔๐ และ ที่ ๖๘๑/๒๕๓๕) แล้วเหตุใดกรณีแรก นาย ก. จึงออกโฉนดที่ดินได้แม้จะไม่ได้แจ้ง ส.ค. ๑ ทั้งนี้ เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามซึ่งออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ จะมีผลใช้บังคับครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ที่เป็นที่รกร้างเปล่าเท่านั้น ซึ่งที่ดินของ นาย ก. ได้ครอบครองตลอดมาจนถึงประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แม้ตามกฎหมายจะถือบุคคลนั้นมีเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินก็ตาม นาย ก. ก็ยังมีสิทธิที่จะได้รับการออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔/๒๕๕๐ ที่วินิจฉัยในการพิจารณาตอนหนึ่งว่า “หากพิสูจน์ได้ว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศสงวนหวงห้าม และแม้จะมิได้แจ้ง ส.ค. ๑ ก็สามารถออกได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ดังนั้น จากคำถามดังกล่าว จึงเห็นว่าสามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้

กรณีดังกล่าว เป็นการวิเคราะห์ว่าตัวพระราชกฤษฎีกาไม่มีผลบังคับกับที่ดินดังกล่าว แต่ถ้าที่ดินนั้นมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ก่อนแล้ว ที่ดินนั้นย่อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกาที่มีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามโดยที่ดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามปกติ สถานะทางกฎหมายต่างกัน กล่าวคือ ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะนำที่ดินประเภทนี้ไปจัดให้เป็นสิทธิแก่ราษฎรไม่ได้ (ตามมาตรา ๓ มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗, ข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) และข้อ ๑๔ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖ – ๒๕๗/๒๕๓๘) และถ้าที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามนี้หากส่วนราชการเข้าประโยชน์แล้ว ที่ดินนั้นจะมีสภาพเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๒๘๙/๒๕๓๘

สรุปแนวทางการพิจารณากรณีการครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดินได้ดังนี้






บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับเต็ม) เรื่องเสร็จ ที่ ๑๖๐/๒๕๕๑ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑

๑. โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๑ ทางราชการออกให้แก่ นางทวีทรัพย์ สงเคราะห์ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๑๖ จากหลักฐาน น.ส.๓ เลขที่ ๑๗๓ หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี ซึ่งทางราชการได้ออกให้แก่ นายประกอบ ตันชนะ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๔ โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๗๓ หมู่ที่ ตำบล และอำเภอเดียวกัน ที่นายประกอบฯ เป็นผู้แจ้ง ส.ค. ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๔๙๘ โดยได้จดแจ้งข้อมูลการได้มาซึ่งที่ดินตาม ส.ค. ๑ ว่าได้มาโดยการรับมรดกจากมารดาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๙ และในการพิสูจน์รายการไต่สวนสิทธิผู้ขอในขั้นตอนการออก น.ส. ๓ ถึงสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินว่า เป็นการทำไร่ โดยมารดาของผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนประมาณ ๔๐ ปีเศษ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๙)

๒. โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๒ ทางราชการออกให้แก่ นางทวีทรัพย์ สงเคราะห์ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ จากหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ ๑๕๙ หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี ซึ่งได้ออกให้นางสมยา ชูจิตร และนายสุวรรณ วงแหวน ตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔ และ น.ส. ๓ เลขที่ ๒๕๐/๑๗๓ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๑๕ (โดยการแบ่งแยกจาก น.ส.๓ เลขที่ ๑๗๓) ซึ่งได้ออกให้นายประกอบ ตันชนะ โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๕๙ และ ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๗๓ (บางส่วน) หมู่ที่ ๓ ตำบล และอำเภอเดียวกัน ที่นายประกอบ ตันชนะ เป็นผู้แจ้ง ส.ค. ๑ ไว้เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๘ และวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๔๙๘ โดยได้จดแจ้งข้อมูลการได้มาซึ่งที่ดินไว้ว่า ได้ที่ดินมาโดยการรับมรดกจากมารดา ผู้แจ้งได้เริ่มต้นเข้าครอบครองที่ดินแปลงนี้มาโดยทำไร่เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ในการพิสูจน์รายการไต่สวนสิทธิในขั้นตอนการออก น.ส. ๓ และเอกสารที่เกี่ยวข้องในประเด็นการครอบครองที่ดินมีความว่า ผู้แจ้ง ส.ค. ๑ ได้เริ่มต้นครอบครองมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ก่อนหน้านี้มารดาของตนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนหน้านี้ประมาณ ๓๐ ปีเศษ (ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๖๕) และมารดาครอบครองทำประโยชน์มาก่อนประมาณ ๔๐ ปีเศษ (ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๔๙) ตามลำดับ

๓. โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๒๒๘ อำเภอเมืองกาญจนบุรี ทางราชการออกให้แก่นางวิไล นัยวินิจ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ในประเภทมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน โดยการสอบสวนพยานบุคคลผู้สูงอายุและผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งรับฟังถ้อยคำพยานได้ว่า มีการเริ่มต้นครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ โดยการทำไร่ข้าวโพดและมันสำปะหลัง ซึ่งผู้ขอให้ถ้อยคำถึงเหตุที่มิได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค. ๑ ตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากในขณะนั้นเจ้าของที่ดินไปรับจ้างตัดไม้ที่อำเภอศรีสวัสดิ์เป็นเวลานาน สำหรับขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ได้มีคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนพิจารณาสอบสวนสิทธิแล้วเห็นว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ และได้ดำเนินการไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติแล้ว

ปัจจุบันที่ดินทั้ง ๓ แปลงนี้มีชื่อ คุณหญิง กอบลาภ เย็นมะโนช เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขายเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๓

ที่ประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดกาญจนบุรี (กบร. จังหวัด) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เสียงข้างมากเห็นว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เนื่องจากเป็นที่ดินที่มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ โดยมีอนุกรรมการฯ หนึ่งเสียง คือ ธนารักษ์พื้นที่เห็นว่าออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ เนื่องจากมิได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินตามกฎหมายและเป็นการออกก่อนมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ โดยมิได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน ตามหลักเกณฑ์ที่กรมที่ดินกำหนดในขณะนั้น

๔. กบร. จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑ – ๓ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเหตุผลสนับสนุนโดยสรุปแต่ละแปลงดังนี้ คือ

๔.๑ โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๑ และเลขที่ ๔๒๑๒

๔.๑.๑ จังหวัดกาญจนบุรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการกำหนดขั้นตอนวิธีการพิจารณา เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แต่เมื่อทางราชการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นการดำเนินการไปก่อนที่จะมีระเบียบวิธีการ จึงไม่จำต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ

๔.๑.๒ ที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าว มีผู้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องกันมาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับ จึงมิได้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะมีผลทำให้ที่ดินตกเป็นที่หวงห้าม เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ หวงห้ามเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้น ประกอบกับการดำเนินการเพื่อการออก น.ส. ๓ ได้มีการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ว่า มีตำแหน่งที่ตั้งตัวแปลงที่ดินถูกต้องตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาโดยผู้ขอ เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ได้ระวังชี้และรับรองแนวเขตครบถ้วน การประกาศเรื่องการออกหนังสือสำคัญครบกำหนดตามกฎหมาย ไม่มีผู้ใดคัดค้าน เจ้าของที่ดินนั้นจึงชอบที่จะนำที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ มาขอออกโฉนดที่ดินได้ ปัจจุบันมีชื่อคุณหญิงกอบลาภ เย็นมะโนช เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

ในที่ดิน โดยการจดทะเบียนซื้อมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน จึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยมีข้อเท็จจริงลำดับเวลาเริ่มต้นการครอบครองที่ดินดังนี้ คือ

(๑) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๑๑ มีหลักฐานเริ่มต้นกับทางราชการเป็น ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๗๓ หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี มีการบันทึกการพิสูจน์สอบสวนว่า เริ่มต้นการครอบครองโดยมารดาของผู้แจ้ง ส.ค. ๑ มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๔๙

(๒) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๑๒ มีหลักฐานเริ่มต้นกับทางราชการเป็น ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๕๙ และ ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๗๓ (บางส่วน) หมู่ที่ ๓ ตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี มีการบันทึกการพิสูจน์สอบสวนว่า เริ่มต้นการครอบครองโดยมารดาผู้แจ้ง ส.ค. ๑ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๕ และ พ.ศ. ๒๔๔๙ ตามลำดับ

๔.๒ โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๒๒๘

๔.๒.๑ เป็นกรณีอยู่ในเงื่อนไขออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การที่มิได้แจ้งการครอบครองที่ดินแต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นในการออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรฯ ให้ดำเนินการได้ตามที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

๔.๒.๒ ที่ดินที่ออกโฉนดดังกล่าวมีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับ จึงไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่จะมีผลให้ที่ดินตกเป็นที่หวงห้าม เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ มีผลครอบคลุมเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้น ผู้ครอบครองจึงชอบที่จะนำที่ดินมาขอออกโฉนดได้ตามกฎหมาย

๔.๒.๓ ข้อเท็จจริงในการออกโฉนดที่ดิน ได้ผ่านการพิจารณาสอบสวนสิทธิของคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนแล้ว

๕. ความเห็นของธนารักษ์พื้นที่ ซึ่งเป็นอนุกรรมการ กบร. จังหวัด คัดค้านการพิจารณาและการมีมติของ กบร. จังหวัดว่า การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นการออกในพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ โดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน ที่ดินทั้งสองแปลงนี้มีการครอบครองไม่ต่อเนื่อง ไม่เชื่อมโยง และไม่น่าเชื่อว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับแล้ว โดยจัดทำบันทึกเป็นความเห็นส่วนตนที่มีเหตุผลสนับสนุนข้อพิจารณาเพิ่มเติม ความสรุปได้ ดังนี้

๕.๑ ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๔๒๑๑ และเลขที่ ๔๒๑๒ มีข้อพิจารณาใน ๓ ประเด็น คือ

๕.๑.๑ การออกโฉนดที่ดินมิได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือน ตามหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินหวงห้าม เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เมื่อเรื่องไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบ

๕.๑.๒ ที่ดินทั้งสองแปลงนี้มีการครอบครองไม่ต่อเนื่อง ไม่เชื่อมโยงไม่น่าเชื่อว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ใช้บังคับ เพราะในใบไต่สวนมีการบันทึกเพิ่มเติมภายหลัง โดยระบุเวลาการครอบครองก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งผู้บันทึกมิใช่ผู้ไต่สวน ลายมือต่างกัน

๕.๑.๓ มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมจากคำวินิจฉัยของ กบร. จังหวัดอีกประเด็นหนึ่งคือการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่หวงห้ามก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๘ มีหลักเกณฑ์การตรวจสอบการครอบครองว่าจะต้องได้รับการพิจารณาจากกองทัพบก กระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นส่วนราชการผู้ดูแลรักษาพื้นที่หวงห้ามเสียก่อน เมื่อการออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงนี้มิได้ดำเนินการ จึงเห็นว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบ ไม่ว่าจะมีพยานยืนยันว่ามีการครอบครองมาก่อนการเป็นที่หวงห้ามก็ตาม

๕.๒ ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๙๒๒๘

๕.๒.๑ มีข้อโต้แย้งการชี้แจงของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในประเด็นที่ว่าสามารถออกโฉนดที่ดินในพื้นที่หวงห้ามได้ แม้ว่าจะมิได้แจ้ง ส.ค. ๑ ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินงานตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้มีการกำหนดไว้อย่างไร และได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวแล้วหรือไม่ กรณีนี้เห็นว่าควรมอบให้กรมที่ดินเป็นผู้พิจารณา

๕.๒.๒ การได้แสดงความเห็นคัดค้านในประเด็นเรื่องการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ว่า มิได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนในคำวินิจฉัยของ กบร. จังหวัด ต่อมาในการทำคำวินิจฉัยส่วนตนไว้ท้ายบันทึกปรากฏว่า มีข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมมาแต่เดิมแล้วว่า มีการผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการฝ่ายทหารและพลเรือนมาแต่เดิมแล้ว จึงไม่ติดใจในการคัดค้านเดิม แต่ประการใด

๖. ความเห็นสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ กบร.

๖.๑ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๑๑ และเลขที่ ๔๒๑๒ ทางราชการออกให้ผู้ขอจากหลักฐาน น.ส. ๓ ซึ่งออกจาก ส.ค. ๑ มีขั้นตอนการออก น.ส. ๓ ที่ได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ว่ามีตำแหน่งที่ตั้งที่ดินถูกต้องตาม ส.ค. ๑ โดยมีผู้ขอ เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ลงนามรับรองแนวเขตครบถ้วน และประกาศเรื่องการออก น.ส. ๓ ครบถ้วนตามเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน ย่อมถือได้ว่าถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าของที่ดินจึงชอบที่จะนำที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ มาขอออกโฉนดที่ดินต่อไปได้ ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้จากการพิจารณาของ กบร. จังหวัด ว่าการครอบครองฯ ที่ดินที่ขอออกโฉนดเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๙ และ พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งเป็นเวลาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ และเป็นเวลาก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้ว่าจะไม่ได้ดำเนินการนำขึ้นทะเบียนที่ดินตามกฎหมาย แต่เจ้าของผู้ครอบครองที่ดินก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่ดินที่ออกโฉนด จึงมิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่รัฐอาจกำหนดหวงห้าม

เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร ด้วยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ที่กล่าวได้ และไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ดังนั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวยังคงมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนถึงเวลาการใช้บังคับของประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว ผู้ครอบครองและทำประโยชน์รวมตลอดถึงผู้รับโอนที่ดินนั้นก็อาจขอออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๖.๒ เนื่องจากการออก น.ส. ๓ ในข้อ ๖.๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งได้นำมาใช้เป็นหลักฐานในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นกรณีที่ผู้ขอมีสิทธิตามกฎหมายดังที่กล่าว และเป็นไปโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และเงื่อนไขการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดในขณะนั้น ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่จะมีหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินหวงห้ามฯ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร ตามที่กรมที่ดินกำหนดให้ต้องปฏิบัติในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ประกอบกับในขณะนั้นยังไม่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีการกำหนดมาตรการในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของบุคคลในที่ดินของรัฐใช้บังคับ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่ได้ออกโฉนดที่ดินไปก่อนแล้วก็ไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวแต่ประการใด จึงเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงนี้ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๖.๓ การที่ธนารักษ์พื้นที่เห็นว่า การออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๖.๑ จะต้องได้รับการพิจารณาจากกองทัพบก กระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นส่วนราชการที่ดูแลรักษาพื้นที่ที่มีการหวงห้ามก่อน เมื่อมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบแม้จะมีพยานหลักฐานยืนยันว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้ามก็ตาม เป็นข้อเท็จจริงนอกคำวินิจฉัย แต่จากการตรวจสอบรายงานการประชุมของ กบร. จังหวัด พบว่ามีการกล่าวอ้างถึงคำสั่งกองทัพบก ที่ ๔๔๕/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๐๗ สรุปว่า ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง ตัดฟัน เข้าทำการปลูกสร้าง หรือกระทำการใด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากกองทัพบกเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ เมื่อมีผู้ยื่นเรื่องราวขอเข้าจับจอง หักร้าง ตัดฟันเข้าจัดทำปลูกสร้างหรือกระทำการใดให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันส่งเรื่องราวทั้งหมดมายังกองทัพบก พร้อมกับเสนอความเห็นว่า ควรอนุญาตหรือไม่แนบมาด้วยเพื่อเป็นแนวทางที่กองทัพบกจะได้พิจารณาสั่งการเป็นราย ๆ ไป ความดังกล่าวนี้เห็นว่ามีความมุ่งหมายที่ประเด็นการจับจองที่ดินที่ผู้ขอยังไม่มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย กรณีจึงเห็นว่า หากเป็นที่ดินที่ผู้ขอมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนตามข้อ ๖.๑ ก็ชอบที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการออกโฉนดที่ดินที่กฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่อไปได้ คำสั่งกองทัพบกฯ มิได้เป็นเงื่อนไขในการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเช่นข้อ ๖.๒ แต่ประการใด เนื่องจากมิได้เป็นการขออนุญาตเข้าจับจองที่ดินฯ กรณีนี้จึงเห็นว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยชอบแล้ว

๖.๔ สำหรับความเห็นของธนารักษ์พื้นที่ในประเด็นที่ว่า ที่ดินมีการครอบครองไม่ต่อเนื่องเพราะมีการบันทึกข้อมูลในการพิสูจน์สอบสวนเพิ่มเติมภายหลัง ซึ่งผู้บันทึกมิใช่ผู้ไต่สวน ลายมือต่างกัน สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่า มิได้เป็นปัญหาใน

ข้อกฎหมายแต่ประการใด หากแต่เป็นปัญหาในข้อเท็จจริงที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นผู้ดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป

๖.๕ โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๒๒๘ อำเภอเมืองกาญจนบุรี สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ที่ดินจะมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้าม แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมิได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมิได้แจ้ง ส.ค.๑ ย่อมมีผลให้ที่ดินแปลงนี้ตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ด้วยการตกเป็นที่ดินหวงห้าม อันถือได้ว่าเป็นที่ดินของรัฐ และต้องห้ามมิให้นำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่ว่าจะได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ ตามหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตหวงห้ามที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นหรือไม่ก็ตาม ถือได้ว่าการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการมิได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค. ๑ ไว้เป็นหลักฐาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก และกรมแผนที่ทหาร) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๗)) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณีดังนี้

(๑) กรณีการเข้าครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ หากมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ แม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหมายความว่ากฎหมายได้บัญญัติผ่อนผันให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่ตนได้ครอบครองและทำประโยชน์ แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวนั้นมิใช่เป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ จึงเป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาจะมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ใด ทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองก็ไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขอออกโฉนดที่ดินหรือขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) กรณีการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ภายหลังพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับแล้ว ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจองที่ดินตามมาตรา ๕

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองแล้วก็ต้องทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และหากผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และถือว่าไม่ใช่เป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ใด การครอบครองที่หวงห้ามดังกล่าวต่อมาจึงไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่อย่างใด และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว แม้จะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่อาจขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

กรณีตามข้อหารือ ปรากฏว่าได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑๑ เลขที่ ๔๒๑๒ และเลขที่ ๙๒๒๘ ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวจะต้องดำเนินการพิสูจน์ให้เป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเมื่อใด และการครอบครองเป็นไปอย่างต่อเนื่องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่สามารถวินิจฉัยข้อหารือดังกล่าวได้

เรื่องพิจารณาที่น่าสนใจอื่น ๆ

๑. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามซึ่งออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าขัดแย้งกับแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา จะยึดตัวพระราชกฤษฎีกาหรือแผนที่เป็นหลัก คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๑๗ เรื่อง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน อำเภอวังกะทะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๙๑ ขัดแย้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาโดยพิจารณาจากมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้ คือ ที่ดินที่อยู่ในภายในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้” จึงเห็นได้ว่าความในมาตรา ๔ กำหนดให้ถือแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม ดังนั้น เมื่อแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาได้แสดงแนวเขตไว้โดยรวมตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงรวมไปถึงตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ด้วย (ยึดถือแผนที่เป็นหลัก)

๒. ฎีกาที่ ๔๓๐/๒๕๔๗ บ. ครอบครองที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี ๒๔๖๘ โจทก์ทั้งสองเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อจาก บ. และทายาท บ. แม้ที่ดินพิพาทจะอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ พ.ศ. ๒๔๘๑ แต่เป็นที่ดินซึ่งราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ก่อนการหวงห้ามในปี ๒๔๘๑ จึงไม่ต้องห้ามที่จะออกโฉนดที่ดินให้โจทก์ทั้งสองตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หมวด ๓ ข้อ ๑๔ (๔) คำสั่งของจำเลยที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้โจทก์ทั้งสอง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ฟ้องคดีเพื่อมุ่งประสงค์จะขอให้ใช้อำนาจศาลบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของจำเลยที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้โจทก์ทั้งสอง การที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษาให้จำเลยเพิกถอนคำสั่งของจำเลยเองที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้โจทก์ทั้งสองเป็นการไม่ชอบ ศาลฎีกาเห็นสมควรแก้ไขให้ถูกต้อง การที่ศาลล่างทั้งสองบังคับให้จำเลยดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้โจทก์ทั้งสอง หากไม่ปฏิบัติให้ถือเอาตามคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลยนั้น ไม่อาจทำได้

เพราะไม่ใช่กรณีที่ศาลบังคับจำเลยให้กระทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง (ฎีกานี้ ที่ดินมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑))

๓. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๖๘/๒๕๕๓ การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐก่อนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้บังคับนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน การหวงห้าม อาจกระทำโดยออกประกาศพระบรมราชโองการ หรือประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่ แต่เมื่อประกาศหวงห้ามแล้ว มีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๗๐/๒๕๑๖ ที่วินิจฉัยว่า สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการมณฑลในขณะนั้นเป็นผู้แทนส่วนหนึ่งของรัฐ ย่อมออกประกาศหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้าไปก่นสร้าง เหยียบย่ำ จับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการ การที่จำเลยเข้าครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินหาก่อให้เกิดสิทธิแต่อย่างใดไม่ การที่หวงห้ามโดยออกเป็นประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่จึงมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามข้อหารือปรากฏว่า การกำหนดเขตหวงห้ามในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการ กระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการออกประกาศหวงห้ามที่ดินชายฝั่งตะวันออก จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๔๗๒ สำหรับใช้เทขยะมูลฝอย และห้ามมิให้ผู้ใดจับจองหรือถือสิทธิด้วยประการใด ๆ โดยพลการ อันเป็นการขัดขวางต่อความประสงค์ของทางราการเป็นอันขาด เว้นแต่เป็นผู้มีสิ่งสำคัญสำหรับที่ดินอันถูกต้องตามกฎหมายอยู่ก่อนแล้วก่อนะวันประกาศหวงห้าม ประกาศดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับได้

ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า มีราษฎรทั้งในในและนอกท้องที่แก่งแย่งกันขอจองที่ดินในท้องที่อำเภอบางบ่อ อำเภอบางพลี อำเภอบางปะกง ซับซ้อนกันมาก เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมราษฎรในท้องที่และผู้มีกำลังทรัพย์น้อย ให้มีโอกาสตั้งตนเป็นหลักแหล่งในที่ดิน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) จึงมี “พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในท้องที่อำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินดังกล่าวบังคับถึงอำเภอเมืองสมุทรปราการ กำหนดเขตท้องที่การแบ่งที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา และตั้งข้าหลวงพิเศษออกไปดำเนินการจัดแบ่งที่ดินให้แก่ราษฎรในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งข้าหลวงพิเศษได้ดำเนินการแบ่งที่ดินมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๙ (๑๗ ปี) จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการแบ่งที่ดินในอำเภอสมุทรปราการ บางบ่อ บางพลี จังหวัดพระนคร และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พุทธศักราช ๒๔๘๙ อันเป็นการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกำหนดการแบ่งที่ดินฯ โดยมีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติยกเลิกปรากฏตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๔๒๔๕/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๔๘๘ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสาระสำคัญว่า ข้าหลวงพิเศษได้ดำเนินการจัดแบ่งที่ดินไปแล้วบางส่วนในท้องที่อำเภอบางบ่อ อำเภอบางพลี และอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา แต่มีกรณียุ่งยากเกิดขึ้นเพราะมีผู้อ้างสิทธิการครอบครองอยู่ ทำให้ผู้รับ

แบ่งที่ดินไม่สามารถเข้าครอบครองที่ดินได้ และเพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินนี้กลับเข้ามาอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้บังคับในขณะนั้นต้อไป

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาตามข้อหารือของกรมที่ดินว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในท้องที่อำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการและบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ บังคับถึงอำเภอเมืองสมุทรปราการ ต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการแบ่งที่ดินในอำเภอสมุทรปราการ บางบ่อ บางพลี จังหวัดพระนคร และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พุทธศักราช ๒๔๘๙ จะมีผลให้ประกาศหวงห้ามที่ดินชายฝั่งทะเลตะวันออก จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๔๗๒ มีผลกลับมาใช้ได้อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการและบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการและบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ บังคับถึงอำเภอเมืองสมุทรปราการ “เป็นพระบรมราชโองการ” ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกำหนดแนวเขตการแบ่งที่ดินครอบคลุมที่ดินตามประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออกฯ ทั้งหมด ซึ่งมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ จึงมีผลเป็นการยกเลิกการหวงห้ามที่ดินตามประกาศหวงห้ามที่ดินชายฝั่งทะเลตะวันออก จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๔๗๒ แม้ต่อมาพระราชกฤษฎีกาและประกาศดังกล่าวนี้จะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการแบ่งที่ดินในอำเภอสมุทรปราการ บางบ่อ บางพลี จังหวัดพระนคร และอำเภอบางปะกง จังหวัดเชิงเทรา พุทธศักราช ๒๔๘๙ ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออก จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๔๗๒ มีผลกลับมาใช้บังคับอีก

๔. ฎีกาที่ ๓๑๐๗/๒๕๓๙ ที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานให้แก่กองทัพเรือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ และต่อมาได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามสำหรับใช้ในราชการทหารพร้อมด้วยแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๙ ให้ประชาชนทราบแล้ว ทั้งต่อมา พ.ศ. ๒๕๒๘ กรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุโดยมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ดังนี้ ย่อมถือว่าประชาชนทุกคนได้ทราบแล้วว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินหวงห้าม มิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครอง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แม้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินในพิพาทตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค. ๑ ก็ตาม แต่แบบแจ้งการครอบครอง ส.ค. ๑ ก็มิใช่คำอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงย่อมอ้างไม่ได้ว่าผู้เข้าไปยึดถือครอบครองในที่ดินไม่มีเจตนาเข้าไปในที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่หวงห้ามได้ จำเลยซื้อที่ดินพิพาทจาก ณ. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๐ ภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับแล้ว ย่อมถือว่าจำเลยรู้อยู่ว่าที่ดินพิพาทเป็นที่หวงห้าม เมื่อจำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองทำ

ประโยชน์ในที่ดินพิพาท จำเลยย่อมมีความผิดฐานเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ การที่จำเลยเข้าไปในที่ดินพิพาทก็เพื่อยึดถือครอบครองและปลูกสร้างอาคารในที่ดินพิพาท การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๕, ๗ (๓) และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑), ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง เป็นกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท จึงต้องลงโทษตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑), ๑๐๘ ทวิวรรคสอง ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุด

๕. คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๗๑๕/๒๕๕๕ ครอบครองที่ดินภายหลังพระราชออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยไม่ขอจับจอง หลังจากนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับครอบคลุมที่พิพาท ได้ความว่า ขณะที่ร้อยโท บุญมา เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทรัฐบาลยังไม่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินพิพาทเพื่อทำประโยชน์ใด ๆ ที่ดินพิพาทจึงยังไม่ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) แม้ในเวลาต่อมาจะมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ แต่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ที่ดินซึ่งอยู่ในบังคับหมายแต่เฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้น ร้อยโท พรมมา จึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องขออนุญาตจับจองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๕ ส่วนกรณีที่รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามในท้องที่ตำบลสุขลา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินครอบคลุมที่พิพาทนั้น ก็ไม่มีผลให้ที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เพราะที่ดินที่พิพาทที่ไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าในขณะที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ใช้บังคับ เนื่องจากร้อยโท พรมมา เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ ดังนั้น ร้อยโท พรมมา ย่อมอยู่ในฐานะเป็นผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงมีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ถ้ามีความจำเป็นตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

# บทที่ ๓
# สิทธิในที่ดิน

## ๓.๑ สิทธิในที่ดิน

ตามคำนิยามในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น หมายถึง “กรรมสิทธิ์” และให้หมายความถึง “สิทธิครอบครอง” ดังนั้น สิทธิในที่ดินของบุคคลจึงมีอยู่เพียง ๒ ประเภทกล่าวคือ

๑) กรรมสิทธิ์ ถือว่าเป็นทรัพยสิทธิ เป็นสิทธิที่มีอยู่เหนือทรัพย์ สิทธิในฐานะแสดงความเป็น “เจ้าของ” ตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เจ้าของสามารถจำหน่าย ติดตาม ทวงคืน ขัดขวาง ได้ทั้งหมด ซึ่งที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ จึงได้แก่ โฉนดที่ดินซึ่งออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือที่ดินเป็นที่บ้านที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ ที่ได้ครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ (ฎ. ๑๐๐๐/๒๔๙๓, ๗๕๖/๒๕๐๙)

๒) สิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๖๗ บัญญัติว่า “บุคคลใดยึดถือทรัพย์สิน โดยเจตนายึดถือเพื่อตน บุคคลนั้นได้ซึ่งสิทธิครอบครอง” ซึ่งการยึดถืออย่างไรจึงจะถือว่าได้ไปซึ่งสิทธิการครอบครองนั้น จะต้องดูว่ามีเจตนาจะยึดถือเพื่อตนหรือไม่ และสภาพของทรัพย์สินที่ยึดถือประกอบกันด้วย (ฎ. ๗๒๔/๒๔๗๖) ซึ่งหากเข้าองค์ประกอบดังกล่าวแล้ว บุคคลนั้นก็อาจได้ไปซึ่งสิทธิครอบครอง ซึ่งสิทธิครอบครองตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ในตำราคำบรรยายว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของท่านมานัส ฉั่วสวัสดิ์ ได้อธิบายไว้ว่า มีความหมายในทำนองเดียวกับกรรมสิทธิ์ คือ แสดงความเป็นเจ้าของเช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าเมื่อบุคคลใดมีสิทธิครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว หากมิได้อยู่ในฐานะเจ้าของที่ดินที่แท้จริง เช่น เป็นเพียงผู้เช่า (มาตรา ๕๓๗) ผู้ทรงสิทธิเก็บกิน (มาตรา ๑๔๑๗) ผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดิน (มาตรา ๑๔๑๐) ก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ สำหรับผู้ที่กฎหมายถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน เช่น มี ส.ค. ๑ ใบจอง ตราจอง ใบเหยียบย่ำ น.ส. ๓ หรือแม้กระทั่งที่ดินมีเพียง ภ.บ.ท. ๕ หรือไม่มีหลักฐานก็มีสิทธิครอบครองได้เช่นกัน นอกจากนี้ในคำอธิบายของท่านมานัส ฉั่วสวัสดิ์ ยังชี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างระหว่างกรรมสิทธิ์กับสิทธิครอบครองว่า

กรณีกรรมสิทธิ์ หากถูกครอบครองปรปักษ์เมื่อครบกำหนด ๑๐ ปีแล้วที่ดิน ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ครอบครองทันที ไม่ต้องไปร้องขอต่อศาล เนื่องจากเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมาย (มาตรา ๑๓๘๒) แต่ถ้าหากบุคคลนั้นต้องการจะลงชื่อของตนให้ปรากฏในโฉนดที่ดินก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ..ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘ (๑) ซึ่งต้องนำคำสั่งหรือคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลมาแสดงว่าตนมีกรรมสิทธิ์ และระยะเวลา ๑๐ ปี เรียกว่า “อายุความการได้สิทธิ”

กรณีสิทธิครอบครอง ย่อมถูกแย่งการครอบครองด้วยอาการเข้ายึดถือครอบครองเพื่อตนเท่านั้นตามมาตรา ๑๓๖๗ เมื่อเข้ายึดถือโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนแล้ว บุคคลนั้นย่อมได้ไปซึ่งสิทธิ

ครอบครองทันที ซึ่งเจ้าของที่ถูกแย่งการครอบครองจะต้องฟ้องคดีเอาคืนซึ่งการครอบครองภายใน ๑ ปี นับแต่เวลาที่ถูกแย่งการครอบครอง (มิใช่นับแต่เจ้าของรู้) มาตรา ๑๓๗๕ หากไม่ฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่ถูกแย่งการครอบครองย่อมหมดสิทธิฟ้องระยะเวลา ๑ ปี นี้มิใช่อายุความการได้สิทธิ แต่เป็นระยะเวลาในการใช้สิทธิฟ้องคดี

จากคำนิยามในมาตรา ๑ ที่ว่า สิทธิในที่ดิน หมายถึง กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองแล้ว จึงสามารถแบ่งประเภทของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินออกได้ ๒ ประเภท ได้แก่

๑) หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

๒) หนังสือแสดงสิทธิการครอบครองได้แก่ ใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบบหมายเลข ๓

ส่วน ส.ค. ๑ จะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ ควรที่จะทำความเข้าใจกับ ส.ค. ๑ ก่อนว่าคืออะไร จะให้คำนิยามได้อย่างไร และที่ดินประเภทใดที่อยู่ หรือไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑)

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งให้ผ่อนผันเป็นการเฉพาะราย) วรรคนี้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖

จากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวจึงสามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของการแจ้งการครอบครองได้ว่า

๑) ผู้แจ้งจะต้องได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน

๒) ที่ดินที่จะนำมาแจ้งจะต้องยังไม่มีกรรมสิทธิ์ กล่าวคือยังไม่มีโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือกล่าวอีกนัยได้ว่า การแจ้งต้องแจ้งเพื่อการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งหมายความว่า จะต้อง**เป็นที่ดินที่**สามารถออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินได้

๓) การแจ้งการครอบครอง จะต้องแจ้งภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ถ้าไม่แจ้งถือว่าสละสิทธิครอบครอง เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งผ่อนผันเป็นการเฉพาะราย และรัฐมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ (แจ้งการครอบครองได้ถึงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๙๘)

ต่อมาเมื่อมาตรา ๕ วรรคสองถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ก็ไม่ทำให้ผู้ที่ไม่ได้แจ้งภายในกำหนดซึ่งกฎหมายถือว่าสละสิทธิการครอบครองไปแล้วกลับมาเป็นผู้มีสิทธิครอบครองอีกแต่อย่างใด

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด กล่าวคือสิทธิของผู้แจ้งมีอยู่อย่างไร ก็มีอยู่อย่างนั้น ส่วน ส.ค. ๑ จะมีความหมายว่าอย่างไรนั้น น่าจะตรงกับคำพิพากษาฎีกา ที่ ๘๙๐/๒๕๐๘ ที่ว่า “ส.ค. ๑ คือ แบบแจ้งการครอบครองที่ดินที่ผู้ครอบครองที่ดินทำยื่นต่อเจ้าพนักงาน เพื่อแสดงว่ามีที่ดินอยู่ในความครอบครองของตนก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ”

จากคำถามที่กล่าวไว้ในตอนต้น ส.ค. ๑ เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่นั้น พิจารณาได้จากหมวด ๔ ว่าด้วยเรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๕๑ ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๕๖/๑ แบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” จะเห็นได้ว่าหมวด ๔ ว่าด้วยเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีเพียง ๔ ประเภทเท่านั้น คือ ใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวนและโฉนดที่ดิน ไม่กล่าวถึง ส.ค. ๑ แต่อย่างใด นอกจากนี้ในมาตรา ๕๙ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังบัญญัติว่า “ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ทำการรังวัดใหม่ แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามแบบแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่ง.....” ดังนั้น ส.ค. ๑ จึงไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เป็นเพียง**แบบ**ในการแจ้งการครอบครองที่ดินเท่านั้น และถึงแม้ว่า ส.ค. ๑ จะใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดิน **แต่ ส.ค. ๑ ก็เป็น “หลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน”** ตามความหมายในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑ ซึ่งกองนิติการเคยพิจารณาไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ ว่า “สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองด้วย ดังนั้น คำว่า “หลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ ข้อ ๒ ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ จึงหมายถึง เอกสารเกี่ยวกับหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์และหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่มีขึ้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓, น.ส. ๓ ข.) ใบจอง ใบไต่สวน และยังรวมถึงหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินประเภทอื่น ๆ ด้วย เช่น แบบหมายเลข ๓ ใบเหยียบย่ำ หรือ ส.ค. ๑ สำหรับสารบัญที่ดินระวางหมายเลข..... บัญชีเทียบเลขที่ดินระวางแผนที่ศูนย์กำเนิด และคำพิพากษาของศาลมิได้อยู่ในความหมายของคำว่า “หลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด

สำหรับที่ดินประเภทใดจะต้องแจ้งการครอบครองและที่ดินประเภทใดไม่ต้องแจ้งการครอบครองคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยพิจารณาไว้ใน เรื่องเสร็จ ที่ ๑๗๘/๒๔๙๙ “ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคแรก

ให้ถือว่าบุคคลนั้นมีเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ **โดยนัยกลับกัน ถ้าอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวไม่มีแล้ว ที่ดินดังกล่าวนั้นก็ไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องแจ้งการครอบครอง** ดังนั้น ที่ดินของการรถไฟซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดวางการรถไฟบังคับใช้อยู่ ที่ดินของกรมทางหลวง ก็เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและที่ดินของกรมชลประทานก็เป็นไปตามกฎหมายของกรมชลประทาน ซึ่งการรถไฟ กรมทางหลวง หรือกรมชลประทาน**มีสิทธิครอบครองที่ดิน**เหล่านี้ตามแต่กรณี หากไม่แจ้งการครอบครอง รัฐก็ไม่สามารถนำไปจัดได้ ดังนั้น ที่ดินจำพวกนี้จึงไม่ต้องแจ้งการครอบครอง และที่ดินจำพวกนี้ เมื่อการรถไฟ กรมทางหลวง และกรมชลประทานจะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ และถ้าออกได้จะออกตามมาตราใด จะขอกล่าวในบทต่อไป

ในประเด็นเกี่ยวกับ ส.ค. ๑ เคยมีข้อหารือที่น่าสนใจมีว่า “นาย ก มี ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๐๕ หมู่ที่ ๒ ตำบล.... อำเภอ.....จังหวัด..... พนักงานเจ้าหน้าที่รับแจ้งการครอบครองไว้เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๔๙๘ (ก่อนวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๙๘) โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ลงชื่อรับแจ้งโดยใช้ตรายางประทับแทนการลงลายมือชื่อ และ ส.ค. ๑ ฉบับสำนักงานค้นหาไม่พบ และไม่มีการลงทะเบียนการครอบครอง ต่อมา นาย ก. ได้นำ ส.ค. ๑ ฉบับดังกล่าวไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน จึงมีปัญหาว่า ส.ค. ๑ ฉบับนี้ได้แจ้งการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และถ้าชอบด้วยกฎหมายจะดำเนินการอย่างไร กับ ส.ค. ๑ ฉบับสำนักงานที่สูญหายอย่างไร

กรณีนี้กรมที่ดินได้วินิจฉัยไว้ว่า เมื่อ ส.ค. ๑ ฉบับนี้ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายในระยะเวลา ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว จึงถือว่าผู้แจ้งได้แจ้งการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ตรายางประทับแทนการลงลายมือชื่อ ถือว่าเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการรับแจ้งการครอบครองที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๘ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแจ้งการครอบครองที่ดิน ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ เท่านั้น ส่วนที่ไม่ได้ทำการลงทะเบียนการครอบครองที่ดิน ก็ให้นำไปลงตามระเบียบแล้วรายงานให้กรมที่ดินทราบ

สำหรับกรณี ส.ค. ๑ ฉบับสำนักงานสูญหาย เมื่อเป็นกรณีที่มิใช่ ส.ค. ๑ สูญหายทั้งฉบับผู้ถือและสำนักงาน จึงไม่ต้องจัดทำ ส.ค. ๑ ขึ้นใหม่ทั้งสองฉบับตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๐/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๐๙ เรื่อง การคัดสำเนา ส.ค. ๑ (เวียนตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๐/ว ๒๖๐๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๐๙) แต่ก่อนที่จะดำเนินการต่อไปนั้นให้สอบสวนหาสาเหตุการสูญหายของ ส.ค. ๑ ฉบับสำนักงานก่อน เสร็จแล้ว ถ่ายเอกสาร ส.ค. ๑ ฉบับผู้ถือและหมายเหตุที่ว่างด้านหน้าของ ส.ค. ๑ ว่า “ส.ค. ๑ ตอนที่ ๑ ฉบับพนักงานเจ้าหน้าที่สูญหายจึงสำเนา ส.ค. ๑ ตอนที่ ๒ ฉบับผู้แจ้งไว้เป็นหลักฐาน”

จากข้อหารือนี้ทำให้เห็นมุมมองการวินิจฉัยว่า การแจ้ง ส.ค. ๑ อย่างไร ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากชอบแล้วจะปฏิบัติอย่างไร

**คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเลขคำวินิจฉัยที่ ๖๗๒/๒๕๔๔** การจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ เรื่อง ระเบียบการแจ้งและรับแจ้งที่ดินที่มีผู้ครอบครอง

อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ประกอบกับคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ซึ่งมีผลเป็นการทำให้ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินที่ถูกจำหน่ายการครอบครองดังกล่าว ไม่สามารถนำ ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินไปขอออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอันเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วิธีการจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินกำหนดไว้โดยข้อ ๙ ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ เรื่อง ระเบียบการแจ้งและรับแจ้งที่ดินที่มีผู้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับที่ให้นายอำเภอสอบสวนเสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าการแจ้งการครอบครองที่ดินมีการผิดพลาดคลาดเคลื่อน และตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ซึ่งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้วขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งจำหน่าย โดยให้ขีดเส้นขนานคู่ที่ด้านหน้า ส.ค. ๑ ทั้งสองตอนและที่เอกสารอื่นของที่ดินแปลงนั้นในสารบบ และหมายเหตุว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติให้จำหน่ายแล้ว ...” แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงนาม และวัน เดือน ปี กำกับไว้ ข้อกำหนดดังกล่าวให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ส่วนการดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นเพียงวิธีการดำเนินการจำหน่าย ส.ค. ๑ ให้เป็นไปตามคำสั่งหรือการอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น การจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินจึงเป็นคำสั่งทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในกรณีนี้ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ระเบียบการและการรับแจ้งที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดไว้ตามคำสั่งที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ สรุปได้ดังนี้

๑) ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ประกาศให้ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนมีหน้าที่แจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอภายใน ๑๘๐ วัน

๒) ให้นายอำเภอมอบแบบแจ้ง ส.ค. ๑ ให้กำนัน และให้กำนันแจกแบบ ส.ค. ๑ ให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

๓) แบบแจ้ง ส.ค. ๑ ที่ดิน ๑ แปลงให้ทำ ๑ ฉบับ แต่ ๑ ฉบับมี ๒ ตอน ตอนที่ ๑ เก็บไว้ที่อำเภอ ส่วนตอนที่ ๒ คืนให้กับผู้แจ้งการครอบครอง

๔) การแจ้ง ส.ค. ๑ ถ้าไม่ไปยื่นด้วยตนเองจะมอบให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรับแบบแล้วรวบรวมส่งอำเภอก็ได้

๕) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแบบแจ้งการครอบครองแล้ว ให้ลงรับในช่องเลขที่ และลงลายมือชื่อ พร้อม วัน เดือน ปี และให้นายอำเภอประทับตราประจำตำแหน่งประจำตรงต่อรอยที่พิมพ์ไว้ว่า “ประทับตรา” ทั้งสองแห่ง

๖) ให้นายอำเภอทำทะเบียนการครอบครองที่ดินเป็นรายตำบล ตำบลละ ๑ เล่ม อีก ๑ เล่ม คัดลอกส่งไปยังกรมที่ดิน

๗) กรณีแจ้ง ส.ค. ๑ ภายหลังครบกำหนดให้นายอำเภอสอบสวนเสนอ “ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ผ่อนผันเป็นการเฉพาะราย จึงนำลงทะเบียนการครอบครองที่ดินต่อไป

๘) ในกรณีปรากฏหลักฐานว่า การแจ้ง ส.ค. ๑ ดังกล่าวนั้นผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้นายอำเภอสอบสวน เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการเช่นเดียวกัน แล้วให้แก้ทะเบียนการครอบครองแล้วแต่กรณี

แนวคำวินิจฉัยที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑)

๑. คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๑๘/๒๕๐๓ การแจ้ง ส.ค. ๑ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้แจ้งแต่ประการใด เว้นแต่ผู้แจ้งจะได้สิทธิครอบครองอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย

๒. คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๕๖/๒๕๐๖ แบบแจ้งการครอบครองเป็นเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๖๕

๓. คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๙๐/๒๕๐๘ แบบแจ้งการครอบครอง ไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ

๔. คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๘๑/๒๕๑๑ ผู้ที่มิได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แม้จะแจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค. ๑ ไว้ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อผู้แจ้งการครอบครองไม่มีสิทธิครอบครองที่ดิน ย่อมจะมีการรับโอนหรือแย่งการครอบครองมิได้ผู้มีสิทธิในที่ดิน หากทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด ที่ดินย่อมตกเป็นของรัฐ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ที่ไม่มีสิทธิครอบครองหากเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมมีความผิดทางอาญา ราษฎรต่อราษฎรอาจพิพาทกันเองในเรื่องการครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ แต่จะอ้างผลแห่งคำพิพากษาที่ตนชนะคดีนั้น หรือการครอบครองที่ผิดกฎหมายขึ้นใช้ยันรัฐหาได้ไม่ ที่ดินของรัฐหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่มีสิทธินำยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษา หากมีการยึด จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจร้องขัดทรัพย์ได้

๕. การแจ้ง ส.ค. ๑ ผิดหมู่บ้านและตำบลให้ดำเนินการสอบสวนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๙๒๑๔ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๘

๖. คำวินิจร้องทุกข์ ที่ ๘/๒๕๒๘ การแจ้ง ส.ค. ๑ จะมีสิทธิในที่ดิน จะต้องปรากฏว่าครอบครองและทำประโยชน์ด้วย ถ้าแจ้ง ส.ค. ๑ แต่ไม่ตรงกับที่ครอบครองทำประโยชน์ หรือแจ้งในที่ดินที่ไม่อาจมีสิทธิได้ ก็ไม่มีสิทธิในที่ดิน

๗. คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ ๕๐/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ ๒/๒๕๕๓ “นำ ส.ค. ๑ ไปออก น.ส. ๓ ก. ต่อมาได้ดำเนินการอ่าน แปล ภาพถ่าย ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่ดินบริเวณดังกล่าวปรากฏว่า เป็นป่าชายเลน ๔๐ เปอร์เซ็นต์ กรมที่ดินจึงมีคำสั่งให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่

ตามผลการอ่านแปล ศาลปกครองระยองวินิจฉัยว่า ภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงข้อเท็จจริงประการหนึ่ง เพื่อประกอบการพิจารณาว่าทำประโยชน์หรือไม่ ส่วนผลการอ่านแปลที่บอกว่า “ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ จะอาศัยผลการอ่านแปลอย่างเดียวไม่ได้ และข้ออ้างภาพถ่าย ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ใกล้เคียงกับปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ที่แจ้ง ส.ค. ๑ มีร่องรอยการทำประโยชน์ไม่เต็มแปลงของ ส.ค. ๑ จึงเป็น ส.ค. ๑ ที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่ก่อให้เกิดสิทธิตามมาตรา ๕ วรรคสอง นั้น ศาลปกครองระยองวินิจฉัยว่า แม้ภาพถ่าย ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ จะปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ ๔๐ เปอร์เซ็นต์ แต่ขณะที่ออก น.ส. ๓ ก. มีการตรวจพิสูจน์ทำประโยชน์ในที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า มีการทำประโยชน์เต็มพื้นที่ จึงก่อให้เกิดสิทธิตามข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ทำประโยชน์ตามสภาพแห่งท้องถิ่นตลอดจนกิจการที่ทำประโยชน์แล้ว ให้ออก น.ส. ๓ ก. ได้ แม้การแจ้งการครอบครองที่ดินเกินกว่าส่วนที่ได้ทำประโยชน์ (ประเด็นสุดท้าย แจ้ง ส.ค. ๑ แล้วได้สิทธิครอบครอง)

๘. ผู้ขอนำรังวัดออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. ๑ จำนวน ๒ แปลง ที่อยู่ติดต่อกัน แต่นำรังวัดออกโฉนดที่ดินแปลงเดียว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๘ อยู่หมู่ที่ ๑ ตำบลตรีณรงค์ ส่วน ส.ค. ๑ เลขที่ ๒๓ หมู่ที่ ๓ อยู่ตำบลหลักฟ้า กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นแล้ว ให้ออกโฉนดที่ดินแยกเป็นรายตำบล เพราะเป็นการออกโฉนดที่ดินครั้งแรก มิใช่รวมโฉนดที่ดิน (ตอบข้อหารือจังหวัดอ่างทอง ที่ ๘๒๙๐/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๐๑ เวียนตามหนังสือ ที่ ๘๕๘๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๐๑)

๙. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จ ที่ ๔๐๗/๒๕๓๕ เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ถาวร วินิจฉัยว่า พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเดิมโดยมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อปรากฏว่ายังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ของป่าไม้ถาวรดังกล่าว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นเขตป่าไม้ถาวรตามสภาพเดิม และถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และได้ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้น และหากได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นตลอดมาย่อมเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็นการครอบครองที่ดินภายหลังใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมเป็นการครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นแม้จะได้ครอบครองทำประโยชน์ตลอดมา พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายให้ได้ และในกรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ไว้แล้ว แต่ได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิครอบครองย่อมสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๗๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือถ้าถูกแย่งการครอบครองแล้วมิได้เรียกคืนการครอบครองภายใน ๑ ปี สิทธิครอบครองย่อมสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๗๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกัน

๑๐. แจ้ง ส.ค. ๑ ไว้แล้วแต่ไม่นำไปลงทะเบียนการครอบครองที่ดิน ให้ดำเนินการตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๐/ว ๔๗๐ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๔ โดยการนำเพิ่มลงในทะเบียนการครอบครอง

๑๑. ส.ค. ๑ สูญหาย เมื่อมาขอคัดสำเนาให้สอบสวนพยานให้ทราบถึงสาเหตุการสูญหายด้วย (หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๓๙๕๓/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๙๘)

๑๒. การแจ้ง ส.ค. ๑ ผิดตำบล ให้อำเภอดำเนินการสอบสวนแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้แก้ไขแล้ว ให้อำเภอดำเนินการแก้ไขหลักฐานหมู่บ้านและตำบล ในเอกสารต่าง ๆ ในสารบบ ส.ค. ๑ และฉบับผู้ถือให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง (ตอบข้อหารือจังหวัดแพร่ เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๗ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๐๙)

๑๓. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๕๖ – ๘๕๗/๒๕๐๘ ผู้ที่บุกรุกก่อสร้างเข้าครบครองที่ดินซึ่งมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ แม้จะไม่มีใบเหยียบย่ำ ถ้าได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค. ๑ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา ๕ แล้ว “ย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดิน” ทางราชการย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปปักหลักเขตและประกาศให้เป็นหนองน้ำสาธารณะได้ ถ้าทำไปย่อมเป็นการรบกวนสิทธิครอบครอง ผู้ครอบครองมีสิทธิห้ามได้

**๓.๒ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์**

มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้คำนิยามโฉนดที่ดินว่า หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

**โฉนดแผนที่** เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ประกาศใช้ในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีอยู่ ๑๗ ข้อ ส่วนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ มีอยู่ ๓๘ มาตรา ๔ ภาค แต่ละภาคจะแบ่งออกเป็นหมวด โดยลักษณะเด่นของโฉนดแผนที่ จะมีการจำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงไว้ในโฉนดที่ดินด้วย

**โฉนดตราจอง** ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ สมัยรัชกาลที่ ๕ เช่นเดียวกัน เหตุผลที่ออกพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ เพราะการออกโฉนดแผนที่ต้องใช้เวลาและความละเอียด จึงไม่สามารถดำเนินการให้ไปได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีการออก**ตราจอง**ให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินยึดถือไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว เมื่อมีการเดินสำรวจมาถึงจึงให้ออกโฉนดที่ดินให้ใหม่แก่ผู้นั้น โดยตราจองซึ่งออกพระราชบัญญัตินี้กรมที่ดินเคยตอบข้อหารือว่า “ที่ดินมีหลักฐานใบไต่สวนที่ออกให้ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ออกเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๑ ) โดยระบุว่ามีหนังสือเดิม คือ ตราจอง จึงเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ เพราะออกสืบเนื่องมาจากตราจอง ตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ ซึ่งมาตรา ๖ ให้ถือว่าผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตราจองโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับศาลได้มีคำสั่งรับรองสิทธิในที่ดินของผู้ขอโดยการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ขอจึงสามารถนำคำสั่งศาลและใบไต่สวนมาขอออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ไม่ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือ

คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ แต่อย่างใด” ซึ่งมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ว่า “ตราจองชั่วคราวนี้เมื่อข้าหลวงเกษตรได้ลงชื่อและประทับตราออกให้แก่ผู้ใดแล้ว ให้ถือว่าผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ในเนื้อที่ตามในตราจองชั่วคราวนั้น โดยชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะได้ออกโฉนดเปลี่ยนให้ใหม่”

ตามหลักการในมาตรา ๒ ของพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ นี้ หากจะเข้าดำเนินการในพื้นใด จะต้องประกาศเป็นท้องที่ตำบล ๆ ไป ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ประกาศใช้บังคับในท้องที่มณฑลนครไชยศรี มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลปราจีนบุรี ต่อมาเมื่อได้ดำเนินการในมณฑลดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการในสมัยนั้น ได้มีประกาศให้เปลี่ยนนามพระราชบัญญัติฉบับนี้และให้เรียกใหม่ว่า “พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. ๑๒๔ และให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้เฉพาะในมณฑลพิษณุโลก เท่านั้น ซึ่งได้แก่จังหวัดพิษณุโลก พิจิตร สุโขทัย นครสวรรค์ (ประกาศเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔)

**ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”** เดิมนั้นการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ได้มีการออกโฉนดแผนที่ ซึ่งดำเนินการในท้องทั่วไปและการออกโฉนดตราจอง ซึ่งก็ดำเนินการเฉพาะในมณฑลพิษณุโลกเท่านั้น ทำให้การออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ดำเนินการได้ไม่ทั่วถึง จึงได้มีการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทสามขึ้นเรียกว่า ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ แต่สมัยนั้นโฉนดแผนที่และโฉนดตราจองก็ดำเนินการควบคู่ตลอดมา

อย่างไรก็ดี ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ชนิดนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจับจองที่ดิน แต่การจับจองที่ดินก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ มีหนังสือที่เกี่ยวกับการจับจองที่สำคัญอยู่ ๒ ประเภทคือ

๑) ตราจอง หรือใบจองอย่างเก่า

๒) ใบเหยียบย่ำ

**ตราจองหรือใบจองอย่างเก่า แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท**

**ก. ตราจอง** ออกตามพระราชบัญญัติเดินประเมินนา จ.ศ. ๑๒๓๖ ออกให้เพื่อสะดวกในการเก็บเงินค่านา มีอายุการทำประโยชน์ ๓ ปี ทำประโยชน์ได้เพียงใด ก็มีสิทธิเพียงนั้น พ้น ๓ ปี ก็หมดสิทธิเฉพาะส่วนที่ไม่ได้ทำประโยชน์

**ข. ตราจอง** ตามประกาศขุดคลอง จ.ศ. ๑๒๓๙ ออกให้กับผู้ที่ช่วยขุดคลองมีอายุการทำประโยชน์ ๕ ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์ภายในกำหนดเป็นอันหมดสิทธิ

**ค. ตราจองออกตามระเบียบของกระทรวงเกษตราธิการ** ตราจองชนิดนี้ในตำราของอาจารย์ภาสกร ชุณหอุไร อธิบายไว้ว่า ไม่ทราบว่าออกตามกฎหมายใด แต่ท่านสันนิษฐานว่าน่าจะออกจากพระราชบัญญัติเดินประเมินนา จ.ศ. ๑๒๓๖ การออกตราจองชนิดนี้ในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ใช้วิธีการเช่นเดียวกับการออกโฉนดแผนที่ โดยทำการรังวัดปักหลักเขตและมีรูปแผนที่หลังตราจอง ตราจองชนิดนี้แม้จะเป็นใบอนุญาตให้จับจอง แต่ถ้าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ทางการไม่ต้องออกหนังสือสำคัญให้ แต่จะใช้วิธีสลักแล้วในตราจองนั้นว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” แต่ในสมัยนั้นยังไม่ถือว่าเป็นหนังสือแสดง

กรรมสิทธิ์ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ (มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้บัญญัติรับรองให้ ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้วที่ออกก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ นี้ เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ด้วย

**๒) ใบเหยียบย่ำ** เป็นหนังสือที่แสดงเพียงว่า ผู้มีชื่อในหนังสือนั้นได้รับอนุญาตให้เข้าไปก่นสร้างทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อทำประโยชน์ภายในกำหนดแล้ว จึงจะมีสิทธิในที่ดินและขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามกฎหมายต่อไป

ใบเหยียบย่ำที่ออก**ก่อน**พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ที่สำคัญมีดังนี้

**ก. ใบเหยียบย่ำก่อน ร.ศ. ๑๑๗** ใบเหยียบย่ำชนิดนี้กำนันเป็นผู้ออกให้ ไม่มีการกำหนดแบบไว้แต่อย่างใด มีข้อความพอให้รู้ว่าที่ดินที่จับจองนั้นอยู่ที่ไหน มีอาณาเขตเพียงใด มีอายุ ๑ ปี แม้จะยังไม่มีการทำประโยชน์ก็มีสิทธิหวงห้ามได้ภายในกำหนด ๑ ปี ถ้าครบ ๑ ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์ก็หมดสิทธิ หรือทำได้เท่าใดก็ได้สิทธิเพียงเท่านั้น หรือถ้าทำประโยชน์แล้วละทิ้งไป ๑ ปี ก็ขาดสิทธิเช่นกัน

**ข. ใบเหยียบย่ำออกตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. ๑๑๗** เป็นหนังสือขออนุญาตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า เพื่อเข้าทำประโยชน์ นายอำเภอเป็นผู้ออกให้ มีอายุ ๑ ปี ถ้าครบ ๑ ปี และต้องการหวงห้ามต่อไปก็ต้องขออนุญาตทุก ๆ ปี

**ค. ใบเหยียบย่ำตามกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน รศ. ๑๒๐** ใบเหยียบย่ำชนิดนี้นายอำเภอจะเป็นผู้ออกให้ในบริเวณที่ดินที่ประกาศออกโฉนดแผนที่มาแล้ว แต่ต้องเป็นที่รกร้างว่างเปล่ายังไม่มีการทำประโยชน์พอที่จะออกโฉนดแผนที่ให้ได้ ใบเหยียบย่ำชนิดนี้จึงเป็นบันไดที่จะนำไปสู่การออกโฉนดแผนที่ต่อไป มีอายุการทำประโยชน์ ๑ ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์หรือทอดทิ้งไป ๑ ปี ก็หมดสิทธิ

**ง. ใบเหยียบย่ำออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗** เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ แล้ว ประกาศและกฎเสนาบดี ร.ศ. ๑๒๐ เป็นอันยกเลิก การออกใบเหยียบย่ำจึงต้องออกตามพระราชบัญญัตินี้แต่การออกจะออกให้เฉพาะในบริเวณพื้นที่ประกาศออกโฉนดแผนที่แล้วเท่านั้น ในท้องที่ที่ยังไม่ได้ประกาศออกโฉนดแผนที่ การออกใบเหยียบย่ำก็ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การออกใบเหยียบย่ำตามข้อบังคับหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. ๑๑๗ มีอายุการทำประโยชน์ ๒ ปี ถ้าทำประโยชน์ได้เพียงใด ก็ได้สิทธิเพียงนั้น ถ้าไม่ทำประโยชน์ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ภายใน ๒ ปี ก็หมดสิทธิ เว้นแต่จะขอต่ออายุ

**จ. ใบเหยียบย่ำตามประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการปลูกสวนใหญ่ สวนสมพักศรทำไร่และนา ร.ศ. ๑๒๙** ใบเหยียบย่ำชนิดนี้ ข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สำรวจและออกให้ มีอยู่ ๒ ประเภทคือ

(๑) ใบเหยียบย่ำสำหรับทำสวนสมพักศร ออกให้กับผู้ที่ทำสวนไม้ล้มลุกอายุไม่เกิน ๓ ปี

(๒) ใบเหยียบย่ำสำหรับการเพาะปลูกทำสวนใหญ่ ออกให้สำหรับผู้ที่ทำพันธุ์ไม้มีอายุ กว่า ๓ ปี

ตราจองและใบเหยียบย่ำแบบเก่าที่นำมาลงไว้ก็เพื่อให้เห็นโดยสังเขปว่าก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับมีแบบใดบ้าง หากมีปัญหาเกี่ยวกับตราจองและใบเหยียบย่ำจะได้ศึกษาตามกฎหมายในช่วงนั้น ๆ ต่อไป นอกจากนี้การเข้าจับจองก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับนั้น ไม่มีกฎหมายระบุไว้ว่าการเข้าจับจองที่ดินจะต้องไปขออนุญาตจับจองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน (คำอธิบายกฎหมายที่ดิน รศ. ภาสกร ชุณหอุไร หน้า ๒๑๘) คือราษฎรจะเข้าไปจับจองโดยขออนุญาตต่อทางการหรือไม่ก็ได้ ถ้าไปขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกหนังสือแสดงการจับจองให้ ถ้าไม่ไปขออนุญาตจับจอง ก็ไม่มีความผิดใด ๆ ต่างกับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ เมื่อใช้บังคับแล้วได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าราษฎรจะเข้าไปจับจองที่ดินของรัฐโดยพลการอีกไม่ได้จะต้องขออนุญาตจับจองเสียก่อน บุคคลใดฝ่าฝืนมีความผิดและมีโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๕

สำหรับการการขอจับจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ นายอำเภอและข้าหลวงประจำจังหวัดเท่านั้นที่อนุญาตให้จับจองได้ โดยนายอำเภอมีอำนาจให้จับจองได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัด มีอำนาจให้จับจองได้ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ และที่ดินที่อนุญาตให้จับจองได้มีเฉพาะที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้นคือที่รกร้างว่างเปล่า ที่ซึ่งมีผู้ทอดทิ้งหรือมีผู้เวนคืนหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น และเมื่อนายอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัดอนุญาตแล้วจะหนังสืออนุญาตให้จับจองในสมัยนี้มีอยู่ ๒ แบบ คือ ๑. ใบเหยียบย่ำและ ๒. ตราจอง

**๑. ใบเหยียบย่ำ** หนังสือชนิดนี้ “นายอำเภอ” เป็นผู้ออกให้ หนังสือชนิดนี้ไม่มีรูปแผนที่ไม่มีสารบัญสำหรับจดทะเบียน มีอายุการทำประโยชน์ ๒ ปี ครบ ๒ ปี ทำประโยชน์ได้เท่าใด ก็มีสิทธิเท่านั้น ส่วนที่ไม่ทำประโยชน์ตกเป็นของรัฐ แต่ถ้าหากได้ทำประโยชน์แล้วไปแจ้งนายอำเภอเพื่อให้ตรวจพิสูจน์ เมื่อตรวจพิสูจน์แล้วเห็นว่าทำประโยชน์จริง นายอำเภอจะทำการรับรองและนำที่ดินนั้นขึ้นทะเบียนแล้วออกแบบหมายเลข ๓ ให้บุคคลนั้นยึดถือไว้

**๒) ตราจอง** เป็นใบอนุญาต ที่เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก มีลักษณะที่สำคัญแตกต่างกับใบเหยียบย่ำ คือ ตราจองมีรูปแผนที่และสารบัญจดทะเบียน มีอายุการทำประโยชน์ ๓ ปี ครบ ๓ ปีแล้วทำประโยชน์ได้เท่าใดก็มีสิทธิเท่านั้น ส่วนที่ไม่ทำประโยชน์ตกเป็นของรัฐ (มาตรา ๘, ๙) ตราจองเมื่อทำประโยชน์แล้วเสร็จ จะต้องมาแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้ออกไปตรวจพิสูจน์ เมื่อเห็นว่าได้ทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์แล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะทำการรับรองและบันทึกไว้ในตราจองนั้นว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

มีประเด็นที่น่าสนใจว่า บุคคลที่ครอบครองมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับหากไม่ดำเนินการขออนุญาตจับจองให้ถูกต้องผลจะเป็นอย่างไร ในคำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินของท่าน รศ. ภาสกร ชุณหอุไร (หน้า ๒๒๓) ท่านได้ให้เหตุผลไว้ว่าโฉนดแผนที่ก็ดี โฉนดตราจองซึ่งออกเฉพาะในมณฑลพิษณุโลกก็ดี ทำได้ช้าหากจะได้ตราจอง บุคคลนั้นก็ต้องไปอยู่ในมณฑลพิษณุโลก ส่วนโฉนดแผนที่ก็ต้องรอ ดังนั้นในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติ

ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ จึงได้เปิดช่องให้กับผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับที่ยังไม่ได้รับหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้มาขึ้นทะเบียนไว้ แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออก**ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว"** ให้กับบุคคลดังกล่าว หากบุคคลดังกล่าวได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเข้าตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งความในมาตรา ๑๓ นี้ ไม่มีบทกำหนดโทษหากผู้ที่ครอบครองอยู่ก่อนแล้วไม่มาแจ้งจะเป็นอย่างไร จึงเท่ากับว่ากฎหมายรองรับหรือยอมรับว่า กรณีครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นเอง ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยวินิจฉัยเรื่อง การขอออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ และเรื่องเสร็จ..../๒๕๓๖ ที่กล่าวมาในบทที่ ๔

**๓.๓ หนังสือแสดงสิทธิครอบครอง**

๑. ใบจอง คือ หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นชั่วคราวมีสองกรณี กรณีแรกเป็นการจัดที่ดินผืนใหญ่ออกตามมาตรา ๒๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (อธิบดีเป็นผู้จัด) กรณีที่สอง การจัดที่ดินผืนเล็กหรือการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยออกตามมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (นายอำเภอเป็นผู้จัด) ส่วนบุคคลใดมีสิทธิจะได้รับการจัดที่ดินหรือไม่ ก็เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๔๙๘

ลักษณะของที่ดินที่จะนำมาจัดได้ มีลักษณะเช่นเดียวกับที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๑๕ (๑), (๒), (๔) และ (๕) กล่าวคือ ประการแรก**ต้องเป็นที่ดินของรัฐ** และต้องอยู่ในลักษณะดังต่อไปนี้

๑) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมิใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือมิใช่ที่เขา ที่ภูเขา

๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่อื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

๓) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่าเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ผู้ที่ได้รับใบจองต้องเริ่มทำประโยชน์ภายใน ๖ เดือน นับแต่วันที่ได้รับใบจอง หากมิได้เริ่มดำเนินการภายในกำหนด ผู้นั้นอาจถูกสั่งให้ "สิ้นสิทธิ" ตามใบจองตามมาตรา ๓๒ ได้

สิ้นสิทธิ คือ ไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินตามใบจองนั้น หรือถูกสั่งให้ออกจากที่ดินแปลงนั้น

**ใบจองโอนได้หรือไม่**

ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง ว่าใบจองโอนได้หรือไม่ได้ แต่ใบจองก็คือการขอจับจอง ดังนั้น ที่ดินที่เป็นใบจอง หากยังไม่ได้รับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว จะไม่สามารถโอนได้เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดกเท่านั้น

คำว่า ตกทอดมรดกนั้นรวมถึง ทายาทตามพินัยกรรมด้วยหรือไม่ เช่น นาย ก. ทำพินัยกรรมยกที่ดินให้ นาย ข. ซึ่งมิใช่ญาติได้หรือไม่ หากท่านพบปัญหาท่านจะทำอย่างไร หรือโอนให้กับบุคคลในตลาดซึ่งร่ำรวย นำใบจองดังกล่าวมาเดินสำรวจท่านจะดำเนินการอย่างไร

โอนตามตามพินัยกรรมได้หรือไม่ในตำราของท่านอาจารย์ศิริ เกวลินสฤษดิ์ อธิบายไว้ว่า “ตามมาตรา ๘ วรรคสอง เปิดกว้างไม่จำกัดเฉพาะแต่ทายาทโดยธรรม แต่ยอมให้ทายาทที่เป็นผู้รับพินัยกรรมมีโอกาสที่จะได้รับสิทธิในที่ดินนั้นได้ด้วยแต่หลักการพิจารณาว่าโอนตามพินัยกรรมได้หรือไม่นั้น ท่านให้พิจารณาว่า “ผู้รับโอนมีคุณสมบัติพอที่จะได้รับใบจองได้หรือไม่ เช่น ถ้าผู้รับเป็นคนต่างด้าวซึ่งต้องห้ามถือครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก็ไม่สามารถรับโอนมรดกที่ดินตามพินัยกรรมได้

จากคำอธิบายของท่านอาจารย์ศิริ เกวลินสฤษดิ์ ยังถือว่าไม่ค่อยจะชัดเจนเท่าที่ควร สำหรับการตัดสินใจในฐานะผู้ปฏิบัติงาน มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๘๕๕/๒๕๔๑ วินิจฉัยไว้กรณีโฉนดหรือ น.ส. ๓ ที่ออกสืบเนื่องจากใบจอง ต้องห้ามโอน ๑๐ ปี หรือ ๕ ปี (คล้ายกับกรณีตามมาตรา ๘ วรรคสอง) วินิจฉัยไว้ว่า “โฉนดที่ดินที่ออกสืบเนื่องใบจองมีข้อกำหนดห้ามโอน ๑๐ ปี คู่กรณีจึงไม่สามารถจดทะเบียนขายได้ จึงได้ทำพินัยกรรมยกให้แก่กัน และในระหว่างนั้นคู่กรณีได้ทำสัญญาเช่าต่อกัน ศาลวินิจฉัยไว้ว่าการทำพินัยกรรมมีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมาย พินัยกรรมเป็นโมฆะ” (รศ.วรวุฒิ เทพทอง หน้า ๙๕ )

**แบบใบจอง**

ใบจองมี ๒ แบบ คือ ๑. แบบ น.ส. ๒ คือ นายอำเภอเป็นผู้ออก และ ๒. แบบ น.ส. ๒ ก. คือ เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก กรณีที่ท้องที่นั้นได้ยกเลิกอำนาจของนายอำเภอตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

**ใบจองแย่งการครอบครองได้หรือไม่**

เช่น มีบุคคลนำใบจองซึ่งเป็นชื่อบุคคลอื่นมานำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่าที่ดินแปลงนี้ได้ครอบครองโดยเจตนายึดถือเป็นเจ้าของเกินกว่า ๑ ปีแล้ว จึงได้สิทธิครอบครองกรณี เช่นนี้จะทำอย่างไร

“ที่ดินตามใบจองนั้น อาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า ใบจองก็คือ ที่ดินของรัฐ ที่รัฐยอมให้ผู้มีชื่อตามใบจองเข้าครอบครองเป็นการชั่วคราวเท่านั้น สิทธิการครอบครองที่แท้จริงคือรัฐ ดังนั้น จึงไม่อาจแย่งการครอบครองได้ (ตอบข้อหารือจังหวัดสระบุรี ที่ มท ๐๗๑๙/๒๕๐๗๔ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๐) เช่นเดียวกับกรณีที่โฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ หรือ น.ส. ๓ ก. ออกมาแล้วอยู่ในบังคับห้ามโอน ๑๐ ปี หรือ ๕ ปี ที่ดินที่อยู่ในระหว่างห้ามโอนนี้ไม่อาจแย่งการครอบครอง หรือครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ซึ่งเรื่องในทำนองนี้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๒๐/๒๕๓๒ (รศ.วรวุฒิ เทพทอง หน้า ๑๔๓) วินิจฉัยว่า “ที่ดินที่ห้ามโอน ๑๐ ปี ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ เป็นที่ดินที่รัฐยังไม่มอบสิทธิครอบครองให้แก่โจทก์ (ผู้มีชื่อในโฉนด) โจทก์จึงยังไม่มีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามประมวลกฎหมายที่ดิน โจทก์จึงไม่อาจโอนสิทธิครอบครองตามมาตรา ๑๓๖๗ หรือมาตรา ๑๓๗๘ ให้ผู้อื่นได้”

แล้วเหตุใดระเบียบว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจึงยอมให้ผู้ที่ซื้อที่ดินมาจากผู้มีชื่อตามใบจองนำเดินสำรวจได้ ทั้งนี้ เพราะการให้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ มิใช่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่กรณีดังกล่าวเป็นการดำเนินการให้กับบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) มิใช่ดำเนินการให้กับบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) ซึ่งกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติในกรณีนี้ไว้ว่า ก่อนที่จะออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลที่รับโอนที่ดินตามใบจองได้นั้น จะต้องทำให้บุคคลผู้มีชื่อตามใบจองขาดสิทธิตามมาตรา ๓๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เสียก่อน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๓/ว ๒๙๑๖๗ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖)

**ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนและจำหน่ายใบจองออกจากทะเบียนที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗**

**การเพิกถอนใบจอง** หลักการ ผู้ออก ผู้นั้นเป็นผู้เพิกถอนตามหลักการทั่วไป แต่การใช้อำนาจของผู้เพิกถอนนั้น เป็นการใช้อำนาจตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนและจำหน่ายใบจองออกจากทะเบียนที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ ข้อ ๓ ประกอบมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ได้

การเพิกถอนใบจอง หมายถึง ใบจองออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ก็ต้องพิจารณาว่าที่ดินนั้นนำมาจัดที่ดินตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ และผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดิน มีคุณสมบัติถูกต้องตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๔๙๘ หรือไม่

การจำหน่ายใบจอง หมายถึง ผู้ที่ได้รับใบจองไม่เริ่มทำประโยชน์ภายใน ๖ เดือนนับแต่วันที่ได้รับใบจอง หรือทำประโยชน์ไม่แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ได้รับใบจอง อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ดิน ปัจจุบันอำนาจนี้อธิบดีได้มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๒๔๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๕ ส่วนแนวทางการพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะถูกจำหน่ายใบจองหรือไม่นั้น การสอบสวน ก็ต้องให้ข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวไม่ทำประโยชน์ภายใน ๖ เดือน หรือจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๔๙๘ ข้อ ๑๕, ๑๖, ๑๗ และข้อ ๑๘ หรือไม่ ซึ่งการสั่งให้ขาดสิทธิตามมาตรา ๓๒ ผู้ที่ได้รับคำสั่งย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อนายอำเภอได้ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๓๓๑/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๐๗ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๒/ว ๓๕๑๓๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๔/๒๕๓๕)

**แนววินิจฉัยเกี่ยวกับใบจอง**

๑. การออกใบจองมีกรณีที่น่าสนใจว่า ใบจองได้ดำเนินการมาโดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าไม้ถาวรในภายหลัง กรณีดังกล่าวนี้กรมที่ดินเคยพิจารณาและวินิจฉัยไว้ว่า เมื่อใบจองดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอน แม้จะออกมาภายหลังจากคณะรัฐมนตรีกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าไม้ถาวรแล้ว ใบจองที่ออกภายหลังนั้นถือว่าเป็นใบจองที่ออกไปโดยชอบด้วยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒. ขอจับจองที่ดินในขณะนั้นที่ดินมีมติรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ กำหนดให้เป็นชั่วคราว แต่ใบจองออกให้ภายหลังมีกฎกระทรวงกำหนดให้นั้นพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ สำนักจัดการที่ดินของรัฐโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๗ เห็นว่า ใบจองออกโดยชอบแล้ว ทั้งนี้เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๑/๒๕๔๘ (กรณีออกใบจองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าโนนสาวเอ้ จังหวัดสระแก้ว)

**๓. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๙๐/๒๕๔๑** เมื่อปรากฏว่าผู้มีชื่อในใบจอง (น.ส. ๒) มิได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน แต่เจ้าพนักงานที่ดินผู้ทำการสำรวจและสอบสวนการขอออกโฉนดที่ดินรับฟังว่า ผู้มีชื่อในใบจองเป็นผู้ครอบครองที่ดินตลอดมาและใช้เป็นเหตุผลในการออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวซึ่งคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงโดยไม่มีผู้คัดค้าน การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินไป จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

**หนังสือรับรองการทำประโยชน์**

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ปัจจุบันมีอยู่ ๓ แบบคือ

๑) น.ส. ๓ เป็นแบบพิมพ์สำหรับออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่ยังไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และยังไม่มีการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีนายอำเภอเป็นผู้ลงนามออก น.ส. ๓ (เดิมออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ ปัจจุบัน คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๔)

๒) น.ส. ๓ ก. เป็นแบบพิมพ์สำหรับออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ถ้าท้องที่นั้นยังไม่ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ นายอำเภอเป็นผู้ออก แต่ถ้ายกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอแล้ว เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดิน (เดิม น.ส. ๓ ก. ออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๑๕ ปัจจุบันออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๔)

๓) น.ส. ๓ ข. เป็นแบบพิมพ์สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ยังไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และเป็นท้องที่ที่ยกเลิกอำนาจของนายอำเภอแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ลงนามออก น.ส. ๓ ข.

สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกประเภทหนึ่งได้แก่ แบบหมายเลข ๓ ออกตามกฎกระทรวงเกษตราธิการ ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ออกให้กับผู้ที่ได้รับใบเหยียบย่ำ หรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ ที่มาขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๑๓ เมื่อบุคคลสองประเภทนี้มาขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้วเห็นว่า ได้ครอบครองและทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ จะนำที่ดินนั้นขึ้นทะเบียนแล้วออกแบบหมายเลข ๓ ให้ แต่แบบหมายเลข ๓ เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจะต้องมาแจ้ง ส.ค. ๑ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ถ้าแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใช้ได้ต่อไป แต่ถ้า

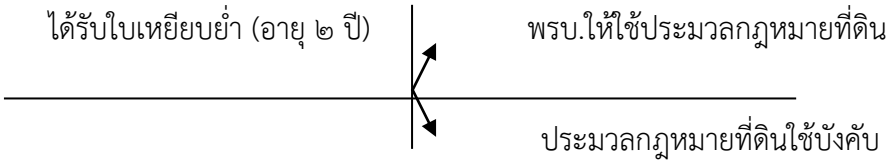
ไม่แจ้งการครอบครอง ถือว่าสละสิทธิครอบครอง แต่เป็นหลักฐานที่แสดงได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔)

อย่างไรก็ตามเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับก็ยังมีการออกแบบหมายเลข ๓ ให้เช่นกัน คือ

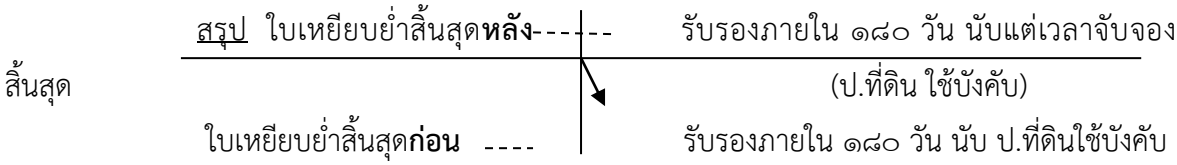
๑. ออกตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) เนื่องจากในระยะแรกแบบพิมพ์ยังไม่เพียงพอจึงอนุโลมให้ออกโดยใช้แบบพิมพ์ตามแบบหมายเลข ๓ ไปพลางก่อน หรือ

๒. กรณีบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้จับจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยที่ยังมิได้รับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติให้บุคคลดังกล่าวมาขอคำรับรองจากนายอำเภอภายในระยะเวลา ๑๘๐ วัน ตามเงื่อนไขในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนี้

ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง (ได้ใบเหยียบย่ำแล้ว) และยังมิได้ขอรับรองการทำประโยชน์ (แบบหมายเลข ๓) ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นมาขอรับรองจากนายอำเภอได้ภายใน ๑๘๐ วัน นับจากวันที่สิ้นสุดเวลาแห่งการจับจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ กรณีนี้เป็นกรณีที่ระยะเวลาแห่งการจับจองสิ้นสุดภาย**<u>หลัง</u>**จากที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ




แต่ถ้าระยะเวลาแห่งการจับจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ สิ้นสุด**ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ** และที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอรับรองได้ ให้ผู้นั้นขอรับรองต่อนายอำเภอภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ




ข้อสังเกตการรับรองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มีเพียงการขอรับรองการทำประโยชน์ต่อนายอำเภอเท่านั้น ดังนั้น หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงออกได้เพียงแบบหมายเลข ๓ และแบบหมายเลข ๓ ที่ออกตามความในมาตรา ๗ ทั้งสองกรณีนี้ ไม่ต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

# บทที่ ๔
# องค์ประกอบของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ในการศึกษาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น หากสามารถเข้าใจองค์ประกอบของหนังสือแสดงในที่ดินได้ อย่างเช่น ความผิดในทางอาญาในแต่ละข้อหานั้น ประกอบด้วยองค์ประกอบอะไรบ้าง ก็จะทำให้การศึกษาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ง่ายขึ้น ในที่นี้จะขอนำหลักที่ท่านมานัส ฉั่วสวัสดิ์ ที่เขียนไว้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะเกิดขึ้นได้ จะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ส่วน คือ

๔.๑) ที่ดิน ๔.๒) บุคคล ๔.๓) วิธีการ ๔.๔) การครอบครองทำประโยชน์

แต่ถ้าจะวิเคราะห์องค์ประกอบของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖ บัญญัติไว้ว่า แบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวน หรือโฉนดที่ดินรวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ พ.ศ.๒๕๓๗)) ซึ่งกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๕๖ นี้ จะกล่าวถึงองค์ประกอบ ๓ ประการที่กล่าวมา แต่อย่างไรก็ดี ยังมีองค์ประกอบอีกข้อหนึ่งที่นับว่าสำคัญเช่นกัน คือ “แบบ” เพราะถ้าหากนำแบบพิมพ์ของหนังสือแสดงสิทธิอย่างหนึ่งไปใช้กับชนิดหนึ่ง หรือนำแบบพิมพ์ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วมาใช้ ที่ดินแปลงนั้นก็อาจถูกเพิกถอนได้เช่นกัน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๐๖๐๖/ว ๕๑๘๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๑๐)

**๔.๑ ที่ดิน**

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบแรกไว้ ข้อ ๕ และ ข้อ ๑๔ ดังนี้

ข้อ ๕ “ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองทำประโยชน์ (๑) ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มี**สิทธิในที่ดิน** ได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว (๒) และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามข้อ ๑๔”

คำว่า “สิทธิในที่ดิน” นี้หมายถึง สิทธิในฐานะเจ้าของที่ดินเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ เป็นเรื่องเสร็จ ที่ ๒๘๑/๒๕๔๐ เรื่อง การออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีเนื้อหาว่า นาย ก. ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงหนึ่งมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว นาย ก. มิได้แจ้ง ส.ค. ๑ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ของนาย ก. เป็นป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ และมีสภาพป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติจนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า กรณีนี้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ให้กับ นาย ก. ได้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้หลักการว่า การออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ นั้น

๑) ผู้ขอออก**จะต้องเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และ**

๒) **ที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ได้**

ซึ่งในกรณีนี้ เมื่อผู้ขอไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) กฎหมายถือว่าบุคคลผู้นั้นสละสิทธิ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินของรัฐมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่รัฐสามารถนำไปกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ แต่กรณีดังกล่าวอาจเกิดข้อสงสัยต่อไปอีกว่า เมื่อ นาย ก. ได้ครอบครองทำกินอยู่จะถือว่า นาย ก. ไม่ใช่เจ้าของที่ดินได้อย่างไร สามารถยกขึ้นไปต่อสู่กับรัฐได้หรือไม่ ในเมื่อกรมป่าไม้ออกกฎกระทรวงมาทับที่ดินของ นาย ก. กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเรื่องเสร็จ ที่ **๗๑๗/๒๕๓๘** เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า เมื่อไม่แจ้งการครอบครองที่ดินถือว่าสละสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ วรรคสอง (เดิม) รัฐมีอำนาจนำเอาที่ดินนั้นไปจัดได้ ดังนั้น การครอบครองที่ดินต่อเนื่องมา**จึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ครอบครองที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับรัฐได้**

สำหรับหลักเกณฑ์ข้อ ๒ ของที่ดินว่า ต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามข้อ ๑๔ เมื่อพิจารณาจากข้อ ๑๔ แล้วไม่มีข้อความใดระบุว่า เป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดิน แต่กลับไปบัญญัติที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินไว้ ข้อนี้ท่านมานัส ฉั่วสวัสดิ์ อธิบายไว้ในตำราว่า เมื่อกฎกระทรวงมิได้กำหนดว่าที่ดินประเภทใดจะสามารถออกโฉนดที่ดินได้แต่กลับกำหนดลักษณะประเภทที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินไว้แทน จึงแปลความได้ว่า ถ้ามิได้เป็นที่ดินที่ต้องห้ามตามที่กำหนดไว้แล้ว ย่อมสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔/๒๕๕๐**

ที่ดินพิพาททั้งสองแปลงตั้งอยู่ในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยมีหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ออกตามโครงการเดินสำรวจเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่จากการอ่าน แปล และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของกรมป่าไม้ โดยผู้เชี่ยวชาญของศาลเกี่ยวกับการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่กระทรวงยุติธรรม ปรากฏตามแผนที่ภูมิประเทศบริเวณดังกล่าวของกรมแผนที่ทหารขนาดมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ถ่ายทำเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๙๖ และวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดินได้ลงตำแหน่งรูปแผนที่แปลง น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทว่า บริเวณดังกล่าวในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ และปี พ.ศ. ๒๕๑๐ มีสภาพเป็นป่าละเมาะไม่พบมีการปลูกพืชผลอาสินแต่อย่างใด **จึงฟังได้ว่าที่ดินพิพาทมีการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังที่มีการถ่ายภาพทางอากาศดังกล่าว** ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๓ แล้ว ผู้ครอบครอง**ที่ดินพิพาทจึงไม่มีสิทธิครอบครองเนื่องจากต้องห้ามตามกฎหมาย** ดังนั้น การออก น.ส. ๓ ก. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุออกในที่ต้องห้ามมิให้ออกตามนัยข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำ น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับมารังวัดรวมเป็น น.ส. ๓ ก. ฉบับเดียวและรังวัดรวมที่ดินข้างเคียงที่ไม่มีสิทธิครอบครองเข้าไปด้วย จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย เมื่อมีพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าการออก น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจหน้าที่ตาม

มาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องเพิกถอน ดังนั้น คำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. พิพาทจึงชอบด้วยกฎหมาย

**สำหรับที่ดินต้องห้ามตามข้อ ๑๔ มีดังนี้**

**๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง** ข้อนี้เทียบได้กับมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสภาพแล้วที่ดินประเภทนี้จะใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันซึ่งการพิจารณาว่าที่ดินประเภทใดเป็นที่ดินสาธารณะหรือไม่ ต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินและการใช้ประโยชน์ว่าเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ (ฎ. ๑๓๘๑/๒๕๓๙) ก่อนจะกล่าวถึงที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ ควรที่จะทราบก่อนว่าที่ดินสาธารณประโยชน์อันเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินนั้น เกิดขึ้นได้อย่างไร และสามารถจัดแบ่งการเกิดขึ้นของที่ดินสาธารณประโยชน์ได้กี่ประเภท ซึ่งในที่นี้จะขอแบ่งการเกิดออกเป็น ๔ กรณี ดังนี้

**ก. เกิดขึ้นโดยสภาพ** เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง (เกิดด้วยตัวของมันเอง)

**ข. เกิดขึ้นโดยทางราชการประกาศหวงห้าม** สามารถจัดแบ่งออกได้ ๓ ช่วง คือ (เกิดโดยกฎหมาย)

๑) ประกาศหวงห้ามก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ทำโดยประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่ปกครอง เช่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (ฎ. ๔๕/๒๕๑๒) หรือประกาศพระบรมราชโองการ

๒) เมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ (ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ – ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗) หลักเกณฑ์การหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าได้กำหนดไว้ในมาตรา ๕ ว่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่จะหวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าเป็นที่หวงห้าม

และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่หวงห้ามติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาการหวงห้ามที่ดินด้วย โดยที่ดินที่จะทำการหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ได้นั้น “จะต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔(๑)” และภายหลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัตินี้แล้วหากได้ดำเนินการห้วงห้ามไม่ถูกต้อง จะถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่หวงห้ามไม่ได้

ฎ. ๖๘๔/๒๕๐๙ “การที่ทางราชการจะให้อำเภอหรือจังหวัดจัดหาที่สงวนไว้ประจำหมู่บ้าน หรือตำบลจะต้อง (๑) ออกพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดินที่จะสงวนไว้เป็นที่สาธารณะ (๒) ท้องที่นั้น**ต้องเป็นที่รกร้างว่างเปล่าไม่มีเจ้าของ**และ (๓) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้าม ฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ การที่ผู้ใหญ่บ้านเขียนป้ายไปปิดไว้ว่าเป็นที่สาธารณะนั้น ไม่ทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่สาธารณะหวงห้ามไปได้” แต่ถ้าหากเป็น

ที่สาธารณะเกิดขึ้นโดยสภาพการใช้ร่วมกันแล้ว ก็ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ และ ๕ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๑๑ - ๒๓๑๒/๒๕๓๖) หรืออย่างกรณีในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง เสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๒๗ ที่เห็นว่าที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทอง หมู่ที่ ๓ ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ทางราชการได้ประกาศหวงห้ามไว้เมื่อ พ.ศ.๒๕๐๙ โดยมิได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานฟังได้ว่า ทางราชการได้เข้าถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นในราชการตลอดมา ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๖๖๘/๒๕๒๐ นายอำเภอประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้วเข้ากั้นรั้วจัดตลาดสด และมีโครงการจัดสร้างสนามเด็กเล่น มิใช่ประกาศไว้โดยมิได้ครอบครองทำประโยชน์ แม้การหวงห้ามจะไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ ที่ดินนั้นก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) อยู่ในความดูแลของนายอำเภอตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ นายอำเภอฟ้องขับไล่ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๒๕๔/๒๕๓๐ คำว่า “ที่รกร้างว่างเปล่า” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ตรงกับคำว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ การดำเนินจัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทำเป็นที่สาธารณประจำตำบลจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ไม่มีผลให้ที่พิพาทเป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านไปได้ โจทก์เข้าครอบครองที่พิพาทก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ทางราชการได้ออกใบเหยียบย่ำให้เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินโจทก์ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ไว้แล้ว ทั้งยังครอบครองตลอดมา ที่พิพาทจึงเป็นสิทธิของโจทก์

๓) เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว มาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน ฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ที่ดินดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปตามมาตรา ๑๐ และผลที่ตามอีกประการคือ เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ ถูกยกเลิก เจ้าหน้าที่ในการหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ต้องถูกยกเลิกตามไปด้วย (ฎ. ๒๐๙๕/๒๕๑๙) ปัญหาที่ตามมาก็คือ แล้วที่ดินดังกล่าวจะอยู่ใน**อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของหน่วยงานใด** ซึ่งในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้เรื่องเสร็จที่ ๑๖๑/๒๕๒๕ ความตอนหนึ่งว่า “เมื่อพิจารณามาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการ

คุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ ฯลฯ” แล้ว จะเห็นได้ว่า ที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ที่ถูกยกเลิกไปแล้วและยังเป็นที่หวงห้ามอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นหรือส่วนราชการเดิมตามพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นผู้ดูแลรักษาต่อไปก็ได้ ดังนั้น ที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตหวงห้ามของทหาร เช่น ที่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครสวรรค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงอาจมอบหมายให้ส่วนราชการเดิมเป็นผู้ดูแลรักษาต่อไป อย่างเช่น ที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน**ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑** เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร **ซึ่งได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๖ มอบหมายให้กองทัพบก**มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินหวงห้ามนั้นได้ต่อไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗/๒๕๔๕ ที่ดินทั้ง ๗ แปลง ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า**ถือสิทธิครอบครองอยู่นั้นอยู่ในเขตพื้นที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑** ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยอยู่ในความ**ดูแลรักษาของกองทัพบก** แม้ต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปโดยมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ได้กำหนดให้ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป **ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว ที่หวงห้ามดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุ**โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่เนื่องจากกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ **บทเฉพาะกาล ข้อ ๒๔ กำหนดให้ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่น**หรือรัฐวิสาหกิจปกครอง**ดูแล หรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่** ดังนั้น **ที่ดินพิพาทนี้จึงเป็นที่ราชพัสดุซึ่งยังอยู่ในความดูแลรักษาของกองทัพบกเช่นเดิมต่อไป** โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ดูแล รักษา จัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุ ดำเนินการเพื่อขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในที่ดินราชพัสดุ และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มิได้ หมายรวมไปถึงการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิใด ๆ ในที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ถือสิทธิครอบครองในที่ดินในที่ราชพัสดุ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอไทรโยคและอำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่ดินทั้ง ๗ แปลงของผู้ฟ้องคดีซึ่งกล่าวอ้างว่า แม้จะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินก็สามารถออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิได้ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะได้โฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิใด ๆ ในที่ดินดังกล่าวก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดมิใช่เป็น

ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรังวัดเพื่อออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิใด ๆ ในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ก็ถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างมาในคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมิใช่เป็นผู้เสียหายตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ เมื่อวินิจฉัยเช่นนี้แล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นตามคำฟ้องอีกต่อไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณา

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๗๒๕/๒๕๓๙ เรื่อง ที่ดินในเขตพระราชกฤษีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๔๘๑ ให้เหตุผลไว้ว่า “โดยผลของมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ในหลักการอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินได้โอนมาเป็นของอธิบดีกรมที่ดินแล้ว แต่โดยที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติรองรับให้ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป ประกอบกับในการหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑ นั้นได้มีการกำหนดไว้ทั้งความประสงค์ที่หวงห้าม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม และที่ดินที่หวงห้ามตามที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ อันเป็นกฎหมายแม่บทในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้บัญญัติวางหลักการไว้ ดังนั้น **การที่มาตรา ๑๐** แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติรองรับสถานะของที่ดินดังกล่าวให้ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป **จึงมีผลเป็นการรองรับทั้งความประสงค์ในการหวงห้ามและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามควบคู่ไปด้วย**”

สำหรับการหวงห้ามที่ดินเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๐ (๓) ที่บัญญัติว่า “สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้ประชาชน” และ (๔) บัญญัติว่า “สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครองครอง**เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน**” ซึ่งการสงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) นี้ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้วางระเบียบไว้ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) และเมื่อได้มีการสงวนหวงห้ามไว้ตามมาตรา ๒๐ (๔) แล้ว ที่ดินนั้นจะมีสถานะเป็นที่ดินตามความในมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) เดิมคณะกรรมการมีอำนาจ “พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง” ซึ่งการหวงห้ามตามกฎหมายขณะนั้น เมื่อสงวนหวงห้ามที่ดินจะมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)) หากทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นก็มีสภาพเป็นที่ราชพัสดุ หากยังไม่เข้าใช้ที่ดินนั้นก็เป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้าม (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๙๐/๒๕๔๖ เรื่อง สถานะของที่ดินที่สงวนตามมาตรา ๒๐ (๔)) ส่วนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อใช้

ประโยชน์ในราชการ หรือเพื่อต้องการให้เป็นที่ดินตามความในมาตรา **๑๓๐๔ (๓) นั้น ต้องดำเนินการตามความในมาตรา ๘ ทวิ** แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

**ค. เกิดขึ้นโดยสภาพของการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร** เช่น ที่เลี้ยงสัตว์ ที่ป่าช้า (เกิดขึ้นโดยคน) หากที่ดินนั้นมีระวางต้องยึดระวางเป็นหลักในการตรวจสอบ (คำวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๑๔๘/๒๕๔๒) แต่หากไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวังแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ

**ง. เกิดขึ้นโดยมีผู้อุทิศ** (เกิดขึ้นโดยคน) การอุทิศอาจเป็นการอุทิศโดยตรง อุทิศด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ ย่อมทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ (๓) แล้วแต่กรณี (เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกา ที่ ๖๖๕/๒๔๘๒, ๒๖๑๖/๒๕๑๗ และ ๒๙๗๐/๒๕๔๓) แต่ที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยทันทีหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๐๑/๒๕๕๑ ว่า “ทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากตัวทรัพย์ว่ามีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ หรือไม่ คือ

(๑) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ

(๒) ทางราชการได้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

หากไม่ครบทั้ง ๒ ประการ ย่อมไม่ถือว่าเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้น **หากทางราชการยังไม่ได้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ หรือแสดงให้ปรากฏแก่บุคคลภายนอกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น** ที่ดินนั้นย่อมไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ บริษัท เอ เอสเทท จำกัด ได้จดทะเบียนแบ่งหักให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๐๒๗ เขตห้วยขวาง จำนวน ๘ ตารางวา เพื่อให้กรุงเทพมหานคร (กทม.) จัดสร้างเป็นสะพานลอยคนเดิน แต่ปรากฏว่า กทม. ไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศได้ ทั้งไม่ปรากฏว่า กทม. ได้ดำเนินการใด ๆ อันทำให้บุคคลภายนอกเห็นหรือเข้าใจได้โดยสภาพว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ดังนั้น ที่ดินแปลงนี้จึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นเพียง**ทรัพย์สินของแผ่นดิน** การโอนที่ดินคืนให้กับบริษัทฯ จึงไม่จำต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ **(วินิจฉัยในทำนองเดียวกับเรื่องเสร็จที่ ๕๗๐/๒๕๓๙)** คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงให้ กทม. ประสานงานกับกรมที่ดินไปดำเนินการแก้ไขทางทะเบียนเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม ดังนั้นเมื่อจดทะเบียนโอนที่ดินแล้วก็มิใช่จะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยทันที

นอกจากนี้กรณีที่ดินที่ได้รับการบริจาคมีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๕๕๘ เรื่อง การจำหน่ายที่ดินที่มีผู้อุทิศให้เป็นของสถานศึกษาได้วางแนวทางการพิจารณาไว้อย่างน่าสนใจใน ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ที่ดินของโรงเรียนบ้านเวียงฝางและโรงเรียนบ้านแสนตอที่ “ได้รับบริจาคจากเอกชนจะมีสถานะเป็นที่ดินประเภทใด ประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาวางหลักว่า “เมื่อพิจารณามาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้ว่า ที่ดินของโรงเรียนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเมื่อเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะย่อมเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย ทั้งนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า ที่ดินที่ประชาชนยกให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อการศึกษาประชาบาลเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงศึกษาธิการ และการยกให้เพื่อประโยชน์ของการศึกษาประชาบาลจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น เรื่องเสร็จที่ ๒๕/๒๕๓๔ เรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๑๔ (กรรมสิทธิ์โรงเรียนบ้านท่ามิหล่ำ) และที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุด้วยเช่นกันตามเรื่องเสร็จที่ ๗๖๗/๒๕๓๔ และเรื่องเสร็จที่ ๑๘๗/๒๕๕๐

อย่างไรก็ดี เนื่องจากมาตรา ๕๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่**สถานการศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล**ได้มาโดยมี**ผู้อุทิศให้** หรือได้มา**โดยการซื้อ** หรือ**แลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานการศึกษา** ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานการศึกษา” ซึ่งจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์**ให้สถานการศึกษาของรัฐที่เป็นรัฐที่เป็นนิติบุคคล**มีอิสระในการบริหารทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของสถานการศึกษานั้นด้วยตนเอง ดังนั้น เมื่อโรงเรียนทั้งสองได้รับบริจาคที่ดินมาจาธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ที่ดินที่รับบริจาคจึงไม่เป็นที่ราชพัสดุและตกเป็นกรรมสิทธิ์ของทั้ง ๒ โรงเรียน ตามที่มาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ กำหนด กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อที่ดินทั้ง ๒ โรงเรียนไม่เป็นที่ราชพัสดุแล้ว จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า “การเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องครบองค์ประกอบทั้ง ๒ ประการด้วยกัน กล่าวคือ ทรัพย์สินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และจะต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หากขาดองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วย่อมไม่ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น เรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๐๙ และเรื่องเสร็จที่ ๕๗๐/๒๕๓๙ ดังนั้น ที่ดินทั้ง ๒ โรงเรียนที่ได้รับบริจาคมา จึงไม่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น (ความหมายน่าจะหมายถึงใช้เพื่อประโยชน์ของโรงเรียนมิได้มีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน)

ประเด็นที่ ๒ เมื่อที่ดินทั้ง ๒ โรงเรียนที่ได้รับบริจาคมามีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและเป็นกรรมสิทธิ์ของโรงเรียน การขายที่ดินจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการโอนโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้แต่อย่างใด และสามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ดังเช่นทรัพย์สินของเอกชน ยกเว้น การยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้นที่ไม่สามารถกระทำได้ตามมาตรา ๑๓๐๗ ทั้งนี้ การจำหน่ายจ่ายโอนต้องกระทำโดยความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ

ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดด้วย

ฎ. ๑๑๕๙/๒๕๑๑, ๗๐๗/๒๕๒๕ กำแพงเมือง และคูเมือง อันเป็นโบราณสถาน มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ และถ้าได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ย่อมเป็นที่ราชพัสดุ (ฎ. ๔๒๘๙/๒๕๓๐)

สำหรับที่ดิน**ของวัด**หากมีกรณีสละหรืออุทิศให้ที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีข้อแตกต่างจากที่ดินของบุคคลทั่วไป กล่าวคือ ที่วัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๓ แบ่งที่ดินของวัดออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

**๑. ที่วัด** คือที่ซึ่งตั้งวัดตลอดจนเขตของวัด

**๒. ที่ธรณีสงฆ์** คือที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด

**๓. ที่กัลปนา** คือที่ดินซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา (จดทะเบียนประเภท “ที่กัลปนา” ได้ แต่จดทะเบียนประเภทสิทธิเก็บกินไม่ได้) สำหรับที่ดินศาสนสมบัติกลาง กรมศาสนา (เดิม) เป็นผู้ดูแลรักษานั้นไม่ใช่ที่วัด (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๓/๒๕๑๒ ปัจจุบันแก้ไขแล้วอยู่ในบทบัญญัติตามมาตรา ๓๔) ซึ่งการพิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของวัดหรือไม่ สัมพันธ์กับการสละการอุทิศหรือการโอนที่ดินของวัด กล่าวคือ การกระทำใด ๆ ก็ตามที่มีผลให้ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ พ้นสภาพจากการเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ดังนั้น การ**แสดงเจตนาสละ การอุทิศที่ดินของวัด ที่ธรณีสงฆ์ให้เป็นทางสาธารณประโยชน์** จึงไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับที่ดินของวัดได้ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๖๒/๒๕๓๓, ๓๒๓/๒๕๔๗ เรื่อง การจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ของวัดเทพลีลาซึ่งอยู่ในเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน) แต่ถ้าเป็นการอุทิศหรือยินยอมให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ในขณะที่พระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๓ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติดังกล่าวในขณะนั้นแต่อย่างใด (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๗๔/๒๕๓๙)

แต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ต่างจากที่กรมที่ดินเคยวินิจฉัยโดยกรมที่ดินได้นำแนวตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๙๔๗ – ๙๕๘/๒๕๐๓ ที่วินิจฉัยว่า การที่วัดได้ยินยอมให้มีการขยายถนนเดิมซึ่งเป็นทางหลวงอยู่แล้วเข้าไปในที่ดินของวัด ถือได้ว่าเป็นการอุทิศที่ดินส่วนนี้ไปโดยปริยาย ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ **อ. ๒๕๒/๒๕๕๒** วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า “ที่ธรณีสงฆ์ที่มีโฉนดที่ดิน อำเภอได้ก่อสร้างถนนได้ขอความร่วมมือจากราษฎรเพื่ออุทิศที่ดินให้สร้างถนนและวัดได้สร้างซุ้มประตูทางเข้าวัดสุดแนวของถนนตัดใหม่มาเป็นเวลานานแล้ว ไม่ปรากฏว่าวัดเคยโต้แย้งหรือคัดค้านการก่อสร้างถนน ประชาชนใช้ถนนในการสัญจรไปมาตั้งแต่ก่อสร้างมาจนถึงปัจจุบัน พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี (วัด) เป็นการ**อุทิศ**ที่ดินของวัดให้เป็นทางหลวงเช่นเดียวกับราษฎรรายอื่น ๆ โดย**ปริยายแล้ว การอุทิศที่ดินที่เป็นที่ธรณีสงฆ์โดยปริยายให้เป็นทางหลวงก็ไม่เข้าลักษณะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์**”

- วัดธรรมมิการามขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน หากวัดได้ “อุทิศ” ที่ดินของวัดให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ๑๓๐๔ (๒) การอุทิศแม้ไม่มีการโอนหรือจดทะเบียนก็ตาม ก็ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้ร่วมกัน “ทันที” ไม่ขัดต่อ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๙๔๗ – ๙๕๘/๒๕๐๓ ตอบข้อหารือจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๒๑๐๗ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ทำนองเดียวกับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๕๖๑๔ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๒ เรื่องวัดบางพลับขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน

กล่าวโดยสรุปคือ หากพิจารณาตามความเห็นของกรมที่ดินและกรณีศาลปกครองสูงสุด การ**อุทิศโดยปริยาย** ไม่ถือว่าเป็น “การโอน” ตามความหมายในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

คำบางคำที่ปรากฏในข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ที่ควรทราบความหมายดังนี้

ทางน้ำ คือ แม่น้ำ ลำคลอง หรือ คู ซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา

ที่พัง คือ ที่ดินที่พังลงน้ำ แต่ถ้าหากเจ้าของที่ดินยังคงสงวนสิทธิตลอดเวลา ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพไปเป็นที่สาธารณะ แต่ถ้าปล่อยให้เรือแล่นผ่านไปมาทั้ง ๆ ที่มีโฉนดที่ดินก็ถือว่าเป็นที่สาธารณะแล้ว (คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๓ – ๓๖๐/๒๕๐๗ )

ที่ชายตลิ่ง หมายถึง **(๑)** ที่ดินที่อยู่ติดกับ แม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเล ซึ่ง**ในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึงทุกปี** (ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๑/๒๔๙๖, ๒๑๙๙/๒๕๒๔ และถ้าหากน้ำท่วมไม่ถึงตลอดไปย่อมพ้นจากที่ชายตลิ่ง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๐๔/๒๕๔๙) **และ(๒)** จะต้องมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย ทั้งนี้ตามคำพิพากษาฎีกาที่ **๓๕๓ - ๓๖๐/๒๕๐๗** ที่ว่า “ถ้าที่ใดเป็นที่ชายตลิ่งแล้วย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไปย่อมไม่ถูกต้อง เพราะจะต้องมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย การที่จำเลยปลูกอาคารแม้ต่อมาจะถูกน้ำกัดเซาะจนกลายเป็นที่ชายตลิ่ง แต่จำเลยยังคงใช้สิทธิความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินนั้นอยู่ มิได้ทอดทิ้งปล่อยให้เป็นที่ชายตลิ่งสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่พิพาทหาใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ซึ่งเรื่องในทำนองนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๙๖๑/๒๕๔๗ เรื่องสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ (โฉนดที่ดิน) ซึ่งถูกน้ำกัดเซาะพังและภายหลังได้มีการทับถมของที่ดินขึ้นใหม่บริเวณหาดเจ้าสำราญ จังหวัดเพชรบุรีว่า ที่ดินมีสถานะเป็นที่ดินประเภทใด ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ได้ให้เหตุผลว่า ที่ดินจะมีสถานะเป็นที่ประเภทใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไปว่าสภาพที่ดินในที่ดินแต่ละแปลงเป็นอย่างไรและเจ้าของที่ดินมีการใช้ประโยชน์หรือแสดงการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินของตนอยู่โดยมิได้ทอดทิ้งปล่อยให้เป็นทางน้ำหรือทางสาธารณะต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และในทางกลับกันหากเจ้าของที่ดินมิได้ใช้สิทธิแห่งความเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองหรือยินยอมให้ตัดที่ดินที่พังลงน้ำนั้นออกจากโฉนดที่ดิน ก็ต้องถือว่าที่ดินนั้นได้กลายสภาพมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อไป

ที่ชายตลิ่ง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า จะยึดถือจุดที่น้ำขึ้นสูงสุดในปัจจุบันเท่านั้น ออกไปลงสู่แม่น้ำ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๖๐/๒๕๓๘) ส่วนที่พ้นน้ำขึ้นสูงสุดในปัจจุบันซึ่งเดิมเป็นที่ชายตลิ่งก็ตกไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของนายอำเภอและองค์กรปกครองท้องถิ่นต่อไป ตามมาตรา ๑๒๒ แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๖๙ – ๑๙๗๒/๒๕๔๘ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ (๒), ๕๓ บัญญัติให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ อีกทั้งกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่อยู่ภายในเขตเทศบาล และอธิบดีกรมเจ้าท่าได้มอบหมายอำนาจเจ้าท่าตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ ให้เทศบาลดูแลรักษาแม่น้ำลำคลองในเขตเทศบาล เทศบาลย่อมมีหน้าที่ดูแลรักษาตามกฎหมายตามคำสั่ง และตามที่ได้รับมอบหมาย จึงมีอำนาจฟ้องเกี่ยวกับที่ดินนั้นได้ ทั้งการฟ้องคดีก็ไม่จำต้องระบุว่าได้รับมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่าอีก

ที่ดินมีโฉนดของ ป. บางส่วนถูกน้ำเซาะพังลงในแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ดินส่วนที่หายไปในน้ำแม้จะมิได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินแบ่งหักออกจากโฉนดที่ดินตามความเป็นจริง ก็มิได้แสดงว่าที่ดินของ ป. ยังคงมีเนื้อที่อยู่เต็มตามโฉนดที่ดิน แต่คงมีอยู่ตามสภาพที่เหลืออยู่ตามความจริงเท่านั้นเพราะที่ดินบางส่วนพังจนกลายเป็นลำน้ำที่มีการใช้สัญจรไปมาของเรือแพเป็นเวลานานจนกระทั่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้ว โจทก์ทั้งสาม (นายไพศาล การุณรังสี กับพวก) ซื้อที่ดินตามโฉนดจาก ป. ย่อมไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่ถูกน้ำเซาะจนหายไปในแม่น้ำเจ้าพระยาแล้ว แม้ต่อมาแม่น้ำมีสภาพตื้นเขินเนื่องจากมีการทำเขื่อนภูมิพลกั้นน้ำทำให้กระแสน้ำไหลเบาลงจนน้ำในแม่น้ำแห้ง เรือไม่สามารถผ่านไปมาได้ ทั้งมีการดูดทรายอีกด้านหนึ่งของเกาะมาปิดทางน้ำเพื่อสร้างท่าเรือน้ำลึก ที่ดินดังกล่าวก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ดี การที่โจทก์ทั้งสามถมดินในที่ดินพิพาท จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาล (เทศบาลนครสวรรค์) จำเลยที่ ๑

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ร. ๒๓๖/๒๕๔๖ “แหล่งน้ำที่ตื้นเขินเนื่องจากการสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ ไม่ถือว่าเป็นที่งอกริมตลิ่ง

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๖๖๒/๒๕๕๑ ที่งอกที่เกิดจากที่ “บุคคลอื่นสร้างเขื่อน” ยื่นลงในทะเลทำให้เกิดการสะสมของดินตะกอนทราย โดยโจทก์ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างเขื่อน ถือว่าที่งอกของที่ดิน เป็นที่งอกตามธรรมชาติ โจทก์จึงเป็นเจ้าของที่งอก

สำหรับที่ดินส่วนที่เป็นชายตลิ่ง กับที่ดินส่วนที่อยู่เหนือที่ชายตลิ่งได้แบ่งเขตความรับผิดชอบโดยถือเอาที่ชายตลิ่ง**ตั้งแต่จุดที่ตามปกติน้ำท่วมถึงในปัจจุบันลงมา** จะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ส่วนที่ดินที่อยู่เหนือที่ชายตลิ่งขึ้นไปนั้น แม้ว่าเดิมจะเป็นที่ชายตลิ่ง แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ที่ดินนั้นน้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไปแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็จะพ้นจากการเป็นที่ชายตลิ่งและตกอยู่ในความดูแลรักษาของนายอำเภอตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาจากกรมเจ้าท่าไปยังนายอำเภอนั้น เป็นไปโดยผล

ของกฎหมาย จึงไม่ต้องดำเนินการในทางกฎหมายแต่อย่างใด (บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๖๐/๒๕๓๘)

ทางหลวง หมายถึง ถนนหลวง มิใช่ถนนหรือทางในที่เอกชน แต่มีที่ดินบางประเภทที่กรมทางหลวงได้มาเพื่อใช้ในราชการของกรมทางหลวงตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ได้มาตามประกาศหวงห้ามของฝ่ายปกครอง เช่น ประกาศหวงห้ามของนายอำเภอชนแดน ที่ ๒/๓๗๐ ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๗๖ ได้มาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ อันเป็นการได้มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มีปัญหาว่าที่ดินเหล่านี้เมื่อได้หวงห้ามแล้วมิได้นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่สงวนหวงห้าม ที่ดินดังกล่าวจะมีสถานะเป็นที่ดินประเภทใด และหน่วยงานใดจะดูแลรักษา กรณีตามปัญหานี้ เมื่อที่ดินดังกล่าวได้มีการหวงห้ามไว้ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินดังกล่าวก็มีสถานะเป็นที่หวงห้ามต่อไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ที่ดินจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุด้วยหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖/๒๕๓๘ ว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามแล้วหรือไม่ ถ้ายังไม่เข้าใช้ ที่ดินดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ราชพัสดุ หรือส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ก็จะมีสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามต่อไป และถ้าพิจารณาจากมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ที่ดินดังกล่าว ก็จัดเป็นที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) ส่วนหน่วยงานใดมีอำนาจปกครองดูแลก็เป็นไปตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น ถ้าในประกาศสงวนหวงห้ามหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ ได้กำหนดหน่วยงานใดเป็นผู้ใช้ประโยชน์แล้ว อธิบดีกรมที่ดินก็ไม่มีอำนาจ เป็นอำนาจของหน่วยงาน ตามประกาศสงวนหวงห้ามหรือตามพระราชกฤษฎีกานั้น และถ้าหากจะนำที่มีการสงวนหวงห้ามที่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้มีการสงวนหวงห้ามไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น (นอกวัตถุประสงค์) จะต้องถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๓๘/๒๕๕๐)

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๘/๒๕๔๕ “**ถนน**ในที่ราชพัสดุจะเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือ ๑๓๐๔ (๓) ซึ่งการพิจารณาว่า จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาตามสัดส่วนของพื้นที่ที่ทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์จริง กล่าวคือ หากทางราชการ ได้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ส่วนใดของที่ดินแปลงดังกล่าว ก็เฉพาะที่ดินส่วนนั้นเป็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) สำหรับพื้นที่ที่ราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ เมื่อเรื่องที่หารือนี้**ประชาชนได้ใช้เป็นทางเดินมาแต่เดิม ถนนนี้จึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒)**

ที่ชายทะเล หมายถึง ที่ซึ่งน้ำทะเลท่วมถึง ส่วนคำว่า “ชายหาดของทะเล” จะมีขอบเขตแค่ไหนนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๐/๒๕๓๘ ว่า การพิจารณาว่าที่ดินส่วนใดเป็นชายหาดของทะเลหรือไม่ก็คงต้องพิจารณาจากสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าที่ดินในส่วนนั้นยังมี

สภาพเป็นชายหาดอยู่หรือไม่ ซึ่งอาจเป็นที่ดินที่ตามปกติน้ำทะเลขึ้นถึง หรือน้ำทะเลขึ้นไม่ถึงก็ได้ แต่ถ้าระหว่างที่ชายหาดนั้น มีที่ดินซึ่งมิใช่ที่ดินของเอกชนคั่นอยู่ระหว่างจุดที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดกับแนวเขตที่ดินของเอกชน ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาให้เหตุผลว่าคงต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินว่ามีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด โดยถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) จะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ที่ดินนั้น จะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ที่ดินนั้นก็เป็น “ที่ราชพัสดุ” และอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วแต่กรณี

ที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๑๓๐๔ (๑)) ตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

๒. อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (มาตรา ๑๓๐๔ (๒)) ตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

สำหรับที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) นั้น มีผลการพิจารณาข้อหารือเรื่อง การถอนสภาพที่ดิน “ปิงห่าง” เรื่องเสร็จที่ ๒๖๕/๒๕๓๙ และเรื่องเสร็จที่ ๒๔๗/๒๕๔๙ เรื่องอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ควรนำมาเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

- แม่น้ำปิงห่าง ตื้นเขินเมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๔๓๘

- เมื่อตื้นเขินแล้วไม่มีการประกาศหวงห้าม หรือมีประชาชนเข้าใช้ในลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ร่วมกันของแม่น้ำปิงห่างที่ตื้นเขินนี้อีก

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้หลักการว่า

๑. ช่วงระยะเวลานั้นมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ที่ ๔๒ ยังไม่มีการแบ่งประเภทของที่ดิน แต่ถือว่าที่ทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์

๒. เริ่มกำหนดประเภทที่ดินของรัฐเมื่อมีข้อบังคับการหวงห้ามของรัฐ ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๒) แต่ก็ยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดแบบพิธีการว่า เมื่อที่ดินของรัฐเปลี่ยนแปลงสถานะจากที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งไปเป็นอีกประเภทหนึ่ง

๓. ดังนั้นที่ดินของรัฐจะมีสภาพอย่างไรในขณะนั้น จึงขึ้นอยู่ข้อเท็จจริงว่าสภาพที่ดินนั้นเป็นอย่างไร มีการใช้ประโยชน์ที่ดินกันอย่างไร

กรณีของปิงห่าง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่มีการหวงห้าม ดังนั้นเมื่อปิงห่างตื้นเขินแล้ว ต่อมาเมื่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ใช้บังคับ (๑ เมษายน ๒๔๗๕) ที่ดินปิงห่างจึงจัดอยู่ในประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) ที่บุคคลอาจได้มาตามมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สามารถออกโฉนดที่ดินได้ สำหรับเรื่องเสร็จที่ ๒๔๗/๒๕๔๙ ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการให้ความเห็นในส่วนอำนาจหน้าที่ดูและรักษาที่สาธารณะไว้ว่า “ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และ (คณะที่ ๗) มีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๔๔ และเรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๔๘ ว่าในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ”

**๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ได้ไม่รวมถึง “ผู้ซึ่งครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน**

ที่เขา ที่ภูเขา ในประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้กำหนดไว้แต่เท่าที่ค้นคว้าปรากฏคำอธิบายไว้ ดังนี้

| ตำราของท่านบรรจงฯ | คณะกรรมการกฤษฎีให้ความเห็นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ เรื่อง สิทธิบนเขาควนทือ (ท่านมานัสฯ) | ตามความเห็นมติ ครม. เมื่อ ๙ พ.ค. ๓๘ ตามข้อเสนอของ ป.ป.ป. ว่า |
|---|---|---|
| <u>ที่เขา</u> หมายถึง พื้นดินซึ่งเป็นเนินสูง สูงกว่าระดับพื้นดินทั่วไปอย่างมากมีลักษณะเช่นเดียวกับภูเขา แต่สภาพของพื้นที่เป็นที่ดิน หรือดินปนหินจนไม่สามารถปลูกพืชได้<br><br><u>ที่ภูเขา</u> หมายถึง พื้นที่ซึ่งเป็นที่เนินสูง เป็นภูเขา สภาพของพื้นที่ประกอบด้วยกรวด หิน | ว่า ที่เขา ที่ภูเขา นั้นโดยสภาพหาใช่สภาพสาธารณสมบัติแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ ความจริงเขาและภูเขาอาจมีลักษณะเป็นเขาหินก็ได้ ที่เพาะปลูกก็ได้ ที่ป่าไม้ก็ได้และไม่จำเป็นต้องเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารเสมอไป <u>หลักการ</u> จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นแห่ง ๆ ไป ดังนั้น หากที่เขา หรือที่ภูเขานั้นรัฐไม่ได้สงวนไว้หรือเข้าดำเนินการจัดทำเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันจะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แล้ว ที่เขาหรือที่ภูเขานั้นก็ | จะต้องนำหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ มาประกอบการพิจารณา คือ<br>๑) ลักษณะและชื่อที่ปรากฏในแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร<br>๒) การเรียกชื่อของประชาชนในท้องถิ่น<br>๓) การตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงเพื่อให้เห็นถึงโครงสร้างของที่ดิน |

| | | |
|---|---|---|
| เป็นส่วนใหญ่ มีส่วนที่เป็นดินปนอยู่เล็กน้อย หรือไม่มีดินปนอยู่เลย | เป็นที่ดินที่อยู่ในประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๓๔ | ๔) โครงสร้างทางธรณีวิทยา ซึ่งบริเวณที่ดินทั้งบริเวณที่อยู่ในโครงสร้างของภูเขา<br>๕) ผลการแปลตีความรูปถ่ายทางอากาศหรือภาพจากดาวเทียม |

นอกจากนี้คำพิพากษาฎีกา ที่ ๕๑๔๒/๒๕๓๑ ยังวินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ภูเขา ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท “ที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิทำกินในที่ดิน คือ สิทธิครอบครองการทำประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น การยึดสิทธิทำกินในที่ดินคือการยึดสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นเอง เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงต้องห้ามมิให้ยึดตามมาตรา ๑๓๐๗ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๔/ว ๓๓๙๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๔)

ที่เขา หรือที่ภูเขา กับพื้นที่ที่มีความลาดชันเกินกว่า ๓๕% มิได้มีความหมายเดียวกัน กล่าวคือ พื้นที่ที่มีความลาดชันเกินกว่า ๓๕% เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ให้ถือว่า “พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าไม้” ห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่ผู้ครอบครองจะมีสิทธิในที่ดินโดยชอบมาก่อน และที่เขา หรือที่ภูเขาอาจจะมีความลาดชันไม่ถึง ๓๕% ก็ได้ สำหรับการพิจารณาว่าที่เขา ที่ภูเขาอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใดแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. ถ้าเป็นที่สงวนหวงห้ามตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาหรือที่ภูเขา และปริมณฑลรอบเขา ๔๐ เมตร ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๙ (เดิม) เพียงประการเดียวที่เขาหรือที่ภูเขานั้น ก็เป็นที่**รกร้างว่างเปล่า** อยู่ในอำนาจดูแลของกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบให้สุขาภิบาล เทศบาล หรือจังหวัดเป็นผู้ดูแลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๙๐/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๙๘ (เดิม ปัจจุบันเป็นคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒) **และแม้ว่าที่เขา หรือที่ภูเขาจะอยู่ในเขตที่ดินนิคมสร้างตนเอง** ก็ยังมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย

๒. กรณีตามข้อ ๑. ถ้าที่เขาหรือภูเขานั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย ก็ยังมีลักษณะเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันที่อยู่ภายใต้การดูแลรักษาและจัดประโยชน์ของนายอำเภอตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ส่วนพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามไว้ตามมาตรา ๙ (๒) นั้น ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙ (๒) บัญญัติว่า “ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วห้ามมิให้บุคคลใด

(๒) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด ที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจานุเบกษา

พื้นที่ที่รัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ (๒) ประกาศหวงห้ามไว้ ดังนี้

๑) ประกาศลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๙ กำหนดบริเวณที่เขา ที่ภูเขา และปริมณฑลรอบเขา ๔๐ เมตร ทุกแห่ง ทุกจังหวัดเป็นเขตหวงห้าม

๒) ประกาศลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๑๕ กำหนดบริเวณแม่น้ำ ลำคลอง ทุกสาย ทุกจังหวัด เป็นเขตหวงห้าม

๓) ประกาศลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ยกเลิก ๑) และ ๒) และกำหนดเขตหวงห้ามใหม่ดังนี้

(๑) บริเวณที่เขา หรือภูเขา และปริมณฑลรอบเขา ๔๐ เมตร

(๒) บริเวณแม่น้ำและลำคลอง

(๓) ที่ดินของรัฐ นอกจาก (๑) และ (๒) ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเฉพาะบริเวณที่เป็นที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย

ที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดตามข้อ ๑๔ (๒) นี้ ถ้าหากที่ดินนั้น ผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เช่นมี ส.ค. ๑ ก็สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ทั้งนี้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๗๕๐๙/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๔๙๙ ตอบข้อหารือจังหวัดจันทบุรี เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๗๖๑๙/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๔๙๙ ว่า ถ้าเป็นที่ดินซึ่งผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ที่ดินนั้นก็ไม่อยู่ในบริเวณประกาศหวงห้าม **นอกจากนี้อาจารย์สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ ได้อธิบายคำว่า “สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน” ไว้ว่า “เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับราษฎร บุคคลจะมีสิทธิครอบครองที่ดินได้จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ราษฎรปฏิบัติ มิฉะนั้นจะอ้างสิทธิใด ๆ ขึ้นยันรัฐไม่ได้ ดังนั้นเมื่อราษฎรฝ่าฝืนเงื่อนไขที่ประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ ต้องถือว่าราษฎรนั้นไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน**

ที่สงวนหวงห้ามตามประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ นี้ หากทางราชการประสงค์จะนำที่ดินนี้บางส่วนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น มีปัญหาว่า **การถอนการหวงห้าม**จะต้องมีการถอนสภาพตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรณีนี้ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายกรมที่ดิน ครั้งที่ ๖/๒๕๔๒ มีมติว่า เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกประกาศกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด ที่ทราย หรือในบริเวณที่เขา ที่ภูเขาและปริมณฑลรอบเขา ๔๐ เมตร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติการถอนการหวงห้ามไว้โดยเฉพาะ “การถอนการหวงห้าม จึงต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป” กล่าวคือ “ผู้ใดมีอำนาจหวงห้าม ผู้นั้นย่อมมีอำนาจถอนการหวงห้าม” ดังนั้น การถอนการหวงห้ามในกรณีนี้ จึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการถอนการหวงห้าม

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๑๙๕/๒๕๒๘**

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หมวด ๓ ข้อ ๘ ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เขา เมื่อที่ดินพิพาทมีลักษณะด้านหลังอยู่ติดกับแนวเขา มีการเจาะปรับพื้นที่ดินให้เสมอเข้าไปในไหล่เขายาว ๑๐ วาเศษ ด้านหน้าค่อย ๆ ลาดต่ำลงไป จึงมีลักษณะเป็นที่เขา โฉนดที่ดินที่ออกสำหรับที่ดินพิพาทจึงออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้คณะกรรมการสอบสวนที่อธิบดีกรมที่ดินได้แต่งตั้งขึ้นจะชี้ขาดว่าการออกโฉนดที่ดินเป็นไปโดยชอบด้วยระเบียบหรือขั้นตอนของกฎหมายแล้ว กรณีดังกล่าวไม่ผูกพันให้ศาลต้องฟังตามนั้น เพราะข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสอบสวนรับฟังมา อาจเป็นข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดก็ได้

การกำหนดขอบเขตที่เขา ที่ภูเขา และที่ปริมณฑลรอบเขา ๔๐ เมตร เป็นหน้าที่ของจังหวัดที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติ หากสงสัยให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ จึงควรประสาน**กรมพัฒนาที่ดินกำหนดจุดใดเป็นเขตเขาในพื้นที่ที่ขอออกโฉนดที่ดินก่อน** (บันทึกสำนักจัดการที่ดินของรัฐ ที่ มท ๐๗๑๘.๒/๑๔๘ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๒)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๔๗/๒๕๕๓ ครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่แจ้ง ส.ค. ๑ นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินใน “ที่เขา” เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๘ ถือว่าออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**๓) ที่เกาะ** แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมี

- ส.ค.๑
- ใบจอง
- ใบเหยียบย่ำ
- หนังสือรับรองการทำประโยชน์
- โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว
- เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
- ที่ดินซึ่งได้จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ (อธิบดีเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์) และมาตรา ๑๑ (รัฐมนตรีมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นจัดหาผลประโยชน์) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

**เกาะ** หมายถึงเกาะประเภทใดนั้น พจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความหมายไว้ว่า “เกาะ” หมายถึง ส่วนของแผ่นดินที่มีน้ำล้อมรอบโดยตลอด มีขนาดที่เล็กกว่าแผ่นดินที่เป็นทวีป ส่วนคำว่า เกาะ ตามประมวลกฎหมายที่ดินแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๙ ว่า “เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ดี และท้องน้ำที่ตื้นเขินก็ดี เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน” จึงตกเป็นที่ดินของรัฐด้วย แต่ถ้าหากเกาะเกิดในทะเลสาบ ทางน้ำที่เป็นของเอกชน เกาะที่เกิดขึ้นก็เป็นของเอกชน และคำว่า เกาะ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) จะหมายถึงเกาะตามมาตรา ๑๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเกาะที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์

ซึ่งเรื่องนี้เคยมีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของกรมที่ดิน กรณีการขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของนางเจริญ ดาบเพชร บนเกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

- เดิมจังหวัดนนทบุรี และกองหนังสือสำคัญ (เดิม) เห็นว่า คำว่า เกาะ ตามกฎกระทรวงหมายถึงเฉพาะเกาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๙ ซึ่งหมายถึงเกาะที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติเท่านั้น แต่เรื่องนี้เป็นการตีความในปัญหาข้อกฎหมาย กองหนังสือสำคัญ จึงให้กองนิติการพิจารณาปัญหาในข้อกฎหมาย

- กองนิติการพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้เกาะเกร็ดจะเกิดจากการขุดคลองลำแม่น้ำเจ้าพระยาก็ตาม แต่เมื่อคลองดังกล่าวได้กลายเป็นสภาพเป็นแม่น้ำเจ้าพระยาอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒) โดยสภาพของเกาะจึงถือได้ว่าเป็นส่วนของแผ่นดินที่มีแม่น้ำล้อมรอบและมีขนาดเล็กกว่าทวีป ตามความหมายของคำว่า “เกาะ” ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ แล้ว ซึ่งความหมายของคำว่า “เกาะ” ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดไว้ จึงต้องถือความหมายของ คำว่า “เกาะ” ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (และยกการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๙๓ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑) ต่อมาข้อโต้แย้งนี้นำไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ในคดีหมายแดงที่ ๑๕๐/๒๕๔๖ โดยการพิจารณาของศาลปกครองนั้นศาลได้ยึดหลักการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ตามที่ปรากฏอยู่ท้ายกฎกระทรวงที่ว่า “เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกเข้าครอบครอง ในที่เกาะซึ่งผู้ใดไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ เว้นแต่เป็นผู้มีคุณสมบัติตามกฎกระทรวง ซึ่งคำว่า ไม่มีผู้ใดไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ คำว่า “เกาะ” ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ จึงหมายถึง เกาะอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๙ ซึ่งหมายถึง เกาะที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติมิใช่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่นำไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองอีกว่า “เกาะ” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินนั้น กฎกระทรวงดังกล่าวออกไปโดยขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคดีหมายแดงที่ ฟ. ๘ – ๑๐/๒๕๔๖ (ที่ประชุมใหญ่) โดยมีหลักการว่า

๑. ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน รัฐมีอำนาจที่จะสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้

๒. เกาะที่เกิดขึ้นในทะเลสาบในท้องที่ ในเขตน่านน้ำของประเทศ และทางน้ำที่ตื้นเขินก็ดีเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๙ รัฐมีอำนาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้เช่นเดียวกับที่ดินทั่วไป และมีอำนาจที่จะสงวนสิทธิที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินดังกล่าวได้

๓. ดังนั้น ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ จึงต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๔. แม้ว่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าว จะมิได้แจ้งการครอบครองและที่ดินนั้นมิได้ตกเป็นของรัฐก็ตาม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าว ก็ไม่อาจอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินขึ้นยันรัฐ หรือบุคคลผู้ได้สิทธิมาจากการจัดที่ดินของรัฐได้

ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดในที่ดินซึ่งเป็นเกาะรวมทั้งที่ดินทั่วไปที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ และ ๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้และศาลเห็นว่าข้อ ๑๔ (๓) เป็นการใช้อำนาจจัดที่ดินของรัฐที่มิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๑๔ (๓) ก็มิได้ใช้บังคับกับเกาะใดเกาะหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในที่เกาะจึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ซึ่งในกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่เกาะ กรมที่ดินเคยตอบข้อหารือจังหวัดภูเก็ต ว่า การเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่แจ้งการครอบครอง แต่ก่อนที่จะแจก น.ส. ๓ ก. ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออก น.ส. ๓ ก. ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ และฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๔๙๗ เมื่อได้ออก น.ส. ๓ ก. ให้ไป จึงออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาศาลปกครองได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด **ที่ อ. ๖๑/๒๕๔๘** วินิจฉัยกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินจะนำข้อความในข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งห้ามออกโฉนดที่ดินในที่เกาะ มาบังคับใช้กับการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยื่นคำขอไว้ก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าว มีผลใช้บังคับได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ดังนี้

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑/๒๕๔๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๔/๒๕๕๔ วินิจฉัยทำนองเดียว**

การที่จะพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ ต้องพิจารณาตามกฎหมายและระเบียบที่มีผลใช้บังคับในวันยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินนั้น เพราะกฎหมายและระเบียบที่กำหนดคุณสมบัติและสภาพของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ เปรียบได้กับกฎหมายสารบัญญัติ ซึ่งการนำกฎหมายสารบัญญัติมาบังคับใช้ จะนำกฎหมายที่ออกในภายหลังมาใช้บังคับย้อนหลังไม่ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีการตรวจสอบลักษณะและสภาพที่ดินไปแล้วว่าไม่ต้องห้ามออกโฉนดที่ดินแต่ประการใด แต่ในขั้นตอนประกาศแจกโฉนดที่ดินมีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดินซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีการนำคดีไปฟ้องศาลยุติธรรม เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิดีกว่าเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคำพิพากษามาขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการต่อไป ดังนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินพิพาทไปแล้ว ๙ ปีเศษ มาปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินพิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมตามกฎหมายและระเบียบ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้เป็นการวินิจฉัยกลับหลักของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๔๑ ที่ให้ความเห็นว่าต้องใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ)

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๑๙๓/๒๕๔๐**

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตั้งอยู่บนเกาะ ย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) คือ ต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” อย่างใดอย่างหนึ่งมาแสดง หรือต้องเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว หากมิได้มีหลักฐานดังกล่าวหรือมิได้เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว แม้จะได้ครอบครองทำประโยชน์สืบต่อกันมาตั้งแต่ก่อนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกาศใช้ และมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ไม่มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

คำพิพากษาฎีกานี้ มิใช่การยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินไว้ก่อนมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ อย่างที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่ อ. ๖๑/๒๕๔๘ แต่เป็นการวินิจฉัยให้กับผู้ที่ขอออกโฉนดที่ดินในที่เกาะหลังกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ใช้บังคับแล้ว

**๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗**

ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๒๖) และที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ก่อนหน้านี้ การสงวนหวงห้ามโดยกฎหมายอาศัยอำนาจที่ต่างกันออกไป เช่น การหวงห้ามโดยพระบรมราชโองการของพระเจ้าแผ่นดิน เช่น ที่ดินกองทัพเรือที่สัตหีบ การหวงห้ามโดยประกาศของสมุหเทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ต่อมาเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๙๗ ก็ยังบัญญัติรองรับไว้ว่า

- ที่ดินที่หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘

- ที่ดินที่หวงห้ามไว้ตามกฎหมายอื่นก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

กรณีการหวงห้ามตามกฎหมายอื่น ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ นอกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ และพระราชบัญญัติลักษณะ

ปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ก็คือ พระราชบัญญัติออกโฉนด ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๖ กล่าวถึงรัฐบาลมีอำนาจที่จะหวงห้ามเอาไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ หรือสำหรับราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์

ปัญหาว่าการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ จะมีผลทำให้ที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ทุกกรณีหรือไม่ กรณีนี้คำพิพากษาฎีกาที่ ๘ – ๑๐ /๒๕๑๔ วินิจฉัยไว้ว่า “การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินก่อนมีประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ ๒๔๗๘ ไม่ตกอยู่ในบังคับว่าด้วยพระราชบัญญัติฉบับนี้ การที่ทางราชการประกาศขึ้นทะเบียนหรือไม่ จึงไม่ใช่สาระสำคัญ” แปลได้ว่าก่อนหน้านี้กฎหมายบัญญัติให้มีผลอย่างไร ก็มีผลอย่างนั้นซึ่งอาจจะมีสถานะเป็นที่สาธารณะ หรือไม่มีสถานะเป็นที่สาธารณะก็ได้ ส่วนการขึ้นทะเบียนที่สาธารณะเป็นเพียงวิธีปฏิบัติ หรือพิธีการของทางราชการ เพื่อให้ทราบว่ามีสาธารณะอยู่ที่ใดบ้างเท่านั้น

**๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น**

ที่ดินประเภทนี้เกิดขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เช่น

- พื้นที่ซึ่งได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวรอันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ถือเป็นเพียงป่าไม้ชั่วคราวจะต้องมีการสำรวจ จำแนกแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งจึงจะถือว่าเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

- พื้นที่ซึ่งกำหนดให้เป็นป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี **๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐**

- พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕% ขึ้นไป (๑๙.๑๗๔ องศา) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ **๓ ธันวาคม ๒๕๒๘** เห็นชอบกับคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ที่ดินเหล่านี้ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่ผู้ครอบครองจะมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว เช่นได้รับ น.ค. ๓ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติ (บันทึกสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ที่ มท ๐๗๑๙/๒๗๔๕ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒) ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาตินี้เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ – ๒๕๒๙) ส่วนที่ ๓ : การปรับปรุงโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในบทที่ ๒ แผนการปรับปรุงโครงสร้างการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กล่าวถึงสภาพปัญหา เป้าหมาย นโยบาย มาตรการการพัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจด้านการเกษตร โดยวางนโยบายให้การดำเนินการควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการแปลงนโยบายจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ – ๒๕๒๙) มาสู่การปฏิบัติ สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ดำเนินการตามอนุสนธิการประชุมของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ครั้งที่ ๒/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๒๘ โดยการเสนอองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายว่าด้วยการป่าไม้แห่งชาติ และกำหนดแนวทางในการจัดการป่าไม้ในระยะยาวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๒๘ อนุมัติแต่งตั้ง

คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีองค์ประกอบไปด้วยรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และมีกรรมการอื่นอีกรวม ๒๐ คน โดยมีอำนาจหน้าที่

๑. ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่เชิญผู้แทนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจง ให้ข้อมูล

๒. พิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานได้ตามความเหมาะสมเพื่อเสนอแนะแนวทางประกอบการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

๓. ดำเนินการจัดร่างนโยบายป่าไม้ของชาติและกำหนดแผนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

๔. รายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจโดยไม่ชักช้า

(ปรากฏรายละเอียดตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร (รศก) ๐๘๐๔/๐๕๙ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๘)

- ที่ดินที่อยู่ในกลุ่มดิน ๖๒ ถือเป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันเฉลี่ยเกิน ๓๕% ถือเป็นที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ ตามข้อ ๑๗ แห่งนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แต่อาจเป็นที่เขา ที่ภูเขา ให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งแล้วนำหลักเกณฑ์ตามคำนิยามของ ปปช. ประกอบกับแผนที่ลาดชันดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา

**๔.๒ บุคคล**

บุคคลที่มีสิทธิจะได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ หากจะพิจารณาจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ แล้ว บุคคลที่มีสิทธิจะได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในลักษณะ “เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน” ซึ่งบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินจะต้องอยู่ในฐานะเจ้าของที่ดิน มิใช่อยู่ในฐานะผู้เช่าหรือผู้ทรงสิทธิเก็บกิน ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๕ หรือข้อ ๑๔ (กรณีขอออกโฉนด)

สำหรับกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับบุคคลว่าจะต้องอยู่ในฐานะเจ้าของที่ดิน สามารถสังเกตได้จากถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในตัวบท ดังนี้

| กรณีการเดินสำรวจ<br>มาตรา ๕๘ **(กลุ่มที่ ๑)** | กรณีการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนด มาตรา ๕๘ ตรี **(กลุ่มที่ ๒)** | กรณีการออกเฉพาะราย มาตรา ๕๙, ๕๙ ทวิ **(กลุ่มที่ ๓)** |
|---|---|---|
| ปรากฏอยู่ในมาตรา ๕๘ วรรคสาม<br>“มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามวรรคสองให้บุคคล” ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนนำพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตน ตามวัน เวลา ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ | ปรากฏอยู่ในมาตรา๕๘ ตรี วรรคสี่<br>“การออกโฉนดที่ดินตามมาตรานี้ให้ออกแก่ผู้มีชื่อ | กรณีมาตรา ๕๙ ปรากฏอยู่ในวรรคแรกที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ |

| | | |
|---|---|---|
| ได้นัดหมาย | ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์” | ประโยชน์ และกรณีตามมาตรา๕๙ ทวิ ปรากฏอยู่ในวรรคแรกเช่นกัน ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการรอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ฯ พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็น..... |

บุคคลทั้ง ๓ กลุ่มนี้ มีความเหมือนและต่างกันอย่างไร

ในส่วนที่เหมือนกันของบุคคลทั้ง ๓ กลุ่มนั้น ต่างก็อยู่ในฐานะเจ้าของผู้ครอบครองที่ดินแปลงนั้นเช่นกัน แต่ในส่วนของข้อแตกต่างกันนั้น พิจารณาได้ดังนี้

**๔.๒.๑ กลุ่มที่หนึ่ง** กรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสองบัญญัติไว้ว่า “บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหลักฐานตาม (๑)

เพื่อประโยชน์ตามมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายกรมที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ หมายความรวมถึง “ นิติบุคคล” ด้วย

สำหรับบุคคลผู้มี ส.ค. ๑ ใบจอง น.ส. ๓ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นกรณีที่พบเห็นอยู่ทั่วไป แต่มีกรณีของใบเหยียบย่ำ กับผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ มีกรณีที่น่าสนใจดังนี้

กรณีผู้มีใบเหยียบย่ำ มีคำถามว่า กรณีตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) หมายถึงใบเหยียบย่ำที่ออกก่อนประมวลกฎหมายที่ดินหรือหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งในกรณีนี้สามารถพิจารณาได้จากมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่บัญญัติว่า “บุคคลใดดำเนินการ**ขอจับจอง**ที่ดินไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ “นายอำเภอ” มีอำนาจดำเนินการตามนัยแห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ต่อไปจนถึงที่สุดได้” ดังนั้น นายอำเภอจึงสามารถออกใบเหยียบย่ำให้กับผู้จับจองไว้ได้ ส่วนผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองโดยได้รับใบเหยียบย่ำไว้แล้ว มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติไว้ว่า หากไม่ขอรับรองต่อนายอำเภอภายในกำหนด ให้ถือว่าที่ดินนั้นปลอดจากการจับจอง ดังนั้น ใบเหยียบย่ำตามความในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) จึงหมายถึงใบเหยียบย่ำที่ออกภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วเท่านั้น

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๔๓/๒๕๑๔** บุคคลผู้จะได้มาซึ่งที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายซึ่งทำไว้ก่อนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ต้องจดแจ้งสัญญานั้นไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ เมื่อได้มีการซื้อขายไปตามสัญญานั้นแล้ว จึงจะถือว่าผู้ซื้อมีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มิฉะนั้นจะมีผลให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ ซึ่งผู้ยึดถือครอบครองอาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่บุคคลนั้นจะอ้างความคุ้มครองจากสิทธิครอบครองของผู้โอนที่ดินนั้นแก่ตนในฐานะผู้รับโอน (เทียบฎีกาที่ ๑๗๔๘/๒๕๐๕) ในกรณีผู้โอนดังกล่าวได้มาซึ่งที่ดินโดยได้รับอนุญาตให้จับจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ แต่ยังมิได้รับคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับนั้น ผู้โอนต้องขอคำรับรองภายใน **๑๘๐ วันนับจากวันสิ้นสุด**แห่งการจับจองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือหากระยะเวลาดังกล่าวได้**สิ้นสุดลงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ** ก็ให้ยื่นคำขอต่อนายอำเภอภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มิฉะนั้นจะถือว่าที่ดิน**นั้นเป็นอันปลอดจากการจับจองและตกเป็นของรัฐ** อันมีผลให้ถือว่า ผู้นั้นเข้าครอบครองโดยมิได้รับอนุญาต ฉะนั้น การซื้อขายที่ดินพิพาทระหว่างผู้โอนกับจำเลยเมื่อปี ๒๕๐๑ โดยผู้โอนมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวจึงใช้ยันกันได้ระหว่างกันเท่านั้น จะใช้ยันต่อรัฐไม่ได้ เมื่อจำเลยไม่อาจอ้างความคุ้มครองจากสิทธิของผู้โอนที่พิพาทแก่ตนดังกล่าวจำเลยจึงต้องมีความผิดฐานยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (เทียบคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๖๑/๒๕๐๓)

ส่วนผู้ที่มีหลักฐานการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เกิดจากการจัดที่ดินของกรมประชาสงเคราะห์ หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในปัจจุบัน ดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง ซึ่งบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดินและเข้าครอบครองทำประโยชน์ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์แล้ว นิคมสร้างตนเองจะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ให้ ส่วนการดำเนินการจัดที่ดินของ

กรมส่งเสริมสหกรณ์ในรูปของนิคมสหกรณ์ เมื่อผู้ใดได้รับการคัดเลือกเข้าไปเป็นสมาชิกและได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแล้ว นิคมสหกรณ์ จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (ก.ส.น. ๕) ให้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งการออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ จะกล่าวในตอนต่อไป

สำหรับผู้ที่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึงบุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และรวมตลอดผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวและจะต้องอยู่ในเงื่อนไข ดังนี้

๑) เมื่อมีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นการเดินสำรวจเป็นตำบลหรือหมู่บ้านแล้ว

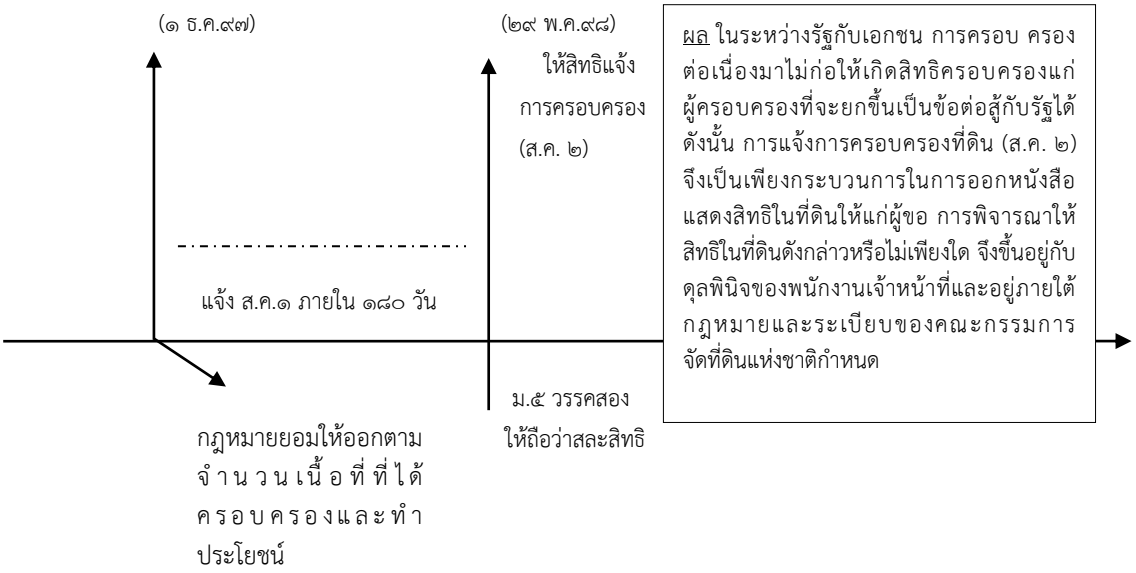
๒) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน หากยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน จะต้องมาแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศ หรือถ้าไม่แจ้งการครอบครองที่ดินแต่ถ้าหากได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจรังวัดทำแผนที่ตามวัน เวลา ที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดไว้แล้ว ก็ถือว่าบุคคลดังกล่าวประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน

คำว่า นับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ปัญหาว่า จะนับแต่วันปิดประกาศฉบับใด กรณีนี้ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ แต่ถ้าจะเทียบเคียงกรณีการประกาศการจดทะเบียนโอนมรดก หรือการออกโฉนดที่ดิน การนับวันปิดประกาศ ยึดหลักประกาศฉบับสุดท้ายทั้งสิ้น และนอกจากนี้ถ้าจะพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖๔ วรรคสามที่บัญญัติให้ระยะเวลาที่ให้บุคคลทั่วไปปฏิบัตินั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น การนับวันปิดประกาศ จึงควรเริ่มนับแต่วันที่มีการปิดประกาศฉบับสุดท้ายที่ปิดเช่นเดียวกัน

การแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี เดิมมาตรานี้กำหนดให้แจ้งการครอบครอง “ต่อนายอำเภอ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขมาตรา ๒๗ ตรี ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๒๘) แล้ว ได้เปลี่ยนแปลงการแจ้งจากเดิม แจ้งจากนายอำเภอ เป็นแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดิน”สำหรับวิธีการแจ้งนั้น เมื่อได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะออกใบรับแจ้งให้เป็นหลักฐาน เรียกว่า ส.ค. ๒ และนำรายชื่อลงบัญชีรับแจ้งการครอบครองในทะเบียนรับแจ้ง เรียกว่า ส.ค. ๓

ในประเด็นเกี่ยวกับการแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรีนี้ มีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๗/๒๕๓๘ เรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ว่า ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ต่อมาได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี (ส.ค. ๒) แต่ปรากฏว่าก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินที่ดินของบุคคลนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า “การแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี มิได้ทำให้ผู้แจ้งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบในทันที การแจ้งดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เท่านั้น ดังนั้น เมื่อที่ดินดังกล่าวได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน” และในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๗/๒๕๓๘ ให้เหตุผลถึงการไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และการแจ้ง ส.ค. ๒ ว่า




นอกจากนี้การแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๒) ยังมีหลักการอีกว่า พื้นที่ใดเคยประกาศแจ้งการครอบครองแล้ว จะไม่มีการประกาศรับแจ้งการครอบครองอีก ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ ได้มีปัญหาเกิดขึ้นและหารือไปยังกรมที่ดินว่า การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ นั้น จะไม่รวมถึงเขตป่าไม้ถาวรแสดงว่าการแจ้งการครอบครองก็ต้องไม่รวมถึงพื้นที่ที่เป็นป่าไม้ถาวรด้วย ดังนั้น เมื่อต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมายกเลิกเขตป่าไม้ถาวรบริเวณใดแล้ว บริเวณนั้นหากมีการเดินสำรวจก็จะต้องมีการประกาศรับแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี ด้วย แม้ว่าพื้นที่นั้นจะเคยเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรมาก่อนก็ตาม แต่การแจ้งการครอบครองผู้แจ้งจะได้สิทธิหรือไม่เป็นข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นเป็น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับมาก่อนหรือไม่ เป็นข้อเท็จจริงต้องพิจารณาเป็นรายๆ ไป (ที่ มท ๐๕๑๖.๓/ว ๒๒๕๐ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๖) นอกจากนี้ยังปรากฏในบันทึกของกองนิติการ ที่ มท ๐๗๑๒/๒๘๕ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ตอบข้อหารือจังหวัดศรีสะเกษ ที่ มท ๐๗๑๙.๖/๑๙๗๒๗ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่า เขตที่จังหวัดให้ประกาศเดินสำรวจไม่รวมท้องที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติย่อมไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๒) การที่ผู้ครอบครองในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และมิได้แจ้ง ส.ค. ๑ นำที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติมาแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๒) **และต่อมาได้มีการเพิกถอนหรือจำแนกพื้นที่ดังกล่าวออกจาป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติ**

**ผู้แจ้งการครอบครอง ก็ไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจ**นำหลักฐาน ส.ค. ๒ มาใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๒/๒๕๔๖**

มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้ห้ามการเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแต่ห้ามไม่ให้ออกให้แก่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์โดยไม่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ หรือผู้ที่มิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

**ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๒๙๕/๒๕๑๗**

ตามวรรคสองของมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ คือ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินหรือมีใบจอง ฯลฯ และที่วรรคสี่ของมาตรานี้บัญญัติต่อไปว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย” คำว่า “ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว” นั้น หมายถึง ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เท่านั้น เพราะที่ดินที่มีเอกสารรับรองการมีสิทธิตามกฎหมาย แบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ ที่ดินซึ่งมีผู้มีสิทธิครอบครองโดยได้แจ้งการครอบครองและได้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) นั้นแล้วประเภทหนึ่ง และที่ดินซึ่งมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอีกประเภทหนึ่ง กรณีที่ดินซึ่งมีใบจอง จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับของมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เพราะบทบัญญัติในวรรคสี่ของมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกล่าวถึงแต่เฉพาะที่ดินซึ่งมีผู้มีสิทธิครอบครองโดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินเท่านั้น ที่ดินประเภทอื่นซึ่งมีหนังสือสำหรับที่ดินอย่างอื่นแล้ว ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีรับมรดก ดังนั้น ผู้มีชื่อใน**ใบจองตาย**และทายาทจะนำทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน จึงต้องจดทะเบียนโอนมรดกให้มีชื่อเป็นผู้ถือใบจองเสียก่อน

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓/๒๕๔๗**

การที่ปรากฏตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) สำหรับที่ดินแปลงพิพาทซึ่งมีชื่อโรงเรียนเป็นผู้แจ้งการครอบครองว่า โรงเรียนได้ที่ดินมาโดยที่ธรณีสงฆ์ยกให้ แม้ต่อมาเมื่อโรงเรียนนำ ส.ค. ๑ ไปขอออก น.ส. ๓ ก. โดยมีการบันทึกไว้ว่าได้มาโดยราษฎรอุทิศให้ การบันทึกครั้งหลังนี้ก็มีน้ำหนักน้อยกว่า เพราะเวลาได้ผ่านพ้นเหตุการณ์เป็นเวลาถึงสี่สิบปี ประกอบกับพยานบุคคลผู้สูงอายุให้ถ้อยคำยืนยันว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ของวัด รวมทั้งเหตุผลที่โรงเรียนเคยชี้แจงแก่หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ธรณีสงฆ์ จึงฟังเป็นที่ยุติว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ธรณีสงฆ์ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ซึ่งตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันกำหนดห้ามโอน หากจะโอนกรรมสิทธิ์ก็แต่โดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการโอนให้แก่โรงเรียนตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ที่ดินดังกล่าวจึงยังเป็นที่ธรณีสงฆ์อยู่ การที่โรงเรียนนำที่ธรณีสงฆ์ไปออก น.ส. ๓ ก.จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อนำมาออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แล้ว น.ส. ๓ ก. ซึ่งเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิกไปตามมาตรา ๕๙ เบญจ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ส่วน น.ส.ล. ที่กรมที่ดินได้ออกโดยอาศัยหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การออก น.ส.ล. ดังกล่าว **จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๐/๒๕๔๙**

เมื่อกรณีฟังเป็นที่ยุติว่าที่ดินพิพาทอยู่ในพื้นที่ที่กันไว้สำหรับเป็นทางหลวงอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การครอบครองและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ที่ดินดังกล่าว จึงไม่ชอบตามข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ดังนั้น การครอบครองที่ดินพิพาทจึงเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาโดยตลอด และการที่เจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานการรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

**คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๒๓/๒๕๔๒**

การที่ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตทรงสงวนโดยมิได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ และนำที่ดินที่ตนครอบครองไปขอออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อพิจารณาพระบรมราชโองการในปี พ.ศ. ๒๔๖๕ แล้ว จะเห็นได้ว่าการที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ ทรงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กองทัพเรือมีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดินในเขตทรงสงวนได้นั้น ไม่ได้ประสงค์ที่จะให้เป็นกรณียกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ดินจึงจะได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการจับจองที่ดิน ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายที่ดินก็ไม่มีผลเป็นการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของกองทัพเรือในการพิจารณาอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน เมื่อกองทัพเรือได้อนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองที่ดิน และผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าจับจองที่ดินปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงจะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าว การครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนโดยมิได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ และนำที่ดินที่ครอบครองไปขอออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินย่อมไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๘/๒๕๔๘**

การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่า หลักฐานการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ผู้ฟ้องคดี

นำมาใช้เป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดิน ไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินได้ เพราะผู้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๒) ได้แจ้งการครอบครองที่ดินส่วนที่ไม่ได้ครอบครองทำประโยชน์ด้วย และต่อมามีผู้แย่งการครอบครองจากผู้แจ้ง ส.ค. ๒ และนำมาโอนให้ผู้ฟ้องคดี **ซึ่งการแย่งการครอบครองไม่ถือว่าเป็นการครอบครองต่อเนื่องตามนัยมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน** ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับโอนที่ดินมาจากบุคคลดังกล่าวย่อมไม่มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดิน นั้น คำสั่งดังกล่าวย่อมกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๑๑๓/๒๕๔๖ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๒ วรรคสาม คำว่า "สิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน" นั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติรับรองถึงสิทธิของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ สิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงหมายรวมถึงสิทธิครอบครองตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ด้วย เมื่อ พ. ได้ขายที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินที่มีสิทธิครอบครองตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ให้แก่จำเลย และจำเลยได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตลอดมา จึงแสดงให้เห็นว่า พ. ได้**สละสิทธิครอบครอง**ในที่ดินพิพาทและ**โอนที่ดินพิพาทโดยการส่งมอบการครอบครองให้แก่จำเลย** เมื่อจำเลยรับโอนมาโดยชอบ จำเลยจึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕๙ วรรคสอง โจทก์จึงไม่มีสิทธิในที่ดินพิพาทและไม่มีอำนาจนำที่ดินที่พิพาทมาใช้ในการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๔)

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๙๓/๒๕๓๕**

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย นอกจากจะเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕๘ ทวิ (๓) แล้ว ยังต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดด้วย ซึ่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) หมวด ๔ เรื่อง การขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองกำหนดไว้ในข้อ ๙ ว่า “การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ และต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย” ดังนั้น ที่ดินซึ่งโจทก์เข้าจับจองครอบครองหลังจากที่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงเป็นที่ดินที่ไม่อาจจะแจ้งการครอบครองได้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือให้โจทก์ออกจากที่พิพาท อันแสดงให้เห็นว่าไม่มีการอนุมัติ

ให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายสำหรับที่ดินพิพาท จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๑๑๓/๒๕๔๖**

ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ บัญญัติรับรองถึงสิทธิของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้น สิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงหมายรวมถึงสิทธิครอบครองตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ด้วย เมื่อ พ. ได้ขายที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินที่มีสิทธิครอบครองให้แก่จำเลย และจำเลยได้เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยทำเป็นสวนผลไม้ แสดงให้เห็นว่า พ. ได้สละสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทและโอนที่ดินพิพาทโดยการส่งมอบการครอบครองให้แก่จำเลย จำเลยรับโอนมาโดยชอบ จึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙ วรรคสอง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (โจทก์) จึงไม่มีสิทธิในที่ดินพิพาทและไม่มีอำนาจนำที่ดินพิพาทมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๔) แต่อย่างใด

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๓/๒๕๔๙**

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้ประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ในที่ดินพิพาท แต่ต่อมาประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีได้สิ้นอายุลงแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้าง**สิทธิครอบครองที่ดิน**ดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๗๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้อื่นได้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท และเมื่อทางราชการได้ประกาศโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่นั้น ผู้ครอบครองที่ดินได้นำเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาท ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งการออกโฉนดที่ดินพิพาทโดยอ้างแต่เพียงว่าการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินที่มีประทานบัตรของตนโดยไม่มีพยานหลักฐานมาแสดงว่าหลังจากประทานบัตรสิ้นอายุแล้วผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงไม่สามารถรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทในขณะที่ผู้นำสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินพิพาทมีพยานหลักฐานซึ่งมีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจริง ผู้นำสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินพิพาทดังกล่าว จึงเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอออกโฉนดที่ดิน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เรื่องเสร็จที่ ๔๘๓/๒๕๔๕ บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณเหมืองฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยเห็นว่า การที่บุคคลได้รับประทานบัตรในที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินนั้นก็เป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่เช่นเดิมประกอบกับมาตรา ๗๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้บัญญัติห้ามมิให้การครอบครองตามประทานบัตรเป็นการได้มาซึ่ง “สิทธิครอบครอง” ที่ดิน ที่ดินบริเวณเหมืองฉลุงจึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นไปจัดผลประโยชน์ได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔/๒๕๕๐**

ที่ดินพิพาททั้งสองแปลงตั้งอยู่ในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยมีหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ออกตามโครงการเดินสำรวจเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่จะฟังว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในเบื้องต้นจะต้องฟังว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินดังกล่าวก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ หรือไม่ **ซึ่งหากพิสูจน์ได้ว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จากการอ่าน แปล และวิเคราะห์**ภาพถ่ายทางอากาศของกรมป่าไม้โดยผู้เชี่ยวชาญของศาลเกี่ยวกับการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่กระทรวงยุติธรรม ปรากฏตามแผนที่ภูมิประเทศบริเวณดังกล่าวของกรมแผนที่ทหารขนาดมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ถ่ายทำเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๙๖ และวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ดินได้ลงตำแหน่งรูปแผนที่แปลง น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทว่า บริเวณดังกล่าวในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ และปี พ.ศ. ๒๕๑๐ มีสภาพเป็นป่าละเมาะไม่พบว่ามีการปลูกพืชผลอาสินแต่อย่างใด จึงฟังได้ว่าที่ดินพิพาทมีการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังที่มีการถ่ายภาพทางอากาศดังกล่าว ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๓ แล้ว ผู้ครอบครองที่ดินพิพาทจึงไม่มีสิทธิครอบครองเนื่องจากต้องห้ามตามกฎหมาย ดังนั้น การออก น.ส. ๓ ก. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุออกในที่ต้องห้ามมิให้ออกตามนัยข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำ น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับมารังวัดรวมเป็น น.ส. ๓ ก. ฉบับเดียวและรังวัดรวมที่ดินข้างเคียงที่ไม่มีสิทธิครอบครองเข้าไปด้วย จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย เมื่อมีพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าการออก น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องเพิกถอน ดังนั้น คำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. พิพาทจึงชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ก็หมายถึงผู้ที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

นอกจากนี้ยังมีเรื่องพิจารณาที่น่าสนใจอีกว่า ผู้เยาว์นำเดินสำรวจได้หรือไม่และผู้เยาว์อายุ ๙ ปี มอบอำนาจให้นำเดินสำรวจได้หรือไม่ เรื่องนี้กรมที่ดินได้วางทางปฏิบัติไว้ว่า ผู้เยาว์ตั้งแต่ ๗ ปีขึ้นไปนำเดินสำรวจได้แต่ต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า สามารถให้ถ้อยคำและรับรองแนวเขตได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ก็ต้องให้บิดา มารดา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองดำเนินการแทน โดยผู้ปกครองซึ่งเป็นบิดา มารดา ต้องยื่นคำขอแสดงตัวตามแบบ ท.ด. ๙ โดยปฏิบัติตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๘/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๔๙๘ ส่วนในกรณีที่ผู้เยาว์จะสามารถมอบอำนาจได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่า การเดินสำรวจเป็นการทำนิติกรรมหรือไม่ เกี่ยวกับเรื่องนี้กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๘๑ ว่า การเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ใช่เป็นการทำนิติกรรม ด้วยเหตุนี้

ผู้เยาว์จึงนำเดินสำรวจและสามารถมอบอำนาจได้ (ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๙๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๗)

สำหรับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนั้น กรมที่ดินได้วางทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๒๕/ว ๐๒๐๘๒ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๓๖ ว่าไม่ควรรับฟังพยานบุคคลเพียงอย่างเดียวแต่ควรจะต้องมี

- พยานเอกสารของทางราชการ
- หลักฐานการได้มาซึ่งที่ดินที่เชื่อถือได้ซึ่งทางราชการออกให้
- เอกสารที่เกี่ยวข้องกับที่ดินดังกล่าวที่แสดงไว้อย่างชัดเจนถึงวัน เวลา การได้มาว่าได้มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๑๙๙๗๒ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๔ กำหนดให้ต้องพิจารณาจากใบเสร็จการเสียภาษีบำรุงท้องที่ การสอบสวนจากผู้ปกครองท้องที่ พยานผู้รู้เห็น)

**ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๖๕๑/๒๕๓๘ (ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)**

ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้ เป็นการเฉพาะราย สำหรับผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญาตามมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยแจ้งชัด กรณีจึงย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ แก่ผู้ครอบครองที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเช่นนั้น ดังนั้น ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และไม่ได้รับการผ่อนผันเป็นการเฉพาะรายกับผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินโดยพลการหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่แต่อย่างใด การที่มาตรา ๒๗ ตรี มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดวิธีการให้อำนาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลเหล่านั้นได้ **ก็เป็นเพียงการจัดที่ดินให้โดยรัฐมิใช่จะต้องออกเอกสารสิทธิให้เพราะบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิจะได้ที่ดิน** ส่วนการจัดที่ดินให้จะจัดให้เพียงใดนั้น เมื่อพิจารณา คำว่า “...พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์...” ในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือคำว่า “...เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์...” ในมาตรา ๕๙ ทวิ นั้นแล้ว จะเห็นได้ว่ากรณีขึ้นอยู่กับ**ดุลพินิจ**ของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าควรจะจัดหรือไม่จัดให้อย่างไร และทั้งในมาตรา ๕๘ ทวิ และ มาตรา ๕๙ ทวิ จะมีข้อความกำหนดหลักการจัดที่ดินไว้ตรงกันว่า “...ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด” ซึ่งคำว่า “ทั้งนี้” นั้นเป็นที่เข้าใจในการบัญญัติทางกฎหมายว่าจะใช้ในกรณีที่เป็นเงื่อนไขเด็ดขาดโดยเฉพาะ ดังนั้น การจะจัดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวหรือไม่ และจะจัดให้เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะกำหนดต่อไป และหากกำหนดไว้เช่นใดก็มีผลตามกฎหมาย

เช่นนั้น ดังนั้น ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงสามารถกำหนดจำนวนที่ดินที่จะจัดให้ตามที่เห็นสมควรได้ และระเบียบดังกล่าวอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และ (๓) ได้ตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีข้อสังเกตว่า การกำหนดระยะเวลาการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติคงใช้สำหรับผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) เท่านั้น ส่วนผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) ถือว่ากฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการครอบครองไว้ชัดแจ้งแล้ว ย่อมไม่มีเหตุอันควรที่จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองที่ดินย้อนหลังไปใช้บังคับในกรณีดังกล่าวอีก

- การเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. สามารถเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เปลี่ยนเป็น น.ส. ๓ ก. ได้ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๒/ว ๑๕๐๖๓ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๑๗)

- คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๗๖/๒๕๐๙ ผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ และทางราชการออกใบเสร็จรับเงินให้ใบเสร็จเป็นเพียงหลักฐานว่า ผู้นั้นเป็นผู้เสียภาษีเท่านั้น มิใช่หลักฐานว่าผู้นั้นมีสิทธิครอบครองแต่อย่างใด

**๔.๒.๒ กลุ่มที่ ๒**

บุคคลตามมาตรา ๕๘ ตรี ซึ่งจะมีสิทธิได้รับ “เฉพาะโฉนดที่ดินนี้” มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ส่วน คือ

๑) เป็นผู้มีชื่อและต้องเป็น “ผู้มีสิทธิในฐานะเจ้าของที่ดิน” ถ้าหากว่าผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ไม่ใช่ผู้มีสิทธิ โฉนดที่ดินที่เปลี่ยนให้ไป ก็ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่าง เช่น นาย ก. ได้ขายที่ดินให้กับ นาย ข. โดยการส่งมอบการครอบครองตามมาตรา ๑๓๗๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๔๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๔ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่การโอนด้วยการส่งมอบการครอบครองย่อมสมบูรณ์ตามมาตรา ๑๓๗๘ แล้ว หากมีผู้นำคำพิพากษาของศาลในกรณีดังกล่าวไปแสดงโฉนดที่ดินที่ออกให้ไป ถือว่าออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมิได้ออกให้กับผู้ที่มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิ

๒) การเปลี่ยนตามมาตรา ๕๘ ตรี หลักสำคัญประการต่อมาคือต้องเปลี่ยนจากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีสถานะเป็น “น.ส. ๓ ก.” เท่านั้น เรื่องนี้จะต้องไม่ลืมในหลักการว่า “โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ “ใบจอง” เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อย พร้อมที่จะแจกแล้ว หากยังไม่มีการแจก จะถือว่าที่ดินแปลงนั้นมีสถานะเป็นโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. ๓ ไม่ได้ แต่มีสถานะเป็นเพียงแบบพิมพ์หรือเอกสารของทางราชการที่ยังอยู่ในความครอบครองทางราชการ หากมีการนำแบบพิมพ์นี้มาเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โฉนดที่ดินที่ออกไปย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๗/๒๕๐๙ โจทก์ขอออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินทำเสร็จเรียบร้อยและประกาศแจกให้ราษฎรแล้ว โจทก์มาขอรับและเซ็นชื่อและเสียค่าธรรมเนียมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้มอบโฉนดที่ดินให้โจทก์ไป ต่อมามีผู้ขอมาขออายัดการออกโฉนด จำเลยจึงไม่แจกและลบวัน เดือน ปี และลายเซ็นชื่อออก การที่จำเลยลบ วัน เดือน ปี และลายเซ็นชื่อซึ่งจำเลยได้เซ็นในฐานะเจ้าพนักงานที่ดินเสีย เพราะเกรงว่าจะเป็นโฉนดที่ดินที่สมบูรณ์ การที่จำเลยลบวัน เดือน ปี และลายเซ็นของตนเองเช่นนี้ ไม่ถือว่าเป็นการปลอมเอกสาร เพราะว่ายังไม่ได้ส่งมอบให้โจทก์ ถือไม่ได้ว่าที่ดินรายนี้ได้ออกโฉนดแล้ว และโฉนดรายนี้ยังเป็นเอกสารที่อยู่ในความยึดถือหรือในความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมีเหตุเปลี่ยนแปลง จำเลยซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจแก้ไขเสียได้

และในการแจก น.ส. ๓ ก. ก็จะต้องแจกให้ผู้มีสิทธิด้วย หากแจกผิดตัวบุคคล น.ส. ๓ ก. ที่แจกให้ไปก็เป็นเพียงแบบพิมพ์ของทางราชการเท่านั้น

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๕๙๗/๒๕๔๒**

ที่พิพาทเป็นที่ดินที่มีหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ผู้ที่มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว มีเพียงสิทธิครอบครอง แม้การซื้อขายที่ดินไม่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ได้มีการส่งมอบการครอบครองและผู้รับโอนได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว การซื้อขายย่อมสมบูรณ์ โดยการส่งมอบการครอบครองไม่ตกเป็นโมฆะ ผู้ซื้อย่อมได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามมาตรา ๑๓๗๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นโฉนดที่ดินตามความในมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการรังวัด และการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว**เป็นการออกให้แก่ผู้มีชื่อซึ่งมีสิทธิในที่ดินตาม น.ส. ๓ ก.** เมื่อในขณะที่ออกโฉนดที่ดินพิพาท ผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ไม่มีสิทธิในที่ดินเพราะได้โอนโดยการส่งมอบการครอบครองให้แก่ผู้อื่นไปแล้ว การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการคลาดเคลื่อน ต้องเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

**๔.๒.๓ กลุ่มที่ ๓**

สำหรับบุคคลกลุ่มที่ ๓ คือบุคคลตามมาตรา ๕๙ และ ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รวมถึงผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากผู้แจ้ง ส.ค. ๑ หรือต่อเนื่องมาจากบุคคลตามมาตรา ๕๙ ทวิ ก็ได้

**บุคคลตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**

บุคคลตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ แต่ต้องอยู่ในฐานะผู้มีสิทธิครอบครอง เช่นเป็นผู้มีหลักฐาน ส.ค. ๑ ใบจอง น.ส. ๓ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า”ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือมีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) หรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (ก.ส.น. ๕) และโดยทั่วไปมักเข้าใจกันว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการออกให้กับบุคคลซึ่งมีหลักฐานแต่ใน

ความจริงแล้ว การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับบุคคลตามมาตรา ๕๙ นี้ ท่านมานัส ฉั่วสวัสดิ์ ได้เขียนไว้ในตำราและอธิบายไว้ว่า “การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับบุคคลตามมาตรา ๕๙ นี้ ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติไว้เฉพาะเจาะจงว่า จะต้องเป็นการออกให้กับบุคคลซึ่งมีหลักฐานที่ดินเท่านั้น” ท่านได้ยกตัวอย่างว่า วัดได้ที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน วัดไม่ต้องแจ้ง ส.ค. ๑ ก็ไม่ทำให้วัดเสียสิทธิครอบครองที่ดินไป ทั้งนี้ วัดได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อวัดขอออกโฉนดที่ดินจึงออกให้ได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ตอบข้อหารือของจังหวัดสุพรรณบุรี ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๓๙๔๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ) หรือกรณีที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น (ทั้งนี้ ไม่ว่าที่งอกนั้นจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (เทียบคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๔/๒๔๖๔) ตอบข้อหารือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร รายบริษัท ประไพกิจ จำกัด ตามบันทึกสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ที่ มท ๐๗๑๙/๑๕๗๓ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑) ตามมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่งอกนี้ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน เจ้าของที่งอกจึงชอบที่จะขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้เช่นกัน

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าบุคคลตามมาตรา ๕๙ นี้จะเป็นบุคคลผู้มีสิทธิครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่นมี ส.ค. ๑ น.ส. ๓ (ออกตาม ส.ค. ๑) โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่น มีใบจอง หรือมีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) หรือหนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (ก.ส.น. ๕) ส่วนบุคคลที่ไม่มีหลักฐานแต่จะออกตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างเช่น ที่วัด ที่งอก บุคคลผู้นั้นจะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ ในคำอธิบายการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของท่านมานัสฯ มิได้มีคำอธิบายไว้ แต่ถ้าหากวิเคราะห์จากการที่วัดขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของวัดหรือการขอออกจากที่งอกได้**จะต้องอยู่ในสถานะที่มีกฎหมายรับรอง** เช่น วัดไม่ต้องแจ้งการครอบครองเพราะวัดมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือ เจ้าของที่งอกมีมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รับรอง ดังนั้น มิใช่ว่ามีสิทธิในฐานะเจ้าของที่ดินแล้วจะขอออกโฉนดที่ดินตามาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ทุกรายเสมอไป หรือในทำนองเดียวกันที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวง และที่ดินของกรมชลประทานก็ดี หากที่ดินนั้นมิได้ใช้จนเข้าลักษณะเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมทางหลวง และกรมชลประทาน ก็สามารถนำที่ดินนั้นมาขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่ไม่สามารถนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ เพราะที่ดินของการรถไฟ ที่ดินของกรมทางหลวง ที่ดินของกรมชลประทาน มิใช่บุคคลตามความในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) – (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อมิใช่บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง จึงไม่สามารถนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่ดินดังกล่าวได้ ทำนองเดียวกับที่ดินขององค์การบริหารจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่นำที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมี**สิทธิครอบครองนำไปจัดหาผลประโยชน์**ตาม

มาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้ตอบข้อหารือในกรณีนี้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทรา มิใช่บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดฉะเชิงเทราสามารถออกโฉนดที่ดินนั้นได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

**บุคคลตาม มาตรา ๕๙ ทวิ**

หลักการที่สำคัญ คือ บุคคลผู้นี้

๑) จะต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์และไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑)

๒) บุคคลผู้ขอออกโฉนดที่ดินจะต้องเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน “ต่อเนื่องตลอดมา” มิใช่แย่งการครอบครอง หรือเป็นบุคคลที่กฎหมายถือว่าได้สละสิทธิการครอบครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เช่น เมื่อไม่มีแจ้งการครอบครอง รัฐได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติแล้ว แม้ต่อมาในภายหลังจะได้มีการกันพื้นที่ดังกล่าวออกจากป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามความในมาตรา ๕๙ ทวิ วรรคสอง การครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้ขาดตอนตั้งแต่ที่รัฐกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติแล้วตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๘๑/๒๕๓๕ และเรื่องเสร็จที่ ๒๘๑/๒๕๔๐

๓) หากท้องที่นั้นมีการประกาศเดินสำรวจ จะต้องมาแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินภายใน ๓๐ วัน นับแต่ปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นเดินสำรวจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในกรณีที่ไม่มาแจ้งการครอบครอง แต่ได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์การทำประโยชน์ในที่ดินตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ปฏิบัติตาม มาตรา ๒๗ ตรี หรือหากว่าท้องที่นั้นไม่เคยมีการประกาศเดินสำรวจมาก่อน บุคคลผู้นั้นก็สามารถขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ ได้

โดยหลักสำคัญของบุคคลตาม มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น อย่าเป็นบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๒๗/๒๕๔๒ โจทก์ซื้อที่ดินพิพาทจาก พ. ซึ่ง พ. ยังไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินพิพาทตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โจทก์เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อเนื่องตลอดมา เมื่อมีการประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน โจทก์ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินพิพาทต่อเจ้าหน้าที่ตามประมวลที่ดิน มาตรา ๒๗ ตรี เนื่องจากโจทก์เดินทางไปประกอบอาชีพที่อื่น แต่โจทก์ได้ไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อนำสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินเมื่อมีการเดินสำรวจแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ให้รออยู่ก่อน ครั้นเมื่อไปพบตามกำหนด ก็ได้รับแจ้งว่าหมดโครงการเดินสำรวจแล้ว แสดงว่าเหตุขัดข้องซึ่งทำให้ไม่มีการสำรวจรังวัดที่ดินพิพาท ตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศมิใช่เป็นความผิดของโจทก์ ทั้งโจทก์ได้นำ

เจ้าพนักงานที่ดินไปทำการรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดแล้ว ถือได้ว่าโจทก์ยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินพิพาท และเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งยังไม่พ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การขอออกโฉนดที่ดินของโจทก์จึงเป็นกรณีผู้ตกค้างการแจ้งการครอบครองสามารถขอออกโฉนดเป็นการเฉพาะรายได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙ ทวิ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้ยกเลิกสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างใด เมื่อปรากฏว่าโจทก์ดำเนินการขอออกโฉนดที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยจำเลยที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าที่ดินพิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ เห็นควรออกโฉนดที่ดินให้แก่โจทก์ได้ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดตรวจสอบรายละเอียดและดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จำเลยทั้งสองจะปฏิเสธไม่ยอมออกโฉนดในที่ดินพิพาทเพียงเพื่อให้โจทก์ไปดำเนินการขอเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาทตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อีก เพราะโจทก์มีสิทธิดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้อยู่แล้ว

นอกจากนี้ยังมีแนวทางการพิจารณาของกรมที่ดินอีกว่าในท้องที่ซึ่งเคยเดินสำรวจและประกาศรับแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี มาแล้ว ผู้ใดไม่แจ้งการครอบครองหรือนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจ ย่อมถือว่าผู้นั้นไม่ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน และทำให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ จะนำเดินสำรวจการออกโฉนดที่ดินในคราวต่อไปไม่ได้ แต่หลักการดังกล่าวนี้มีข้อยกเว้นว่า หากผู้นั้นมีหลักฐานและเหตุผลสมควรพอที่จะเชื่อได้ว่าไม่มีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ก็ให้นำเดินสำรวจได้ แต่ต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไป สำหรับในท้องที่ที่เคยประกาศรับแจ้งและการเดินสำรวจไปไม่ถึงโดยเหตุอันมิใช่ความผิดของเจ้าของที่ดิน สามารถนำเดินสำรวจหรือขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ (ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๑๖๙๑๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๓, ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๒๐๙๒๐ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๑๗)

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๕๘/๒๕๕๒**

นาย ก. เจ้าของที่ดินเดิม เมื่อมีประกาศเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ไม่นำเดินสำรวจ นาย ก. จึงเป็นบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน **ผู้ที่ครอบครองต่อเนื่องมาก็ถือว่าเป็นผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ด้วย** นาย ข. ผู้ครอบครองต่อเนื่องจึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

**๔.๓ วิธีการ**

สำหรับวิธีการของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งวิธีการนี้จะปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และปรากฏอยู่ในตัวบทตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๘ ตรี

**๔.๓.๑ การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน**

เดิมการเดินสำรวจมีเฉพาะการเดินสำรวจออกโฉนดเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขมาตรา ๕๘ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้มีการเดินสำรวจออก

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ด้วย โดยรายละเอียดในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ดังนี้

๑) เมื่อสำรวจข้อมูลแล้วว่า สมควรจะเดินสำรวจในท้องที่ใด กรมที่ดินจะเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศกำหนดจังหวัด สำหรับปีนั้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเขตจังหวัดที่ประกาศนี้ จะไม่รวมถึงท้องที่ที่ทางราชการจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

๒) เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศตาม ๑) แล้ว ผู้ว่าฯ จะต้องประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นเดินสำรวจก่อนวันเริ่มต้นเดินสำรวจไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่

คำว่า “สำนักงานที่ดิน” หมายถึง สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสาขา แห่งท้องที่ที่จะทำการเดินสำรวจ ดังนั้น หากจะเดินสำรวจในท้องที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ต้องปิดประกาศที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มิใช่ปิดประกาศที่สำนักงานที่ดินจังหวัด และหากว่าปิดประกาศก่อนวันเริ่มต้นไม่ครบ ๓๐ วัน จะทำให้การเดินสำรวจไปนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กรณีตามปัญหานี้ หากจะวิเคราะห์จากเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ระยะเวลา ๓๐ วัน ที่กำหนดให้ปิดประกาศให้ทราบโดยทั่วกันนั้น เป็นระยะเวลาที่กฎหมายประสงค์ให้ทราบโดยทั่วไปและมีระยะเวลาที่เพียงพอเท่านั้น มิใช่ระยะเวลาของกฎหมายถือว่าเป็นสาระสำคัญ อย่างเช่นการประกาศแจกโฉนดที่ดิน ประกาศออก น.ส. ๓ หรือ มรดก ดังนั้น แม้ว่าระยะเวลาการปิดประกาศจะไม่ครบ ๓๐ วัน ก็ไม่ทำให้การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเสียไป

๓) เมื่อประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตาม ๒) แล้วบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง จะต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดทำแผนที่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเชิงบังคับ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าฯ ตามวรรคสอง**ให้**บุคคลตาม มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนนำพนักงานเจ้าหน้าที่.....” นอกจากนี้มาตรา ๑๐๗ ยังมีบทกำหนดโทษไว้ด้วยว่า ถ้าบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง ไม่มานำเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดิน หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ หรือไม่ตั้งตัวแทนเพื่อการดังกล่าว มีความผิด โทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท มีข้อสังเกตว่า บุคคลซึ่งมีหน้าที่นำเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) (๓) นั้น กฎหมายมิได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งมีหลักฐานโฉนดแผนที่ ต้องนำเดินสำรวจ (รวมทั้งบุคคลที่มีโฉนดที่ดินอยู่แล้ว) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า โฉนดแผนที่ เป็นโฉนดที่ดินที่มีการรังวัด มีการจำลองรูปแผนที่ไว้ที่โฉนดที่ดิน มีระวางสามารถตรวจสอบตำแหน่งที่ดินได้ และข้อสังเกตประการต่อมาว่า การเดินสำรวจจะไม่มีการออกหมายไปยังบุคคลข้างเคียง ทั้งนี้ เพราะการเดินสำรวจกฎหมายถือว่า บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓) มีหน้าที่ ที่จะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัด ยกเว้นเฉพาะบุคคลซึ่งไม่มีหน้าที่จะต้องมานำเดินสำรวจ เช่น มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ หากการเดินสำรวจมีเขตติดต่อกับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกหมายให้บุคคลผู้มีโฉนดที่ดินมาระวังแนวเขตที่ดินด้วย

นอกจากบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง มีหน้าที่จะต้องมานำสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดิน หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ยังได้กำหนดวิธีการไว้ในข้อ ๖ และข้อ ๑๕ ดังนี้

๑. ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตาม ให้ผู้**มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตน** และให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. ๑ ก. (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๖) สำหรับการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินกำหนดว่า ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยให้เจ้าของที่ดินปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตนและให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส. ๕ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๕ (๑, ๒))

๒. ก่อนแจกโฉนดที่ดิน หรือออก น.ส. ๓ ก. ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศแจกโฉนดที่ดินหรือประกาศออก น.ส. ๓ ก. แล้วแต่กรณีให้ทราบมีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดที่สำนักงานที่ดินท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และบริเวณที่ดิน ในเขตเทศบาลให้ปิด ณ สำนักงานเทศบาลอีก ๑ ฉบับ

เมื่อได้ประกาศครบกำหนดแล้วไม่มีผู้ใดโต้แย้งหรือคัดค้าน**ภายในกำหนดเวลาที่ประกาศ**ที่ดินไม่อยู่ในเขตไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้กับบุคคลผู้นั้นต่อไป

- เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่รวมท้องที่ที่จำแนกให้เป็นป่าไม้ถาวร มิได้บัญญัติรวมถึงเขตป่าอื่น **เขตป่าสงวนแห่งชาติจึงเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติว่าในเขตป่าดังกล่าวจะไม่เข้าทำการเดินสำรวจ**ต่างกับเขตป่าไม้ถาวรถือว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจ ดังนั้น การเดินสำรวจในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากสอบสวนแล้วเชื่อว่า ที่ดินดังกล่าวมีหลักฐาน ส.ค. ๑ ก็ไม่ทำให้การเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ให้แจ้งผู้ครอบครองที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินและดำเนินการตรวจพิสูจน์ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ (๓) ต่อไป (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๕๑๔๘ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๐ เรียนผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์)

๔.๓.๒ วิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน วิธีการแบบนี้ได้เพิ่มเข้ามาเมื่อมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ ซึ่งในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ มิได้กำหนดวิธีการไว้แต่อย่างใด แต่กลับไปกำหนดวิธีการไว้ในตัวบท กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่และวันเริ่มดำเนินการ (มิใช่ประกาศจังหวัดอย่างเช่น มาตรา ๕๘) ให้ทราบทั่วกันเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยสาระสำคัญดังนี้

๑) เป็นการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศเป็นโฉนดที่ดินโดยไม่มีการสำรวจรังวัด แต่ถ้าหากมีข้อขัดข้องไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น ในระวางทึบ ไม่สามารถมองเห็น

ลวดลาย หรือเป็นกรณีที่ไม่สามารถปรับแก้ทางวิชาการได้ เจ้าหน้าที่จะออกไปทำการรังวัด เพื่อให้สามารถนำรูปแผนที่ลงระวางได้เท่านั้น มิใช่เป็นรังวัดอย่างกรณีการขอออกเป็นการเฉพาะราย แต่อย่างใด แต่ถ้าหากไปรังวัดแล้วก็ยังมีข้อขัดข้อง ยังไม่สามารถนำรูปแผนที่ลงระวางได้ การพิจารณาดำเนินการกับที่ดินแปลงนั้นจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๕๘ หรือ ๕๙ แล้วแต่กรณีต่อไป

๒) การออกโฉนดที่ดิน ต้องออกให้กับผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใน น.ส. ๓ ก. ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา โดยการนำสารบบสำหรับที่ดินแปลงนั้นมาตรวจสอบประวัติความเป็นมาตลอดจนรายการภาระผูกพันต่าง ๆ แล้วจดบันทึกลงในแบบการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน (น.ส. ๑๓)

๓) น.ส. ๓ ก. ที่นำมาเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน เป็นอันยกเลิกเมื่อถึงวันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดิน

ในการดำเนินการตามมาตรา ๕๘ ตรี นี้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้บันทึกรายละเอียดตามแบบ น.ส. ๑๓ และได้ดำเนินการจัดทำโฉนดที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนสำคัญต่อไป คือ เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดิน

ประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดิน กับวันที่ประกาศอาจจะเป็นคนละวันก็ได้ เช่น ประกาศวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ แต่กำหนด**วันแจก**วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๐ และวันที่กำหนดวันแจกโฉนดที่ดินนั้น**จะมีการแจกให้เจ้าขอรับไปหรือไม่ ไม่ใช่สาระสำคัญ มีผลเป็นโฉนดที่ดินทันที** ซึ่งหลักการนี้ต่างจากตามมาตรา ๕๘ และ ๕๙,และ ๕๙ ทวิ จะมีผลเป็นโฉนดที่ดินก็ต่อเมื่อ “ได้แจกให้เจ้าของรับไปจริง ๆ เท่านั้น” การประกาศตามมาตรา ๕๘ ตรี นี้กฎหมายมิได้บัญญัติว่า ให้ประกาศกี่วันและปิดประกาศที่ใดบ้าง แต่ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๐ ข้อ ๓๘ ที่กำหนดให้มีการปิดประกาศกำหนดแจกโฉนดที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสาขา **ปิดที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนันและบริเวณที่ดินและในกรณีที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิดที่เทศบาลด้วย** สรุปแล้วสถานที่การปิดประกาศเหมือนกรณีการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และ มาตรา ๕๙ และ ๕๙ ทวิ ทุกประการ และเมื่อได้ประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแล้ว น.ส. ๓ ก. ฉบับที่เปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินเป็นอันยกเลิกตั้งแต่วันประกาศกำหนดแจกโฉนดที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินจะต้องส่งคืนเว้นแต่สูญหาย ในกรณีที่สูญหายให้สำนักงานที่ดินอำเภอ/กิ่งอำเภอ ส่งสำเนาแล้วบันทึกถ้อยคำบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้เป็นหลักฐาน แล้วแจกโฉนดที่ดินให้ไป (หนังสือ ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๑๗๕๑๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๒๙)

๔.๓.๓ วิธีการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๗, ๘, ๙, ๑๐, ๑๕ กำหนดไว้ดังนี้

(๑) ให้ยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข (ข้อ ๗ (๑))

(๒) ถ้าผู้ขอมี ส.ค. ๑ ใบจอง ใบเหยียบย่ำ ตราจอง หลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (น.ค. ๓, ก.ส.น. ๕) หรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายให้แนบประกอบการพิจารณา (เฉพาะกรณีมีใบเหยียบย่ำกับตราจองเท่านั้นที่ออกก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอออกตามมาตรา ๕๙ ทวิ) (ข้อ ๗ (๒))

ซึ่งคำว่าพยานหลักอื่นที่กฎหมายเปิดช่องไว้นี้อาจเป็นพยานหลักฐานที่ปรากฏจากคำพิพากษาว่า ผู้ขอเป็นผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ ซึ่งบุคคลจำพวกนี้จะมีผู้มีสิทธิที่ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)ฯ หรืออาจเป็นบุคคลที่ขอออกโฉนดที่ดินในประเภทที่งอกที่วัด ที่ครอบครอง มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

**- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๙๒/๒๕๕๓** ในกรณีการรออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเขตที่คาบเกี่ยวหรือในเขตป่าไม้ถาวร ไม่มีกฎหมายใดกำหนดว่า จะต้องเป็นที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ หรือใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือตราจองเท่านั้น “หากแต่ยังเปิดช่องให้ผู้ขอแนบ**พยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบ**มาประกอบการพิจารณาได้” ซึ่งในกรณีเช่นนี้กฎหมายได้กำหนดกระบวนการพิสูจน์สิทธิเอาไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว**เพื่อพิสูจน์ก่อนมีคำสั่งปฏิเสธคำขอออกโฉนดที่ดินจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ** อันเป็นการไม่ชอบและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แม้การดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองจะเป็นการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อบันทึกข้อตกลงดังกล่าวมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จึงย่อมไม่อาจนำมาบังคับได้

**- คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๑๙๐/๒๕๕๘ บันทึก เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อดำเนินการให้ราษฎรตัดต้นยางพาราในพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี**

พิจารณาขอหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ ศอ.บต. แล้วเห็นว่า กรณีที่มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี ทับที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินดังกลาวจะตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติหรือไม่ เห็นว่า ตามที่มาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติให้ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

เพื่อมิให้การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกระทำที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ไปกระทบสิทธิของประชาชน ดังนั้น หากปรากฏขอเท็จจริง หรือหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่จะมีการกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ที่ดินบริเวณดังกล่าวย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ ซึ่งให้ความเห็นไว้ว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้จะไม่ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดิน ก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)ฯ รวมทั้งอาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐอาจกำหนดและ

หวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ เมื่อพุทธศักราช ๒๔๘๖ ไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ดังนั้น สำหรับกรณีการประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี ทับที่ดินของประชาชนที่ขอหารือมานี้ **หากมีหลักฐานการพิสูจน์ที่ชัดเจนว่า** ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี มีผลใช้บังคับ **ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓** แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ**มีการครอบครองและทาประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมไม่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ** และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ประชาชนจึงสามารถตัดต้นยางพาราได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี มีผลใช้บังคับครอบคลุมพื้นที่บริเวณดังกล่าวด้วย ดังนั้น เพื่อมิให้การตรากฎหมายกระทบสิทธิของประชาชน จึงควรมีการดำเนินการเพิกถอนพื้นที่อุทยานออกจากที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อน มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี

(๓) เมื่อได้รับคำขอแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปพิสูจน์การทำประโยชน์**ยังที่ดิน**ตามแบบ น.ส. ๑ ค. (กรณีเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์) หรือตาม น.ส. ๕ (กรณีออกโฉนดที่ดิน) (ข้อ ๘, ข้อ ๑๕ (๒))

**วิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน** มีรายละเอียดปลีกย่อยเพิ่มเติมอีกดังนี้

๑) ในการยื่นคำขอ ผู้ขอจะต้องอ้างเหตุผลและความจำเป็นในคำขอ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงไว้ต่อท้ายคำขอว่า “มิได้แจ้งการครอบครอง”

๒) ในวันยื่นคำขอจะต้องสอบสวน

- ผู้ขอ และพยานบุคคลผู้รู้เห็นเพื่อให้ได้ความเกี่ยวกับลักษณะและสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินและที่สำคัญจะต้องสอบสวนให้ได้ความว่าได้ครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่

- สอบสวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้ความดังกล่าวการสอบสวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะสอบในวันยื่นคำขอหรือสอบในวันที่ออกไปทำการรังวัดก็ได้ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๕๑๐๑ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๓๔)

๓) กรณีจะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะ

- เหตุจำเป็นอย่างอื่น หรือ
- เนื้อที่ที่รังวัดเกินกว่า ๕๐ ไร่

หรือทั้งสองเหตุให้พนักงานเจ้าหน้าที่รังวัดประกาศครบแล้วไม่มีการคัดค้านไม่มีข้อขัดข้อง จึงเสนอขออนุมัติ แต่ถ้ามีข้อโต้แย้งคัดค้าน ต้องดำเนินการเรื่องพิพาทให้เสร็จก่อนเสนอขออนุมัติ

ข้อสังเกตเพิ่มเติมกรณีมีผู้นำโฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” มาขอรังวัดเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินกับการขอออกเป็นโฉนดที่ดิน ข้อแตกต่างกัน ดังนี้

| กรณีการออกโฉนดที่ดิน | กรณีการเปลี่ยนเป็นโฉนด |
|---|---|
| ๑) การขอออกโฉนดถือว่าเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๕๙<br>๒) เมื่อเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๕๙ จึงต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดินทุกประการกล่าวคือ ยื่นคำขอออกไปรังวัด สร้างใบไต่สวน ประกาศ หากมีการคัดค้านก็ต้องสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ ไม่มีข้อยกเว้น (คำบรรยายการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของท่านมานัสฯ ) | ๑) การขอเปลี่ยนถือว่าเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๖๙ ทวิ<br>๒) เมื่อเป็นการเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๙ ทวิ จึงปฏิบัติตามมาตรา ๖๙ ทวิ คือ ยื่นคำขอรังวัด แต่ไม่ต้องประกาศแจกโฉนดที่ดิน แต่ถ้าหากมีการคัดค้านแนวเขตก็ต้องสอบสวนไกล่เกลี่ย ไม่มีการจัดสร้างใบไต่สวน |

**๔.๔ การครอบครองทำประโยชน์**

นอกจากที่ดินจะต้องไม่เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินแล้ว องค์ประกอบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอีกประการที่สำคัญ คือ การทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาเคยมีข้อถกเถียงว่าจะพิจารณาในขณะใด เช่น นาย ก. ได้แจ้งการครอบครองที่ดินแปลงหนึ่ง จำนวน เนื้อที่ ๕๐ ไร่ ว่าเป็นที่ไร่ ก่อนออกโฉนดที่ดินได้มีการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศปรากฏว่า มีร่องรอยการทำประโยชน์ที่เป็นพืชไร่ คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๒๒ ไร่ อีก ๒๘ ไร่ ปรากฏว่าเป็นทุ่งหญ้า แต่ในวันที่มีการรังวัดปรากฏว่า ในที่ดินมีการทำประโยชน์เต็มเนื้อที่ ๕๐ ไร่ ปัญหาว่าจะพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอจำนวน ๒๒ ไร่ หรือ ๕๐ ไร่ ปัญหานี้กรมที่ดินวางแนวทางการพิจารณาไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒ (๑)/๓๙๔๐๐ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๓ ตอบข้อหารือจังหวัดจันทบุรี ว่าการพิจารณาทำประโยชน์นั้นให้พิจารณาขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไปพิสูจน์สอบสวนทั้งนี้ตามนัย ข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ และการทำประโยชน์นั้นเป็นไปตามหลักการในข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ที่บัญญัติว่า “เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์”

อะไรคือ การทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น และ

อะไรคือ การทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เดิมในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๔ กำหนดไว้เช่นเดียวกัน เมื่อกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ยกเลิก ข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ได้นำหลักการนี้มากำหนดไว้เช่นกัน ส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงนั้น ได้มีการทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่นหรือไม่ ในคำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินของท่านอาจารย์ศิริ เกวลินสฤษดิ์ ได้ยกตัวอย่างไว้ในคำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือพื้นที่แห้งแล้ง

การทำประโยชน์อาจทำประโยชน์ในที่ดินไม่เต็มพื้นที่ บางส่วนก็ยังเป็นป่า กรณีนี้ก็ต้องถือว่าการทำประโยชน์รวมทั้งพื้นที่ป่าไปด้วย

ส่วนคำว่า **“สภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์”** คือ สิ่งที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้น เช่น ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ อ้างว่าทำสวนมะม่วง แต่พอไปพิสูจน์การทำประโยชน์ปรากฏว่าที่ดินมีเนื้อที่ ๕๐ ไร่ มีมะม่วง ๓ ต้น ที่เหลือเป็นหญ้ารก สภาพอย่างนี้ไม่ควรออกโฉนดหรือ น.ส. ๓ ให้

เกี่ยวกับเรื่องการทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ นอกจากท่านอาจารย์ศิริ เกวลินสฤษดิ์ ได้อธิบายและยกตัวอย่างไว้แล้วท่านสุวัฒน์ กำลังหาญ ได้เขียนในคำอธิบายระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ให้หลักเกณฑ์การพิจารณาในกรณีดังกล่าวไว้ ๒ ระดับ คือ ในระดับของพนักงานเจ้าหน้าที่ กับในระดับที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ โดยในระดับของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้พิจารณาว่า ที่ดินนั้นได้มีการทำประโยชน์ในลักษณะที่วิญญูชนทั่วไปพึงเข้าใจได้ว่า ได้มีการทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่นตลอดจนกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ถ้าหากเป็นการพิจารณาการขอออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. ๓ ของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ขอออกเกินกว่าเกินกว่า ๕๐ ไร่ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และ (๓) การพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องพิจารณาในลักษณะที่เข้มข้นมากกว่า มิใช่แบบหลวม ๆ เหมือนกับกรณีที่ขอออกไม่เกิน ๕๐ ไร่ ของพนักงานเจ้าหน้าที่

สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาการครอบครองทำประโยชน์ปัจจุบันมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๗๔/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๘๙/๒๕๕๘ ระหว่าง นายปรีชานนท์ จันทร์ไพศรี ผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี ที่ ๑ จังหวัดลพบุรี ที่ ๒ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้อย่างน่าสนใจกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ว่า “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๖ กำหนดให้นำข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) มาใช้กับการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และ ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอนุโลม ซึ่งข้อ ๑๐ กำหนดว่า เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้ ....(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ดังนั้น จึงสามารถนำหลักเกณฑ์การพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวงดังกล่าวมาใช้กับ “การพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ **และตามกฎกระทรวงดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดว่าการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต้องทำเต็มทั้งแปลง** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามแบบ ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๓ และ ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๐๓ มีการแจ้งสภาพที่ดินที่ครอบครองว่าเป็นที่ไร่ ด้านทิศตะวันออกของที่ดินทั้งสองแปลงจดเขาพระงาม ซึ่งสภาพที่ดิน

โดยทั่วไปในท้องถิ่นเป็นที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม การปรากฏในภาพถ่ายทางอากาศว่าที่ดินที่ดินพิพาทบางส่วนมีภาพเป็นพุ่มไม้ หรือทุ่งหญ้าก็เป็นสภาพของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้เชิงเขา บางส่วนอาจไม่สามารถใช้ทำไร่ได้ ในขณะนั้น หรือบางปีอาจปล่อยทิ้งร้างไว้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ครอบครองได้ละทิ้ง หรือสละสิทธิไม่ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว หรืออาจใช้พื้นที่ดังกล่าวทำประโยชน์อื่นได้ อีกทั้งภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทเท่านั้น ความแม่นยำในการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ต้องมีการสำรวจพื้นที่จริง รวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องด้วย ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงต้องอาศัยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย เมื่อพิจารณาตามผลการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่าย ประกอบกับพยานหลักฐานตลอดจนพยานบุคคลที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างต่อ กบร. จังหวัดลพบุรี ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๓ และในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งคณะอนุกรรมการมีมติเห็นชอบตามพยานหลักฐานและพยานบุคคลของผู้ฟ้องคดี และเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๐๓ จำนวนร้อยละ ๗๔ ของพื้นที่ และได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๓ จำนวนร้อยละ ๕๕ ของพื้นที่ มาก่อนการประกาศหวงห้ามตามพระราชกฤษีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๗๙ จนมีการออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่ดินพิพาททั้ง ๒ แปลง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว จำนวน ๔ แปลง ข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นที่ยุติว่า “ที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๓ และ ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๐๓ ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ก่อนการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้าม อำเภอลพบุรี อำเภอบ้านเซ่าฯ จังหวัดลพบุรี พ.ศ. ๒๔๗๙ เพื่อใช้ในราชการทหาร และที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ตามข้อ ๑๐ ประกอบข้อ ๑๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีมาขอออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๓ และตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๐๓ เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดที่ดินทั้ง ๒ แปลง ปรากฏตามรายงานการรังวัด (ออกโฉนดที่ดิน) ฉบับลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๐ ได้รายงานการรังวัดที่ดินส่วนที่เหลือตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๓ เมื่อวันที่ ๒๘ – ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๐ ได้เนื้อที่ ๒๙ ไร่ ๓ งาน ๖๐ ตารางวา และได้ทำการรังวัดที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๐๓ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๐ ได้เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๒ งาน ๗๐ ตารางวา ซึ่งรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิมทั้ง ๒ แปลง ในการรังวัดที่ดินทั้ง ๒ แปลง ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตครบทุกด้าน โดยมีผู้ปกครองท้องที่ร่วมพิสูจน์สอบสวนด้วยและเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ไร่เต็มทั้งแปลง ไม่เป็นที่หลวงหวงห้าม หรือทางราชการสงวนหวงห้ามไว้หรือที่สาธารณประโยชน์ ทั้งยังเป็นที่ดินแปลงเดียวกันกับผู้ขอมีหลักฐาน ส.ค. ๑ และเป็นที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย และไม่มีผู้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ซึ่งตามมาตรา ๕๙ ตรี ประกอบข้อ ๘ แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒)ฯ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินไว้ว่า หากเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ เมื่อได้วินิจฉัย

แล้วว่า ที่ดินพิพาททั้ง ๒ แปลง ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนกิจการที่ได้ทำประโยชน์ตามข้อ ๑๐ ประกอบข้อ ๑๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ แล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี จึงต้องออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีตามจำนวนเนื้อที่ที่รังวัด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติแล้วว่า ที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๓ และ ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๐๓ ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ก่อนการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ฯ พ.ศ. ๒๔๗๙ เพื่อใช้ในราชการทหารและที่ดินพิพาททั้ง ๒ แปลง ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์จามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ตามข้อ ๑๐ ประกอบข้อ ๑๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทตามแบบ ส.ค. ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่พิพาทตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้ได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อเจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี ทำการรังวัดที่ดินพิพาททั้ง ๒ แปลงดังกล่าวปรากฏว่า ที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๓ รังวัดได้เนื้อที่ ๒๙ ไร่ ๓ งาน ๖๐ ตารางวา ที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๐๓ รังวัดได้เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๒ งาน ๗๐ ตารางวา ที่ดินมีอาณาเขต ระยะของแนวเขตที่ดินและที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับ ส.ค. ๑ ที่ใช้เป็นหลักฐานในการรังวัด ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตครบทุกด้าน แลไม่มีผู้คัดค้าน อีกทั้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี ก็มิได้คัดค้านการรังวัดว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรีจึงออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเนื้อที่ที่รังวัดได้ตามมาตรา ๕๙ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ ๘ แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒)ฯ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี ไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนเนื้อที่ที่รังวัดได้ดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

พิพากษาให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรีออกโฉนดที่ดินในที่ดินส่วนที่เหลือภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด

**๔.๕ การสอบสวนผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกโฉนดที่ดิน**

การสอบสวนผู้ปกครองท้องที่มิได้มีการเขียนไว้ในตัวบทกฎหมายหรือกฎกระทรวงว่าก่อนออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องสอบสวนผู้ปกครองท้องที่ก่อน แต่การสอบสวนเป็นกรณีที่ปรากฏอยู่ในแบบการสอบสวนของ น.ส. ๑ ข และใบไต่สวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องสอบสวนตามแบบที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ได้กำหนดเอาไว้ซึ่งเจตนาที่ต้องการให้มีการสอบสวนผู้ปกครองท้องที่ เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. ให้ผู้ปกครองท้องที่ร่วมเป็นพยาน และตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสงวนหวงห้ามหรือไม่

๒. ตรวจสอบว่าเป็นที่ของผู้ขอออกโฉนด และได้ครอบครองทำประโยชน์จริงหรือไม่

๓. ในกรณีออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากที่ดินตามหลักฐาน น.ส.๓ ก. ไม่ต้องแจ้งให้ผู้ปกครองท้องที่ไปร่วมตรวจสอบแต่อย่างใด เว้นแต่ที่ดินแปลงนี้มีแนวเขตติดที่สาธารณะจึงจะให้ผู้ปกครองที่ไปร่วมตรวจสอบเพื่อระวังแนวเขตที่สาธารณะ

- การเปลี่ยนตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์” แล้ว มิใช่เป็นการออกโฉนดที่ดินครั้งแรกจึงไม่ต้องสอบสวนผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกโฉนดที่ดิน *(ตอบข้อหารือจังหวัดชลบุรี ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๙๙๒๐/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๐๕)*

- ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้นายอำเภอร่วมกับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นในเขตอำเภอ แต่ค่าป่วยการ “เจ้าพนักงานปกครองท้องที่” หมายถึงเฉพาะนายอำเภอ ไม่รวมถึงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ “ผู้ใหญ่บ้าน” ข้ามสายการบังคับบัญชาไม่ได้เพราะไม่มีการกฎหมายให้อำนาจไว้ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๔๔๑๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

# บทที่ ๕
# เงื่อนไขและข้อกำหนดในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการออกโฉนดที่ดินในปัจจุบันมีการออกอยู่ ๓ กรณี คือ ออกตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ตรี มาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแต่ละประเภทมีข้อกำหนดและเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

## ๕.๑ เงื่อนไขและข้อกำหนดตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรณีการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ ซึ่งออกให้กับบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) (๓) ซึ่งตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) กฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขไว้แต่อย่างใด แต่ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี” มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ฯลฯ” และในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรค ๔ ว่า “สำหรับบุคคลตาม (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกิน ๕๐ ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

และมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคห้า และวรรคหก บัญญัติว่า “ภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าว **“โอน”** ที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี”

เงื่อนไขประการแรกของบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) นั้นต้องเป็นบุคคลที่ครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินโดยไม่แจ้ง ส.ค. ๑ และบุคคลมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ซึ่งเป็นบุคคลประเภทที่ครอบครองภายหลังประมวลกฎหมายที่ดิน จะถูกจำกัดเนื้อที่ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกิน ๕๐ ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ตามเงื่อนไขของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ข้อ ๕ กำหนดกล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

๑) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือ อำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง

๒) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าที่ดินนั้นได้มีการทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่นตลอดจนกิจการที่ได้ทำประโยชน์หรือไม่ ได้กล่าวไว้บ้างแล้วพอสมควรในบทที่ผ่านมาว่ามีระดับการพิจารณา ๒ ระดับ กล่าวคือ ถ้าเป็นการขอออกโฉนดที่ดินไม่เกิน ๕๐ ไร่ อันเป็นระดับการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า “ที่ดินนั้นมีการทำประโยชน์เพียงใด สมควรแก่สภาพของท้องถิ่นนั้น หรือสมควรแก่สภาพของกิจการที่ทำประโยชน์หรือไม่ โดยระดับการพิจารณาในกรณีนี้ ท่านสุวัฒน์ กำลังหาญ ผู้ที่เข้าไปชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะที่มีการยกร่างระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ได้ยกตัวอย่างว่า ถ้าเป็นที่เกษตรกรรมใช้ทำนา ก็ต้องดูว่าเป็นนาเต็มทั้งแปลงหรือไม่ ถ้าไม่เต็มบางส่วนอาจไม่ได้บุกเบิกก่นสร้างเป็นนา แต่ได้คงสภาพป่าละเมาะไม้ไว้เพื่อใช้ทำฟืน หรือคงไว้เพื่อใช้ผูก วัว ควาย กรณีอย่างนี้แม้ไม่ได้ทำนาเต็มทั้งแปลงตามสภาพย่อมถือได้ว่าทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงแล้ว (พิจารณาแบบหลวม ๆ) แต่ถ้าเป็นการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินกว่า ๕๐ ไร่ขึ้นไป ซึ่งเป็นอำนาจการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ระดับการพิจารณาการทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องเป็นไปในลักษณะที่เหนือ หรือยิ่งกว่าการทำประโยชน์แบบธรรมดา (ลักษณะเข้มข้น) ทั้งนี้ เพราะที่ดินมีอยู่จำกัด ผู้ที่ทำกิน ๕๐ ไร่ จะต้องเป็นผู้ที่ขยัน มีความสามารถจะใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

หลักเกณฑ์ประการต่อมาบุคคลผู้นั้นจะต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนองหรืออำนวยการทำประโยชน์ด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต้องมีหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

การสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๖

| กรณีผู้ว่าฯ สั่งอนุมัติ เป็นกรณีการขอออกเกินกว่า ๕๐ ไร่ขึ้นไป มิใช่ ๕๐ ไร่ พอดี | กรณีผู้ว่าสั่งไม่อนุญาต |
|---|---|
| กรณีเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตาม ข้อ ๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนด/น.ส.๓ ได้ เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าฯ สั่งอนุมัติ กล่าวคือ ต้องด้วยหลักเกณฑ์ข้อ ๕ ในส่วนที่เกิน ๕๐ ไร่ เท่าไร ผู้ว่าฯ ก็สั่งให้ออกได้เท่านั้น เช่น ส่วนที่เกิน ๕๐ ไร่ ขออนุมัติมา ๒๐ ไร่ แต่ตรวจสอบแล้วต้องด้วยหลักเกณฑ์เพียง ๑๐ ไร่ ก็ต้องสั่งให้ออกในส่วนที่เกินได้เพียง ๑๐ ไร่ รวมของเดิมอีก ๕๐ ไร่ ออกโฉนดได้เพียง ๖๐ ไร่ | กรณีเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ตามข้อ ๕ ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ให้ผู้ว่าฯ สั่งไม่อนุมัติ กล่าวคือ ไม่อนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินในส่วนที่เกินกว่า ๕๐ ไร่ แต่จะออกได้เท่าไร ระเบียบฯ ข้อ ๖ กำหนดว่า “ให้ออกให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) แต่ต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่ การไม่อนุมัติ ไม่ใช่ไม่อนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินแต่เป็นการไม่อนุมัติ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งอนุมัติ |

เงื่อนไขประการต่อมาของบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรค (๓) คือ ภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน/หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ห้ามโอนไปยังบุคคลอื่น

คำว่า **“ห้ามโอน”** มีความหมายในทำนอง **“การจำหน่ายจ่ายโอน”** แต่ถ้าเป็นกรณีอื่นที่มิใช่การจำหน่าย เช่น จำนอง เช่า สิทธิเก็บกิน สามารถจดทะเบียนได้ แต่ขายฝากทำไม่ได้ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๓๑๒๔/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๙๘ เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๓๑๗๖/๒๕๙๘ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๔๙๘)

คำว่า **“ผู้อื่น”** มีความหมายในทำนองที่การโอนนั้น มิใช่เป็นการโอนกับตนเองซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๔๙/๒๕๔๒ “สัญญาแบ่งมรดกที่ดินพิพาท ระหว่างโจทก์กับจำเลยทำกันก่อนออกโฉนดที่ดิน ต่อมาจำเลยนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในนามจำเลยคนเดียว และที่ดินนั้นอยู่ในบังคับห้ามโอน ๑๐ ปี โจทก์จึงฟ้องศาลให้จำเลยแบ่งแยกที่ดินและโอนให้กับโจทก์ ศาลวินิจฉัยว่าการแบ่งแยกที่ดินที่ยังอยู่ในบังคับห้ามโอนเฉพาะส่วนของโจทก์แล้วโอนให้กับโจทก์ ไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างใด เพราะการโอนในกรณีนี้ไม่ใช่ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโอนให้กับบุคคลอื่น แต่เป็นการโอนให้แก่เจ้าของที่ดินที่แท้จริง จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคห้า แต่อย่างใด” หรือกรณีการโอนที่ดินคืนให้กับตัวการ แม้ว่าที่ดินที่อยู่ในบังคับห้ามโอนตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคห้า หรือมาตรา ๓๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ตาม ก็สามารถโอนให้กับตัวการได้ เพราะการโอนในกรณีนี้ มิใช่เป็นการโอนให้กับผู้อื่น

กรณีจำเป็นอย่างอื่นต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีขอออกเกินกว่า ๕๐ ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชจังหวัด ขอให้ขออนุมัติไปพร้อมกัน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๕๑๐๑ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๓๔)

การโอนให้กับทบวงการเมือง เดิมตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๐๕/๒๕๑๘ ถือว่าเป็นการโอนให้กับผู้อื่น กรมที่ดินจึงได้มีการแก้ไขกฎหมาย ต่อมากรมที่ดินได้ซ้อมความเข้าใจตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๒/๑/ว ๘๗๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๒๐ ว่า การจดทะเบียน “โอนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ระหว่างห้ามโอน ๑๐ ปี) โดยไม่ลงชื่อ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้รับโอน “ไม่ถือว่าเป็นการโอนตามมาตรา ๓๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โอนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

**ข้อยกเว้นห้ามโอน**

**๑) ตกทอดทางมรดก** กรณีทายาทโดยธรรมนั้นสามารถดำเนินการได้ แต่ถ้าเป็นทายาทตามพินัยกรรมและบุคคลผู้นั้นมิใช่อยู่ในฐานะทายาทโดยธรรมด้วยอาจมีปัญหาว่ากรณีอย่างนี้จะสามารถจดทะเบียนให้ได้หรือไม่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดินเคยวินิจฉัยข้อกำหนดห้ามโอนในมาตรา ๓๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ว่า หากประมวลกฎหมายที่ดินประสงค์จะให้คำว่า ตกทอดทางมรดก ตามมาตรา ๓๑ หมายความเฉพาะที่เป็นทายาทโดยธรรมเท่านั้น ก็ควรที่จะบัญญัติไว้ให้ชัดเจนอย่างมาตรา ๙๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น คำว่า ตกทอดทางมรดก ตามมาตรา ๓๑ จึงหมายความรวมถึง ทายาทตามพินัยกรรมด้วย เป็นการพิจารณาในมุมมองของตัวบทในประมวลกฎหมายที่ดินและในแง่

ของการปฏิบัติงาน มิได้ลงลึกอย่างเช่นในคำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๒๕/๒๕๓๘ ซึ่งวินิจฉัยกรณีการทำพินัยกรรมยกให้ที่ดินแก่กันในระหว่างที่ที่ดินนั้นยังอยู่ในระหว่าง มีข้อกำหนดห้ามโอนว่า “เจตนาที่แท้จริงของคู่กรณีคือซื้อขายแต่ไปทำพินัยกรรม พินัยกรรมที่ทำขึ้น จึงเป็นนิติกรรมอำพรางด้วยการสมรู้กับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง การบังคับต้องบังคับตามนิติกรรมที่ถูกอำพราง คือ นิติกรรมขาย แต่การทำนิติกรรมขาย ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อไม่ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียน จึงเป็นโมฆะ คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิม” ดังนั้น ในการปฏิบัติงานหากมีการนำที่ดินที่ยังอยู่ระหว่างข้อกำหนดห้ามโอนมาจดทะเบียนตามพินัยกรรม แม้ว่าบุคคลผู้เป็นทายาทตามพินัยกรรมจะมิใช่บุคคลอันเป็นทายาทโดยธรรมของเจ้ามรดกก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องจดทะเบียนให้ แต่พินัยกรรมที่นำมาแสดงนั้นจะเป็นพินัยกรรมที่เป็นโมฆะหรือไม่เป็นเรื่องของทายาทของเจ้ามรดกจะไปว่ากล่าวกันต่อไป

**๒) โอนให้แก่ทบวงการเมือง**

ทบวงการเมือง คือ ราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือเทียบเท่ากรม เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ.

**๓) โอนให้แก่องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล** องค์การของรัฐ หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งไม่ได้เป็นทบวงการเมือง เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การเหมืองแร่ องค์การสะพานปลา องค์การสวนยางพารา

**๔) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ** เช่น การไฟฟ้า การประปา การเคหะแห่งชาติ

**๕) โอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้และได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์** สหกรณ์ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ แต่เป็นธุรกิจของเอกชนที่รัฐให้การสนับสนุน เช่น สหกรณ์ประมง สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร

**การนับระยะเวลาห้ามโอน**

ระยะเวลาห้ามโอนเป็น**ระยะเวลาตามกฎหมาย** ที่ **“ห้ามตัวบุคคลผู้เจ้าเป็นของ” และ “ห้ามที่ตัวทรัพย์ด้วย”** มิใช่เปลี่ยนชื่อผู้ถือครองแล้วระยะเวลาจะสิ้นสุดลง ระยะเวลาดังกล่าวก็มีผลต่อไป เช่น โฉนดที่ดินอยู่ในบังคับห้ามโอน ๑๐ ปี เมื่อเจ้ามรดกได้เสียชีวิตไป หรือกรณีการโอนให้กับทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือโอนให้กับสหกรณ์ เมื่อองค์กรดังกล่าวเหล่านี้รับโอนมาแล้วก็ไม่สามารถโอนต่อไปได้ ซึ่งเรื่องนี้ สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดินเคยวินิจฉัยและให้ความเห็นโดยเทียบเคียงจากคำพิพากษาฎีกาที่ **๑๐๐๕/๒๕๑๘** ที่วินิจฉัยว่า คำว่า **“ผู้อื่น”** ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ หมายความรวมถึง กระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น เมื่อนำมาพิจารณาเทียบเคียงกับมาตรา ๓๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ที่ดินที่ยังอยู่ระหว่างห้ามโอนแม้ว่าจะตกมาเป็นของทบวงการเมือง หรือองค์กรที่สามารถรับโอนได้ตามข้อยกเว้นก็ตาม ก็ไม่สามารถโอน

ต่อไปได้ และโดยเฉพาะกรณีโอนให้กับสหกรณ์ กรมที่ดินได้มีหนังสือตอบข้อหารือ ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๙๙๔๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ว่า **"เมื่อรับโอนมาแล้วไม่สามารถโอนต่อไปได้"** แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าเมื่อโอนให้กับทบวงการเมือง หรือองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นแล้ว จะโอนต่อไปไม่ได้ทุกกรณี ทั้งนี้ แล้วแต่ว่าองค์กรนั้นมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษว่า ให้สามารถโอนต่อไปได้หรือไม่ หากมีกฎหมายบัญญัติให้โอนต่อไปได้ องค์กรเหล่านั้นก็สามารถจำหน่ายต่อไปได้ เช่น กรณีโอนให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับโอนมาแล้วสามารถจำหน่ายต่อไปได้ตาม มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

กรณีการห้ามโอนนอกจากจะปรากฏในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคห้า แล้วยังปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

มาตรา ๓๑ "โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกสืบเนื่องมาจากใบจองตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓ ห้ามมิให้ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่บุคคลอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

๑) ถ้าเป็นกรณีที่ได้ออกใบจอง **ในหรือหลัง**วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ห้ามโอนภายในกำหนด ๑๐ ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

๒) ถ้าเป็นกรณีที่ได้ออกใบจอง**ก่อน**วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ เนื่องจากการจัดที่ดินห้ามโอนภายในกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณี การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์"

โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกสืบเนื่องใบจอง ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ห้ามโอน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ถ้าออกสืบเนื่องมาจาก น.ส. ๓ หรือ น.ส. ๓ ก. ระยะเวลาการห้ามโอนก็นับต่อเนื่องมา โดยการจดแจ้งในโฉนดที่ดินแปลงนั้นว่า "โฉนดที่ดินแปลงนี้ออกโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันสืบเนื่องมาจากใบจองซึ่งต้องอยู่ในบังคับห้ามโอนตามความในมาตรา ๓๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นับแต่วันที่..... เดือน.....พ.ศ..... (ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๗๒๑๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๐ และมีการกำชับการจดแจ้งห้ามโอนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๕/ว ๑๕๓๕๕ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒) โดยเจ้าพนักงานผู้ลงลายมือชื่อในรายการจดแจ้งห้ามโอน คือ เจ้าพนักงานผู้แจกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี

แต่ถ้าออกก่อนวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ห้ามโอน ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เฉพาะใบจองออกโดยการรัฐให้การช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภค (การจัดที่ดินแผ่นใหญ่)

มีคนเคยตั้งคำถามว่าจะรู้ได้อย่างไรว่า ใบจองที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินนำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นใบจองที่มาออกจากการจัดที่ดินผืนใหญ่ตามมาตรา ๓๐ หรือออกมาจากมาตรา ๓๓ มีข้อสังเกตและเปรียบเทียบดังนี้

| **การจัดที่ดินผืนใหญ่ (มาตรา ๒๗)** | **การจัดที่ดินผืนเล็ก (มาตรา ๓๓)** |
|---|---|
| ๑. ผู้จัด คือ อธิบดีกรมที่ดิน<br>๒. เมื่อบุคคลได้รับการจัดที่ดินแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่<br>จะออกใบจองให้เป็นหลักฐาน โดยมีขั้นตอน<br>๒.๑ เจ้าหน้าที่การจัดตามมาตรา ๒๗ ประกาศเขตและที่ตั้งที่ดินที่จะจัด และวิธีการรับสมัครให้ประชาชนทราบตามแบบ จ.ด. ๑ **(ประกาศ)**<br>๒.๒ ประกาศรับสมัคร **(รับสมัคร)**<br>๒.๓ ผู้สมัครยื่นคำร้องตามแบบ จ.ด. ๒ **(ยื่นใบสมัคร)**<br>๒.๔ ครบกำหนดแล้วตั้งคณะกรรมการขึ้นมาซึ่งอย่างน้อย ๓ คน ขึ้นมาคัดเลือก **(คัดเลือก)**<br>๒.๕ เมื่อจัดให้บุคคลใดได้ที่ดินแปลงได้แล้วให้<br>“พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ นายอำเภอท้องที่ที่ยังไม่ยกเลิกอำนาจ แต่ถ้าเป็นกรณียกเลิกอำนาจของนายอำเภอแล้ว อำนาจในการออกใบจองเป็นของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาไม่รวม เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก (ที่ มท ๐๗๒๓/ว ๑๘๘๕๘ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔)<br>การจัดที่ดินผืนใหญ่ มี ๒ ลักษณะ คือ รัฐให้การช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภค หรือ**อื่นๆ** เช่น จัดให้ถนน ไฟฟ้า ประปา ปัจจุบันการจัดที่ดินผืนใหญ่เป็นการจัดเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐ เช่น<br>- โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ<br>- โครงการทับทิมสยาม<br>- โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงเฉพาะพื้นที่<br>- โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน | - ท้องที่ที่ยกเลิกอำนาจหน้าที่นายอำเภอแล้ว เจ้าหน้าที่ในการจัดคือบุคคลใด กรณีนี้กรมที่ดินได้ตอบข้อหารือจังหวัดตราด ที่ มท ๐๖๐๙/๑๙๙๓๘ ลงวันที่ ๒๙ ก.ค.๓๗ ว่ายังเป็นนายอำเภอ เพราะการยกเลิกอำนาจนายอำเภอมิได้ยกเลิก “เจ้าหน้าที่ในการจัดที่ดิน”<br>ขั้นตอนจัดที่ดินแปลงเล็ก มีอยู่ ๖ ขั้นตอน<br>๑.) **การสำรวจ** ให้อำเภอสำรวจที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย<br>๒.) การ**คัดเลือกที่ดิน** โดยนำที่ดิน ตาม ๑) เสนอคณะกรรมการคัดเลือกประจำจังหวัดพิจารณาอนุมัติ จากนั้น นายอำเภอ**ประกาศ**รับคำขอจับจอง (จ.ด. ๑) และยื่นตามแบบ จ.ด. ๒<br>๓) ประกาศรับสมัครครบแล้ว นายอำเภอตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติ<br>๔) เมื่อคัดเลือกแล้ว ให้นายอำเภอสั่งให้เจ้าหน้าที่ออกไปทำการ **“รังวัด”** ชันสูตรที่ดินแปลงของผู้ยื่นคำขอ<br>๕) ให้นายอำเภอประกาศ หาผู้คัดค้าน<br>๖) ประกาศครบกำหนดแล้วให้ นอภ.ออกใบจอง<br>ข้อ ๑-๔ เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ ส่วนข้อ ๕-๖ เป็นหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัด<br>(ที่ มท ๐๗๒๓/ว ๐๓๕๒๙ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔) |

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินปัจจุบันไม่ว่าใบจองจะออกมาจากการจัดที่ดินผืนใหญ่ หรือจากการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย สามารถนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ทั้งสิ้น แต่ผู้นำเดินที่มีชื่อไม่ตรงตามหลักฐานใบจอง ต้องดำเนินการตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๕/ว๐๐๖๐๘ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๓๓ และดำเนินการว่าด้วยเรื่องการจำหน่ายใบจอง และคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๒๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๕ (มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด)

เงื่อนไขและข้อกำหนดห้ามโอนอีกกรณีหนึ่งแม้จะมิได้มีการจดแจ้งให้ปรากฏในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ประมวลกฎหมายที่ดิน การโอนที่ดินก็ต้องคำนึงกฎหมาย คือ การโอนที่ดินของวัด หรือที่ธรณีสงฆ์ เช่น ที่วัดอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ที่จะเวนคืนที่ดิน จึงได้มีการเจรจาตกลงซื้อขายที่ดินตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยวัดได้รับเงินค่าผาติกรรมและมหาเถรสมาคมให้ความเห็นชอบแล้ว ปัญหาว่าการจดทะเบียนตามมาตรา ๑๑ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๓๐ ที่เจ้าหน้าที่เวนคืนที่ดินแจ้งให้สำนักงานที่ดินดำเนินการจะทำได้หรือไม่ กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๒๓/๒๕๔๗ เรื่อง การจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์วัดเทพลีลาซึ่งอยู่ในเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ว่า จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่**ส่วนราชการ** เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับเงินค่าผาติกรรมจากส่วนราชการนั้นแล้วให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางในกรณีอื่น ๆ ตามวรรคหนึ่ง แห่งมาตราดังกล่าวให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ดังนั้น การจดทะเบียนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่ดินจึงเป็นการจดทะเบียนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มีข้อสังเกตว่า ที่ดินที่อยู่ในระหว่างห้ามโอนนั้น หากเป็นที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ หรือ น.ส. ๓ ก. จะถูกแย่งการครอบครองได้หรือไม่ หรือถ้าเป็นโฉนดที่ดินจะถูกครอบครองปรปักษ์ได้หรือไม่

ที่ดินที่อยู่ในระหว่างห้ามโอนนั้น กฎหมายยังถือว่าที่ดินนั้น “เป็นที่ดินของรัฐ รัฐยังไม่ได้มอบสิทธิครอบครองให้ จนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาห้ามโอน ผู้ได้ที่ดินมีสิทธิเพียงเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้นจึงไม่อาจสละหรือโอนสิทธิการครอบครองให้แก่ผู้อื่นได้” ดังนั้น ในระหว่างห้ามโอนจึงไม่อาจแย่งการครอบครอบหรือครอบครองปรปักษ์ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๓๐๗/๒๕๔๓ “ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินของทางราชการที่จัดให้กับราษฎรทำกิน จึงปกป้องให้ราษฎรมีที่ดินทำกินเป็นเวลาอย่างน้อย ๑๐ ปี ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวทางราชการได้ควบคุมที่ดินนั้นอยู่ ไม่ปล่อยให้เป็นสิทธิเด็ดขาดแก่ผู้ครอบครองจนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาที่มีข้อกำหนดห้ามโอน ดังนั้น จึงไม่อาจสละหรือส่งมอบการครอบครองได้” และไม่ว่าจะเป็นการสัญญาจะซื้อจะขายโดยมีเงื่อนไขว่าจะไปโอนกันเมื่อพ้นกำหนดห้ามโอนสัญญาจะซื้อจะขายกันนั้นก็เป็นโมฆะ และในระหว่างห้ามโอน แม้จะเข้าครอบครองโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของจะนับระยะเวลาในช่วงนี้มารวมเป็นระยะเวลาการครอบครองปรปักษ์ไม่ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๑๙/๒๕๓๗)

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๔๒/๒๕๔๒**

แม้การซื้อขายที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่พิพาทซึ่งมีข้อกำหนดห้ามโอนตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ถ้าหากผู้ซื้อที่ดินได้ครอบครองที่ดินตลอดมาจนล่วงเลยระยะเวลาห้ามโอนแล้วและได้มีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมา ถือว่าเป็นการยึดถือที่ดินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ผู้นั้นย่อมได้ซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

**๕.๒ เงื่อนไขและข้อกำหนดตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**

ในเรื่องการจำกัดเนื้อที่ ไม่มีเงื่อนไขและข้อกำหนดไว้แต่อย่างใด เว้นแต่เป็นกรณีการออกสืบเนื่องจาก น.ส.๓ ก. ที่ยังอยู่ในระยะเวลาห้ามโอน โฉนดที่ดินที่เปลี่ยนมาก็ยังอยู่ในบังคับห้ามโอนต่อไป ส่วนข้อกำหนดอย่างอื่นนั้นมีแต่เฉพาะเรื่องให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการ **"รังวัด"** เมื่อถึงวันกำหนดเริ่มดำเนินการในการออกโฉนดที่ดิน เว้นแต่กรณีจำเป็น**เจ้าพนักงานที่ดิน** จะอนุญาตเป็นการเฉพาะรายก็ได้ ทั้งนี้ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ดังนี้

๑) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พระราชบัญญัติเวนคืน พ.ศ. ๒๕๓๐)

๒) เมื่อเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะแบ่งแยกเพื่อโอนให้

๒.๑ แก่ทบวงการเมือง

๒.๒ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

๒.๓ องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล

๒.๔ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของโดยการขาย แลกเปลี่ยน หรือให้

๒.๕ เมื่อเป็นที่ดินที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้แบ่งแยก

๒.๖ เมื่อเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้พิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่ "เจ้าพนักงานที่ดิน" ว่ามีความจำเป็นและเร่งด่วนที่ต้องแบ่งแยกและหากรอไว้จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือผู้รับโอน

เจ้าพนักงานที่ดินในที่นี้ ก็คือ ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สาขา ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มิใช่เจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๕/ว ๑๖๕๖๙ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๓๓) ที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าเป็นการจำเป็นตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ และหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเข้าเงื่อนไข และได้ดำเนินการแบ่งแยก และจดทะเบียนแบ่งแยกแล้ว จะต้องยกรายการดังกล่าวมาจดแจ้ง (มาตรา ๕๙ จัตวา) และแก้ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินด้วย (ตอบข้อหารือจังหวัดเชียงรายตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/๕๙๑๔ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๓๓)

**๕.๓ เงื่อนไขและข้อกำหนดตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**

กรณีขอออกโฉนดที่ดินเกินกว่า ๕๐ ไร่ ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการขอออกโฉนดที่ดินเกินกว่า ๕๐ ไร่ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และ (๓) ที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับการขอออกโฉนดที่ดินนอกจากจะถูกจำกัดเนื้อที่แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้เมื่อมีความจำเป็นโดยเข้าเงื่อนไขอย่างใด อย่างหนึ่งตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๗ กำหนดไว้ดังนี้

๑) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

๒) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่

- ทบวงการเมือง
- องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล
- รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

๓) มีความ “จำเป็น” อย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (สำหรับในเขตกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๙๖/๒๕๔๙ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔, ๕๐ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘)

ก่อนที่จะพิจารณาเงื่อนไขนั้น บุคคลที่จะขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและจะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งเดิมการพิจารณาว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ ได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการ ฉบับที่ ๒ ข้อ ๔ (๑) กำหนดไว้ว่าต้องมีหลักฐานที่แสดงว่าได้มีการปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน ปลูกไม้ยืนต้นหรือได้ทำนา ทำไร่ แต่ปัจจุบันไม่มีการกำหนดไว้จึงต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานต่างๆ เป็นรายไป สำหรับเงื่อนไขการขอออกในกรณีมีความเป็นอย่างอื่นตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๗ นี้ อาจารย์ศิริ เกวลินสฤษดิ์ ได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น มีความจำเป็นทางด้านครอบครัว หรือทางเศรษฐกิจ

เมื่อการขอออกโฉนดที่ดินเข้าเงื่อนไขและข้อกำหนดแล้ว ประการต่อมาจะต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นราย ๆ ไป (มิใช่รายแปลง) โดยก่อนที่จะเสนอเรื่องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะต้องดำเนินการประกาศแจกโฉนดที่ดิน หากประกาศแล้วมีผู้คัดค้าน จะต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบให้เสร็จเรียบร้อยเสียก่อนแล้ว จึงเสนอขออนุมัติต่อผู้ว่าฯ และในกรณีที่ต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด มีทั้งกรณีการขอออกเกิน ๕๐ ไร่ และขอออกในกรณีจำเป็น ให้ขออนุมัติไปพร้อมกัน

- ที่ดิน ๒ แปลง มีอาณาเขตติดต่อกัน แต่ผู้ขอได้มาซึ่งที่ดินแต่ละแปลงต่างกัน แม้ที่ดิน ๒ แปลงรวมกันแล้วเกินกว่า ๕๐ ไร่ ก็ไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีขอออกเกินกว่า ๕๐ ไร่ (ตอบข้อหารือจังหวัดเชียงใหม่ ที่ มท ๐๗๒๙.๔/๒๐๗๗ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๕)

- กรณีตามจำเป็นตาม (๑), (๒) สามารถยื่นออกโฉนดที่ดินได้โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าจำเป็นตาม (๑), (๒) “บางส่วน” จะออกทั้งแปลงจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตาม (๓) ด้วย เจ้าพนักงานที่ดินจึงจะออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายให้ได้

**ข้อสังเกต** กรณีการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้กับผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน เหตุใดจึงออก “ในชื่อของเจ้าของที่ดิน” ซึ่งเราเข้าใจกันว่าเมื่อมีพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินจึงตกเป็นของหน่วยงานนั้นแล้ว จะนำมาออกโฉนดที่ดินได้อย่างไร นั้น ในประเด็นนี้ความเห็นรวบรวมเห็นว่า ที่ดินของผู้ขอเป็นที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ๑๓๐๔ (๑) พระราชบัญญัติเวนคืนไม่มีผลบังคับเอาที่ดินของรัฐ ผู้ครอบครองที่ดินยังคงเป็นเจ้าของอยู่ จึงสามารถออกโฉนดที่ดินให้กับเจ้าของได้ (เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๒๖)

**๕.๔ เงื่อนไขและข้อกำหนดการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ตรี**

มาตรา ๕๙ ตรี บัญญัติว่า “ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่า เนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่ แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่าจำนวนเนื้อที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

หลักในเบื้องต้น การออกโฉนดที่ดินหรือหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ออกได้ **เท่ากับจำนวนเนื้อที่ที่ทำประโยชน์แล้ว** ทั้งนี้ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๘, ๙, ๑๐ ดังนี้

ข้อ ๘ ถ้า - อาณาเขตถูกต้องตาม ส.ค. ๑<br>- ระยะของแนวเขต ถูกต้องตรงกับ ส.ค.๑ } และเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน

แล้วให้ออกได้เท่าที่ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินที่คำนวณได้

ก่อนที่กล่าวไปถึงในรายละเอียดควรที่จะทราบเหตุผลของมาตรา ๕๙ ตรี ก่อนว่า เหตุใดจึงต้องมีกฎเกณฑ์ออกมาควบคุมอีก ทั้ง ๆ ที่บุคคลที่ครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับกฎหมายได้บัญญัติรับรองคุ้มครองบุคคลดังกล่าวตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และคุ้มครองตลอดจนถึงผู้รับโอนด้วย”

ท่านสุวัฒน์ กำลังหาญ ได้อธิบายเกี่ยวกับมาตรา ๕๙ ตรี ไว้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้กำหนดขึ้นมาเพื่อมุ่งประสงค์คุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง “ทุกฝ่าย” แต่อาจเกิดข้อสงสัยต่อไปอีกว่าคุ้มครองประโยชน์ผู้เกี่ยวข้องอย่างไร

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าการแจ้งการครอบครองมิได้มีการรังวัดเพื่อทราบระยะ กว้าง ยาว เนื้อที่ก็คาดคะเน บางรายแจ้งเนื้อที่เกินกว่าความเป็นจริง บางรายแจ้งน้อยเพราะกลัวจะเสียภาษี บางรายแจ้งการครอบครองรวมเขตที่ดินของผู้อื่นเข้าไปด้วย แต่เมื่อมาแจ้งการครอบครองแล้ว กฎหมายยอมรับหลักการในเบื้องต้นว่า ผู้แจ้งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและมีสิทธิที่จะได้รับโฉนดที่ดินแต่ **“ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามความเป็น “จริง” ที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่จริง”** ดังนั้น จึงคุ้มครอง

**๑. คุ้มครองตัวผู้แจ้งการครอบครอง** แม้ว่าจะแจ้งไว้น้อย ก็อาจได้รับที่ดินมากขึ้นกว่า ส.ค. ๑ ก็ได้

**๒. คุ้มครองที่ดินข้างเคียง** ที่การออกโฉนดที่ดินจะต้องไม่รวมที่ดินของบุคคลผู้อื่นด้วย และ

**๓. คุ้มครองประโยชน์ของรัฐ** ที่ไม่ให้มีการฉวยโอกาสนำเอาที่ดินของรัฐไปออกเกินกว่าที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่จริง

สำหรับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๘ วรรคแรก ถ้าอาณาเขต ระยะของแนวเขต และที่ดินข้างเคียงถูกต้องตรงกับหลักฐาน ส.ค.๑ และเชื่อได้ว่าเป็นแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างจาก ส.ค.๑ ให้ออกได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ทำประโยชน์แล้วแต่ต้องไม่เกินที่คำนวณได้ หมายความว่าถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่ครอบครองได้ทำประโยชน์แล้วเสร็จ น้อยกว่าที่คำนวณได้ ให้ออกได้เท่าที่ทำประโยชน์แล้วเสร็จ

หลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคสอง “ในกรณีที่ระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ “เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว” เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดิน (เจ้าของที่ดินได้รับแจ้งและเป็นที่แท้จริงด้วย) ข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตครบ”

วรรคสองนี้ ถ้าระยะจากการรังวัด แตกต่างกับระยะ ส.ค.๑ ให้ออกได้เท่าระยะที่รังวัดใหม่ เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงต้องลงชื่อรับรองแนวเขตถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการรุกล้ำ

คำว่า เจ้าของที่ดินข้างเคียง หมายถึง ผู้ครอบครองเนื่องด้วย

สำหรับการแจ้งผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามความในข้อ ๙ สามารถแบ่งออกได้ ๒ กรณี คือ

| **กรณีการออกโดยการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ (ประกาศเดินสำรวจ = แจ้งหมายแล้ว)** | **กรณีออกเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ จะต้องปฏิบัติตามข้อ ๙ โดยเคร่งครัด** |
|---|---|
| - ยกเว้นเฉพาะผู้ที่ไม่มีหน้าที่ต้องนำเดินสำรวจเท่านั้นจึงจะต้องออกหมายแจ้งข้างเคียง<br>ฉะนั้น ถ้าข้างเคียงเป็นผู้ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องออกหมายหากไม่มาระวังชี้แนวเขตก็คงดำเนินการต่อไป โดยบันทึกเจ้าของและผู้ปกครองท้องที่ไว้ว่า ไม่ได้นำรังวัดรุกล้ำแนวเขตของผู้นั้น แต่ถ้าต้องออกหมายต้องปฏิบัติตามข้อ ๙ โดยเคร่งครัด | - ส่งหมายไปตามที่อยู่ที่เคยติดต่อ หรือที่อยู่ที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงแจ้งไว้ ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และจะออกโฉนดได้หรือไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขดังนี้<br>๑. ได้รับการติดต่อแล้วมาระวังแนวเขตแต่ไม่ลงชื่อหรือไม่มาตามวัน เวลาที่นัดหมาย มีผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินได้เท่าจำนวนเนื้อที่ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขตเมื่อพ้น ๓๐ วัน นับแต่วันที่ทำการรังวัด<br>๒. แต่ถ้าไม่อาจติดต่อผู้มีสิทธิข้างเคียงได้ ให้ปิดประกาศหนังสือแจ้งที่สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่ บ้าน และบริเวณที่ดิน ถ้าอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิดที่เทศบาลด้วยอีก ๑ ฉบับ และเมื่อพ้น ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศ (ฉบับสุดท้าย) แล้วก็ให้ออกได้ “เท่าที่ ได้ทำประโยชน์แล้ว” |

ระเบียบข้อ ๙ ออกมาเพื่อเป็นการปิดปาก หรือถือว่าเป็นการรับรองแนวเขตโดยผลของกฎหมาย

คำว่า **ไม่อาจติดต่อผู้มีสิทธิได้** เช่น ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่เคยแจ้งที่อยู่ไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือส่งไปตามที่อยู่ที่แจ้งไว้ จดหมายตีกลับหมายเหตุว่าไม่มีผู้รับตามจ่าหน้า

สำหรับเงื่อนไขและข้อกำหนดที่สำคัญอีกประการกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกสืบเนื่องจาก ส.ค.๑ ตามมาตรา ๕๙ ตรี คือ ส.ค.๑ แปลงนั้นมีด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านจดที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่า และระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ซึ่งในระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๑๐ กำหนดว่าให้ยึดถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลักในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ปัญหา “จดป่า” หมายถึงป่าประเภทใด และจดที่รกร้างว่างเปล่าอย่างไร และคำว่า ให้ยึดถือ **“ระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลัก”** นั้น หมายความว่า ระยะต้องเท่ากับ ส.ค.๑ หรือคลาดเคลื่อนได้บ้างหรือไม่นั้น ท่านสุวัฒน์ กำลังหาญ ได้อธิบายไว้ในคำอธิบายระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) ว่า วัตถุประสงค์ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) ข้อ ๑๐ ออกมาเพื่อป้องกันการฉวยโอกาสการบุกรุกป่า หรือที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งยังถือว่าเป็นที่ดินของรัฐอยู่ ฉะนั้น หากข้างเคียง ส.ค.๑ แจ้งว่าจดป่า ไม่ว่าจะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. ๒๕๐๗ ป่าไม้ถาวร หรือจดคำว่าป่า ที่มิใช่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าไม้ถาวร ก็ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบข้อนี้โดยเคร่งครัด สอดคล้องกับคำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินของท่านอาจารย์ศิริ เกวลินสฤษดิ์ อธิบายคำว่า “ป่า” หมายถึง ป่าตามความเข้าใจของชาวบ้าน คือ บริเวณที่มีพืชพรรณไม้ขึ้นทั่วไป โดยไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ อาจเป็นป่าละเมาะ ป่าทึบหรือป่าหย่อมก็ได้ และคำว่า “ป่า” นี้ หมายความรวมถึง เขตป่าไม้ถาวร ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และป่าอื่น ๆ ตามกฎหมายป่าไม้ด้วย”

สำหรับคำว่า **ที่รกร้างว่างเปล่า** คือ ที่ดินที่ไม่มีผู้ครอบครองขณะที่แจ้งหรือที่ดินนั้นกฎหมายถือว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เช่น ที่ภูเขาตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๕๑๔๒/๒๕๓๑ ได้วินิจฉัยว่า ภูเขาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๑) และคำว่า “ให้ยึดถือระยะที่เป็นหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลัก” ระยะที่รังวัดได้จะต้องมีระยะเท่ากับระยะของ ส.ค.๑ ตามจำนวนที่ระบุเป็นเส้น วา หรือศอกด้วยหรือไม่

หลักข้อนี้ท่านสุวัฒน์ กำลังหาญ ได้อธิบายไว้ว่า การแจ้งระยะของ ส.ค. ๑ เป็นระยะโดยประมาณ เท่านั้น ฉะนั้น การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงต้องใช้ระยะโดย**ประมาณ**ที่ปรากฏใน ส.ค.๑ แปลงนั้นเป็น**หลัก**ในการพิจารณา หมายความว่า ถ้าระยะใน ส.ค.๑ แจ้งไว้เท่าไร ก็ควรยึดระยะเท่านั้น เช่น แจ้งไว้ ๑๕ เส้น รังวัดได้ ๒๐ เส้น ก็ต้องยึดระยะ ๑๕ เส้น แต่ถ้าเป็นกรณีคลาดเคลื่อนเพียงเล็กน้อย เช่นระยะใน ส.ค. ๑ แจ้งไว้ ๑๐ เส้น แต่รังวัดได้ ๑๐ เส้น ๒ ศอก ก็ไม่จำต้องตัดระยะจำนวน ๒ ศอก ออก เพราะในการแจ้ง ส.ค.๑ มิได้มีการรังวัดระยะเป็นที่แน่นอน

จึงย่อมคลาดเคลื่อนเป็นธรรมดา แต่ต้องไม่ต้องถึงขั้นคลาดเคลื่อนมากจนผิดปกติธรรมดา เช่น จาก ๑๐ เส้น ๒๐ เส้น

จากระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) ข้อ ๑๐ มีข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาว่า หากมี ส.ค. ๑ จำนวน ๒ แปลง ที่ดินทั้งสองแปลงไม่มีข้างเคียงด้านใดด้านหนึ่งจดป่า หรือที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่ **ส.ค. ๑ แปลงที่ ๑** แจ้ง ส.ค.๑ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ **แปลงที่สอง แจ้ง ส.ค. ๑** ในเขตพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๙ ตรี และข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) นี้ ด้วยหรือไม่ หรือกรณี ส.ค. ๑ เดิมด้านทิศเหนือแจ้งจดป่า แต่ด้านอื่นแจ้งจดบุคคล เมื่อไปรังวัดแล้วปรากฏว่าด้านทิศเหนือจด นาย ก. ซึ่งมีหลักฐานเป็น ส.ค. ๑ จริงกรณีจะต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๐ ด้วยหรือไม่

สำหรับกรณีแรกนั้น ข้อ ๑๐ ระบุว่าถ้าด้านใดด้านหนึ่ง “จด” ที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งตามระเบียบใช้คำว่า “จด” ดังนั้น เมื่อ ส.ค. ๑ ทั้งสองแปลงมิได้มีด้านใดด้านหนึ่งจดป่าที่รกร้างว่างเปล่าจึงไม่ต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๐ แต่ที่ดินตั้งอยู่ในเขตป่า ก่อนออกต้องตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ปัจจุบันก่อนออกต้องตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖)ฯ และในกรณีที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่อไม่มีด้านใดด้านหนึ่งจดที่รกร้างว่างเปล่าก็ไม่ต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๐ แต่ก่อนออกโฉนดที่ดิน ต้องส่งเรื่องให้ กบร. จังหวัด พิสูจน์สิทธิครอบครองก่อนตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๖๖

กรณีที่สองเมื่อออกไปพิสูจน์การครอบครองทำประโยชน์แล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่าเดิมด้านที่จดป่านั้น เป็นที่ดินของบุคคลอื่นที่มีการแจ้งการครอบครองอยู่แล้วจริง กรณีอย่างนี้ถือว่าเป็นการแจ้งข้างเคียงที่คลาดเคลื่อน ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่า ข้างเคียงด้านนั้นมี ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นข้างเคียงจริงก็มิใช่กรณีต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๐ แต่ถ้าหากข้อเท็จจริงเปลี่ยนเป็นว่า ส.ค. ๑ แปลงที่ ๑ ที่แจ้งการครอบครองในเขตป่าสงวนนี้ รังวัดแล้ว ส.ค. ๑ ด้านที่จดป่า ปรากฏว่ามีบุคคลครอบครองอยู่ กรณีจะต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) สำหรับในประเด็นนี้ เมื่อ ส.ค. ๑ ด้านใดด้านหนึ่งจดป่า แม้ว่าในปัจจุบันจะเป็นที่ดินที่มีผู้ครอบครอง ก็ต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๐ เพราะที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติบุคคลไม่สามารถอ้างสิทธิการครอบครองได้อยู่แล้ว และเมื่อที่ดินแปลงนั้น จะต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) แล้ว กรมที่ดินได้วางแนวทางการรังวัดไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๑๓๖๘๘ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๑๗ โดยยกตัวอย่างไว้ว่า ถ้าด้านทิศตะวันออกแจ้ง ส.ค. ๑ จดป่า ในการรังวัดนอกจากจะต้องยึดระยะด้านตะวันออกเป็นหลักแล้ว ระยะด้านทิศเหนือและทิศใต้ก็จะต้องยึดระยะเท่ากับ ส.ค.๑ ด้วย โดยการรังวัดจะต้องรังวัด “จากมุมเขตทางทิศเหนือและทิศใต้เข้าไปหาทางทิศตะวันออกให้ได้

ระยะเท่ากับ ส.ค. ๑ และถ้าที่ดินที่แจ้งการครอบครองจดป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่าหลายด้านก็ปฏิบัติทำนองเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันหนังสือกรมที่ดินฉบับนี้ยังมิได้ถูกยกเลิกแต่อย่างใด

นอกจากหลักเกณฑ์ที่กล่าวแล้วยังมีประเด็นที่เคยถกเถียงกันว่า หลักเกณฑ์การกำหนดเนื้อที่เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะใช้บังคับกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ด้วยหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จ **ที่ ๑๗๔/๒๕๓๔ ว่า** “กรณีที่จะใช้บังคับมาตรา ๕๙ ตรี ได้ จะต้องปรากฏว่าผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และเนื้อที่ที่รังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองดังกล่าว และเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายนั้น แม้ว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่รัฐมนตรีประกาศเป็นเขตเดินสำรวจรังวัดตามมาตรา ๕๘ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินก็ยังขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ดังนั้น เมื่อนำมาตรา ๕๙ ตรี ซึ่งเป็นเรื่องการคำนวณเนื้อที่เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาใช้บังคับกับที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แล้ว หากไม่นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๙ ตรี มาใช้บังคับกับที่ดินแปลงอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีประกาศเป็นเขตเดินสำรวจรังวัดตามมาตรา ๕๘ และ มาตรา ๕๘ ทวิ ซึ่งผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมิได้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ผลที่เกิดขึ้นจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายแตกต่างกันทั้ง ๆ ที่เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่รัฐมนตรีประกาศเป็นเขตเดินสำรวจรังวัดเหมือนกัน อีกทั้งเมื่อมีปัญหาในการคำนวณเนื้อที่ผิดไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ว่าจะกำหนดเนื้อที่โดยใช้หลักเกณฑ์ใด

อนึ่ง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีการเดินสำรวจรังวัดตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ นั้น ถ้าผู้ซึ่งครอบครองที่ดินอยู่ภายในจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้แจ้งการครอบครองไว้โดยชอบตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง เมื่อทางราชการเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หากปรากฏว่าเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองไม่ตรงกับเนื้อที่ที่รังวัดใหม่ ย่อมต้องนำหลักเกณฑ์ในการคำนวณเนื้อที่ดินที่แตกต่างไป ตามมาตรา ๕๙ ตรี มาใช้บังคับ ส่วนกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีการออกเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ นั้น เป็นกรณีซึ่งผู้ครอบครองที่ดินมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงไม่มีกรณีที่จะใช้มาตรา ๕๙ ตรี บังคับได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า หลักเกณฑ์การกำหนดเนื้อที่เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ ตรี ใช้บังคับกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง

การทำประโยชน์ ทั้งวิธีการเดินสำรวจรังวัดตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ และวิธีการขอออกเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ หาใช่บัญญัติไว้เพื่อใช้กับกรณีตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ โดยเฉพาะไม่”

ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตเขา ภูเขา และที่ลาดชันเฉลี่ยเกิน ๓๕% ขึ้นไป กรมที่ดินไว้วางแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมตามหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๑๙๑๐ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๗ เกี่ยวกับกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งมีข้างเคียงด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านจดที่เขาหรือภูเขา โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามมาตรา ๕๙ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ ๑๐ กล่าวคือ ถ้าระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

**๕.๕ เงื่อนไขและข้อกำหนดการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของคนต่างด้าวและบุคคลที่มีคู่สมรสเป็นต่างด้าว**

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คนต่างด้าวไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่มิได้มีสัญชาติไทย (เดิมกรมที่ดินเคยตอบข้อหารือกรมการประกันภัยว่า พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติยกเว้นประมวลกฎหมายที่ดิน บริษัทประกันต่างด้าว จึงถือครองที่ดินได้ แต่ปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๓๔/๒๕๔๖ ว่า พระราชบัญญัติสองฉบับดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๘๖ และ ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) จะได้มาซึ่งที่ดินก็แต่โดยอาศัยบทสนธิสัญญาที่ต่างฝ่ายยอมให้คนไทย และคนของประเทศคู่สัญญาต่างถือที่ดินในของแต่ละประเภทได้ (ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการได้มาซึ่งที่ดินเท่านั้น) ปัจจุบันประเทศไทยได้บอกเลิกสนธิสัญญาในเรื่องดังกล่าวกับทุก ๆ ประเทศแล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ จึงเป็นว่าในปัจจุบันคนต่างด้าวไม่สามารถถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ ยกเว้นการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวนั้นเป็นการได้มาซึ่งที่ดิน**ก่อน**พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ใช้บังคับ แม้ต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวจะถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายที่ดิน หากบุคคลต่างด้าว หรือภริยาของคนต่างด้าวทั้งที่ชอบ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนำที่ดินที่ได้มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับมาขอออกโฉนดที่ดิน แม้ที่ดินนั้นจะมีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดตามความในมาตรา ๘๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ได้รับการยกเว้นให้มีที่ดินนั้นต่อไปได้ (เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๗/๒๕๐๑ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับภริยาคนต่างด้าวขอรับโฉนดที่ดิน (กรณีนางบัว แซ่หลี))

การถือครองที่ดินของคนต่างด้าว หมายถึง การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) และการถือสิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของ (คำพิพากษาฎีกา ๔๒๙ – ๔๓๘/๒๕๐๖, ๒๙๖๐/๒๕๑๗) เช่น

เข้าครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินมือเปล่าที่มี ส.ค. ๑, น.ส. ๓, น.ส.๓ ก. หรือใบไต่สวน ก็อยู่ในบังคับตามมาตรา ๘๖ ด้วย (อาจารย์สมจิตร ทองประดับ ฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๓๓)

คำพิพากษาฎีกา ๔๒๙ – ๔๓๘/๒๕๐๖ การได้มาซึ่งที่ดินตามพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวและตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น หาได้หมายความแต่เฉพาะการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างเดียวไม่ แต่ยังหมายความรวมถึงการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของด้วย การที่คนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดินโดยการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว เป็นความผิดอันเกิดขึ้นครั้งหนึ่งครั้งเดียว หาใช่เป็นความผิดต่อเนื่องกันไม่ ฉะนั้น อายุความฟ้องร้องคดีจึงเริ่มนับหนึ่งแต่วันที่จำเลยกระทำการได้มาซึ่งที่ดินโดยการฝ่าฝืนกฎหมายเป็นต้นไป

กรณีที่คนต่างด้าว หรือภริยาทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายได้มาซึ่งที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับมีบทบัญญัติยกเว้นไว้แล้ว แต่ในกรณีที่บุคคลที่มีสัญชาติไทยได้รับการจัดที่ดิน เช่น ได้รับใบจอง (น.ส.๒) หรือ ได้รับ น.ค. ๓ , ก.ส.น. ๕ ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดที่ดินทุกประการ แต่ก่อนที่บุคคลผู้นี้จะนำ ใบจอง (น.ส.๒) หรือ ได้รับ น.ค. ๓ , ก.ส.น. ๕ ไปขอออกโฉนดที่ดิน ได้สมรสกับบุคคลที่เป็นต่างด้าวทั้งที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาว่าจะสามารถออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลดังกล่าวได้หรือไม่

การพิจารณาว่าจะออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาก่อนว่าการที่รัฐจัดที่ดินให้บุคคลดังกล่าวตามใบจอง หรือบุคคลผู้ได้รับ น.ค. ๓ หรือ ก.ส.น. ๕ นั้น เป็นการให้สิทธิถือครองแก่บุคคลดังกล่าวแล้วอันเป็นทรัพย์สินส่วนตัว หรือเป็นทรัพย์ส่วนตัวของบุคคลนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๔๗๑ และมาตรา ๑๔๗๒ หรือที่ดินนั้นยังเป็นของรัฐอยู่ ยังไม่มอบสิทธิครอบครองจนกว่าบุคคลนั้นจะได้ออกเป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ (กรณี น.ค. ๓ หรือ ก.ส.น. ๕)

ในปัญหานี้ เมื่อรัฐได้จัดที่ดินให้กับบุคคลดังกล่าวแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการออกใบจอง (น.ส. ๒) หรือได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จนได้รับ น.ค. ๓ หรือ ก.ส.น. ๕ แล้ว ในความเห็นส่วนตัว เห็นว่า เมื่อรัฐได้จัดที่ดินให้กับบุคคลดังกล่าวแล้ว เท่ากับว่ารัฐได้มอบสิทธิในฐานะความเป็นเจ้าของทรัพย์นั้นให้กับบุคคลดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้จะเห็นได้จากกรณีผู้มีชื่อตามใบจองได้เสียชีวิต กฎหมายยอมให้ที่ดินดังกล่าวตกทอดโดยทางมรดกได้ ซึ่งหากรัฐยังไม่มอบสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของทรัพย์ให้แล้ว การจดทะเบียนโอนมรดกก็คงไม่อาจเกิดขึ้นได้ หรือเมื่อบุคคลได้รับ น.ค. ๓ หรือ ก.ส.น. ๕ แล้ว ก็มีสิทธินำไปขอออกโฉนดที่ดินในภายหลังได้ มิใช่การได้มาซึ่งที่ดินจะเกิดขึ้นเมื่อได้ออกเป็นโฉนดที่ดินเท่านั้น ดังนั้น การได้มาซึ่งที่ดินของบุคคลดังกล่าว ซึ่งเป็นการได้มาก่อนจดทะเบียนสมรส หรือก่อนอยู่กินฉันสามีภริยา ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสินส่วนตัวหรือทรัพย์ส่วนตัว เมื่อนำไปออกเป็นโฉนดที่ดินก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นสินสมรส หรือทรัพย์ที่ทำมาหาได้ร่วมกันอันอยู่ในฐานะหุ้นส่วน การออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อมาตรา ๘๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด

- การออกโฉนดที่ดิน มิใช่การเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนอันจำต้องจดทะเบียนการได้มาเสียก่อนแต่อย่างใด แม้ผู้นำเดินสำรวจจะเป็นภรรยาของคนต่างด้าว ก็ไม่เข้าลักษณะที่จะต้องสอบสวนเสนอขอคำสั่งตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ ๒๘๑๓๐/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๗ (ภรรยาคนต่างด้าวนำเดินสำรวจ ที่ ๙๓๒๕/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๔)

# บทที่ ๖
# การประกาศแจกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ได้กล่าวไปบ้างพอสมควรแล้วในหัวข้อที่ผ่านมาว่า ก่อนออกโฉนดที่ดินจะต้องมีการประกาศแจกโฉนดที่ดิน หรือประกาศออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี แต่ก็ยังมีรายละเอียดเพิ่มเติมที่ควรจะทราบ ดังนี้

๑) การปิดประกาศนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ข้อ ๑๕(๓) ได้กำหนดให้ปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ ที่ว่าการอำเภอ, ที่ทำการกำนัน และบริเวณที่ดิน ถ้าที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลก็ปิดเพิ่มที่เทศบาลเพิ่มอีก ๑ ฉบับ โดยคำว่า “สำนักงานที่ดินท้องที่” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๓๓ (รวมความเห็นกฤษฎีกา หน้า ๗๒) กรณีการขอจดทะเบียนโอนมรดกในท้องที่ที่ยังมิได้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอว่า การปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ **หมายถึง**สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ฉะนั้น การออก น.ส. ๓ ก. ในท้องที่ที่ยังไม่ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอก็ต้องปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ที่อำเภอนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดนั้นด้วย

๒) การนับระยะเวลาการปิดประกาศ ให้นับจากหลักฐานการปิดฉบับสุดท้ายและนับในวันรุ่งขึ้นไปอีก ๓๐ วัน ถ้าวันที่ ๓๐ ตรงกับวันหยุดราชการให้วันเปิดราชการในวันถัดไปเป็นวันสุดท้ายของการประกาศนั้น

๓) การประกาศแจกโฉนดที่ดินไปแล้ว ต่อมามีการรังวัดตรวจสอบเฉพาะด้านใหม่อีกปรากฏว่ามีเนื้อที่มากขึ้นกว่าเดิมไปอีก จะต้องประกาศแจกใหม่อีกหรือไม่ และถ้าหากได้เนื้อที่เท่าเดิมจะต้องประกาศอีกหรือไม่ เรื่องนี้ ในทางปฏิบัติยังไม่เคยพบข้อหารือ หรือแนวทางปฏิบัติแต่อย่างไร แต่เรื่องนี้มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่า เดิมประกาศแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน แต่ก่อนออกปรากฏว่าเนื้อที่มากกว่า ส.ค. ๑ มาก จึงได้ไปรังวัดตรวจสอบเฉพาะด้านที่สงสัยใหม่ ผลปรากฏว่า ได้รูปแผนที่และเนื้อที่เท่าเดิม เจ้าหน้าที่ก็ได้ดำเนินการประกาศแจกโฉนดที่ดินอีก ปรากฏว่าในการประกาศครั้งหลังนี้มีการคัดค้านและรับคำขอคัดค้านไว้แล้ว ปัญหาว่า การประกาศครั้งที่สองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ชอบด้วยกฎหมายจะปฏิบัติอย่างไร

**หลักการประกาศ**

๑. การประกาศเป็นหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นข้อสาระสำคัญ ดังนั้นประกาศแล้วจึงจะประกาศใหม่อีกไม่ได้ ถ้าประกาศใหม่เท่ากับเป็นขยายระยะเวลาประกาศเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย

๒. การประกาศมีวัตถุประสงค์เพื่อหาผู้โต้แย้งคัดค้าน เพื่อให้สอดเข้ามาพิสูจน์ว่าตนมีสิทธิดีกว่า

ดังนั้น ในปัญหาที่กล่าวมาจึงควรจะพิจารณาออกเป็น ๒ กรณี

กรณีที่หนึ่ง ถ้าไปรังวัดตรวจสอบใหม่แล้วได้เนื้อที่เท่าเดิม หรือน้อยลงไปกว่าเดิม จะประกาศแจกโฉนดใหม่ไม่ได้ ถ้าประกาศก็ถือว่า เป็นวิธีพิจารณาทางปกครองที่ไม่ถูกต้อง

กรณีที่สอง ถ้าให้ตรวจสอบใหม่ ปรากฏว่าได้เนื้อที่มากกว่าเดิม การประกาศก็ควรจะมีรายละเอียดเฉพาะส่วนที่เกินมาจากเดิม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่เคยประกาศแจกโฉนดมาก่อนเท่านั้น (กรณีที่สองนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน) ทั้งนี้ เพื่อมิให้พื้นที่ซึ่งเคยประกาศแจกโฉนดมาแล้วนำมาประกาศอีก แต่ในทางปฏิบัติที่ถูกต้องนั้น การจะประกาศนั้นควรที่จะดำเนินการในกรณีอื่นที่ยังเป็นปัญหาให้เสร็จเรียบร้อยเสียก่อน มิใช่ว่าเมื่อได้รับเรื่องจากฝ่ายรังวัดแล้วประกาศทันทีโดยที่มิได้ตรวจสอบเรื่องราวเสียก่อน เข้าทำนองไปตายเอาดาบหน้าซึ่งไม่ถูกต้อง

๔) กรณีดำเนินการปิดประกาศแล้ว หลักฐานการปิดประกาศสูญหาย จะทำอย่างไร และกรณีปิดประกาศแล้ว แต่มิได้ปิดที่ใดที่หนึ่งโดยมิได้มีเจตนาลักเลี่ยงโฉนดที่ออกไปแล้วจะชอบหรือไม่ และจะดำเนินการอย่างไร

กรณีแรกน่าจะเทียบเคียงได้กับกรณีหลักฐานการปิดประกาศโอนมรดกสูญหาย ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติออกไปว่าให้ผู้ขอรับมรดกยื่นคำขอถ่ายหลักฐานใบนำส่งประกาศไปปิดประกาศ เพื่อให้กำนัน หรือนายอำเภอ ลงนามให้ใหม่ การออกโฉนดที่ดินจึงน่าจะใช้วิธีในทำนองเดียวกันได้ แต่ถ้ามิได้มีการปิดประกาศเลย เช่น สร้างหลักฐานว่าได้ปิดประกาศแล้ว กรณีอย่างนี้ถือว่าไม่มีการปิดประกาศ โฉนดที่ดินออกไป ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในทำนองกลับกัน ถ้าปิดประกาศแล้วมิได้ปิดประกาศในที่ใดที่หนึ่ง เช่น ที่ดินมีอาณาเขตคาบเกี่ยวระหว่างเขตเทศบาล แต่เข้าใจว่าที่ดินมิได้อยู่ในเขตเทศบาล กรณีดังกล่าวนี้หากที่ดินแปลงนั้นมิได้มีเหตุอื่นอันจะต้องถูกเพิกถอนแล้ว ก็ควรที่จะพิจารณาแก้ไขส่วนที่บกพร่องนั้น โดยปิดประกาศ ณ ที่ทำการเทศบาล เสร็จแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น พิจารณายืนยันคำสั่งทางปกครองนั้นใหม่เพื่อให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลต่อไป (ปฏิบัติตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

๕) การรับคำคัดค้านภายหลังครบกำหนดระยะเวลาประกาศจะทำได้หรือไม่ โดยหลักแล้วไม่สามารถทำได้ เว้นแต่ผู้คัดค้านยืนยันว่า สามารถไปเจรจาตกลงกับผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ ก็ให้บันทึกไว้ **(มิใช่รับคำขอคัดค้าน)** และให้เวลาที่ผู้คัดค้านนั้นไปเจรจาตกลงกับผู้ขอออกโฉนดที่ดิน ภายใน ๑๕ วัน หากไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ดำเนินการอย่างกรณีไม่มีการคัดค้าน แต่ถ้าตกลงกันได้ ให้ดำเนินการไปตามข้อตกลง (ที่ มท ๐๖๐๘/ว ๙๓๔๙ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๑๖) ส่วนข้อตกลงจะตกลงกันอย่างไรจะขอยกไปกล่าวในเรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบ

๖. เมื่อประกาศแล้วมีการโต้แย้งคัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินจำเป็นต้องรับคำขอคัดค้านไว้ทุกกรณีหรือมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่รับคำขอคัดค้านได้หรือไม่

ในประเด็นนี้ยังไม่เคยพบข้อหารือ หรือแนวทางปฏิบัติที่วางไว้ แต่ในความเห็นส่วนตัวการพิจารณาว่าคำคัดค้านใดรับไว้พิจารณาหรือจะปฏิเสธคำคัดค้านนั้นได้หรือไม่ ให้พิจารณาว่าคำคัดค้านมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ โดยพิจารณาถึง**สิทธิของผู้คัดค้านที่อ้างไว้ในคำคัดค้านว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิในประเภทเดียวกันกับสิทธิ**ของผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองกาทำประโยชน์หรือไม่ หรือกล่าวอีก

นัยหนึ่งได้ว่า สิทธิในฐานะที่เป็นเจ้าของผู้มีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว เช่น อ้างว่าผู้คัดค้านได้แย่งการครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวมาแล้ว หรือได้ที่ดินมาโดยการรับมรดก ดังนั้น ถ้าการคัดค้านเป็นสิทธิคนละประเภทกับสิทธิของผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เช่น คัดค้านอ้างว่าตนเองเป็นผู้เช่า ผู้มีสิทธิเก็บกิน หรือกล่าวอ้างว่าหากออกโฉนดที่ดินแล้วจะทำสิทธิที่ตนเองเดินผ่านที่ดินดังกล่าวจนได้สิทธิภารจำยอมโดยอายุความแล้วจะต้องสูญเสียไป ซึ่งเห็นได้ชัดว่าการกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นสิทธิคนละประเภทกับสิทธิของผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าพนักงานที่ดินก็สมควรจะสั่งยกคำคัดค้านแล้วดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ยื่นคำขอต่อไป หากมีการรับฟังคำคัดค้านในทุกกรณีโดยไม่พิจารณาถึงสิทธิของผู้คัดค้านแล้ว น่าจะไม่เป็นตามเจตนารมณ์ของการประกาศตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ (๑), ๑๕ (๓) (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๙/๒๕๔๖) และมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๓๓ ว่า สิทธิที่บุคคลสองฝ่ายโต้แย้งกันนั้น ต้องเป็นสิทธิที่บุคคลทั้งสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้

- เปรียบเทียบได้ก็คัดค้านได้ เปรียบเทียบไม่ได้ ก็คัดค้านไม่ได้

**- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๘๒๒/๒๕๔๗** การที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงให้ไปยื่นคำขอคัดค้าน หลังประกาศครบกำหนด แล้วเจ้าพนักงานที่ดินก็สั่งสอบสวนเปรียบเทียบ เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามขั้นตอนตามกฎหมายกำหนด

- การสอบสวนไกล่เกลี่ย อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่เพียงนำหลักฐานแผนที่มาพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อให้คู่กรณีตกลงกัน ไม่เป็นการสมยอมกันเพื่อไม่ให้หลีกเลี่ยงกฎหมายเท่านั้น

- ส่วนการสอบสวนเปรียบเทียบ เป็นกรณีที่เมื่อมีการ “โต้แย้งสิทธิในที่ดิน” อาจจะเป็นแนวเขตที่ดินก็ได้ เมื่อมีการโต้แย้งก็เป็นกรณีโต้แย้งสิทธิในที่ดินเช่นกัน การสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นการชี้ขาดในสิทธิในที่ดินจึงเป็นการชี้ขาดข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสถานภาพชองสิทธิและหน้าที่จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๘/ว ๔๐๑๒๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๓)

- ที่ดินแปลงที่ ๑ นาย ก. ขอรังวัดแบ่งในนามเดิม แปลงที่ ๒ นาย ข. ขอรังวัดสอบเขตที่ดิน ที่ดิน ๒ แปลงติดต่อกัน เมื่อรังวัดแล้วต่างฝ่ายต่างคัดค้านข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ก. สร้างตึกล้ำเข้าไปในที่ดินของนาย ข. กรณีอย่างนี้มิใช่พิพาทเรื่องแนวเขตที่ดิน ตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๘/ว ๔๐๑๒๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ สอบสวนไกล่เกลี่ยไม่ได้ แต่การปฏิเสธไม่ไกล่เกลี่ยเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๔.๓/๒๓๘๕๘ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๕)

- ท่านสมชาย เอมโอฐ ตุลาการศาลปกครองระยองเคยติดสินในคดีปกครองไว้ว่า กรณี นาย ก. ขอสอบเขตที่ดิน แล้วปรากฏว่า สวนป่า คัดค้านทั้งแปลง โดยสำนักงานที่ดินอ้างว่ามิใช่เป็นการคัดค้านแนวเขตที่ดินตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๘/ว ๔๐๑๒๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ แต่ศาลปกครองถือว่าเป็นการคัดค้านแล้ว ต้องทำการสอบสวนไกล่เกลี่ยตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวล

กฎหมายที่ดิน เพราะตามมาตรา ๖๙ ทวิ บัญญัติว่า มีการ “คัดค้าน” กรณีคัดค้านทั้งแปลงจึงต้องสอบสวนไกล่เกลี่ย

ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖) แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยมีหลักการสำคัญในเรื่องการกำหนดสถานที่ปิดประกาศ โดยกำหนดให้ก่อนแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าพนักงานที่ดินปิดประกาศแจกโฉนดที่ดินมีกำหนดสามสิบวัน ไว้ในที่เปิดเผยแห่งละหนึ่งฉบับ ณ สถานที่ดังนี้

– สำนักงานที่ดินแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่

– สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่

– สำนักงานเทศบาลหรือที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหรือที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และ

– ที่ทำการกำนันแห่งที่ซึ่งที่ดินนั้นอยู่

# บทที่ ๗
# การสอบสวนเปรียบเทียบ

มาตรา ๖๐ “ในการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้**พนักงานเจ้าหน้าที่** หรือ **เจ้าพนักงานที่ดิน** แล้วแต่กรณี มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ **เจ้าพนักงานที่ดิน** ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สั่งการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้วให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งแล้วแต่กรณี”

**๗.๑ การโต้แย้งคัดค้านกันในประเด็นใด** พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน จึงจะมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบได้

หลักประการแรก คือ จะต้องเป็นการ “**ออก**” โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้น เพราะฉะนั้น ถ้าเป็นเรื่องอื่นนอกจากสองอย่างนี้ จะนำบทบัญญัติในมาตรามาให้ใช้ไม่ได้ เช่น ก่อนออกใบจองได้ประกาศออกใบจองแต่ปรากฏว่ามีการคัดค้าน หรือกรณีการเปลี่ยน น.ส.๓ เป็น น.ส.๓ ก. หรือรังวัดเปลี่ยนโฉนดตราจอง เป็นโฉนดที่ดิน ซึ่งต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งสองกรณีนี้มิใช่เป็นเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงนำบทบัญญัติในมาตรา ๖๐ มาดำเนินการในกรณีนี้ไม่ได้

ประการที่สอง การโต้แย้งจะต้องเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่าง “บุคคล ๒ ฝ่าย ซึ่งตนอ้างว่า ตนมีสิทธิในที่ดินและอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้” ดังนั้น หากโต้แย้งสิทธิกันในที่ดินที่ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ เช่น ที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร ที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ราชพัสดุ ก็ไม่สามารถสอบสวนเปรียบเทียบได้ ซึ่งวิธีการดำเนินการนั้น หากเป็นการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ก็ตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) แต่ถ้าเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับการทำประโยชน์ในที่สาธารณะก็ให้เสนอเข้า กบร. พิจารณา

- ในการคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินจะต้องพิจารณาถึง “สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วยว่า ผู้คัดค้านเป็น “ผู้มีสิทธิในที่ดิน” ที่จะโต้แย้งสิทธิในการออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ (ที่ มท ๐๖๑๙/๒๖๕๗๒ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๘) หากเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และช่างได้บันทึก (ท.ด. ๑๖) ไว้แล้ว ก็ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิการออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบได้

**ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๑๔๒/๒๕๓๓**

ตามที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ฯลฯ” นั้น มาตราดังกล่าวใช้ในกรณีการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า มาตรา ๖๐ จะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน” ก็หมายความว่ามีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ กรณีที่กรมป่าไม้คัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกัน เพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีที่มีการพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เจ้าหน้าที่ป่าไม้) กับเอกชนที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้

**ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๖๙๐/๒๕๓๘**

การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน” หมายความว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้นและอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ แต่การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครองครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็ไม่อาจออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินได้ สำหรับกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น (สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะ ที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวนั้นต่างก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะโอนได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนั้น ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรียังเข้าลักษณะเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ อีกด้วย ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้

ตามที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน

แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจพิจารณาสั่งการ**ไปตามที่เห็นสมควร** นั้น การดำเนินการดังกล่าวควรเป็นอย่างไร มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐/๒๕๔๗**

เมื่อมีกรณีการขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ซึ่งมีปัญหาว่าอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย**เพราะผู้แจ้งการครอบครองไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ** เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องตรวจสอบให้แน่ชัดว่าที่ดินที่ขอออก น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่ดินตาม ส.ค. ๑ นั้น หรือไม่ ผู้แจ้งการครอบครองได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ หากปรากฏว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่แจ้งการครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นที่ดินที่ไม่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ได้ ตามข้อ ๕ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งจะต้องดำเนินการจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓ โดยเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณามีคำสั่งต่อไป ตามที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกันให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือ เจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร หมายความว่า **พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนทั้งผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และผู้โต้แย้งคัดค้าน แล้วนำพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายที่ได้จากการสอบสวนมาเปรียบเทียบกันว่า พยานหลักฐานของฝ่ายใดจะมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากกว่ากัน แล้วจึงมีอำนาจสั่งการไปตามที่เห็นสมควร คือสั่งการไปตามพยานหลักฐานที่เปรียบเทียบได้โดยอาจจะสั่งให้ออกหรือไม่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แล้วแต่กรณี**

การที่เจ้าพนักงานที่ดินเห็นว่า ที่ดินที่นำมาขอออก น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินที่แจ้งการครอบครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องจำหน่าย ส.ค. ๑ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ กลับดำเนินการประกาศการออก น.ส. ๓ ก. และเมื่อมีผู้คัดค้านก็ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีคำสั่งไม่ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ให้ผู้ฟ้องคดี เพราะหลักฐาน ส.ค. ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ปรากฏว่าได้สอบสวนพยานหลักฐานของผู้คัดค้านหรือไม่ คำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นเพียงการสั่งการตามหน้าที่ทั่วไป ซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๗๐/๒๕๔๔ การที่เจ้าพนักงานที่ดิน จำเลยทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วเชื่อว่า ที่ดินที่พิพาทเป็นส่วนหนึ่งของ น.ส. ๓ ของ นาย จ. แม้จะเพิ่มขึ้นจากเดิม จำเลยก็มีอำนาจออกโฉนดที่ดินให้แก่ จ. ได้ และคำสั่งของจำเลย**เป็นการสั่งไปตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ** เป็นการสั่งการไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

**๗.๒ บุคคลใดที่มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ**

มาตรา ๖๐ ใช้คำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่ กับ เจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี ความหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ กับ เจ้าพนักงานที่ดิน ต่างกันอย่างไร

**พนักงานเจ้าหน้าที่** หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายนี้ และ **พนักงานอื่น**ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ (มาตรา ๑)

โดยคำว่า **พนักงานเจ้าหน้าที่** คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๕๖/๒๕๓๕ เรื่องการแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีความเห็นว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑ แบ่งออกได้ ๒ ประเภท คือ

๑. พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งบทบัญญัติต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะแล้ว

๒. พนักงานอื่น ซึ่ง**รัฐมนตรี**พิจารณาแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอำนาจนี้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็น “พนักงาน” อยู่แล้วเท่านั้น ซึ่ง “พนักงาน” นี้ย่อมได้แก่บุคลากรของรัฐตามพันธะในกฎหมายหรือสัญญาทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้จึงแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราว เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการรังวัดตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงเป็นกรณีที่อาจทำได้”

ดังนั้น การที่จะพิจารณาแต่งตั้งให้บุคคลใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงต้องคำนึงอำนาจของผู้แต่งตั้งว่ามีอำนาจแต่งตั้งได้หรือไม่ และบุคคลผู้รับการแต่งตั้งจะเป็นบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งได้หรือไม่ประกอบกันด้วย ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้มีเรื่องจริงที่เกิดขึ้นที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งหนึ่งในภาคอีสาน ออกคำสั่งแต่งตั้งให้พนักงานขับรถในสำนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการสอบสวนในงานช่องทางด่วน หากเรื่องที่พนักงานขับรถคนนั้นทำไปแล้วไม่มีกรณีพิพาทเกิดขึ้นก็ดีไป แต่ถ้ามีกรณีพิพาทเกิดขึ้น เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้นั้นจะไม่มีข้อแก้ตัว

ส่วนคำว่า “**เจ้าพนักงานที่ดิน**” มิได้มีคำนิยามไว้ว่าหมายถึงบุคคลใด แต่ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่งตั้งบุคคลต่อไปนี้ให้เป็น **เจ้าพนักงานที่ดิน** คือ

(๑) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา

(๒) นักวิชาการที่ดินในฝ่ายทะเบียนตั้งแต่ระดับปฏิบัติการ

(๓) เจ้าพนักงานที่ดินตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานในฝ่ายทะเบียน

(๔) นายช่างรังวัดตั้งแต่ระดับ ชำนาญงาน ขึ้นไปในฝ่ายรังวัด

(๕) ข้าราชพลเรือนสามัญประเภทวิชาการ (ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไป หรือประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานขึ้นไป ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในตำแหน่ง (๒), (๓), (๔) เป็นการชั่วคราว

เมื่อทราบว่าบุคคลใดเป็น เจ้าพนักงานที่ดิน แล้ว เจ้าพนักงานที่ดินกับพนักงานเจ้าหน้าที่ต่างกันอย่างไร

มาตรา ๗๑ บัญญัติไว้ว่า “ให้เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ฉะนั้น เฉพาะบุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานที่ดินเท่านั้น จึงจะจดทะเบียนได้ แต่บุคคลอื่นที่ทำหน้าที่เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นได้เพียงพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ดังนั้นเมื่อมาตรา ๖๐ กำหนดให้บุคคลทั้ง ๒ ประเภท คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานที่ดิน มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบได้ ข้าราชการที่ทำหน้าที่ในศูนย์อำนวยการเดินสำรวจจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นได้เพียงพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น (ยกเว้นรัฐมนตรีจะมีคำสั่งแต่งตั้ง) สำหรับการสอบสวนเปรียบเทียบกรมที่ดินได้กำหนดตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสอบเปรียบเทียบไว้ดังนี้

๑. เจ้าพนักงานที่ดิน หรือเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมายในสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา หรือส่วนแยก

๒. นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำกิ่งอำเภอ

๓. ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ

**๗.๓ แนวทางปฏิบัติ กรณีมีการโต้แย้งหรือคัดค้าน**

๑) กรณีโต้แย้งคัดค้านในวันทำการรังวัด ให้ช่างบันทึกถ้อยคำที่โต้แย้ง (ท.ด. ๑๖) และทำแผนที่พิพาทมาในคราวเดียว

๒) กรณีรังวัดเสร็จแล้ว หากเรื่องยังอยู่กับฝ่ายรังวัดและยังมิได้ประกาศผู้คัดค้านก็ต้องยื่นคำขอคัดค้าน และส่งให้ฝ่ายรังวัดดำเนินการไปทำแผนที่พิพาท แต่หากเรื่องอยู่กับฝ่ายทะเบียนและได้มาโต้แย้งคัดค้านระหว่างประกาศ กรณีนี้เมื่อได้ยื่นคำคัดค้านและประกาศครบกำหนดแล้ว ก็ให้ส่งเรื่องให้ฝ่ายรังวัดทำแผนที่พิพาทต่อไป (เทียบเคียงหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๕/ว ๙๐๐๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑) แต่ถ้าเป็นการโต้แย้งคัดค้านโดยมีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินว่าประสงค์จะคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน แต่ผู้ที่คัดค้านนั้นมิได้มายื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้หรือไม่ ประเด็นนี้ การพิจารณา ต้องพิจารณาว่าการมีหนังสือแสดงเจตนาประสงค์จะคัดค้านการออกโฉนดที่ดินนั้น เป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ขอออกโฉนดที่ดินตามความในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ หากถ้อยคำตามที่ปรากฏในหนังสือบ่งบอกได้ว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา ๖๐ แล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามกระบวนการ การยื่นคำขอคัดค้านหรือไม่ มิใช่สาระสำคัญ

**๗.๔ การสอบสวนเปรียบเทียบ**

ถ้าคู่กรณีมาตามกำหนดนัด ให้ชี้แจงและทำการสอบสวนเปรียบเทียบ หากตกลงกันได้ ให้ทำบันทึกข้อตกลงไว้ (ท.ด. ๑๖) หากตกลงกันไม่ได้ ให้เสนอเรื่องราวพร้อมความเห็นให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สั่งการไปตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

มีประเด็นว่า ข้อตกลงที่ตกลงกันได้ตามมาตรา ๖๐ นั้น หมายถึงข้อตกลงประเภทใด และจะปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นอย่างไร เช่น ตกลงกันว่า เมื่อออกโฉนดที่ดินแล้วให้ไปรังวัดแบ่งหักเป็นทางให้กับผู้คัดค้าน หรือตกลงกันว่า เมื่อออกโฉนดที่ดินแล้ว ต้องไปจดภาระจำยอม กรณีเหล่านี้จะใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณา

เกี่ยวกับเรื่องนี้ยังไม่พบแนวทางปฏิบัติที่กรมที่ดินมีหนังสือสั่งการไว้ แต่ในความเห็นส่วนตัวแล้ว **ข้อตกลงนั้นจะต้องเป็นข้อตกลงที่สามารถปฏิบัติได้ตามกฎหมาย และต้องสามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ด้วย** เช่น กรณีที่กล่าวมาสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ เมื่อได้บันทึกข้อตกลงไว้แล้ว ก็ถือว่าข้อตกลงนี้มีสภาพเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความที่คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา อีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถจะฟ้องร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้อีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ แต่ถ้าหากข้อตกลงนั้น ตกลงกันว่าจะต้องออกโฉนดที่ดินในชื่อของบุตรผู้คัดค้าน หรือบุคคลอื่นที่ไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินด้วย ข้อตกลงอย่างนี้ไม่ถือว่าเป็นข้อตกลงที่เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามความประสงค์ของคู่กรณีเพราะเป็นข้อตกลงที่ขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๒) กรณีนัดแล้ว มาฝ่ายเดียว อีกฝ่ายไม่มาตามกำหนด โดยไม่แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบให้ถือว่า ไม่สามารถตกลงกันได้ ให้สอบสวนเปรียบเทียบอย่างกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้

๓) กรณีนัดแล้วไม่มาทั้งคู่ ให้นัดใหม่อีกครั้งภายใน ๗ วัน และให้แจ้งไปในหนังสือด้วยว่าหากไม่มาตามกำหนดนัด พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งยกเลิกคำขอและหากคู่กรณีไม่มาและไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบอีก ก็ให้สั่งยกเลิกคำขอ แต่ถ้าหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมา ก็ให้สั่งไปอย่างคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ (ที่ มท ๐๗๑๙.๓/ว ๒๔๘๓๘ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕)

- มีประเด็นที่น่าสนใจว่า นาย ก. มีที่ดินเป็น น.ส. ๓ ติดต่อกับที่ดินของ เมื่อนาย ข. ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน นาย ก. คัดค้านการรังวัดและยื่นคำขอคัดค้านภายในกำหนดระยะเวลาประกาศแล้วอ้างว่า นาย ข. นำรังวัดรุกล้ำ แต่ในระหว่างที่เจ้าพนักงานที่ดินยังไม่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ นาย ก. ได้จดทะเบียนที่ดินแปลงดังกล่าวให้กับ นาย ค. กรณีนี้เจ้าพนักงานที่ดินจะทำการสอบสวนเปรียบระหว่างบุคคลใด

เรื่องนี้เป็นกรณีจริงที่เกิดขึ้น แต่ในส่วนการของแนววินิจฉัยของกรมที่ดิน ยังไม่เคยพบข้อหารือหรือการวินิจฉัยจากกรมที่ดินในกรณีนี้อย่างไร เรื่องนี้ต้องพิจารณาก่อนว่า การที่ นาย ก. เจ้าของที่ดินเดิมคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของ นาย ข. นั้น เป็นสิทธิเฉพาะตัวหรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วการคัดค้านของ นาย ก. เป็นการปกป้องในแดนกรรมสิทธิ์ที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของย่อมมีสิทธิต่อสู้ขัดขวางขอให้ปลดเปลื้องกรณีจึงเป็นการถูกโต้แย้งในสิทธิในที่ดิน การที่ นาย ก. คัดค้าน จึงมิใช่เป็นการจัดการอัน

เป็นการเฉพาะตัวของ นาย ก. หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นเรื่องเฉพาะตัว เมื่อ นาย ก. ได้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้กับ นาย ค. ผู้ซื้อย่อมรับไปทั้งรับสิทธิดังกล่าวมาด้วย การสอบสวนเปรียบของเจ้าพนักงานที่ดินจึงต้องสอบสวนเปรียบเทียบระหว่าง นาย ข. กับ นาย ค.

**๗.๕ บุคคลผู้มีอำนาจสั่งการ เมื่อเปรียบเทียบแล้วไม่สามารถตกลงกันได้**

บุคคลผู้มีอำนาจสั่งเมื่อการสอบสวนเปรียบเทียบกฎหมายกำหนดบุคคลไว้เพียงเฉพาะผู้เป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เท่านั้น ดังนั้น “เจ้าพนักงานที่ดินผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าส่วนแยก จึงไม่มีอำนาจสั่ง และถ้าหากท้องที่นั้นยังไม่ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ อำนาจในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ ก็เป็นอำนาจของนายอำเภอ”

**๗.๖ การสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/หรือสาขา จะต้องสั่งอย่างไร และหากมีฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม โดยผู้ชนะคดีจะขอให้นำผลการรังวัดของผู้ขอออกโฉนดที่ดินมาใช้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับตนเอง หรือในกรณีสั่งสอบสวนเปรียบเทียบแล้วให้ออกโฉนดที่ดินกับผู้คัดค้าน จะนำผลการรังวัดนั้นมาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้คัดค้านได้หรือไม่**

ประการแรก ในคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องสั่งให้ชัดเจนว่าจะออกให้ตามผู้ขอ หรือของผู้คัดค้านอย่างไร เพราะหากไม่มีการฟ้องต่อศาล จะได้ดำเนินการตามที่สั่งการไว้ได้ โดยคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบต้องระบุด้วยว่า “หากคู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจเห็นว่าตนมีสิทธิในที่ดินก็ให้ไปฟ้องยังศาลยุติธรรม หรือถ้าเห็นว่าการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ไปฟ้องยังศาลปกครอง ทั้งนี้ ภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ถ้ามิได้มีการฟ้องคดีหรือมิได้นำคำฟ้องมาแสดงภายในกำหนด จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสั่งการไว้”

การสั่งโดยไม่ชี้ว่าฝ่ายใดมีสิทธิดีกว่า แต่สั่งให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน เป็นการสั่งที่ไม่ครบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ตอบข้อหารือจังหวัดนครราชสีมา ที่ มท ๐๖๑๙/๒๒๔๐๓ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๓)

คำวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๑๘๐/๒๕๔๒ ราชพัสดุคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า ส.ค. ๑ เป็นที่ราชพัสดุ ยกเลิกคำขอ ถือว่าเป็นการสั่งการตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

มีบางท่านสงสัยว่า ปกติการฟ้องศาลปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่เหตุใดในการฟ้องต่อศาลปกครองตามเหตุในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงให้ฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนด ๖๐ วัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งกำหนดไว้ในกฎหมาย” ซึ่งในกรณีของเรื่องนี้ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๐๖/๒๕๔๕ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๖/๒๕๔๗ ได้พิจารณาแล้วว่ามาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาไว้โดยเฉพาะแล้ว และถือได้ว่ามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงไม่อาจนำระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ.๒๕๔๒ มาบังคับใช้

สำหรับในประเด็นที่มีการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบแล้วเห็นว่า ผู้คัดค้านมีสิทธิดีกว่าและสั่งการให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้คัดค้าน หรือผู้คัดค้านไปฟ้องศาล และศาลมีคำพิพากษาว่าผู้คัดค้านเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายกรมที่ดินครั้งที่ ๑๒/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ได้มีมติว่า **หากที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้** หากผู้คัดค้านประสงค์จะนำหลักฐานการรังวัดตามคำขอของผู้ขอเดิม ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้แก่ผู้คัดค้านได้

อย่างไรก็ตามหากมีการฟ้องคดีต่อศาลก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ เมื่อคดียังไม่ถึงที่สุด พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบก็ได้ ย่อมอยู่ในดุลยพินิจเพื่อรอฟังคำสั่งหรือคำพิพากษาก่อนก็ได้ (ความเห็นคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ที่ ๒/๓๙ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ตอบข้อหารือจังหวัดสระบุรี ตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๙/๑๕๖๖๕ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๙) นอกจากนี้ยังปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ **๑๑๔๒/๒๕๔๑** กรณีออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หากมีผู้โต้แย้งสิทธิกันพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะสามารถใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ ศาลได้วินิจฉัยว่า “มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ระบุว่าให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินแล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ เป็นการให้ดุลพินิจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบหรือไม่ก็ได้ มิได้บังคับให้ต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบทุกกรณี บทบัญญัติดังกล่าว จึงมิใช่เป็นกรณีที่มีกฎหมายให้ฝ่ายบริหารวินิจฉัยข้อพิพาทก่อน ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่เปรียบเทียบได้ ซึ่งมีผลให้คู่กรณีมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลโดยตรง ”

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๔๗**

คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ

และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือ มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนี้ยื่นฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว โดยอ้างเหตุจำเป็นว่าได้อุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งไม่รับอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่าช้า นั้น ปรากฏว่าตามหนังสือดังกล่าวเป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่อันเป็นเพียงการยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิม จึงไม่อาจรับฟังเป็นเหตุจำเป็นว่าทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

**๗.๗ รูปแบบของคำสั่งสอบสวนเปรียบ**

ต้องทำเป็นหนังสือในรูปของคำสั่ง และเนื่องจากคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบนี้เป็นการใช้อำนาจของ**เจ้าหน้าที่**ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับซึ่งสิทธิ หรือ**มีผลกระทบ**ต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๖ และ ๓๗ กล่าวคือ ต้องระบุวัน เดือน ปี ชื่อตำแหน่ง ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และต้องจัดให้มีเหตุผลอย่างน้อยจะต้องมี ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายอ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจประกอบด้วย

**เรื่องพิจารณาที่น่าสนใจ**

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘ – ๔๒/๒๕๔๖**

คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบกรณีที่มีการคัดค้านการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน ที่เจ้าพนักงานที่ดินได้สั่งการตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๖๐ วัน ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๘๐๓/๒๕๓๘**

การที่เจ้าพนักงานที่ดินสั่งงดออกโฉนดที่ดินเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ บัญญัติไว้ โดยทำการสอบสวนเปรียบเทียบจากพยานหลักฐานของคู่กรณีทุกฝ่ายแล้วใช้ดุลพินิจไปตามที่เห็นสมควร เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินสั่งประการใดแล้ว ให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งนั้น หมายถึงให้คู่กรณีฟ้องเพื่อขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเกี่ยวด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่พิพาทว่าผู้ใดมีสิทธิดีกว่ากัน โดยเจ้าพนักงานที่ดินจะรอเรื่องการออกโฉนดที่ดินไว้ในระหว่างนั้น แม้โจทก์จะกล่าวในคำฟ้องว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นจำเลยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะจำเลยมิได้ไต่สวนและรับฟังพยานหลักฐานโดยรอบคอบ เมื่อปรากฏว่าจำเลยได้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งของฝ่ายโจทก์และฝ่ายผู้คัดค้านมาเปรียบเทียบกันแล้วเห็นว่า

หลักฐานและเอกสารของฝ่ายผู้คัดค้านมีเหตุผลดีกว่า จึงมีคำสั่งให้งดออกโฉนดที่ดินให้โจทก์ คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ไม่มีสิทธิขอให้เพิกถอนคำสั่ง

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๗๒๕/๒๕๔๕**

การที่โจทก์บรรยายคำฟ้องโดยตั้งประเด็นกล่าวหาว่า เจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้คัดค้านตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในทำนองให้รับผิดฐานละเมิด แต่ในคำฟ้องมิได้บรรยายข้อเท็จจริงโดยชัดแจ้งว่าเจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาหลักฐานไม่รอบคอบอย่างไร กระทำโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังอย่างไร รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคล วัน เวลา และสถานที่ที่เกี่ยวข้องตามสมควร โดยมีคำขอท้ายคำฟ้องเพียงให้ศาลพิพากษาว่าคำสั่งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กับให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่โจทก์ ถือไม่ได้ว่าโจทก์ฟ้องกรมที่ดินให้รับผิดฐานละเมิด แต่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง หมายถึง ให้คู่กรณีฟ้องขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเกี่ยวด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทว่าผู้ใดมีสิทธิดีกว่ากัน โดยเจ้าพนักงานที่ดินจะรอเรื่องการออกโฉนดไว้ในระหว่างนั้น เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด กรมที่ดินต้องปฏิบัติตามโจทก์จึงชอบที่จะดำเนินการตามขั้นตอนด้วยการฟ้องผู้คัดค้านต่อไป

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๑๕๐ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๓๔ เรื่อง การระวังชี้และรับรองแนวเขตที่ดิน กรณีขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบริเวณที่งอกริมตลิ่ง สรุปได้ว่า “กรณีตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ ข้อ ๑ นั้น เห็นว่า

| | |
|---|---|
| เป็นการให้ความเห็นในหลักการทั่วไปซึ่งในกรณีที่ยังมี**ปัญหาอยู่ว่า** สิทธิในที่ดินบริเวณที่ขอออกเป็นของ**ผู้ขอ** หรือ **ป่าสงวนแห่งชาติ** และกรมป่าไม้หรือผู้แทนยังทำการคัดค้านโต้แย้งสิทธิของผู้ขออยู่ กรณีไม่เข้าความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ ได้ | แต่ถ้ากรมป่าไม้ให้ความเห็นข้อขัดข้องหรือคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน**ในฐานะกรรมการคนหนึ่ง**ของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ ถือว่าเป็นการให้ความเห็นของคณะกรรมการ ไม่ใช่การโต้แย้งสิทธิ ก็ย่อมเข้าตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ ไม่ได้ |

เนื่องจากที่งอกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถือว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือ ที่ สร ๐๖๐๑/๓๗๙ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๖ ดังนั้น หากผู้ขอออกโฉนดที่ดินแสดงพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะพึงออกโฉนดที่ดินให้ได้อยู่แล้ว หากกรมที่ดินปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้ก็จะเป็นการลิดรอนสิทธิในที่ดินที่บุคคลพึงมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย

การสอบสวนเปรียบเทียบแล้วก่อนที่จะออกคำสั่ง คู่กรณีอาจนำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินเพิ่มเติมได้ เพราะมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครองก่อนออกคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้อง (๑) รับฟังพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาแสดงที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง (มาตรา ๒๙) และ (๒) แสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย (บทความของนายสันติ ญาโณทัย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น สาขาชุมแพ วารสารที่ดิน)

# บทที่ ๘
# การแจกหรือยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

## ๘.๑ การแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

มาตรา ๕๗ วรรคสอง ระบุเฉพาะ “กรณีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ทำเป็นคู่ฉบับรวมสองฉบับ มอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดินฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน สำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน นั้น จะจำลองเป็นรูปถ่ายหรือจัดเก็บโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือการสื่อสารก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือเสมือนเป็นต้นฉบับ”

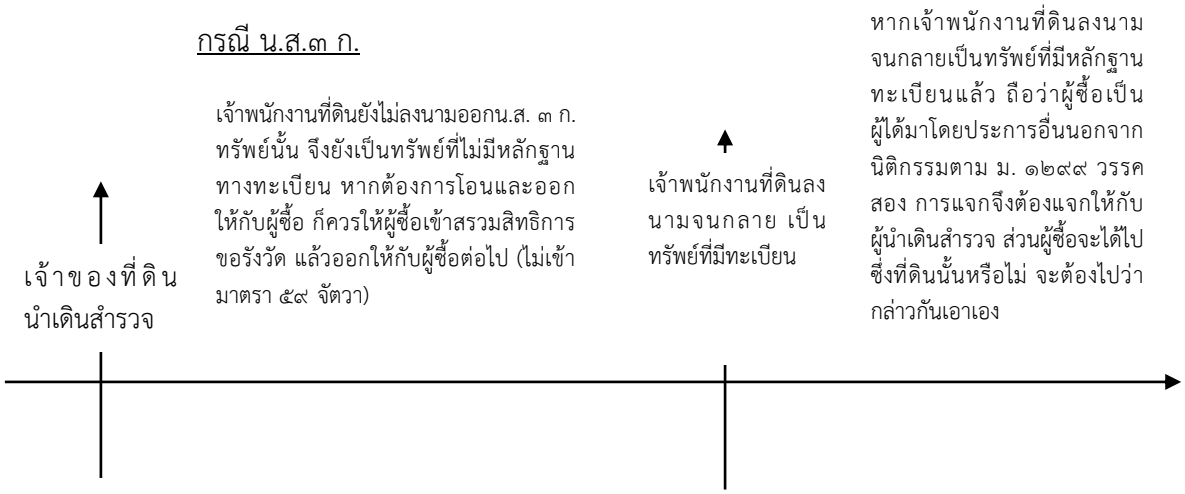
### ๘.๑.๑ การแจกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

จากบทบัญญัติในมาตรา ๕๗ วรรคสอง จะเห็นได้ว่าการแจกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เมื่อแจก จะต้องแจกให้หรือ “มอบให้กับผู้มีสิทธิในที่ดินเท่านั้น หากแจกให้ผิดคน โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่แจกให้ไป ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย แต่มีสถานะเป็นเพียงแบบพิมพ์หรือเอกสารของทางราชการเท่านั้น หากต่อมาได้มีการนำโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นไปจดทะเบียนต่อไป แม้ว่าการจดทะเบียนนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อถือไม่ได้ว่าเป็นการจดทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว ก็จะไม่มีการเพิกถอนรายการจดทะเบียนนั้นตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (คำพากษาฎีกาที่ ๒๑๔๔/๒๕๓๗) อย่างรายของนายเคว็จ พูลแก้ว ที่นำเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ไว้ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจกให้กับ นายเค็จ พูลแก้ว ซึ่งเป็นบุคคลอีกคนหนึ่ง ซึ่งบังเอิญมีชื่อคล้ายกันและนามสกุลเหมือนกันจึงแจกให้ไป ซึ่งกรมที่ดินเคยวินิจฉัย ในกรณีไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๙ ว่า การแจก น.ส.๓ ก. นั้น เป็นการแจกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในกรณีการแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนี้ กรมที่ดินเคยตอบข้อหารือจังหวัดระนองว่า น.ส. ๓ ก. ซึ่งได้นำเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ไว้แล้ว แต่มีเหตุขัดข้องเพราะที่ดินตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรเจ้าหน้าที่จึงมิได้ดำเนินการในเรื่องนั้นต่อไป ต่อมาที่ดินในบริเวณดังกล่าวนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติยกเลิกเขตป่าไม้ถาวร เจ้าหน้าที่จึงได้นำเรื่องราวการเดินสำรวจที่ค้างดำเนินการนั้นมาดำเนินการ และแจกให้ผู้นำเดินสำรวจ แต่ปรากฏว่าที่ดินแปลงดังกล่าว เจ้าของที่ดินผู้นำเดินสำรวจได้ขายโดยการส่งมอบการครอบครองให้กับบุคคลอื่นไปก่อนหน้านี้แล้วโดยที่เจ้าหน้าที่ไม่ทราบเรื่องราวดังกล่าว จึงมีปัญหาว่าการแจกให้กับบุคคลที่นำเดินสำรวจไปนั้น แต่ในขณะนั้นเขามิใช่เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิในที่ดินอีกต่อไปแล้วจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กรมที่ดินได้ตอบขอหารือในกรณีดังกล่าวว่ามาตรา ๕๘ วรรคสาม ระบุว่า “**ให้**บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว **นำ**พนักงานเจ้าหน้าที่สำรวจหรือพิสูจน์การทำประโยชน์ในที่ดินของตน” และในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคแรก ระบุว่า “เมื่อได้สำรวจรังวัดทำ แผนที่ หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว **ให้พนักงานเจ้าหน้าที่** “**ออก**” โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ**ประโยชน์แก่บุคคลดังกล่าว**” ในกรณีของปัญหานี้กรมที่ดินจึงตอบข้อหารือไปว่า

การแจกให้กับผู้นำเดินสำรวจนั้น ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เพราะในขณะแจกไม่จำต้องไปสอบสวนอีกว่าเขายังมีสิทธิในที่ดินอยู่อีกหรือไม่

จากการวินิจฉัยในปัญหานี้จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่า จะเป็นการขัดแย้งกับหลักการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นแล้วหรือไม่ จะใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณาว่า น.ส. ๓ ก. แปลงนั้นจะต้องแจกให้กับผู้มีสิทธิในที่ดินอย่างกรณีรายของนายเควจ หรือจะต้องแจกให้กับผู้นำเดินสำรวจอย่างกรณีของจังหวัดระนอง เข้าใจว่าการตีความในกรณีนี้น่าจะเป็นการตีความเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติมากกว่า เพราะมิฉะนั้นแล้วก่อนแจกจะต้องมาสอบสวนกันอีกว่า ขณะแจกนั้น ผู้นั้นเป็นเจ้าของที่ดินจริงหรือไม่ น่าจะเกิดความวุ่นวายน่าดู แต่ถ้าพิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีที่ยกตัวอย่างมีข้อแตกต่างกัน กรณีรายของนายเควจผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้นำเดินสำรวจมาตามกระบวนการและยังเป็นเจ้าของที่ดินอยู่ การแจก น.ส. ๓ ก. ตามหลักการจึงต้องแจกให้กับนายเควจ มิใช่แจกให้กับบุคคลอื่นเป็นหลักการที่ถูกต้องแล้ว แต่ในกรณีของจังหวัดระนองได้ขายและส่งมอบการครอบครองให้กับบุคคลอื่น เกณฑ์การพิจารณาในกรณีนี้ในความเห็นส่วนตัว ควรยึดหลักว่า ที่ดินนั้นได้กลายเป็นทรัพย์ที่มี**หลักฐานทางทะเบียนแล้วหรือไม่** โดยแยกการพิจารณาระหว่าง น.ส.๓ ก. กับโฉนดที่ดิน ดังนี้




ส่วนกรณีโฉนดที่ดิน เมื่อได้มีการนำเดินนำสำรวจแล้วถือว่าเป็นทรัพย์ที่มีทะเบียนทันที (เพราะมีการจัดสร้างใบไต่สวนแล้ว) ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะรู้ก่อนเจ้าพนักงานที่ดินลงนามในโฉนดที่ดินหรือหลังจากที่เจ้าพนักงานที่ดินลงนามในโฉนดที่ดินแล้ว(ยังไม่แจก)หรือไม่ก็ตาม การปฏิบัติก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๙ จัตวา และมาตรา ๗๒ วรรคสอง กล่าวคือ ถ้าที่ดินแปลงนั้นไม่มีหลักฐานที่ดินทางทะเบียนที่ดินเดิมอยู่แล้ว เช่น น.ส. ๓ หรือ น.ส. ๓ ก. เจ้าหน้าที่จะต้องแจกใบไต่สวนให้กับผู้นำเดินเสียก่อน จากนั้นก็จดทะเบียนในชั้นใบไต่สวนตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง เสร็จแล้วยกไปจดแจ้งในสารบัญจดทะเบียนหลังโฉนดที่ดินและแจกให้กับบุคคลผู้ซื้อที่ดินนั้นต่อไป แต่อาจจะเกิดคำถามต่อไปว่า หากการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินแปลงนั้นเป็นกรณีการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ที่ดินอยู่ในบังคับห้ามโอน ๑๐ ปี จะจดทะเบียนขายในใบไต่สวนได้หรือไม่

ห้ามโอน ๑๐ ปี ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคห้า จะมีผลต่อเมื่อบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วเท่านั้น หรือที่ดินแปลงนั้นมีสถานะเป็นโฉนดที่ดินแล้ว แต่ในขณะที่มีจดทะเบียนในชั้นใบไต่สวน ที่ดินจึงมีเพียงใบไต่สวนเท่านั้น เมื่อที่ดินยังไม่ได้มีการแจกโฉนดที่ดิน จึงไม่อยู่ในบังคับของกฎหมาย

- ใบไต่สวนให้แจกในวันรับโฉนดที่ดิน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๖๔๑๑/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๔๙๘ และลง วัน เดือน ปี ในโฉนดที่ดิน “ให้ลงวันที่ที่แจกโฉนดที่ดินจริง” ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๒๘๓๔ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๐๘

**๘.๑.๒ การแจกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกสืบเนื่องจาก น.ค. ๓ และ ก.ส.น. ๕ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑**

กรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินจากที่ดินที่มีหลักฐานตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินจากหลักฐาน น.ค. ๓ และ ก.ส.น. ๕ แต่ผู้นำเดินสำรวจได้ตายก่อนแจกโฉนดที่ดิน มีหลักเกณฑ์การแจกที่แตกต่างไปจากการแจกในกรณีทั่วไปที่ให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินในนามของผู้ตายแล้วแจกให้กับทายาทต่อไป ดังนี้

มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติไว้ว่า “ถ้าสมาชิกนิคมสร้างตนเองตายก่อนได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้คณะกรรมการคัดเลือกทายาทโดยธรรม และมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองแทน”

จากบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เมื่อสมาชิกตายก่อนได้รับโฉนดที่ดิน แทนที่จะให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในนามเจ้ามรดกแล้วแจกให้กับทายาทเหมือนกรณีทั่วไป แต่มาตรา ๓๐ กลับบัญญัติว่า ให้มีการคัดเลือกทายาทโดยธรรมเข้าเป็นสมาชิกก่อน ดังนั้นการเป็นสมาชิกของ “นิคมสร้างตนเอง” จึงมีลักษณะ “เฉพาะตัว” ไม่อาจตกทอดทางมรดกได้ ต่างกับบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกที่ดินให้ได้รับใบจอง ที่สามารถตกทอดทางมรดกได้ ดังนั้น เมื่อผู้เป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองตายก่อนได้รับโฉนดที่ดิน จึงไม่อาจแจกโฉนดที่ดินให้กับทายาทรับไปได้ สำหรับวิธีการแก้ไขการแจกในกรณีนี้คือ ควรที่จะแจ้งไปยังนิคมฯ ให้มีการคัดเลือก “ทายาท” ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้เสร็จเรียบร้อยเสียก่อน เมื่อทายาทได้รับ น.ค. ๓ แล้ว ก็อาจให้มีการสรวมสิทธิการรังวัดออกโฉนดที่ดินแล้วแจกให้กับคนใหม่ แต่ถ้าหากมีข้อขัดข้องก็ยกเลิกใบไต่สวน และยกเลิกเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินแปลงนั้น

สำหรับกรณีผู้เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ผู้ได้รับ ก.ส.น. ๕ ตายก่อนได้รับโฉนดมีข้อแตกต่างจากผู้ได้รับ น.ค. ๓ ว่า กรณีนี้ไม่อยู่บังคับของมาตรา ๓๐ แต่จะต้องมีการคัดเลือกทายาทให้เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์แทนก่อนและเมื่อได้มีการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์แทนแล้ว ก็ให้ผู้นั้นเข้าสรวมสิทธิหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (ก.ส.น. ๕) แปลงนั้น โดยไม่ต้องยกเลิกใบไต่สวนแต่ให้หมายเหตุให้ทราบการเปลี่ยนแปลงไว้ในใบไต่สวน ว่า “นาย.....ได้เข้าสรวมสิทธิตามหลักฐานหนังสือแสดงการทำ

ประโยชน์(ก.ส.น.๕) แทน นาย/นาง.....เจ้ามรดก ตามระเบียบของ“กรมส่งเสริมสหกรณ์แล้ว แต่วันที่ .....ส่วนแบบพิมพ์ของเจ้ามรดกที่เขียนไว้ ก็ทำลายแล้วจัดทำใหม่

นอกจากนี้ยังมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้เรื่องเสร็จที่.....กันยายน ๒๕๓๔ ว่า เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองว่า การเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองเป็น “คุณสมบัติเฉพาะตัว” ตามมาตรา ๒๒ จะมอบหรือจะโอนให้กับผู้ใดไม่ได้ ดังนั้น ระยะเวลาการเข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมฯ จึงไม่อาจโอนหรือนับต่อเนื่องได้ แต่ถ้าสมาชิกคนที่ตายได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) แล้ว สิทธิที่จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ น.ค. ๓ จึงมีอยู่ก่อน (สิทธิได้รับ น.ค. ๓ มิใช่การเป็นสมาชิก) จึงตกทอดทางมรดกได้ ดังนั้นทายาทโดยธรรมที่คณะกรรมการคัดเลือกให้เข้าเป็นสมาชิกนิคมแทนสมาชิกคนตาย จึงไม่ต้องเริ่มนับการเป็นสมาชิกใหม่ (ที่ มท ๐๗๐๙/ว ๒๗๔๐๓ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๔)

**๘.๑.๓ การแจกโฉนดที่ดินกรณีการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน**

มาตรา ๕๘ ตรี วรรคห้า “ เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใด**พร้อมที่จะแจกแล้ว** ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว และให้ส่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่สูญหาย”

โดยหลักการ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี จะต้องจัดทำโฉนดที่ดินให้เสร็จเรียบร้อยเสียก่อน “พร้อมที่จะแจก” เช่น มีรายละเอียดตามความในมาตรา ๕๗ วรรคแรก พร้อมทั้งต้องลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามและตราประจำตำแหน่งตามที่มาตรา ๕๗ กำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการยกเลิก น.ส. ๓ ก. ไปแล้ว ที่ดินแปลงนั้นจะต้องมีสถานะเป็นโฉนดที่ดิน กล่าวคือ ที่ดินจะต้องมีสถานะใดสถานะหนึ่ง หรือมีหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น หากมีการประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินโดยเจ้าพนักงานที่ดินยังไม่ได้ลงนามในโฉนดที่ดิน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ย่อมถือว่ากระบวนการประกาศแจกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินแปลงนั้นไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน น.ส. ๓ ก. แปลงนั้นย่อมไม่ถูกยกเลิกไปโดยผลของกฎหมาย และเจ้าพนักงานที่ดินไม่ว่าคนเดิมหรือคนใหม่ จะลงนามในโฉนดที่ดินในภายหลังไม่ได้ หากลงนามไปในภายหลัง ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย การวินิจฉัยในกรณีเป็นการตีความตามตัวบทในมาตรา ๕๘ ตรี ส่วนวิธีปฏิบัติเป็นอีกเรื่องหนึ่ง สำหรับแนวทางการแก้ไขหากยังประสงค์จะเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินคนปัจจุบันก็ควรลงนามในโฉนดที่ดินแล้วจะประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นใหม่ เพื่อให้โฉนดที่ดินมีผลตามกฎหมายต่อไป (ตอบข้อหารือจังหวัดบุรีรัมย์ ตามบันทึก ที่ มท ๐๗๒๙.๑/๔๓๖ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔)

ประเด็นต่อมา หากมีการลงนามในโฉนดที่ดินในภายหลังวันประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดิน โฉนดที่ดินดังกล่าวจะถือได้หรือไม่ว่า เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเพียงการลงนามในแบบพิมพ์เท่านั้น ประเด็นนี้เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีอำนาจลงนามได้ลงนามในโฉนดที่ดินแล้ว แม้ว่ากระบวนการออกจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ถือได้ว่าเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่ง

ประมวลกฎหมายที่ดิน ต่างกับบุคคลที่ไม่มีอำนาจลงนามแม้จะเป็นการลงนามในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินจริง ก็ไม่ถือว่าเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เมื่อไม่เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายแล้ว จึงไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

**๘.๒ การยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน**

มาตรา ๕๙ เบญจ “การออกโฉนดที่ดินตาม ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ให้ถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก และให้ส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย”

การยกเลิกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมนี้ จะเป็นการยกเลิกโดยบทบัญญัติของกฎหมาย และหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมจะถูกยกเลิก ต่อเมื่อที่ดินตามหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมได้ออกไปหมด หรือเต็มตามเนื้อที่ของหลักฐานที่ดินเดิมแล้วเท่านั้น หากเป็นการออกนั้นไม่หมด แม้จะได้มีการหมายเหตุว่าได้ออกโฉนดเลขที่.....ไปแล้วก็ไม่ทำให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิกโดยผลของกฎหมาย (ตอบข้อหารือจังหวัดอุบลราชธานี รายนายทองสุข สายแวว ตามบันทึก ที่ มท ๐๖๑๙/๑๑๕ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๖)

- การแจกหนังโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ก่อนแจกให้ประทับประจำต่อที่สารบัญจดทะเบียนซ้ายมือบน โดยวางฉบับเจ้าของที่ดิน (ฉบับราษฎร) ทับฉบับสำนักงานที่ดิน (ฉบับหลวง) (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๑๕๑ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๓)

# บทที่ ๙
# การจดแจ้งรายการภาระผูกพัน หรือเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดิน ในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน

มาตรา ๕๙ จัตวา “การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ มาตรา ๕๘ ตรี และมาตรา ๕๙ ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีรายการภาระผูกพัน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการ**ออกโฉนดที่ดิน** ให้ยกรายการดังกล่าวมาจดแจ้งไว้ในโฉนดที่ดินด้วย

คำว่า **“ภาระผูกพัน”** หมายถึง ภาระที่ตกติดอยู่กับตัวทรัพย์นั้น หรือ ทรัพยสิทธิ หรือสิทธิที่ติดอยู่กับตัวทรัพย์ เช่น จำนอง ขายฝาก สิทธิเก็บกิน ภาระจำยอม สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิอาศัย บุริมสิทธิ เช่า บรรยายส่วน หรือเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างนั้น เช่น ให้ขาย หรือแลกเปลี่ยนก็ให้ยกรายการดังกล่าวมาจดแจ้งไว้ด้วย โดยระเบียบที่ออกมารองรับได้แก่

ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดแจ้งรายการภาระผูกพัน หรือรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๒

| กรณีการออกตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม | กรณีการออกตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม (ข้อ ๖) |
|---|---|
| กรณีที่ ๑ ไม่ว่ารายการภาระผูกพันในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีอยู่ก่อนแล้ว หรือในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ยกรายการดังกล่าวนั้นมาจดแจ้งในสารบัญหลังใบไต่สวนและโฉนดที่ดิน (ข้อ ๔) หรือ<br>กรณีที่ ๒ มีการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดิน ในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน เช่น ขาย ให้การจดทะเบียนก็จดทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม จากนั้นก็ยกมาจดแจ้งในสารบัญหลังใบไต่สวนและโฉนดที่ดิน (ข้อ ๘) ส่วนการจดแจ้งรายการภาระผูกพัน หรือเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในระหว่างดำเนินการตามมาตรา ๕๘ ตรี ให้ปฏิบัติในทำนองเดียวกัน | หากมีภาระผูกพันในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน<br>- แจกใบไต่สวนเสียก่อน จากนั้นจดทะเบียนในใบไต่สวน จากนั้นยกไปจดแจ้งในสารบัญหลังโฉนดที่ดิน |

การจดแจ้งรายการภาระผูกพัน หรือการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการตามมาตรา ๕๙ จัตวา แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับการออกโฉนดที่ดิน

แต่ถ้าที่ดินแปลงนั้นเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากมีการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการ เมื่อที่ดินแปลงนั้นยังไม่มีหลักฐานทางทะเบียนจะให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนได้ การจดทะเบียนในระหว่างนั้นจึงไม่อาจดำเนินการได้ ดังนั้นการปฏิบัติในกรณีดังกล่าวก็ควรต้องให้ผู้ซื้อรายใหม่ยื่นคำขอสรวมสิทธิการรังวัดแล้วออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับบุคคลนั้นต่อไป ในทำนองเดียวกับที่กรมที่ดินเคยมีหนังสือเวียนแจ้งแนวทางปฏิบัติกรณีที่ผู้เยาว์ขอ สรวมสิทธิการรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวม ที่บิดาหรือมารดาของผู้เยาว์ได้ทำการตกลงแบ่งกรรมสิทธิ์รวมไว้แล้ว ต่อมาได้เสียชีวิตไปในระหว่างนั้น (การขอสรวมสิทธิการรังวัดการแบ่งกรรมสิทธ์รวมของ ผู้เยาว์นี้ไม่ถือว่าเป็นการทำการสัญญาประนีประนอมยอม ผู้เยาว์จึงสามารถทำได้)

จากบทบัญญัติในมาตรา ๕๙ จัตวา และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดแจ้งรายการภาระผูกพัน หรือรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นบทบัญญัติที่ใช้กับการเปลี่ยนผู้มีสิทธิที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินที่ยังมีชีวิตอยู่ แต่ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นได้เสียชีวิตในระหว่างดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมที่ดินได้วางระเบียบปฏิบัติในกรณีดังกล่าวไว้ดังนี้ (จะไปใช้อ้างอิงมาตรา ๕๙ จัตวาและระเบียบดังกล่าวไม่ได้ )

๑. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๐๙๒๘๑ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ตายในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ได้แบ่งการดำเนินการออกเป็น ๒ กรณี คือ ที่ดินมีหลักฐาน น.ส. ๓ กับที่ดินไม่มีหลักฐาน

| กรณีที่ดินเดิม มี น.ส.๓ / น.ส.๓ ก. | กรณีที่ดินไม่มีหลักฐาน หรือมี ส.ค. ๑ |
|---|---|
| ๑.ให้ไปจดทะเบียนโอนมรดกในชั้น น.ส. ๓/ น.ส. ๓ ก. เสร็จแล้วยกมาจดแจ้งในใบไต่สวนและโฉนดที่ดินตามระเบียบว่าด้วยการจดแจ้งฯ พ.ศ. ๒๕๓๒ ข้อ ๘ | ๑. ตรวจสอบก่อนว่าที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่<br>๒. หากไม่มีข้อขัดข้องให้ประกาศแจกโฉนดที่ดินและโอนมรดกไปพร้อมกัน<br>๓. ครบแล้วไม่มีการคัดค้านให้แจกใบไต่สวนแก่ทายาทผู้ควรที่จะได้รับมรดกแล้วจดทะเบียนโอนมรดกในชั้นใบไต่สวน |

๒. ต่อมากรมที่ดินได้ยกเลิกแนวทางปฏิบัติตามหนังสือในข้อ ๑. (ที่ มท ๐๗๑๙.๑/ว ๑๕๕๔๐ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓) วางหลักการไว้ว่า หากเจ้ามรดกตายก่อนนำเดินสำรวจให้ทายาทนำเดินสำรวจ จากนั้น แจกโฉนดที่ดินให้กับทายาทแล้วจดทะเบียนโอนมรดกในภายหลัง แต่ถ้าหากเจ้าของที่ดินผู้นำเดินตายในระหว่างดำเนินการให้แจกโฉนดที่ดินให้กับทายาทหรือผู้รับตามพินัยกรรมต่อไป

๓. **เฉพาะ**ที่ดินที่หลักฐานตามหลักฐาน**ใบจอง**ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขต พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๗.๒ กำหนดไว้ว่า หากผู้มีชื่อตามใบจองได้ตายก่อนให้จดทะเบียนโอนมรดกเสียก่อน จึงนำเดินสำรวจ แต่ต่อมากรมที่ดินได้ออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการ

เดินสำรวจ ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๔ ให้ยกเลิกข้อ ๒๗.๒ และกำหนดใหม่ว่า “ในกรณีที่เจ้าของที่ดินที่มีหลักฐานใบจองตาย ทายาทผู้มีสิทธิตามกฎหมายหรือผู้รับพินัยกรรมสามารถทำการสำรวจออกโฉนดที่ดินได้โดยไม่ต้องไปจดทะเบียนโอนมรดกในชั้นใบจองก่อน โดยปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙.๑/ว ๑๕๕๔๐ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยอนุโลม” และให้เพิ่มความในข้อ ๒๗.๒ วรรคสามว่า “กรณีผู้มีชื่อในใบจอง (น.ส. ๒) **ตายก่อนที่**จะได้รับใบจองไปจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทายาทหรือผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ยกเลิกเรื่องการออกใบจองเสียก่อนแล้วจึงนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน”

# บทที่ ๑๐
# การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ (พื้นที่อนุรักษ์) และป่าชายเลน

การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ (พื้นที่อนุรักษ์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ.๒๕๖๖) แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

**๑. กำหนดพื้นที่อนุรักษ์** หมายความว่า เขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน เขตสวนพฤกษศาสตร์ และเขตสวนรุกขชาติตามกฎหมาย ว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือเขตพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ไม่หมายความรวมถึงพื้นที่ที่มีการกันออกหรือเพิกถอนออกจากพื้นที่อนุรักษ์

**๒. กำหนดแนวเขต** หมายความว่า การขีดแนวเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือการถ่ายทอดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตอุทยานแห่งชาติ เขตวนอุทยาน เขตสวนพฤกษศาสตร์ และเขตสวนรุกขชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและให้ความหมายรวมถึงการแสดงแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ด้วยเทคโนโลยีทางด้านแผนที่

**เขตพื้นที่อนุรักษ์ (เขตป่าไม้) ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖)ฯ จะขอกล่าวถึงเพียง ๕ ป่า ประกอบไปด้วย**

๑) เขตป่าสงวนแห่งชาติ ๒) เขตอุทยานแห่งชาติ ๓) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
๔) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ๕) เขตที่ได้จำแนกไว้ให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

## ๑๐.๑ เขตป่าสงวนแห่งชาติ

ปัจจุบันป่าสงวนแห่งชาติเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

มาตรา ๖ บรรดาป่าที่เป็น **“ป่าสงวน”** อยู่แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัติ นี้ใช้บังคับให้เป็นป่าสงวนตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนด **“ป่าอื่นใด”** เป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นให้กระทำโดยออกกฎกระทรวง ซึ่งต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย”

มาตรา ๓๖ บรรดาป่าที่เป็น **“ป่าคุ้มครอง”** อยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นป่าสงวนตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๖ วรรคสอง หรือ มาตรา ๗ ซึ่งต้องออกภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

จะสังเกตเห็นว่า มาตรา ๖ และ มาตรา ๓๖ กล่าวถึงเรื่องป่ามีอยู่ ๓ ประเภท คือ

๑. ป่าสงวน ตามกฎหมายคุ้มครองและสงวนป่า

๒. ป่าคุ้มครอง ตามกฎหมายคุ้มครองและสงวนป่า และ

๓. ป่าอื่นใด ที่มิใช่ป่าสงวนและป่าคุ้มครอง

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ก่อนหน้านี้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งได้กำหนดป่าออกเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง คือ **ป่าคุ้มครอง**

ป่าคุ้มครองเกิดขึ้น **“โดยรัฐบาล”** เห็นสมควรจะให้ท้องที่ใดเป็นป่าคุ้มครองแล้ว จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสำรวจ จากนั้นจะออก พรฎ.กำหนดเขตป่าคุ้มครอง โดยมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา แต่แนวเขตของป่าคุ้มครองนี้ จะถือเอาสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ หรือที่จัดขึ้นเองก็ได้ (มาตรา ๕ และมาตรา ๗)

ประเภทที่สองคือ **ป่าสงวน**

**ป่าสงวนที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาล** และมีการดำเนินการในทางเดียวกับป่าคุ้มครอง โดยป่าสงวนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องออกพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้าย แต่แผนที่นี้จะต้อง

๑) เป็นแผนที่แสดงแนวเขตที่ชัดแจ้ง

๒) แนวเขตจะต้อง **“มีหลักเขต”** กับ **“ป้าย”** หรือ **“เครื่องหมายแสดงไว้โดยรอบเขตป่า”** (มาตรา ๑๐)

ป่าคุ้มครองและป่าสงวน ออกมาโดยหลักการเดียวกัน ต่างกันที่แนวเขตของป่าสงวนที่ชัดเจน มีหลักเขต มีป้าย หรือเครื่องหมายแสดงไว้รอบป่า แต่ป่าคุ้มครองใช้แนวเขตซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติ หรือที่ทำขึ้นเองให้เป็นแนวเขต จึงขาดความแน่นอน

ต่อมาพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า ได้มีการแก้ไขอีก ๒ ครั้ง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า ฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๔๙๖ และฉบับที่ ๓ พ.ศ.๒๔๙๗ ฉบับที่ ๒ เป็นการแก้ไขเพิ่มจำนวนคณะกรรมการ จากเดิมคณะกรรมการสำรวจมีอยู่ ๓ ท่าน แก้ไขเพิ่มเติมเป็น ๔ ท่าน โดยเพิ่มกำนันท้องที่เข้าไป ส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้หลักการเดิม จากเดิมที่การกำหนดเขตป่าคุ้มครองและป่าสงวน ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้เป็นต้องออกเป็น “กฎกระทรวง” สำหรับเรื่องแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง และแนวเขตของป่าคุ้มครองให้ถือเอาสิ่งซึ่งมีอยู่ตามธรรมชาติ หรือที่จัดทำขึ้นเอง และแนวเขตของป่าสงวน ต้องมีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายแสดงไว้โดยรอบป่า ยังคงเหมือนเดิมทุกประการ

ดังนั้น มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จึงกำหนดให้ “ป่าสงวน” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ฉบับนี้ ให้มีสถานะเป็นป่าสงวนตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ “ป่าคุ้มครอง” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.๒๔๘๑ ซึ่งมีแนวเขตที่ไม่แน่นอน มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติ

ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อีกเช่นกัน แต่ต้องออกกฎกระทรวงภายใน ๕ ปี นับแต่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใช้บังคับ

ปัญหามีว่า “ถ้าภายใน ๕ ปี นับแต่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ใช้บังคับแล้ว ไม่มีการออกกฎกระทรวงผลจะเป็นอย่างไร ป่าคุ้มครองดังกล่าวจะยังมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป หรือไม่

เรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า “การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๑) ไม่ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ หรือ

๒) ออกกฎกระทรวงภายหลัง ๕ ปี ตามบทเฉพาะการในมาตรา ๓๖ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พื้นที่ “ป่าคุ้มครอง ซึ่งเปลี่ยนมาเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๖” ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ เพราะบทเฉพาะการดังกล่าว “มิได้บัญญัติให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ หากมิได้มีการออกกฎกระทรวงภายใน ๕ ปี ระยะเวลาดังกล่าวจึงเป็นเพียงกำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้มีการดำเนินการสำรวจและกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติใหม่เท่านั้น แต่ถ้ามีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนเดิมทั้งหมด ส่วนที่เหลือย่อมพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ (กฎกระทรวงเป็นใหญ่) แต่จะมีสถานภาพทางกฎหมายอย่างไรย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป **ในกรณีทั่วไปถ้าไม่ได้มีการกำหนดให้เป็นที่สงวนหรือเป็นที่คุ้มครองประเภทอื่น ก็จะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า** ตามมาตรา ๑๓๐๔(๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้ามีการสงวนหวงห้ามหรือคุ้มครองตามกฎหมายอื่น สภาพการคุ้มครองก็จะเป็นไปตามกฎหมายนั้น (เรื่องเสร็จที่ ๔๐๒/๒๕๔๒)

ส่วน **“ป่าอื่นใด”** ตามมาตรา ๖ วรรคสอง ก็เป็นป่าสงวนที่กำหนดขึ้นใหม่ โดยต้องออกเป็นกฎกระทรวง และมีแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

สำหรับการเพิกถอนเขตป่าสงวน การเปลี่ยนแปลง โดยหลักการออกโดยกฎกระทรวง การเพิกถอนก็ต้องออกกฎกระทรวง คือ สถานะจะต้องเท่ากันหรือสูงกว่า และกรณีเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วนจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอน ยกเว้นเพิกถอนทั้งหมด (มาตรา ๗) และแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต้องมีหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายอื่นแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ด้วย (มาตรา ๘)

พระราชบัญญัติป่าไม้อีก ๑ ฉบับ ที่ปัจจุบันยังคงใช้อยู่คือ**พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔** ซึ่งให้คำนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ใน**มาตรา ๔ (๑) ว่า “ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน”** เป็นป่าซึ่งมิได้มีขอบเขต แต่ใช้คำนิยามตามมาตรา ๔ (๑) เป็นหลักในการพิจารณาว่า เป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ซึ่งที่ป่า กับที่ดินทั่วไปที่มิใช่ป่าใช้เส้นแบ่งว่า “ที่ดินนั้นมี**บุคคล** (หมายถึงเฉพาะบุคคลที่เป็นเอกชนเท่านั้น หรือถ้าเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชน เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔) ได้สิทธิครอบครองไปตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ ดังนั้น ที่ดินที่มีหลักฐาน เช่น ส.ค. ๑ ใบจอง น.ส. ๓ น.ส. ๓ ข. น.ส. ๓ ก. แบบหมายเลข ๓ ใบเหยียบย่ำ ตราจอง

ก็ไม่น่าจะมีปัญหา เพราะเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน และอยู่ในกระบวนการที่บุคคลจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่สำหรับบุคคลที่ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๗ วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ ๑๕๗/๒๕๔๔ ว่า

คำว่า **"ป่า" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔** ร่างเดิมมุ่งประสงค์ครอบคลุมพื้นที่รกร้างว่างเปล่า และที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่เนื่องจากในการยกร่างผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่า เป็นนโยบายของรัฐบาล "ที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่า" ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่ เพราะไม่ให้ไปกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมา หรือมีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ **ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** ว่าการได้มาซึ่ง**ที่ดินของรัฐ**ให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด ดังนั้น **ถ้าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรับรองสิทธินั้นไว้แล้วที่ดินนั้น ก็พ้นจากสภาพการเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔**" (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๕๔๔) เช่น มาตรา ๔ บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ "ป่า" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ แต่ถ้าหากเป็นกรณีเข้าครอบครองที่ดินของรัฐภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คงต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป แต่เจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มุ่งประสงค์ควบคุมการ**ทำไม้หวงห้าม และการเก็บหาของป่า** อย่างเช่นในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จ ที่ ๑๖๑/๒๕๒๕ ว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่า พ.ศ.๒๔๗๘ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ให้อำนาจรัฐที่จะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เท่านั้น หาได้มีผลทำให้ที่ดินหวงห้าม **"ซึ่งมีไม้และของป่า"** อันมีกฎหมายว่าด้วย**ป่าไม้คุ้มครองเป็นพิเศษอยู่แล้วหมดสภาพป่าไม่** พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไม่ทำให้ที่ดินนั้นพ้นสภาพความเป็น**ป่า**ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔" ดังนั้น บุคคลที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐไม่ว่าจะก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (กรณีไม่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔) หรือหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หากที่ดินนั้นมีสภาพเป็นที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินนั้นย่อมอยู่ในหลักเกณฑ์ของมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน สามารถนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ แต่ถ้าที่ดินที่นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินมีสภาพเป็นป่าไม้และมีไม้หวงห้าม ที่ดินแปลงนั้นย่อมไม่อยู่หลักเกณฑ์ที่จะนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และยังมีสถานะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๐๐ - ๑๓๐๑/๒๕๒๑ ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ก็ไม่ทำให้เสียสิทธิ เพียงแต่จะยกขึ้นยันรัฐในการจัดที่ดินไม่ได้เท่านั้น ตราบใดที่รัฐยังไม่เอาไปจัด บุคคลนั้นก็ยังมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

“ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๗ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อ “คุ้มครองไม้ที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ” ซึ่งต่างจากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบที่ดินเพื่อการขอออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มุ่งคุ้มครองพื้นที่ป่า การนำคำนิยามคำว่า “ ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาบังคับใช้ด้วยจึงไม่สอดคล้อง (การพิจารณาร่างกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ

**๑๐.๒ เขตอุทยานแห่งชาติ**

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติว่า “ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนด**ที่ดิน**บริเวณแห่งใด ที่สภาพเป็นที่น่าสนใจให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมและรื่นรมย์ของประชาชนให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือ**สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย**ของบุคคลใด ซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

มาตรา ๗ การขยาย การเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษีกา แต่ในกรณีที่มิใช่เป็นการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทั้งหมดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไป แนบท้ายพระราชกฤษีกาด้วย

มาตรา ๘ เขตอุทยานแห่งชาติให้มี “หลักเขต” ป้าย หรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นแนวเขตอุทยานแห่งชาติ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เนื่องจากได้นำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

จากมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จะเห็นได้ว่าพื้นที่จะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่ เป็นไปตามแผนที่หลักกล่าวคือ แผนที่ครอบคลุมที่ดินบริเวณใดบริเวณนั้นก็เป็นเขตอุทยานแห่งชาติในทำนองเดียวกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าแควระบม และป่าสียัด”) แม้ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะมิได้ชื่อตำบลดังกล่าวให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติก็ตาม และต่อมาหากต้องการจะเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หากเพิกถอนบางส่วนก็ต้องมีแผนที่แนบท้ายด้วย

ปัญหาว่า ในขณะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเขตอุทยานแห่งชาติ ตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ดินมิได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่เมื่อต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วน กลับปรากฏว่าที่ดินนี้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ปัญหาว่าจะถือว่าที่ดินนี้เป็นที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่ และจะยึดถือแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับใด

ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้แนวทางการพิจารณาไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๕/๒๕๔๙ ว่า “บริเวณที่ดินใดจะเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่ มาตรา ๖ กำหนดให้กระทำโดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติโดยมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติประกอบ และหากจะทำการเพิกถอนบริเวณที่ดินออกจากการเป็นเขตอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน มาตรา ๗ กำหนดให้กระทำโดยการออกพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติ และกรณีที่มิใช่เป็นการเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ให้มีแผนที่แสดงเขตที่เปลี่ยนแปลงด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ บางส่วน ในท้องที่ตำบลหินตั้ง อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ ป่าเขาใหญ่ บางส่วน ในท้องที่ตำบลนาหินลาด อำเภอปากพลี และตำบลหินตั้ง อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับได้เพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติป่าเขาใหญ่บางส่วนเท่านั้น ดังนั้น พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติป่าเขาใหญ่ส่วนที่มิได้ถูกเพิกถอนโดยพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงต้องเป็นไปตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาใหญ่ฯ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๕” ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้สรุปได้ว่า เขตอุทยานแห่งชาติต้องเป็นไปตามแผนที่แนบท้ายในมาตรา ๖ เท่านั้น ส่วนแผนที่ท้ายตามความในมาตรา ๗ เป็นเรื่องการเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติ

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๑๙๐/๒๕๕๘ บันทึก เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อดำเนินการให้ราษฎรตัดต้นยางพาราในพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี**

พิจารณาข้อหารือของกรมอุทยานแหงชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ ศอ.บต. แล้ว เห็นว่า กรณีที่มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี ทับที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินดังกลาวจะตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติหรือไม่ เห็นว่า ตามที่มาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติให้ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

เพื่อมิให้การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกระทำที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ไปกระทบสิทธิของประชาชน ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริง หรือหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่จะมีการกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ที่ดินบริเวณดังกล่าวย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ ซึ่งให้ความเห็นไว้ว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้จะไม่ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติ

ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ รวมทั้งอาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๘๖ ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐอาจกำหนดและหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ เมื่อพุทธศักราช ๒๔๘๖ ไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ดังนั้น สำหรับกรณีการประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี ทับที่ดินของประชาชนที่ขอหารือมานี้ **หากมีหลักฐานการพิสูจน์ที่ชัดเจนว่า** ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ บูโด – สุไหงปาดี มีผลใช้บังคับ **ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓** แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ**มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมไม่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ** และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ประชาชนจึงสามารถตัดต้นยางพาราได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ บูโด – สุไหงปาดี มีผลใช้บังคับครอบคลุมพื้นที่บริเวณดังกล่าวด้วย ดังนั้น เพื่อมิให้การตรากฎหมายกระทบสิทธิของประชาชน จึงควรมีการดำเนินการเพิกถอนพื้นที่อุทยานออกจากที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อน มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติบูโด – สุไหงปาดี

**๑๐.๓ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า**

ทั้งสองเขตเกิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ปัจจุบันเป็นพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มีที่มาของเขตทั้งสอง ดังนี้

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๑๙ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนด บริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วยบริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า **“เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”**

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือ**สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย**ของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

มาตรา ๒๐ การขยาย การเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้กระทำโดย พรฎ.และกรณีที่มิใช่เป็นการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้าย พรฎ.ด้วย

มาตรา ๒๑ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้มี “หลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นแนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่จะนำมากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก่อนมีการแก้ไขและปรับปรุงในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจะกำหนดเป็นเขตได้จะต้องมิใช่ที่ดินที่มี **“บุคคลครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย”**

เมื่อมีการยกเลิก พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่าก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นต้องเป็นที่ดินที่มิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือ**สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน**ของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง”

คำว่า **สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน** กับ คำว่า “**ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย**” มีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ **สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน** คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ ๒๖๓/๒๕๕๐ ว่า “เมื่อพิจารณามาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบมาตรา ๑๓๖๗ และมาตรา ๑๓๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เห็นว่า บุคคลย่อมได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน**ก็ต่อเมื่อยึดถือที่ดินนั้นโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตนมาตั้งแต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ**” แต่การครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เดิมนั้นมีความหมายในทำนองที่ว่า ที่ดินนั้นได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เช่น การได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ หรือได้รับอนุญาตให้ทำไม้ตามมาตรา ๑๕ หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ หรือการปลูกป่าหรือการสร้างสวนป่า ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือที่ดินที่บุคคลใดได้รับประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือได้รับอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ที่ดินเหล่านี้ถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ใน **“ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย”** ของบุคคลนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๙/๒๕๒๙)

ดังนั้น หลังจากที่พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๐๓ ยกเลิกและใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ในปัจจุบันแล้ว พื้นที่ที่เคยได้รับประทานบัตร หรือได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าไม้นั้น เดิมเป็นที่ดินที่อยู่ในความครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่สามารถนำมากำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น ปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๕๐ เรื่อง การกำหนดเขตประทานบัตรเหมืองแร่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ว่า การเข้าครอบครองที่ดินตามประทานบัตรเหมืองแร่ เป็นการครอบครองตามสิทธิที่เกิดจากประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่ มิได้ครอบครองโดยเจตนายึดถือเพื่อตน การครอบครองที่ดินดังกล่าวของผู้ได้รับประทานบัตรจึงเป็นแต่เพียงการครอบครองเพื่อวัตถุประสงค์ตามประทานบัตรที่ได้รับเท่านั้น โดยมิได้ก่อให้เกิดสิทธิเหนือพื้นดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด พื้นที่บริเวณที่ได้รับประทานบัตร

ดังกล่าวจึงย่อมมิใช่พื้นที่ที่บุคคลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๓๓) พื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรจึงสามารถกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ดังนั้น แนวการพิจารณาในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจึงเปลี่ยนแปลงไป

**บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๕๐ เรื่อง การกำหนดเขตประทานบัตรเหมืองแร่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า**

พื้นที่ที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่จะถือเป็นพื้นที่ที่บุคคลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ สามารถกำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีได้ในสองกรณี กล่าวคือ ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น สำหรับการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๒ มาตรา ๔ และมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับมาตรา ๑๓๖๗ และมาตรา ๑๓๖๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้ว เห็นว่า บุคคลย่อมได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ต่อเมื่อได้ยึดถือที่ดินนั้นโดยมีเจตนายึดถือเพื่อตนมาตั้งแต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อการครอบครองที่ดินตามประทานบัตรเหมืองแร่เป็นการครอบครองตามสิทธิที่เกิดจากประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่มิได้ครอบครองโดยมีเจตนายึดถือเพื่อตน การครอบครองที่ดินดังกล่าวของผู้ได้รับประทานบัตรจึงเป็นแต่เพียงการครอบครองเพื่อวัตถุประสงค์ตามประทานบัตรที่ได้รับเท่านั้นโดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองเหนือที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด พื้นที่บริเวณที่ได้รับประทานบัตรดังกล่าวจึงย่อมมิใช่พื้นที่ที่บุคคลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ด้วยเหตุนี้ พื้นที่บริเวณที่ได้รับประทานบัตรจึงสามารถกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้

**เขตห้ามล่าสัตว์ป่า**

มาตรา ๒๕ “ในบริเวณวัดหรือในบริเวณที่จัดไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ “บริเวณสถานที่ซึ่ง**ใช้ในราชการ** หรือ บริเวณที่**ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์** หรือ บริเวณที่**ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน** รมต.จะกำหนดให้เป็น **“เขตห้ามล่าสัตว์ป่า”** ชนิดประเภทใดก็ได้ โดยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา”(เรื่องเสร็จที่ ๕๓๕/๒๕๔๙)

**พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕**

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ถูกยกเลิกโดย มาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่หลักการกำหนด “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” การขยายเขต การเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การจัดให้มีหลักเขต ซึ่งบัญญัติไว้ มาตรา ๓๓, ๓๔ และมาตรา ๓๕ มีหลักการเดียวกับมาตรา ๑๙, ๒๐ และ ๒๑ ที่ถูกยกเลิกไป

“เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” ตามพระราชบัญญัติเดิมกับพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ยังบัญญัติอยู่ในมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ มีหลักการเดียวกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ เดิม ส่วนบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๖๓ บัญญัติว่าบรรดาที่ดิน ที่เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าอยู่แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัตินี้

มีประเด็นที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน**ว่า การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน** มาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ห้ามมิให้เดินสำรวจในเขตป่าไม้ถาวร มีปัญหาว่า **ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า** จะสามารถนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๓๕/๒๕๔๙ บันทึก เรื่องการออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าว่า มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ กำหนดบริเวณที่ดินที่จะให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้นั้น ต้องเป็นบริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น พื้นที่ดังกล่าวจึงย่อมไม่สามารถนำเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้โดยสภาพของที่ดินนั้นเองอยู่แล้ว ดังนั้น แม้ว่ามาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง จะมิได้กำหนดห้ามไว้ แต่การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าก็ไม่สามารถเดินสำรวจได้

สำหรับมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์และมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ให้สามารถขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ในกรณีที่มีความจำเป็น แต่หากที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าไปก่อนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เพราะผลของการไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้สละสิทธิครอบครอง รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวได้

นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๐(๓) นั้น เป็นวิธีปฏิบัติเฉพาะกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น (เรื่องเสร็จที่ ๕๓๕/๒๕๔๙)

- ความเห็นคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๓/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ มีมติเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า กรณีที่ได้มีแจกโฉนดที่ดินไปแล้วก่อนมีผลการหารือจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และที่ยังไม่ได้แจกโฉนดที่ดินให้กับราษฎร จะนำแนวทางปฏิบัติการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๘๓๓๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาปรับใช้ได้หรือไม่ ว่า

๑. ไม่อาจนำแนวทางตามหนังสือดังกล่าวมาปรับใช้ได้ เนื่องจากหนังสือกรมที่ดินเป็นกรณีการออกโฉนดที่ดินที่อยู่ “นอกเขตพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก.”

๒. พื้นที่บริเวณประกาศเป็น “เขตห้ามล่าสัตว์ป่า” ที่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๓๗ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ (เรื่องเสร็จที่ ๕๓๕/๒๕๔๙ ) ได้นั้น “จะต้องเป็นพื้นที่ที่ประกาศกำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ (มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติไว้ในลักษณะทำนองเดียวกัน) กล่าวคือ **บริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เท่านั้น** ดังนั้น หากพื้นที่ที่ได้ดำเนินการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิใช่พื้นที่ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ประกอบกับเป็นพื้นที่ที่ราษฎรได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้ว ย่อมถือว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย”

**๑๐.๔ เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี**

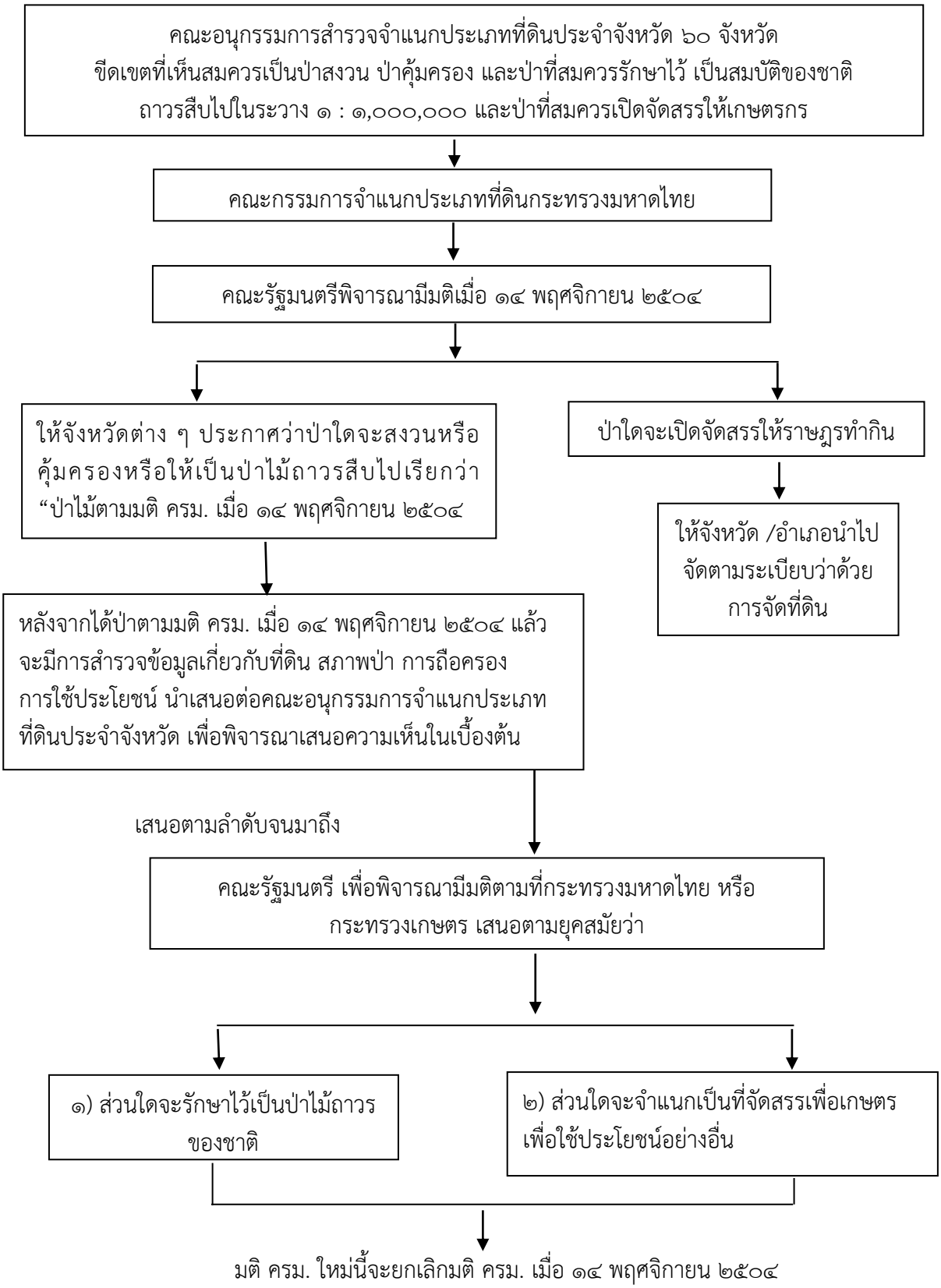
คำว่า ป่าจำแนก ป่าไม้ชั่วคราว ป่าไม้ถาวร ป่าไม้ถาวรของชาติ และป่าเตรียมการ กรมป่าไม้ได้ชี้แจงและชี้แจงความเข้าใจถ้อยคำอันเป็นความหมายดังกล่าว ตามนัยหนังสือ กษ ๐๗๐๕(๒)/๑๓๓๗๔ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ดังนี้

**๑. ป่าจำแนก** คือ พื้นที่กำหนดไว้เป็นป่า ที่คณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดในท้องที่ ๖๐ จังหวัด (ยกเว้นภาคกลางขณะนั้น ๑๑ จังหวัด) หมายเขตพื้นที่ดังกล่าวที่เห็นสมควรรักษาไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ลงในแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๑,๐๐๐,๐๐๐ เป็นการขีดเขตป่าลงในแผนที่โดยประมาณ จากนั้นมีการนำเสนอคณะกรรมการสำรวจจำแนกที่ดินกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ ในที่สุดคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ว่า

(๑) ป่าสงวน ป่าคุ้มครอง และป่าที่รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยถาวรที่คณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด เสนอให้เป็นป่าดังกล่าวนั้น หากทบวงการเมืองใดประสงค์จะใช้ประโยชน์ต้องทำความตกลงกับกระทรวงการเกษตร และต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป

(๒) ป่าที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม และเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัด ให้จังหวัด อำเภอนำไปดำเนินการจัดตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติให้จังหวัดต่าง ๆ ประกาศเขตป่าที่สงวนคุ้มครอง ตาม (๑) และป่าที่จะเปิดจัดสรรตาม (๒)

ดังนั้น ป่าที่กำหนดไว้เป็นป่าไม้ตาม (๑) จึงเรียกว่า “ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔




และให้ถือมติคณะรัฐมนตรีใหม่แทน และถ้ามีมติในพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรพื้นที่นี้เรียกว่า ป่าไม้ถาวรของชาติ และส่วนใดที่จะจัดสรรให้กับราษฎรก็ให้กันพื้นที่นั้นออกไปตามมติคณะรัฐมนตรี

(หลักการในการพิจารณาเกี่ยวกับพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกเป็นที่จัดสรรเพื่อให้เป็นที่ทำกินหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น ได้กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ว่า “ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องดำเนินการต่อไป และให้สำนักงบประมาณสำหรับการจัดสรรให้ราษฎรจับจองทำมาหาเลี้ยงชีพตามประมวลกฎหมายที่ดิน รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สค ๑๔๕๙๓/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ซึ่งส่วนบริหารงานรังวัดทำแผนที่เพื่องานออกโฉนดที่ดินมีความเห็นตามบันทึก ที่ มท ๐๕๑๖.๔/๓๐๒ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ว่าที่ดินประเภทนี้มีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔(๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นไปตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๑/๑๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งให้ความเห็นไว้ว่า เมื่อมีการจำแนกที่ดินออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว ที่ดินดังกล่าวมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔(๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่อยู่นอกเขตหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรี (เขตป่าไม้ถาวร) และความดังกล่าวนี้สอดคล้องกับหลักการมอบหมายหน่วยงานตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖)

**๒. ป่าเตรียมการ** คือ **พื้นที่ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔** ซึ่งอยู่ระหว่างที่กรมป่าไม้ดำเนินการ ขอกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

สรุป คำว่า “ ป่าจำแนก ป่าไม้ชั่วคราว ป่าเตรียมการ ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี” คือ ป่าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ แต่คำว่า ป่าไม้ถาวรของชาติ เกิดตามมติคณะรัฐมนตรีภายหลัง เพื่อไม่ให้สับสนทั้งสองกรณี ก็คือ ป่าที่เกิดมาจากมติคณะรัฐมนตรีเช่นกัน ดังนั้น ถ้อยคำจึงควรใช้คำว่า “ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี”

แต่โดยที่การพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี กรมที่ดินตอบข้อหารือจังหวัดสุราษฎร์ธานี เวียนโดย หนังสือ ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๑๓๕๙๔ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๘ ว่า ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย รวม ๖๐ จังหวัด เป็นเพียงการจำแนกไว้เป็นป่าไม้ชั่วคราวตามหนังสือกระทรวงเกษตร ที่ กษ ๐๘๐๕/(พ) ๓๖๑๘๒ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๒๕ ส่วนป่าไม้ถาวรจะมีผลต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติผลการจำแนกประเภทที่ดินเป็นรายจังหวัดตามข้อเสนอของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินในภายหลัง ดังนั้น การเดินสำรวจในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ แต่ยังมิได้มีมติอนุมัติการจำแนกประเภทที่ดินเป็นรายจังหวัดตามข้อเสนอของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จึงเป็นการเดินสำรวจในเขตป่าไม้ชั่วคราวไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างใด ปัจจุบันการพิจารณาในปัญหาเป็นที่ยุติตามหนังสือกรมพัฒนาที่ดิน ที่ กษ ๐๘๐๖๒๔๑๖ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๓ พิจารณาแล้วมีความในลักษณะเดียวกับหนังสือกรมที่ดิน มท ๐๗๑๒/ว ๑๓๕๙๔ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๘ และมติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ลงมติรับทราบแล้ว คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ยังได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของที่ดินในเขตพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีว่า

หากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กันพื้นที่ส่วนนั้นออกเพื่อให้เป็นที่ดินทำกินของราษฎรและใช้ประโยชน์อื่น ๆ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินำไปดำเนินการ และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มอบพื้นที่นั้นให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมิได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในทันที มีปัญหาว่า ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กันพื้นที่ส่วนนั้นออกเพื่อให้เป็นที่ดินทำกินของราษฎรหรือใช้ประโยชน์อื่น ๆ แต่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินส่วนนั้นมีสถานะเป็นที่ดินประเภทใด ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินมีมติว่า “ที่ดินดังกล่าวพ้นจากการเป็นป่าไม้ถาวรตามมติรัฐมนตรีและเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ที่อยู่นอกเขตหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรี ”

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๗/๒๕๕๓ ป่าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เป็นเพียงเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาการ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น**รับไปทำการสำรวจและพิจารณาจำแนกไว้เป็นที่จัดสรรยังไม่มีลักษณะเป็น “ป่าไม้ถาวร”**

สถานะของป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาข้อหารือของกรมพัฒนาที่ดินเกี่ยวกับสถานะของป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ว่า เป็นเรื่องการกำหนดเขตป่าคร่าว ๆ ยังไม่ใช่เขตป่าอันเป็นที่ยุติว่าเป็นเขตป่าไม้ถาวร พื้นที่ป่าไม้ถาวรต้องเป็นพื้นที่ที่ได้รับการประมวลผลจำแนกประเภทที่ดินให้สงวนคุ้มครองรักษาป่าที่จำแนกไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ต่อไป (บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๗๕/๒๕๖๑ เรื่อง การเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ แจ้งเวียนเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๐๗๒๗ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๑)

สำหรับการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้นั้น ในที่นี้จะขอกล่าวการดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ เพื่อให้ทราบถึงวิธีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ในขณะนั้น ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ มิได้บัญญัติข้อยกเว้นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ไว้อย่างเช่นในข้อ ๑๔ (๒) ว่าในที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบ แต่ไปบัญญัติวิธีการออกในเขตป่าไม้ไว้ในข้อ ๑๐ และ ๑๑ ดังนี้

ข้อ ๑๐ (๓) บัญญัติข้อแตกต่างการตั้งคณะกรรมการไว้ ๒ กรณี คือ ที่ดินตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าและยังไม่ได้ขีดเขตป่าและขีดเขตป่าแล้วแต่ที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว

คำว่า “ตำบล” หมายถึง เฉพาะตำบลตามที่ปรากฏในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ท้องที่ในตำบลใดตำบลหนึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าแล้วแต่กรณี หรือหมายถึงตำบลที่เป็นเขตการปกครองที่ตำบลนั้นมีป่าอยู่หรือไม่

กรณีนี้ถ้าจะตีความว่า หมายถึงเฉพาะตำบลที่ปรากฏในกฎกระทรวงโดยเฉพาะอย่างเดียวไม่น่าจะถูกต้อง เพราะคำว่า ป่าตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ รวมไปถึงเขตป่าไม้ถาวรด้วย ซึ่งในการกำหนดเขตป่าไม้ถาวรไม่อาจมีการระบุตำบลในเขตที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรด้วย ดังนั้น ตำบลตามความในข้อ ๑๐(๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓(พ.ศ.๒๕๓๗) จึงหมายถึงตำบลเขตการปกครองที่มีพื้นที่ป่าด้วย เช่น ขอออกโฉนดที่ดินในตำบล ก. ซึ่งยังมิได้มีการขีดเขตป่าไม้ถาวร ลงในระวาง หรือในตำบล ข. กฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวน ต่อมาตำบล ข. แบ่งแยกออกไปเป็นตำบล ค. ต่อมามีการขอออกโฉนดที่ดินในท้องที่ตำบล ค. แม้ว่า ตำบล ค. จะไม่ปรากฏชื่อในกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวน แต่ตำบล ค. ก็มีเขตป่าสงวนที่ยังไม่มีการขีดเขตป่าไม้ลงในระวาง กรณีอย่างนี้ก็ต้องตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ

การตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบด้วย

<table>
<tr>
<td rowspan="2">กรณีที่ดินตั้งอยู่ในตำบลที่กรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย<br>๑) ป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ<br>ปัจจุบันป่าไม้อำเภอมีชื่อใหม่ว่า หัวหน้าหน่วยบริการป่าไม้อำเภอ ถ้าไม่มีหัวหน้าหน่วยฯ ให้ตั้งหัวหน้ากลุ่มปฏิบัติภารกิจในราชการบริหารส่วนภูมิภาค (ด้านป่าไม้) สังกัดสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับ ๕ ขึ้นไป<br>๒) เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ แต่ถ้าท้องที่นั้นยุบตำแหน่งนี้แล้ว ก็ไม่มีบุคคลจะแต่งตั้ง แต่ถ้าหากท้องที่นั้นยังมีตำแหน่งที่ดินอำเภอแล้วไม่ตั้งถือว่าการตั้งคณะกรรมการฯ นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย</td>
<td>กรณีที่ดินตั้งอยู่ในตำบลที่กรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินขีดเขตป่าลงในระวางแล้ว จะตั้งคณะกรรมการต่อเมื่อ<br>๑) ที่ดินนั้นมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว (หมายถึงล้ำหรืออยู่ในเขตป่าสงวนฯ หากมีเพียงแนวเขตติดต่อโดยมีป่าสงวนแห่งชาติเป็นข้างเคียงไม่ต้องตั้งคณะกรรมการฯ ตอบข้อหารือจังหวัดลำพูน ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๔๖๗๓ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๙)<br>หรือ<br>๒) ที่ดินตั้งอยู่ในเขตป่าดังกล่าว</td>
</tr>
<tr>
<td>สำหรับที่ดินที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร หากท้องที่นั้น</td>
</tr>
</table>

| | |
|---|---|
| ๓) ปลัดอำเภอ<br>๔) กรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร | ๑. ยังไม่มีการขีดเขต หรือ<br>๒. ขีดเขตป่าไม้ถาวรแล้ว แต่ที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรให้ตั้ง “ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน” เป็นกรรมการด้วย |

แม้ว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการไว้แล้วก็ตาม แต่ก็เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการเท่านั้น มิได้ยกเลิกแนวทางการตรวจพิสูจน์ของคณะกรรมการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่อย่างใด ดังนั้น แนวทางการตรวจพิสูจน์จึงยังใช้บันทึกข้อตกลงดังกล่าวต่อไป โดยการตรวจพิสูจน์ตามบันทึกข้อตกลงนี้ได้กำหนดไว้ข้อ ๕.๔.๑ และข้อ ๕.๔.๒ ให้ตรวจพิสูจน์ว่า ที่ดินนั้นมีการปลูกสร้างบ้านเรือน ปลูกไม้ยืนต้น ทำนา ทำไร่ หรือทำประโยชน์อย่างอื่น ตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่นตลอดจนกิจการที่ได้ทำประโยชน์หรือไม่ และหลักฐานอื่น ๆ ที่เห็นสมควรนำมาประกอบการพิจารณา หลังจากนั้นให้สรุปข้อเท็จจริง ความเห็นเสนอผู้ว่าฯ ว่าสมควรออกให้ได้หรือไม่

การตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ เป็นเพียงรายงานกระบวนพิจารณาที่กฎหมายกำหนดเป็น “เงื่อนไข” ในการออกโฉนดที่ดินมิใช่เป็นเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง (รายนายศุภณัฐ บำรุง อุทธรณ์คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๐(๓) เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๐๓๘๖๙ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙)

- วัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่าที่ดินของผู้ขอมีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนป่าสงวนฯ หรือไม่ หากอยู่ในข่ายที่ต้องตั้งคณะกรรมการไม่ต้องรอให้มีการขีดเขตป่าก่อน (ตอบข้อหารือจังหวัดเชียงราย ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๗๖๙๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖

- คณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ไม่ถือว่าเป็นคณะกรรมการตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุม พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม เพราะคณะกรรมการตามมาตรา ๕ หมายถึงคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยประกาศพระบรมราชโองการ หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่คณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐(๓) มิได้เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือให้กรมที่ดินแต่งตั้ง (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๐๓/ว ๒๐๐๒๕ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒)

**การพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด**

ข้อ ๑๑ ของกฎกระทรวงบัญญัติไว้ว่า ๑) ถ้าที่ดิน**ไม่อยู่**ในเขตป่าดังกล่าว หรือ ๒) **อยู่**ในเขตป่าดังกล่าว แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นมา “โดยชอบด้วยกฎหมาย” และ “ก่อน” วันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตป่า และไม่มีการคัดค้านภายในกำหนดประกาศ

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้ได้” ในกรณีที่จะต้องประกาศมีการคัดค้าน จะต้องดำเนินการในเรื่องคัดค้านให้เสร็จเรียบร้อยเสียก่อน จึงตั้งคณะกรรมการแล้วสรุปเสนอผู้ว่าฯ และในการออก น.ส. ๓ ก. หากมีการตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ มาแล้วครั้งหนึ่ง ต่อมานำ น.ส. ๓ ก. แปลงนี้มาขอออกโฉนดที่ดินอีก ก็ต้องตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ อีก เพราะที่ดินอยู่ในบังคับตามกฎกระทรวง ไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ

สำหรับในกรณีที่โฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ที่ออกไปโดยมิได้มีการตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ นั้น มิใช่ว่าจะต้องเพิกถอนโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. ๓ แปลงนั้นแต่เพียงประการเดียว หากที่ดินแปลงนั้นไม่มีเหตุอันไม่ชอบด้วยกฎหมายในประการอื่นแล้ว การพิจารณาแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ซึ่งออกไปโดยมิได้ให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบ ก่อนตามนัยมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ก็ควรพิจารณาแก้ไขได้โดยตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจพิสูจน์ก่อน เสร็จแล้วสรุปข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ตามข้อ ๑๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ หากผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นชอบให้ออก น.ส.๓ หรือโฉนดที่ดินได้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองก็ทำความเห็นยืนยันการออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ นั้นต่อไป แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบหรือไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ได้แล้ว จึงพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ตอบข้อหารือจังหวัดแพร่ ที่ มท ๐๗๑๙/๓๔๕๗๘ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑๘/๒๕๖๑ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน เวียนแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๖๑๕๐ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๑)

การดำเนินการเกี่ยวกับ “เขตป่าไม้” กรมที่ดินได้แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติให้ทราบตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๔/ว ๓๔๕๙๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ดังนี้

**กรมป่าไม้** เขตป่าไม้ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่อยู่ใน “อำนาจ” ของกรมป่าไม้ คือ - เขตป่าสงวนแห่งชาติ

- เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี
- เขตวนอุทยาน (อยู่ในตามกฎหมายใดถือกฎหมายนั้น) → อุทยานแห่งชาติ
- เขตป่าไม้ชายเลน เฉพาะพื้นที่ที่**ไม่อยู่**ในเขต → เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
  → เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

<table>
<tr><th>๑. การระวังชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขต</th><th>๒. การตั้งคณะกรรมการตามกฎฯ ๔๓ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้</th></tr>
<tr><td><u>กรณีการเดินสำรวจ</u><br>ติดเขตป่าไม้ (ยกเว้นป่าไม้ถาวร) ผู้ลงนามระวังชี้แนวเขต คือ<br>- เจ้าหน้าที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑- ๑๓ หรือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขาที่รับผิดชอบซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับปฏิบัติการหรือชำนาญการขึ้นไป<br>กรณีออกหนังสือเฉพาะราย สอบเขตแบ่งแยก ตรวจสอบ มีแนวเขตติดต่อกับ “เขตป่าไม้”<br>ให้เจ้าหน้าที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑ - ๑๓ หรือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขาที่รับผิดชอบซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับปฏิบัติการหรือชำนาญการขึ้นไป</td><td>ให้ตั้งเจ้าหน้าที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑- ๑๓ หรือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขาที่รับผิดชอบซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับปฏิบัติการหรือชำนาญการขึ้นไป</td></tr>
<tr><td></td><td>๓. การตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๖๑ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้</td></tr>
<tr><td></td><td>สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑- ๑๓ หรือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขาที่รับผิดชอบซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการหรืออาวุโสขึ้นไป</td></tr>
</table>

ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ (พื้นที่อนุรักษ์) จะต้องผ่านการตรวจสอบที่ดินของคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖)ฯ โดย**คณะกรรมการตรวจสอบที่ดิน** ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานที่รับผิดชอบเขตพื้นที่อนุรักษ์แห่งละหนึ่งคน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ปลัดอำเภอ ซึ่งนายอำเภอท้องที่มอบหมาย และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่พื้นที่อนุรักษ์อาจมีการทับซ้อนกันหลายเขตพื้นที่และต่างหน่วยงานกัน ให้แต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานที่มีการทับซ้อนกัน ทุกหน่วยงานเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อนึ่ง กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๑๔๑๒๙ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๖ เรื่อง การดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ในการดำเนินการตรวจสอบที่ดิน ดังนี้

๑. เมื่อสำนักงานที่ดินที่รับคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงใดแล้วปรากฏว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่ในระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้เพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินซึ่งมีพื้นที่อนุรักษ์และยังไม่ได้กำหนดแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ หรือกรณีที่กำหนดแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์แล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อ คาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ ให้สำนักงานที่ดิน

นั้นรายงานตามลำดับชั้นเพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินแปลงนั้นภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ฝ่ายทะเบียนรับเรื่องจากฝ่ายรังวัด

๒. ในการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัด (โดยกลุ่มงานวิชาการที่ดินหรือฝ่ายทะเบียน) จะเสนอตั้งคณะกรรมการฯ เป็นการเฉพาะเรื่อง หรือกรณีมีเรื่องที่ต้องตั้งคณะกรรมการฯ เป็นจำนวนมาก ไม่สะดวกแก่การตั้งคณะกรรมการฯ เป็นการเฉพาะเรื่อง จะเสนอตั้งคณะกรรมการฯ ไว้เป็นการประจำก็ได้

ในกรณีที่เป็นการตั้งคณะกรรมการฯ เป็นการเฉพาะเรื่อง หากเป็นคำขอที่เกิดในสำนักงานที่ดินจังหวัด ให้ฝ่ายทะเบียนในสำนักงานที่ดินจังหวัด เสนอคำสั่งตั้งคณะกรรมการฯ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดผ่านเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากฝ่ายรังวัด หากเป็นคำขอที่เกิดในสำนักงานที่ดินสาขา/ส่วนแยก ให้กลุ่มงานวิชาการที่ดินเสนอคำสั่งตั้งคณะกรรมการฯ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากสำนักงานที่ดินสาขา/ส่วนแยก เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการฯ แล้ว ให้สำนักงานที่ดินจังหวัด (โดยฝ่ายทะเบียนหรือกลุ่มงานวิชาการที่ดินแล้วแต่กรณี) มีหนังสือแจ้งคณะกรรมการฯ เพื่อดำเนินการตามคำสั่งต่อไป

ในกรณีที่มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการฯ เป็นการประจำไว้แล้ว หากเป็นคำขอที่เกิดในสำนักงานที่ดินจังหวัด ให้สำนักงานที่ดินจังหวัด (โดยฝ่ายทะเบียน) ส่งคำสั่งดังกล่าวให้คณะกรรมการฯ ทราบภายใน ๓ วัน นับแต่วันรับเรื่องจากฝ่ายรังวัด หากเป็นคำขอที่เกิดในสำนักงานที่ดินสาขา/ส่วนแยกให้สำนักงานที่ดินนั้น ๆ ส่งคำสั่งดังกล่าวให้คณะกรรมการฯ ทราบ ภายใน ๓ วัน นับแต่วันรับเรื่องจากฝ่ายรังวัดเพื่อให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการตามคำสั่งต่อไป

๓. เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินได้รับทราบคำสั่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินตามข้อ ๒ แล้ว ให้สำนักงานที่ดินที่รับคำขอมีหนังสือแจ้งเรื่องการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์พร้อมทั้งจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานให้คณะกรรมการตรวจสอบที่ดินประกอบการตรวจสอบ ดังนี้

(๑) คำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(๒) หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน เช่น หลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓ ข.) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓, ก.ส.น. ๕) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นต้น

(๓) รายงานผลการรังวัด และสำเนาระวางแผนที่บริเวณตำแหน่งแปลงที่ดินที่มีการรังวัด

๔. ให้คณะกรรมการตรวจสอบที่ดิน ตรวจสอบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อ คาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์หรือไม่ มีหลักฐานว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือไม่ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากสำนักงานที่ดิน แต่หากคณะกรรมการฯ ได้

ตรวจสอบจากเอกสารหลักฐานผลการรังวัดของสำนักงานที่ดิน หรือหลักฐานอื่นแล้ว เห็นว่ามีความจำเป็นต้องให้เจ้าของที่ดินนำชี้เขตที่ดินเนื่องจากแนวเขตไม่ชัดเจนหรือเหตุอื่น ก็ให้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบพร้อมทั้งกำหนดวันเวลาที่จะไปตรวจสอบที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินเป็นผู้นำตรวจสอบ

๕. กรณีตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่มีส่วนหนึ่งส่วนใดรุกล้ำเข้าไปในเขตพื้นที่อนุรักษ์ ให้รายงานผลการตรวจสอบที่ดินต่อผู้ว่าราชการจังหวัดผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัด (โดยฝ่ายทะเบียนหรือกลุ่มงานวิชาการที่ดิน แล้วแต่กรณี) ภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ได้ตรวจสอบเสร็จ โดยให้คณะกรรมการฯ ทุกคนลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานในบันทึกการตรวจสอบที่ดินแล้วให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบตามข้อ ๑๐ (๓) (ก) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๖. กรณีตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้สำนักงานที่ดินที่รับคำขอส่งผลการรังวัดพร้อมตำแหน่งที่ดินผ่านจังหวัดให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ

๗. เมื่อสำนักงานที่ดินที่รับคำขอส่งผลการรังวัดพร้อมตำแหน่งที่ดินที่ขอรังวัดให้กรมที่ดินตามข้อ ๖ แล้ว กรมที่ดิน (โดยสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ) จะส่งเรื่องให้กองเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากจังหวัดเมื่อกองเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน ได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จเรียบร้อย กรมที่ดิน (โดยกองเทคโนโลยีทำแผนที่จะส่งผลการตรวจสอบระวางดังกล่าวให้สำนักงานที่ดินที่รับคำขอผ่านจังหวัด)

๘. เมื่อสำนักงานที่ดินที่รับคำขอได้รับผลการตรวจสอบตามข้อ ๗ แล้ว ให้แจ้งคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินพิจารณา เสร็จแล้วรายงานผลการตรวจสอบที่ดินต่อผู้ว่าราชการจังหวัดผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัด (โดยฝ่ายทะเบียนหรือกลุ่มงานวิชาการที่ดิน แล้วแต่กรณี ) ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้ตรวจสอบเสร็จ โดยจัดทำบันทึกรายงานผลการตรวจสอบที่ดิน (ตามแนวทางในตัวอย่างบันทึกรายงานผลการตรวจสอบที่ดินฯ ท้ายแนวทางปฏิบัตินี้) แล้วให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเพื่อสั่งการตามข้อ ๑๐ (๓) (ค) ของกฎกระทรวง ฉบับที่๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๙. ในการทำความเห็นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หากคณะกรรมการฯ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นพื้นที่อนุรักษ์ สมควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เต็มทั้งแปลง หรือเห็นว่า ผู้ขอไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ไม่สมควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือเห็นควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เพียงบางส่วน

ให้คณะกรรมการฯ ทุกคนลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานในบันทึกการตรวจสอบที่ดินแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งการตามข้อ ๘ หากคณะกรรมการฯ มีมติไม่เป็นเอกฉันท์ ให้กรรมการฯ แต่ละคนทำความเห็นต่างและเหตุผลในบันทึกการตรวจพิสูจน์ว่าสมควรหรือไม่สมควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้หรือไม่เพียงใด เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด และให้คณะกรรมการฯ ทุกคนลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานในบันทึกการตรวจสอบที่ดินแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งการตามข้อ ๘

๑๐. ในกรณีกรรมการตรวจสอบที่ดินผู้ใดไม่ไปร่วมตรวจสอบตามวันเวลาที่กำหนดโดยไม่ได้แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบ หรือไปแต่ไม่ยอมให้ความเห็นใด ๆ หรือไม่ยอมร่วมลงนามในการตรวจสอบที่ดิน ให้กรรมการ ผู้ที่ไปร่วมตรวจสอบร่วมกันจัดทำบันทึกและลงนามในบันทึกการตรวจสอบที่ดินตามข้อ ๕ แล้วแจ้งผลการบันทึกตรวจสอบให้กรรมการฯ ที่ไม่ได้ไปตรวจสอบที่ดินหรือไม่ให้ความเห็นหรือไม่ยอมลงนามร่วมในการตรวจสอบทราบและหากกรรมการฯ ที่ไม่ได้ไปตรวจสอบหรือไม่ให้ความเห็นไม่เห็นด้วยกับบันทึกผลการตรวจสอบ ให้กรรมการดังกล่าวแจ้งความเห็นแย้งให้ทราบภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบผล หากไม่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบที่ดินจากกรรมการดังกล่าวภายในกำหนดเวลา ให้กรรมการที่ร่วมไปตรวจสอบจัดทำบันทึกรายงานผลการตรวจสอบที่ดินและการไม่ไปตรวจสอบหรือไม่ให้เหตุผลหรือไม่ลงนามของกรรมการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งการตามข้อ ๘ ต่อไป

๑๑. ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบที่ดินไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบที่ดินให้กับผู้ขอได้ภายในกำหนดเวลาตามข้อ ๔ หรือมีเหตุขัดข้องอื่น ๆ ที่ทำให้การตรวจสอบไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการฯ แจ้งให้สำนักงานที่ดินทราบเพื่อรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด และแจ้งให้ผู้ขอทราบทุกครั้ง

๑๒. การดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๘/๑๖๓ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าเป็นการกำหนดกระบวนการในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์และตรวจสอบที่ดินให้ครบถ้วนและเป็นปัจจุบันโดยกำหนดให้การพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์และตรวจสอบที่ดินดำเนินการโดยกรมที่ดินทั้งหมดไม่ต้องส่งเรื่องหรือนำมติของคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร. จังหวัด) มาใช้ในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิสูจน์สิทธิในที่ดินมีความเป็นเอกภาพ รวมทั้ง “มาตรการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ” ที่ คพร. จังหวัด ใช้ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน มิใช่ “กฎ” ที่มีสภาพบังคับกับบุคคลทั่วไปเป็นเพียงมาตรการของ ฝ่ายบริหารเท่านั้น นอกจากนั้น หากพื้นที่อนุรักษ์ใดมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐอยู่แล้ว ก็จะไม่นำมากำหนดไว้ในร่างกฎกระทรวงนี้ เพื่อให้กรมที่ดินพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์อีก เพื่อลดการทำงาน ที่ซ้ำซ้อนกันให้สำนักงานที่ดินที่รับคำขอและคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัตินี้

**๑๐.๕ กรณีพื้นที่ป่าชายเลน**เฉพาะที่อยู่นอกเขตอุทยาน, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ในส่วนของการตั้งคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

ให้ตั้งเจ้าหน้าที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๙- ๑๓ หรือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขาที่รับผิดชอบซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับปฏิบัติการหรือชำนาญการขึ้นไปเป็นคณะกรรมการ

ส่วนการระวังและลงชื่อรับรองแนวเขตเหมือนกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้วแต่กรณี โดยดำเนินการร่วมกับ" เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ยังถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๔/ว ๓๔๒๕๓ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘)

**กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช**

รับผิดชอบ **เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า** และ**เขตห้ามล่าสัตว์ป่า**

| | | |
|---|---|---|
| การเดินสำรวจ การออกเฉพาะรายการสอบเขต ตรวจสอบ แบ่งแยก รวมหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การระวังแนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขต | **การตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖)ฯ** | ป่าชายเลน เฉพาะที่กำหนดให้เป็นเขตอุทยานฯ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า, เขตห้ามล่าสัตว์ป่า |
| - ให้ หน.เขตอุทยาน, หน.รักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งนักวิชาการป่าไม้ปฏิบัติการหรือเจ้าพนักงานป่าไม้ชำนาญงานขึ้นไป เป็นผู้ระวังชี้และลงชื่อรับรองแนวเขต | ให้ตั้ง หน.เขตอุทยานแห่งชาติ<br>- หน.เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า<br>- หน.เขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่า<br>แล้วแต่กรณี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับนักวิชาการป่าไม้ปฏิบัติการหรือเจ้าพนักงานป่าไม้ชำนาญงานขึ้นไป | ในคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนให้ตั้ง ผอ.สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๒ และ ๖ หรือผู้ที่ ผอ.มอบหมาย<br>ส่วนการระวังแนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขต ให้ผอ.สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๒ และ ๖ หรือผู้ที่ ผอ.มอบหมายตั้งแต่ระดับปฏิบัติการหรือชำนาญงานขึ้นไป เป็นผู้ระวังชี้และรับรองแนวเขต |
| <u>การตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๖๑</u><br>ให้ตั้ง ผอ.สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑ – ๑๖ หรือ ผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการหรือ | การปฏิบัติงานร่วมกับกรมพัฒนาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ถาวร กรณีการตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ | การปฏิบัติงานร่วมกับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในพื้นที่ป่าไม้<br>ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ กรณีการตั้ง |

| | | |
|---|---|---|
| อาวุโสขึ้นไป | (พ.ศ. ๒๕๖๖)ฯ<br>ให้ตั้ง “หัวหน้าสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งระดับปฏิบัติการหรือชำนาญงานขึ้นไป | คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกป่าชายเลน ให้ตั้ง ผอ.ส่วนบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งระดับปฏิบัติการหรือชำนาญงานขึ้นไป |

ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๖๙/๒๕๕๐ ว่า ป่าชายเลนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อภารกิจเกี่ยวกับป่าชายเลนซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ได้โอนมาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว ย่อมทำให้บรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โอนมาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่การโอนอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ในทางบริหาร**แต่ไม่มีผลเป็นการแก้ไขอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายที่บัญญัติไว้แต่อย่างใด**

**เรื่องพิจารณาที่น่าสนใจ**

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๘๘/๒๕๓๑ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรของชาติ ว่า “ป่าไม้ถาวรเป็นเพียงแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดขึ้นเป็นป่าไม้ถาวรเพื่อสงวนและคุ้มครองต่อไป เมื่อพื้นที่ที่กันออกอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เดิมอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและยังมิได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมา**ยกเลิกหรือเปลี่ยนเขต**ป่าไม้ถาวรที่เคยกำหนดไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม” ปัจจุบันเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓

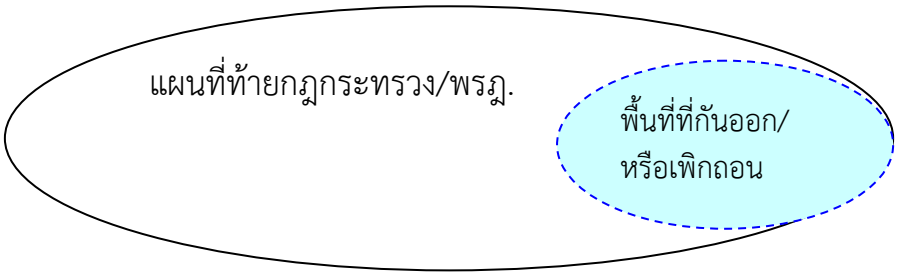
**แนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓**

๑. เรื่องแนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ **๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓** (ที่ กษ ๐๗๐๕.๒/๑๔๙๕๒ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ) ให้ถือปฏิบัติว่า เป็นการเพิกถอนเขตป่าไม้ถาวร ดังนี้

| ๑. พื้นที่ที่**กันออก**ในการกำหนดเป็น | หรือพื้นที่ที่เพิกถอนจากการเป็น |
|---|---|

– ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้วแต่กรณี ถือว่าพื้นที่ส่วนที่กันออกหรือเพิกถอนนั้น ไม่เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ในกรณี ดังนี้

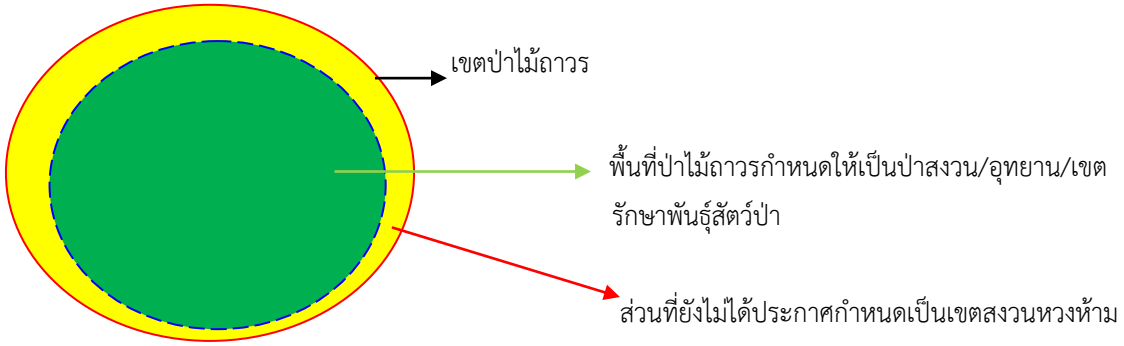
๑.๑ พื้นที่ที่กันออก หรือพื้นที่ที่เพิกถอน **ที่ปรากฏในแผนที่ท้ายกฎกระทรวงหรือแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา (พรฎ.)**




๑.๒ พื้นที่ที่ปรากฏหลักฐานการกันออกในการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่เพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า แต่ไม่สามารถแสดงขอบเขตพื้นที่ในแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง หรือ พ.ร.ฎ. ได้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมี**เนื้อที่เล็กมาก**

๑.๓ พื้นที่ที่ปรากฏหลักฐานการกันออกในการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่เพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า **อยู่ติดขอบแปลงขอบแปลงของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า** ซึ่งในทางปฏิบัติจะไม่แสดงพื้นที่ที่กันออกหรือพื้นที่ที่เพิกถอนนั้น ๆ ในแผนที่

**๒.** พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า **ไม่เห็นตามพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (ถูกทับซ้อน) ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่ประกาศกำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามนั้นถือว่ายังคงเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีมิใช่เป็นพื้นที่ที่กันออก**



ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๙/๒๕๓๒ เรื่อง การพิจารณาทบทวนปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

**<u>ความเห็นบางส่วน</u>**

ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร เมื่อได้มีการกันพื้นที่บางแห่งออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ พื้นที่ที่กันออกนั้น ยังมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรอยู่หรือไม่ หรือ ถูกยกเลิกความเป็นป่าไม้ถาวรไปแล้วนั้น

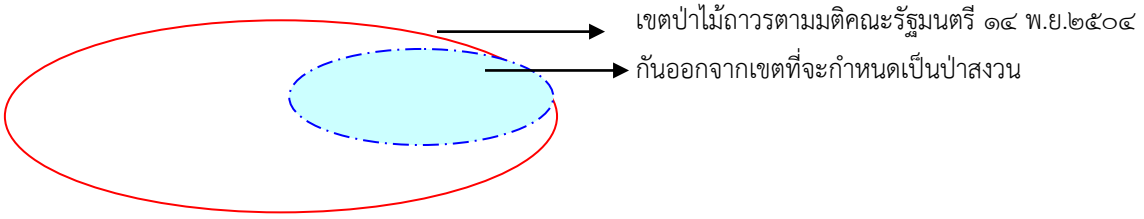
คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เขตป่าไม้ถาวรเกิดจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ดังนั้นสภาพความเป็นป่าไม้จะคงอยู่ ถูกเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนหรือไม่ อย่างไร จึงต้องแล้วแต่ว่าได้มีมติคณะรัฐมนตรีในชั้นหลัง ๆ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรไว้ประการใด

หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ได้จำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท

| | | |
|---|---|---|
| ๑.เขตป่าไม้ที่จะทำการสงวนคุ้มครองให้เป็นสมบัติของชาติถาวรสืบไป (เขตป่าไม้ถาวร) | กับ | ๒. ที่ดินที่เห็นสมควรเปิดจัดสรรเพื่อเกษตรกรรม หรือ เพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น |

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรอีก ๒ ครั้ง

**ครั้งแรก** มีมติเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตร (หนังสือสำนักเลขาธิการ ค.ร.ม. ด่วนมาก ที่ สร ๐๔๐๒/๒๕๗ ลง ๙ ม.ค.๒๕๑๒) ที่เห็นสมควรให้มีการเพิกถอนพื้นที่บางส่วนของป่าสงวนซึ่งราษฎรได้เข้าไปตั้งบ้านเรือน เป็นหมู่บ้านอยู่ก่อนแล้ว โดยให้กรมป่าไม้กันเขตป่าสงวนบางส่วนให้เป็นที่ทำกินของราษฎรในชั้นทำการรังวัดทำแผนที่และชั้นสอบสวนสิทธิของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ปรากฏว่าพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองอาศัยอยู่นั้น อยู่ในพื้นที่ที่กันออกจาก**เขตป่าที่จะสงวน** แล้ว ให้พิจารณาออก น.ส. ๓ ได้ตามระเบียบและกฎหมาย




(**มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒** เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรฯ ตามหนังสือที่ กษ ๐๗๐๓/๑๗๗๓๗ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๑ ข้อ ๓.๑ – ๓.๕ เฉพาะข้อ ๓.๓ ความว่า “ พื้นที่ในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ในเรื่องการจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งเป็นป่าเตรียมการสงวน และเจ้าหน้าที่ได้รังวัดกันออกจากเขตป่าที่จะสงวนแล้ว ควรให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ตรวจสอบ ถ้าปรากฏว่าอยู่ในเขตซึ่งกันออกแล้วให้พิจารณาออก น.ส. ๓ ได้ตามระเบียบ)

ส่วน**ครั้งที่สอง** เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ นั้น เห็นชอบตามแนวนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เสนอให้มีการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียด โดยเมื่อได้ดำเนินการจำแนกเสร็จแล้ว

พื้นที่ใดถูกจำแนกเป็นป่า ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นเขตป่าสงวน

พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ยังคงมีสภาพป่าไม้อยู่ให้รักษาเป็นป่าไม้ต่อไป

(หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕)

จากมติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๒ ครั้ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ เป็นการกำหนดหลักการว่า “ในพื้นที่ป่าไม้ถาวรนั้น หากพื้นที่ได้มีสภาพเป็นป่าไม้หรือถูกจำแนกเป็นป่า ก็ให้ทำการสงวนรักษาไว้เป็นสมบัติของชาติโดยประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ซึ่งเป็นการยืนยันตามเจตนารมณ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔”

“ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำเอาพื้นที่**เฉพาะที่กันออกจากแนวเขตจะกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติมาพิจารณาออก น.ส. ๓** ให้แก่ราษฎรตามระเบียบและกฎหมาย หากจากการสอบสวนปรากฏว่าราษฎรผู้นั้น ได้ทำประโยชน์อยู่ในพื้นที่ที่กันออกอยู่ก่อนแล้ว **ซึ่งกรณีมีความหมายเฉพาะพื้นที่ที่จะดำเนินการกันออกเพื่อออก น.ส. ๓ เท่านั้น จะพ้นจากการเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวร** ส่วนพื้นที่ที่เหลือไม่ได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ (ในเขตพื้นที่ที่กันออกจากแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ) ยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรอยู่เช่นเดิม ถ้ามีการพิจารณาออก น.ส. ๓ เต็มเขตพื้นที่ที่กันออก พื้นที่ที่กันออกทั้งหมดเพื่อพิจารณาออก น.ส. ๓ ก็ย่อมสิ้นสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรต่อไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๒

- การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ก่อนออกต้องนำเข้าคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกป่าชายเลน ส่วนป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ให้กรมป่าไม้ไปทำแผนที่แสดงแนวเขตให้ชัดเจนแล้วเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีมีมติอีกครั้ง (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๒๐๐๑๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓) แต่แนวทางตามที่กรมที่ดินได้เวียนนี้ภายหลังกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๔๐๕/๙๐๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ แจ้งว่าได้พิจารณาหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๒๐๐๑๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วเห็นว่าความในข้อ ๒. ของหนังสือดังกล่าวเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ มีความคลาดเคลื่อน ดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณากรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลน ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเสนอรวม ๑๑ ข้อ โดยได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ให้ความเห็นชอบกับกรอบแนวทางฯ ดังกล่าว รวม ๗ ข้อ คือ ข้อ ๒.๓, ๒.๔, ๒.๗, ๒.๘**, ๒.๙,** ๒.๑๐ และ ๒.๑๑ ส่วนอีก ๔ ข้อ คือ ข้อ ๒.๑,

๒.๒, ๒.๕ และ ๒.๖ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

(๒) กรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดพื้นที่ป่าชายเลนที่กำหนดให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกออกเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และพื้นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ มารวมเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ทั้งหมด เว้นแต่พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ต่าง ๆ **ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตอนุรักษ์ให้แจ้งชัด** และจัดส่งให้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ เป็นกรอบแนวทางข้อ ๒.๙ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแต่ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๖/๑๐๘๓๐ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ ซึ่งแจ้งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้ทราบได้นำกรณีตามข้อ ๒.๙ ดังกล่าวมาจัดเรียงไว้เป็นข้อ ๒.๕

(๓) กรมป่าไม้ได้จัดทำแผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลน พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ที่ให้กรมป่าไม้จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตป่าชายเลนและจัดส่งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัดแล้ว ต่อมาได้มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งมีผลให้มีการโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในส่วนที่เกี่ยวกับงานจัดการป่าชายเลน มาเป็นของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งมีภารกิจในการบริหารจัดการป่าชายเลยสามารถถือปฏิบัติและใช้บังคับตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ได้ โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแต่อย่างใด

ปัจจุบันกรมที่ดินได้หนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๕(๑)/๒๔๑๓๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ เรื่อง ขอทราบแนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ตอบข้อหารือจังหวัดฉะเชิงเทรา ว่า เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทยกรณีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีสภาพพื้นที่เป็นป่าชายเลนหรือครอบคลุมพื้นที่ป่าชายเลน เมื่อมีผู้มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องนำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนพิจารณาก่อนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๐๖๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๐ เรื่อง การบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน ด้วย

นอกจากนี้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าชายเลนต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่อาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยวางระเบียบเกี่ยวกับกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าเมื่อได้ดำเนินการตามระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

เงื่อนไขแล้ว หากปรากฏว่าที่ดินมีแนวเขตติดต่อกับป่าชายเลนโดยไม่มีส่วนใดส่วนหนึ่งรุกล้ำเข้าไปในเขตป่าชายเลน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้ แต่กรณีที่ดินมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าชายเลน ให้ดำเนินการตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดิน ว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ ประการใด โดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่องราวด้วย ตรวจสอบว่าที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยตรวจสอบเบื้องต้นกับระยะแนวเขตที่ดิน และให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐาน หากมีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไปให้บันทึกความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไปไว้ให้ชัดเจน หรือในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองในพื้นที่นั้นก็ให้บันทึกการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนพร้อมแนบหลักฐานการเปลี่ยนแปลงข้างเคียง และเขตการปกครอง (ถ้ามี) ไว้ในเรื่องด้วย ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่ามีความเป็นไปได้ที่ได้แจ้งในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ กรณีที่ชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานเดิมให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่ และผู้ที่เชื่อถือได้ ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด เมื่อจังหวัดได้ดำเนินการครบถ้วนแล้ว กรณีที่ดินมีแนวเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ หรือป่าชายเลน ให้นำเรื่องส่งให้กรมที่ดินดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศจากภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่บริเวณนั้นเป็นครั้งแรกหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ

# บทที่ ๑๑
# การออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

## ๑๑.๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

**มาตรา ๔** ใน พระราชบัญญัตินี้

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า **การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** รวมตลอดถึง **การจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น** โดย

- นำที่ดินของรัฐ_หรือ

- ที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ที่มิได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง หรือมีเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้

**เพื่อ** - จัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือ

- มีเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ

"เขตปฏิรูปที่ดิน" หมายความว่า เขตที่ดินที่ พรฎ. กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

"ที่ดินของรัฐ" หมายความว่า บรรดา**ที่ดินทั้งหมด**อันเป็น**ทรัพย์สินของแผ่นดิน** (เทียบได้กับ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) - (๓)) **หรือ**

**สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ**

ที่ดิน**ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ**ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

"เจ้าของที่ดิน" หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

**มาตรา ๒๖** เมื่อได้มีเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มี**ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่**

**-** พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือ

- ได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือ

**พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่** หรือ **ยังไม่เปลี่ยนการใช้ประโยชน์ร่วมกัน** เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้ใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการ**ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว** โดยมิต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มี**ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ** ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการ

**ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว** โดยมิต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มี**ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน** และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้

**มาตรา ๒๘** ภายในระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ **ซึ่งที่ดิน**ในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ฯลฯ

**มาตรา ๒๙** ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจ**จัดซื้อ**หรือดำเนินการ**เวนคืนที่ดินได้** ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีในครอบครัวเดียวกัน ครอบครองเกินกว่า ๕๐ ไร่

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกินกว่า ๕๐ ไร่

(๒) กรณีเจ้าของที่ดินประกอบกิจการเกษตรครอบครองเกินกว่า ๑๐๐ ไร่

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกินกว่า ๑๐๐ ไร่

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของที่ดิน ไม่ใช้ที่ดิน

ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือ

มิได้ใช้ประกอบกอบเกษตรกรรมอย่างใด หรือ

ประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนส่วนที่เกินกว่า ๒๐ ไร่

(ข้อปลีกย่อย กรณีจะประสงค์จะดำเนินการด้วยตนเอง รายละเอียดปรากฏในตัวบท)

**มาตรา ๓๐** ในเขตปฏิรูปที่ดิน **ถ้าเป็นที่ดินของรัฐ**ที่มีจำนวนตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ไร่ ขึ้นไป ให้คณะกรรมการจัดให้สถาบันการเกษตรเช่าระยะยาว

แต่ถ้าไม่ถึง ๑๐,๐๐๐ ไร่ คณะกรรมการจะให้สถาบันการเกษตร หรือ เกษตรกรเช่าระยะยาวก็ได้ แต่จะโอนสิทธินั้นมิได้

แต่ถ้าที่ดินได้มาโดยการจัดซื้อหรือเวนคืน คณะกรรมการจะให้สถาบันการเกษตรหรือเกษตรกร **เช่าระยะยาว**หรือ**เช่าซื้อ**ก็ได้

ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยออกเป็นพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ แต่ไม่มีมาตราใดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ต่อมา ปี พ.ศ. **๒๕๓๒** มีการแก้ไข พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกครั้ง โดยออกเป็น**พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีมาตราที่น่าสนใจ ดังนี้**

**มาตรา ๕** ให้ยกเลิก มาตรา ๑๓ แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา ๑๓ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่อำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” (มีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ร่วมเป็นกรรมการด้วย)

**มาตรา ๖** ให้ยกเลิก มาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง **ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** เว้นแต่จำเป็นจะถือเขตตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพหรือต้องเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอยู่จำนวนมาก

ในกรณีที่ถือเขตของตำบล หรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น **ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลเท่านั้น**

**มาตรา ๘ ให้ยกเลิกมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๒๕๑๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน**

มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มี**ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่**

- พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือ
- ได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือ

**พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่** หรือ **ยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน** เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้ใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ พรฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการ**ถอนสภาพการเป็นสาธารณของสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว** โดยมิต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มี**ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการเมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว** ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการ

**ถอนสภาพการสาธารณของสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว** โดยมิต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมได้

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มี**ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน** และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้

(๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**ในเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว** เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

**มาตรา ๑๐** ให้ยกเลิกมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ และให้ใช้ความใหม่แทนบัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันการเกษตรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดิน (เป็นไปตาม (๑) – (๓))

**มาตรา ๑๓** ให้เพิ่มมาตรา ๓๖ ทวิ ใน พระราชบัญญัติสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม **ได้มา**ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ**ได้มาโดยประการอื่น**ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม **ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ** และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็น**ผู้ถือกรรมสิทธิ์** เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามวรรคหนึ่ง **ทั้งนี้ ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมร้องขอ**

การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ (๔) ต้องเข้าเงื่อนไข ๓ ประการ

(๑) มีพระราชกฤษีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

(๒) มีมติคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(๓) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน (คปก.) อนุมัติโครงการและแผนการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่แห่งนั้น

กรณีที่หารือมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินคลุมทั้งอำเภอ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้นำป่าเสื่อมโทรมไปปฏิรูปที่ดินเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน (คปก.) เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ **ถือว่าเพิกถอนพื้นที่ป่าเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ยกเว้น**พื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกินและพื้นที่ที่ต้องกันคืน (หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/๒๒๖๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๒ ตอบข้อหารือกรมที่ดิน)

- นำ ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นที่ดินแปลงเดียวกับ ส.ป.ก. ๔-๐๑ มาขอออกโฉนดที่ดินให้จัดส่ง ส.ค. ๑ และเรื่องราวการรังวัดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาว่าจะคัดค้านหรือไม่ ก่อน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๓๕๘๔ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๕)

**๑๑.๒ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘**

**มาตรา ๔** ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด **เว้น**แต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ม.๑๓๐๔(๑))

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (ม.๑๓๐๔(๒))

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

**มาตรา ๕** ให้กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความใน พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

ข้อ ๖. ในกรณีที่มีการรังวัดตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขต กทม. ให้กรมธนารักษ์ร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ปกครองดูแลใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นผู้นำสำรวจรังวัด ให้ถ้อยคำระวังชี้แนวเขต และลงชื่อรับรองแนวเขต ส่วนจังหวัดอื่นให้ธนารักษ์จังหวัดร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุนั้น

การรังวัด การขอให้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ หรือการขอให้ตรวจสอบเนื้อที่ **ตามประมวลกฎหมายที่ดิน**ให้กรมธนารักษ์เป็นผู้ยื่นคำขอ ส่วนจังหวัดอื่น ให้เป็นหน้าที่ของธนารักษ์จังหวัด

ปัจจุบันพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

**๑๑.๓ ผลการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน**

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินยังไม่มีผลให้ ส.ป.ก. ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินจนกว่า ส.ป.ก. มีความประสงค์จะนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน และในกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑), (๒), (๓) หรือ (๔) หรือหากจะนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการ ก็ต้องจัดซื้อหรือเวนคืนตามมาตรา ๒๙ เสียก่อน ส.ป.ก. จึงจะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการการปฏิรูปที่ดินได้ และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินสามารถแบ่งออกได้ ๒ ระยะ

ระยะที่ ๑ เป็นตราตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ให้ยึดถือเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นที่ดินที่อยู่ในเขตเทศบาล สุขาภิบาลเดิม จึงถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ระยะที่ ๒ เป็นการตราตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น เว้นแต่กรณีจำเป็นจะถือเขตตำบล อำเภอเป็นหลักก็ได้ แต่การถือเขตตำบล อำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนี้ จะไม่ครอบคลุมเขตพื้นที่เทศบาล หรือสุขาภิบาลเดิม

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อให้เกิดอำนาจแก่รัฐในการนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินของเอกชนมาจัดได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อให้เกิดอำนาจแก่ ส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. และยังจำกัดสิทธิของราษฎรที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหลายประการ ดังนี้

๑. การให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่

๑.๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการประกอบเกษตรกรรมหรือการทำประโยชน์หรือกิจการอื่น ๆ (มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง)

๑.๒ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินของรัฐมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ กล่าวคือ การตราพระราชกฤษฎีกาแล้ว มิใช่ว่ารัฐจะนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการได้ทันที ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖ เสียก่อน

๑.๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ มีอำนาจเข้าไปดำเนินการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัด (มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๑)), ทำเครื่องหมายแสดงขอบเขต หรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว สร้างหมุดหลักฐานลงในที่ดินตามความจำเป็นเครื่องหมาย (มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๒))

๑.๔ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดินของเอกชนได้ภายในแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๒๙)

๒. การจำกัดสิทธิของราษฎรผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

๒.๑ การให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการใด ๆ ได้ตามข้อ ๑

๒.๒ ห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภารติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินมอบหมาย ภายในระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง)

สำหรับที่ดินที่มาโดยการบริจาค ตามมาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แม้ที่ดินจะไม่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ก็มีอำนาจนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐

เมื่อ ส.ป.ก. ได้ที่ดินของรัฐมาตามกระบวนการในมาตรา ๒๖ หรือจัดซื้อ หรือเวนคืนตามมาตรา ๒๙ หรือได้ที่ดินโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรรม เช่น ที่ดินพระราชทาน ที่ดินมีผู้บริจาคก็ตาม ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ โดยไม่ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ (แต่การถือกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๘/๒๕๔๘ ว่า “กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน มิได้มุ่งประสงค์จะให้ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของที่ดินทั่วไปที่มีอำนาจใช้สอย จำหน่ายหรือดำเนินการใด ๆ ต่อทรัพย์นั้นตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” และหากต่อมามีการยกเลิกเขตพระราชกฤษฎีกา และกำหนดเขตพระราชกฤษฎีกาใหม่ ไม่ครอบคลุมพื้นที่เดิมไม่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส.ป.ก. ได้รับมาแล้วต้องเสียไปเพราะเป็นกระบวนการที่ไม่ต้องอาศัยการมีอยู่ของพระราชกฤษฎีกา (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๔๖) ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวไปจัดให้แก่เกษตรกร หรือสถาบันการเกษตรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกำหนด ตามขนาดการถือครองที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ไม่ว่าจะเป็นการออก ส.ป.ก. ๔ – ๐๑ หรือทำสัญญาเช่า หรือทำสัญญาให้เช่าซื้อเพื่อจะได้กรรมสิทธิ์ในภายหลัง และเมื่อบุคคลใดได้สิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินแล้ว จะไม่สามารถแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๓๙)

**๑๑.๔ ที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน**

จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า มิใช่มีพระราชกฤษีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ส.ป.ก. จะดำเนินการได้ทันที โดยที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ ส.ป.ก. สามารถนำมาดำเนินการได้มีอยู่ ๒ ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ กับที่ดินของเอกชน แต่การที่จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการได้ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการโดยผ่านกระบวนการ ดังนี้

**๑. กรณีเป็นที่ดินของรัฐ** แบ่งออกได้ ๔ ประเภท

๑.๑ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๒๖(๑) ถ้าที่ดินนั้น - เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือ เปลี่ยนสภาพจากการใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือ

- พลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพ เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑.๒ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองตามมาตรา ๒๖ (๒) เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว

๑.๓ สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๖ (๓) โดยเฉพาะที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๔๕ ว่า หากมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๒๖ (๓) หาก ส.ป.ก. ไม่มีแผนงานและไม่ประสงค์เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ที่ดินก็ยังคงเป็นที่รกร้างว่างเปล่าดังเดิม หน่วยราชการซึ่งเคยเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการใดก็คงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป แต่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้ที่ไม่มี ส.ค.๑ หรือแจ้ง ส.ค.๒ ก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้

๑.๔ ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการ (มาตรา ๒๖ (๔)) ส.ป.ก. จะนำไปดำเนินการได้ จะต้องเข้าเงื่อนไขตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ และเรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙ ดังนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ เกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๖ (๔) หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้อธิบายความหมายในประโยคที่ว่า เมื่อ ส.ป.ก. **จะนำที่ดิน**แปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินว่า การที่ ส.ป.ก. มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน มิได้ทำให้เป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติในส่วนนั้นทันที การกำหนดเขต ส.ป.ก. เป็นเพียงการกำหนดขอบเขตที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้น ยังเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และ ส.ป.ก. มีหน้าที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นต่อไป ดังนั้น คำว่า **“เมื่อ ส.ป.ก. <u>จะนำที่ดิน</u>แปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”** มีความหมายเพียงว่า

๑. เมื่อ ส.ป.ก. **มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใด**ในเขตประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน**ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ**

๒. ส.ป.ก. มีแผนงานและงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจึงจะมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘ เรื่องการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ)

ส่วนในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙ วินิจฉัยให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อมีองค์ประกอบ ๒ ประการ คือ

๑. คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นและ

๒. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะนำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย

หากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังไม่เข้าดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นก็ยังมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติเช่นเดิม สำหรับในส่วนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรและยังไม่มีมติเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเดิม พื้นที่ดังกล่าวก็ยังเป็นป่าไม้ถาวร **ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ** ที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าดำเนินการก็ยังมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม

สำหรับเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หากต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้จำแนกพื้นที่ดังกล่าวออกจากป่าไม้ถาวรเพื่อให้เป็นที่ดินทำกินหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ ส.ป.ก. รับไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยความไว้ในตอนหนึ่งของเรื่องเสร็จที่ ๑๒๘/๒๕๔๘ ว่าที่ดินที่จำแนกออกป่าไม้ถาวรนั้นมีสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น หากมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ก. ไปก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้กับบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) ก็ถือว่าได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ก. ไปโดยชอบแล้ว และนอกจากนี้กรมที่ดินยังตีความกรณีการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ซึ่งเดิมอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรซึ่งถือว่าการเดินสำรวจนั้นขัดต่อมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากต่อมาที่ดินดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกพื้นที่ดังกล่าวออกจากป่าไม้ถาวรแต่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ถือว่า ผู้นำเดินสำรวจดังกล่าวยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (ที่ดินนั้นต้องมีข้อเท็จจริงว่าได้ครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดินด้วย) หากเพิกถอนผู้นำเดินสำรวจสามารถร้องขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีนี้กรมที่ดินมีความเห็นว่า การเดินสำรวจออก น.ส.๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวรเดิมดังกล่าวยังไม่สมควรเพิกถอน (รายบริษัท เชียงใหม่ศุภมิตร จำกัด)

**๒. ที่ดินของเอกชน** คือ ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม **ได้มาโดยการจัดซื้อ**หรือ**เวนคืนที่ดิน**จากผู้มีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินฯ (มาตรา ๒๙)

**๑๑.๕ การขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน**

**๑) ที่ดินของรัฐ** ส่วนใหญ่ราษฎรที่เข้าครอบครองและไม่มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ป่าสงวนแห่งชาติมาดำเนินการ ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งหมด หากมีผู้ใดอ้างสิทธิในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่าง

กรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยแจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปร่วมตรวจพิสูจน์สอบสวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยร่วมตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินหรือการทำประโยชน์ในที่ดิน หากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นว่าไม่ถูกต้องก็ให้คัดค้าน

ปัจจุบันบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ถูกยกเลิกโดยบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยกำหนดวิธีปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

๑ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ เมื่อกรมที่ดินได้กำหนดแผนงานโครงการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในท้องที่อำเภอและจังหวัดใดแล้ว ให้ส่งแผนงานโครงการเดินสำรวจดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ทราบ และให้ ส.ป.ก. แจ้งแผนงานโครงการเดินสำรวจดังกล่าวให้ ส.ป.ก. จังหวัด ทราบด้วย

๑.๒ กรณีเป็นพื้นที่นอกเขตดำเนินการที่ไม่มีแนวเขตติดต่อกับพื้นที่เขตดำเนินการ ให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินดำเนินการไปตามกฎหมายและระเบียบของกรมที่ดิน โดยไม่ต้องแจ้งให้ ส.ป.ก. จังหวัดร่วมระวังชี้และลงชื่อรับรองแนวเขต

๑.๓ กรณีไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินที่นำเดินสำรวจอยู่ในพื้นที่เขตดำเนินการหรือไม่ หรือกรณีที่ดินที่นำเดินสำรวจอยู่ในพื้นที่เขตดำเนินการ เมื่อเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ดำเนินการสำรวจรังวัดทำแผนที่ตามกฎหมายและระเบียบของกรมที่ดินเสร็จแล้ว ให้ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินมีหนังสือสอบถาม ส.ป.ก. จังหวัด โดยจัดส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือการประสานงานจัดส่งให้ ส.ป.ก.จังหวัดโดยตรง พร้อมสำเนาเอกสาร ดังนี้

(๑) หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก, น.ส. ๓ ข.) หนังแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓, กสน. ๕) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพก่อนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่แสดงว่าเป็นผู้ซึ่งปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น แบบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒, ส.ค. ๓) ใบไต่สวน (น.ส. ๕) แบบพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๑ ก.) ก่อนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น พร้อมรายละเอียดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่เขตดำเนินการ

(๒) สำเนาระวางแผนที่เฉพาะบริเวณตำแหน่งแปลงที่ดินที่มีการนำเดินสำรวจไว้ โดยระบุค่าพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม ของจุดตัดเส้นกริดมุมล่างด้านซ้ายและมุมบนด้านขวาที่บริเวณแปลงที่ดินดังกล่าวพร้อมชื่อระวางแผนที่และโซนของแผนที่

ทั้งนี้ เอกสารตาม (๑) และ (๒) เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะต้องตรวจสอบและรับรองว่าเป็นเอกสารที่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย และที่ตั้งที่ดินตรงตามตำแหน่งที่ดินในระวางแผนที่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

๑.๔ เมื่อ ส.ป.ก. จังหวัด ได้รับหนังสือสอบถามตามข้อ ๑.๓ แล้ว ให้ ส.ป.ก. จังหวัดดำเนินการตรวจสอบเขตพื้นที่รับผิดชอบและมีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบให้ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถามจากศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินกำหนดแล้วหาก ส.ป.ก. จังหวัดยังไม่ได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบ ให้ศูนย์อำนวยการออกโฉนดที่ดินมีหนังสือสอบถามโดยการจัดส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปอีกครั้งมีกำหนดสามสิบวันให้ทราบว่า “ขอให้ตอบให้ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือถ้าไม่ตอบภายในกำหนดให้ถือว่า ส.ป.ก. จังหวัด ไม่ประสงค์จะคัดค้าน” และเมื่อครบกำหนดแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขตต่อไป

๒. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

๒.๑ ให้สำนักงานที่ดินท้องที่ประสานงานกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด) ในการขอรับข้อมูลพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินพื้นที่เขตดำเนินการที่แสดงไว้ในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ลำดับชุด L ๗๐๑๗ หรือข้อมูลเพื่ออยู่ในรูปแบบข้อมูลดิจิทัล โดยมีบันทึกการลงนามของผู้ที่ได้รับมอบหมายจากทั้งสองหน่วยงาน พร้อม วัน เดือน ปี ที่มีการส่งมอบข้อมูล

๒.๒ กรณีเป็นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่นอกเขตดำเนินการที่ไม่มีแนวเขตติดต่อกับพื้นที่เขตดำเนินการให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินดำเนินการไปตามกฎหมายและระเบียบของกรมที่ดินโดยไม่ต้องให้ ส.ป.ก. จังหวัด ร่วมในการระวังชี้และลงชื่อรับรองแนวเขต

๒.๓ กรณีไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่ในพื้นที่เขตดำเนินการหรือไม่ หรือกรณีที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่ในพื้นที่เขตดำเนินการให้สำนักงานที่ดินท้องที่มีหนังสือแจ้งเรื่องการรังวัดและระวังชี้แนวเขตไปยัง ส.ป.ก. จังหวัด พร้อมเอกสารเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ ส.ป.ก. จังหวัด ใช้ประกอบการพิจารณาในวันทำการรังวัด ดังนี้

(๑) คำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

(๒) หลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน เช่น หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓ ข.) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓, กสน. ๕) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ก่อนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่แสดงว่าเป็นผู้ซึ่งปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น แบบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒, ส.ค. ๓) ใบไต่สวน (น.ส. ๕) บันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๑ ก.) ก่อนการประกาศปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

(๓) รูปแผนที่สังเขปประกอบคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามบันทึกคำชี้แจงเรื่องตรวจและชี้ตำแหน่งในแผนที่ระวาง (ร.ว. ๑๐) ที่มีชื่อระวางแผนที่และโซนของแผนที่พร้อมการระบุค่าพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม ของจุดตัดเส้นกริดมุมล่างด้านซ้ายและมุมบนด้านขวาที่ครอบคลุมบริเวณดังกล่าว

ทั้งนี้ เอกสารตาม (๑) (๒) และ (๓) เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะต้องตรวจสอบและรับรองว่าเป็นเอกสารที่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย และที่ตั้งที่ดินตรงตามตำแหน่งที่ดินในระวางแผนที่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

๒.๔ กรณีที่สำนักงานที่ดินท้องที่มีหนังสือแจ้งเรื่องการรังวัดและระวังชี้แนวเขตไปยัง ส.ป.ก. จังหวัด แล้วปรากฏว่าในวันทำการรังวัด ส.ป.ก. จังหวัด หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย ไม่ไปร่วมระวังชี้และรับรองแนวเขต หรือไปแต่ไม่รับรองแนวเขตโดยไม่มีการคัดค้านให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้สำนักงานที่ดินมีหนังสือสอบถาม ส.ป.ก. จังหวัด ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับภายใน ๗ วันนับจากวันทำการรังวัดเพื่อให้ ส.ป.ก. จังหวัด ตรวจสอบว่า ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ ส.ป.ก. หรือไม่ และให้แจ้งด้วยว่า “ขอให้ตอบให้ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ถ้าไม่ตอบภายในกำหนดให้ถือว่า ส.ป.ก. จังหวัด ไม่ประสงค์จะคัดค้าน” พร้อมส่งรายละเอียดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่เขตดำเนินการและสำเนาข้อมูลที่ได้ตรวจสอบและรับรองแล้วให้ ส.ป.ก. เพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

(๑.๑) ใบไต่สวน (น.ส. ๕) หรือบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย (น.ส. ๑ ค.)

(๑.๒) รายงานผลการรังวัด (ร.ว. ๓) พร้อมการสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่เขตดำเนินการ (ตามแบบแนบท้าย)

(๑.๓) ข้อมูลตำแหน่งแปลงที่ดินที่ทำการรังวัดกรณีรังวัดโดยวิธีแผนที่ชั้นหนึ่งให้ส่งค่าพิกัดฉากในระบบ ยู ที เอ็ม ตามแบบคำนวณเนื้อที่ (ร.ว. ๒๕ จ.) หรือกรณีเป็นการรังวัดโดยวิธีแผนที่ชั้น ๒ ให้ส่งรูปแผนที่สำหรับการลงระวางแผนที่ (ร.ว. ๙) ที่มีชื่อระวางแผนที่และโซนของแผนที่พร้อมการแสดงค่าพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม ของจุดตัดเส้นกริดมุมล่างด้านซ้ายและมุมบนด้านขวาที่ครอบคลุมบริเวณตำแหน่งรูปแปลงที่ดิน

(๒) ให้ ส.ป.ก. จังหวัด แจ้งผลการตรวจสอบให้สำนักงานที่ดินท้องที่ทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม และเมื่อครบกำหนดแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขตต่อไป

๒.๕ กรณีตำแหน่งแปลงที่ดินตามผลการรังวัดของกรมที่ดินทับซ้อนกับตำแหน่งแปลงที่มีการออกเอกสารสิทธิของ ส.ป.ก. ไว้แล้ว หาก ส.ป.ก มิได้คัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิให้กรมที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปตามกฎหมาย โดยเมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ส่งรายละเอียดรูปแผนที่และเนื้อที่ให้ ส.ป.ก. ทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่กรมที่ดินได้ออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพื่อให้ ส.ป.ก. ดำเนินการยกเลิกเอกสารสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับสิทธิจาก ส.ป.ก ในส่วนที่ทับซ้อนต่อไป

๒.๖ กรณีตำแหน่งที่ดินตามผลการรังวัดของกรมที่ดินทับซ้อนกับเอกสารสิทธิของ ส.ป.ก. ซึ่งอยู่ในพื้นที่นอกเขตดำเนินการ ให้กรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปตามกฎหมายและ ส.ป.ก. จะดำเนินการยกเลิกเอกสารสิทธิในส่วนที่ทับซ้อนดังกล่าว

**๒) ที่ดินของเอกชน** หมายถึง ราษฎรมีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ปฏิบัติไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างกรณีโดยปกติทั่วไป

**๑๑.๖ การจำหน่ายหรือการก่อให้เกิดภาระผูกพันซึ่งที่ดินในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน**

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำหน่ายหรือการก่อให้เกิดภาระผูกพัน ความจริงแล้วจะไม่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่ในเรื่องนี้ก็เคยมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่เหมือนกันจึงได้นำมาลงไว้ ซึ่งตามบทบัญญัติในเรื่องนี้ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับเฉพาะที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินว่า ภายในระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ ห้ามจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระผูกพัน ดังนั้น บทบัญญัติในเรื่องนี้จึงเป็นบทบัญญัติที่บังคับกับการจำหน่ายหรือการก่อให้เกิดภาระผูกพันเฉพาะที่ดินเท่านั้น ดังนั้น ถ้าการดำเนินการใด ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับที่ดิน เช่น การขาย ให้จำนอง เฉพาะสิ่งปลูกสร้าง ก็จะไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แต่ถ้าหากว่าได้ดำเนินการจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระผูกพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ผลจะเป็นอย่างไร

ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๑/๒๕๒๐ ว่าผลการฝ่าฝืนมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มีบัญญัติไว้เพียงในมาตรา ๒๘ วรรคสองว่า ในกรณีที่ ส.ป.ก.จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นถ้ามีการ**ฝ่าฝืนดังกล่าว** และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการ ฯลฯ มีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการ ฯลฯ มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย ในกรณีดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การห้ามตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ถ้ามีการฝ่าฝืนก็ไม่ทำให้นิติกรรมที่ทำไปแล้วไม่สมบูรณ์หรือมีความผิดแต่ประการใด คงมีผลเพียงเท่าที่มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติไว้เท่านั้น

ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการ ฯลฯ นั้นเมื่อมีการดำเนินการอันเป็นการ ฝ่าฝืนไปแล้วนั้น คณะกรรมการฯ จะอนุญาตให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังก็ได้ ถ้าอนุญาตให้มีผลย้อนหลังก็จะบังคับตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ไม่ได้อีกต่อไป

**เรื่องพิจารณาที่น่าสนใจ**

- การจัดที่ดินให้กับราษฎร เมื่อได้ดำเนินการถูกต้องตามกระบวนการ หรือขั้นตอนของการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบข้อบังคับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน**มาก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กันไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร** แม้ใบจองจะได้ออกในภายหลังประกาศเขตป่าไม้ถาวรก็ถือว่าออกไปโดยชอบด้วยกฎหมาย (ตอบข้อหารือจังหวัดน่าน รายนายแก้ว มูลจะคำ)

- ใบจองออกเมื่อ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ต่อมาราษฎรนำใบจองดังกล่าวไปขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในเขตพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๖ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินไม่ขัดข้อง แต่จากตรวจสอบของป่าไม้แจ้งว่า ที่ดินตามหลักฐานใบจอง เป็นที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๗ และตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวงเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งตามกรณีนี้ กองจัด ที่ดินเห็นว่าใบจองออกเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๗ และต่อมาเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ออกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๑ ใบจองดังกล่าว จึงออกไปโดยขัดต่อระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.๒๔๙๘ หมวด ๒ ข้อ ๓(๑) ต้องเพิกถอนตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนและจำหน่ายใบจองออกจากทะเบียนที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน เคยมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๓ ว่า “ การออกใบจองให้แก่ราษฎรเป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ และเมื่อพื้นที่ดังกล่าวปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมี**มติเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ให้เป็นพื้นที่เหมาะสมต่อการเกษตร (โซน A) และอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้ ตามมาตรา ๒๖(๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘** ดังนั้น การที่ใบจองดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ใบจองได้มีการดำเนินการมาก่อนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิ ใบจองดังกล่าวย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และสามารถนำไปออกเอกสารสิทธิต่อไปได้”

- พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการออกใบจองในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ให้แก่ราษฎรโดยได้มีการดำเนินการตามกระบวนการหรือขั้นตอนของการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมสามารถนำใบจองนั้นมาเป็นหลักฐานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ การที่ที่ดินดังกล่าวอยู่นอกเขตดำเนินการ และ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการปฏิรูป กรมที่ดินย่อมมีอำนาจนำที่ดินมาจัดเพื่อประชาชนตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจไว้ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและการปฏิรูปที่ดินตาม พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ต่างก็มีวัตถุประสงค์เป็นการจัดระบบเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ โดยรัฐได้มอบหมายให้กรมที่ดินและ ส.ป.ก.ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว (กองนิติการ. พ.ศ.๒๕๓๙ รายนางอรศรี ดีปรีชา ใบจองเลขที่ ๓๘๐ อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน)

- มาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลผู้ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครอง

ตลอดถึงผู้รับโอนด้วย และมาตรา ๗๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ยอมให้ที่ดินที่มีใบไต่สวนจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ย่อมแสดงว่ากฎหมายยอมรับเรื่องสิทธิในที่ดินของผู้มีใบไต่สวน ประกอบกับศาลอุทธรณ์ได้พิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ขอมีสิทธิในที่ดิน แม้ว่าผู้ขอจะไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หรือแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ไม่ถือว่าต้องหมดสิทธิในที่ดินไป ฉะนั้น เมื่อผู้ขอมีสิทธิในที่ดินตามหลักฐานใบไต่สวนอยู่ก่อนประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่อำเภอทัพทันเป็นเขตปฏิรูปที่ดินฯ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๑ ก็สามารถขอออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานใบไต่สวนดังกล่าวได้ (กองหนังสือสำคัญ พ.ศ. ๒๕๓๘ นายสมบูรณ์ วัฒนวิถย์กิจ ใบไต่สวนหน้าสำรวจ ๔๑๐ ตำบลหนองยายตา อำเภอทัพทัน จังหวัดอุทัยธานี)

- ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ และกรมป่าไม้ได้ส่งมอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ พื้นที่ดังกล่าวจะถือว่าเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) อนุมัติโครงการและแผนงานปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้น โดยยกเว้นพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน พื้นที่ที่มีสภาพและศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้กันไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ ดังนั้นหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริเวณที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่ในส่วนที่ถูกถอนสภาพป่าแล้ว การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับ ส.ป.ก. เรื่องวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ (กองหนังสือสำคัญ พ.ศ. ๒๕๔๒ นายมานิตย์ ตามสายสุด ส.ค.๑ เลขที่ ๒๙ หมู่ที่ ๑๓ ตำบลสตึก (นิคม) อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์)

- การออกโฉนดที่ดินในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยหลักการจะยึดถือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหลักว่าในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือไม่ก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แต่หากเป็นกรณีที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาในประเด็นเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ไม่ได้ยกเลิกสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว จึงไม่มีเหตุที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่ยอมออกโฉนดที่ดินเพียงเพื่อให้ผู้ขอไปดำเนินการขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ในการ

พิจารณาออกโฉนดที่ดินจึงควรพิจารณาเป็นเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป (กองนิติการ พ.ศ. ๒๕๔๒ **นางทองปิ่น ป้องพันธ์** กรมที่ดินถูกฟ้องคดีแพ่ง)

- ที่ดินมีหลักฐานใบไต่สวนที่ออกให้ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ออกเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๗) โดยระบุว่ามีหนังสือสำคัญเดิม คือ ตราจอง จึงเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์เพราะออกสืบเนื่องมาจากตราจองตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ ซึ่งมาตรา ๖ ให้ถือว่าผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตราจองโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับศาลได้มีคำสั่งรับรองสิทธิในที่ดินของผู้ขอโดยการครอบครองปรปักษ์ ตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงสามารถนำคำสั่งศาลและใบไต่สวนมาขอออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ไม่ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ แต่อย่างใด (กองหนังสือสำคัญ พ.ศ.๒๕๔๒ รายนายประมวน คงสมบูรณ์ โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๒ ตำบลโพธิ์แทน (บางปลากด) อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก)

- น.ส. ๓ ก. ออกโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งแจ้งการครอบครองที่ดินไว้ก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ดังกล่าวได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ แต่ในขณะที่ออก น.ส. ๓ ก. กรมป่าไม้ยังไม่ได้ส่งมอบป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ส.ป.ก.จึงยังไม่ได้เข้าดำเนินการ เมื่อได้ดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐ (๓) แม้จะมิได้มีการตรวจพิสูจน์สอบสวนฯ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับ ส.ป.ก. ก็ไม่เป็นเหตุให้ น.ส.๓ ก. ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะต้องถูกเพิกถอนแต่อย่างใด (กองหนังสือสำคัญ. พ.ศ.๒๕๔๓. นายเรืองวิทย์ ลิกค์ น.ส. ๓ เลขที่ ๗๕ อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร)

- การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ ซึ่งได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนที่จะได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕ กำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ แต่เป็นระยะเวลาภายหลังจากที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ และอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ เมื่อ กบร.ส่วนจังหวัดได้พิสูจน์สิทธิในที่ดินแล้วปรากฏว่า ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเป็นเขตป่าคุ้มครอง พ.ศ.๒๔๙๕ และ ส.ป.ก. จังหวัดไม่คัดค้าน อีกทั้ง กบร. มีความเห็นให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ เจ้าพนักงานที่ดินก็สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไปได้ (สนส. พ.ศ.๒๕๔๔ รายนางชิวคิ้ม จรูญเกียรติกำจร ส.ค.๑ เลขที่ ๓๗ หมู่ที่ ๗ ตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี)

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๐/๒๕๕๐**

ระหว่าง **นางสารภี แย้มสาย** ผู้ฟ้องคดี **กรมที่ดิน ที่ ๑** เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สาขาเสนา ที่ ๒ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามคำขอที่ ๓๔/๓๔ ในเขต พรฎ. กำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสนา อำเภออุทัย และอำเภอบางประอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน **แต่อยู่นอกเขตดำเนินการ** ผู้ฟ้องคดีอ้างใน

คำขอออกโฉนดที่ดินว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากมารดา ๒ ปี และมารดาครอบครองมาก่อนประมาณ ๔๓ ปี และอ้างเหตุที่มิได้แจ้ง ส.ค. ๑ เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตของโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๖ เลขที่ดิน ๗๔ อำเภอเสนา ที่ผู้ฟ้องคดีถือกรรมสิทธิ์ซึ่งอยู่ทางด้านทิศตะวันออกของโฉนด ผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เพราะต้องนำที่ดินไปจำนองเพื่อนำเงินมาซ่อมแซมที่อยู่อาศัย เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ไปรังวัดประกาศแจกโฉนดที่ดินแล้วไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้าน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าเป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามหนังสือของคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ หลังจากนั้น กรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดแนวทางการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๒ ฉบับ **ฉบับแรก**ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๘๓๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดว่า โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง ที่กรมที่ดินดำเนินการให้กับราษฎรในพื้นที่ที่มี พรฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมไว้ทั้งอำเภอและอยู่นอกเขตพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. หากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบซึ่งปฏิบัติอยู่ในขณะนั้น ให้ถือว่าเอกสารสิทธิดังกล่าวได้ออกไปโดยถูกต้องแล้ว สำหรับโฉนดที่ดินที่ได้ดำเนินการตามโครงการพัฒนาและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศที่ค้างแจกอยู่ให้ดำเนินการแจกให้กับผู้มีสิทธิต่อไป และตามหนังสือ**ฉบับที่ ๒** ในข้อ ๒ ของหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๔๑๒๐๔ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ กำหนดว่า เรื่องราวการเดินสำรวจในเขตปฏิรูปที่ดินที่เจ้าของที่ดินนำทำการสำรวจในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ในวันหรือก่อนวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินยังมิได้ลงนามในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) หากอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินคนปัจจุบันลงนามและแจกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้นำเดินสำรวจในเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้หารือการออกโฉนดที่ดินไปยังกรมที่ดิน โดยกรมที่ดินได้มีหนังสือตอบข้อหารือตามหนังสือลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ ว่า คำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ เนื่องจากเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งผู้ขอไม่ได้แจ้ง ส.ค.๑ และไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ ก่อนมีการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗) พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสั่งยกเลิกคำขอ และเห็นว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นคนละกรณีกับคำขอออกโฉนดที่ดินรายนายเติม วิบูลย์ ซึ่งมีคำพิพากษาชัดเจนว่า นายเติม มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับนายเติม ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ศาลกำหนดประเด็นในเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ หรือไม่ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่แจ้งการครอบครอง **และก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีจะขอออกโฉนดที่ดิน กรมที่ดินไม่เคยดำเนินการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่อำเภอเสนา** จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นเหตุให้มารดาของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดี **“ไม่อาจใช้สิทธิตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน”**

ที่กำหนดให้ผู้ที่ไม่แจ้ง ส.ค.๑ ให้มาแจ้งการครอบครองต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศกำหนด**มารดาของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติ**ตามมาตรา ๒๗ ตรี และยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินพิพาท เมื่อผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องนำโฉนดที่ดินไปจำนองเพื่อนำเงินมาซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็นที่ศาลจะวินิจฉัยต่อไปว่า ที่ดินที่จะขอออกโฉนดที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ ซึ่งศาลเห็นว่า มาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนด แบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวน หรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าวนั้น ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง ประกอบข้อ ๗ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ถ้ามีความจำเป็นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๔ กำหนดหลักเกณฑ์ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินว่า ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) – (๕) **ข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังได้ว่า** ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน **ที่ดินพิพาทจึงเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว** และ**เป็นที่ดินที่มิได้ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)** ทั้งผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นที่จะขอออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๗ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) และแม้ว่าที่ดินพิพาทจะตั้งอยู่ในเขตปฏิรูป แต่ตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่ดำเนินการทำนองเดียวกับที่ดินของนายเติม วิบูลย์ ซึ่งกรมที่ดินรับมาในคำให้การเพิ่มเติมว่า เหตุที่ออกโฉนดที่ดินให้กับนายเติม เพราะได้มีการยื่นไว้ก่อนคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นประกอบศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า นายเติม มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท ศาลปกครองเห็นว่า “สิทธิครอบครองย่อมได้มาโดยการครอบครอง” การที่นายเติม มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่ยื่นขอออกโฉนดที่ดิน เนื่องมาจากนายเติม ครอบครองที่ดินดังกล่าวมาก่อนการมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน มิใช่นายเติม มีสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าว เพราะศาลฎีกามีคำพิพากษา ดังนั้น เมื่อสภาพและคุณสมบัติของที่ดินไม่ต่างไปจากที่ดินรายนายเติม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมต้องใช้ดุลพินิจดำเนินการตามคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยเสนอขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๓/๒๕๕๔** วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ **อ. ๒๔๐/๒๕๕๐** ว่า การที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองเดิมไม่ใช่ผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ท้องที่นั้นก่อนยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินยังไม่เคยมีประกาศเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน) ที่ดินไม่เป็นที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน และผู้ขอออก

โฉนดที่ดินมีความจำเป็น เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวต่อไป การสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ถูกฟ้องคดีปกครอง)

คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๑๑๓/๒๕๔๖ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๒ วรรคสาม คำว่า "สิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน" นั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติรับรองถึงสิทธิของผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ สิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงหมายรวมถึงสิทธิครอบครองตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ด้วย เมื่อ พ. ได้ขายที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินที่มีสิทธิครอบครองตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ให้แก่จำเลย และจำเลยได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตลอดมา จึงแสดงให้เห็นว่า พ. ได้สละสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทและโอนที่ดินพิพาทโดยการส่งมอบการครอบครองให้แก่จำเลย เมื่อจำเลยรับโอนมาโดยชอบ จำเลยจึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕๙ วรรคสอง โจทก์จึงไม่มีสิทธิในที่ดินพิพาทและไม่มีอำนาจนำที่ดินที่พิพาทมาใช้ในการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๔)

- ส.ป.ก. ๔-๐๑ ออกทับ ส.ค. ๑ แจ้งให้ ส.ป.ก.จังหวัด เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ได้ (ตอบข้อหารือจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ มท ๐๗๑๙/๐๖๔ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑)

- เมื่อได้รับการยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ หรือขึ้นทะเบียน ทั้งนี้ เพราะพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นกฎหมายที่ให้**อำนาจ ส.ป.ก. เข้าไปปฏิรูปที่ดิน** ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ที่เคยมีอยู่เดิม **ที่เขา ที่ภูเขา ในเขต ส.ป.ก.** ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับการยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำไปปฏิรูปและไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมมีอำนาจให้ระเบิดหิน และย่อยหินได้ (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๖ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙)

- ถ้ามีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ (ก่อนการแก้ไขตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒) และแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาล สุขาภิบาล ถือว่าเขตเทศบาล สุขาภิบาล เป็นเขตปฏิรูปด้วย แต่หลังจากมีการแก้ไขตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หากต้องการให้ที่ดินในเขตเทศบาลเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องออกพระราชกฤษฎีกาให้คลุมเขตเทศบาลด้วย ส่วนในกรณีจำเป็นต้องใช้เขตตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเช่นนี้จะไม่รวมถึงเขตเทศบาล (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๐๔๔๙๐ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐)

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๘/๒๕๕๒ (นายจำเริญ แก้วโผงผาง) ข้อเท็จจริงในคดี จากการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินที่พิพาทจึงเป็นที่ดิน “ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดิน”

ซึ่ง**ได้ครอบครอง**ทำประโยชน์แล้ว ที่ดินมิใช่ที่ต้องห้ามตามข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ทั้งผู้ของมีความจำเป็น จึงอยู่ในเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๗ (๓) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) แม้จะฟังว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขต ส.ป.ก. แต่ที่ดินที่พิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินที่พิพาทจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าที่ ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำไปปฏิรูปที่ดินได้ตามมาตรา ๒๖ (๓) ที่ดินที่พิพาทจึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้

ซึ่งจากผลของคำพิพากษานี้กรมที่ดินได้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินในคราวประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ยืนยันตามมติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ กรณีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยต่างกัน เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับที่ดินในเขต ส.ป.ก. ว่า “กรมที่ดินควรยึดถือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในเรื่องใด ปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๒) เมื่อคณะรัฐมนตรียังไม่เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรียังมีผลบังคับอยู่

# บทที่ ๑๒
# การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

**มาตรา ๕๖/๑** “ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มี**อาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว** หรือ**อยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ** พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อ

- ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ**ฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่า** เป็นที่ดินที่**สามารถออก**โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

- **หรือ ตรวจสอบด้วยวิธีอื่น** ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด” (อย่างใดอย่างหนึ่งได้)

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ระเบียบ คำสั่งที่สั่งการไว้แล้ว การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในกรณีที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยการตรวจสอบกับระวางฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือ ตรวจสอบโดยวิธีอื่น ซึ่งกรมที่ดินได้ออกระเบียบว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ “กรณีที่ดินมีอาณาเขต**ติดต่อคาบเกี่ยวหรือในเขตที่ดินของรัฐโดยวิธีอื่น** พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กำหนดรายละเอียดไว้ ดังนี้

ข้อ ๔. ในระเบียบนี้

**“ที่ดินของรัฐ”** หมายถึง

- ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (มาตรา ๑๓๐๔ (๒))

- ที่สงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ**กฎหมายอื่น** (หวงห้ามไว้อยู่ก่อนแล้วให้เป็นที่หวงห้ามต่อไปตามมาตรา ๑๐ แห่ง พรบ.ให้ใช้ฯ)

- ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณอย่างอื่น (กฎ ๔๓ ข้อ ๑๔(๕)) เช่น ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๕. ในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นอกจากจะต้องดำเนินการตามระเบียบ คำสั่ง และหรือหนังสือสั่งการที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้แล้ว ให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้โดยเคร่งครัด

ข้อ ๖. การนำที่ดิน**ตามหลักฐานที่ดินเดิม**มาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการประโยชน์ ตามมาตรา **๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑)** และ**มาตรา ๕๙** แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ที่ดินมีหลักฐาน) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิม กับ หลักฐานทางทะเบียนที่ดินว่า **"ผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน" และ**หลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าวถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่

(๒) ตรวจสอบ**ที่ดินข้างเคียง "ทุกด้าน"** ถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมที่นำมาแสดงหรือไม่ โดยตรวจสอบเบื้องต้นเกี่ยวกับ

- ระยะของแนวเขตที่ดินว่ามีความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ โดยบันทึกเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ ถึงเหตุแห่งความแตกต่างว่าเป็นเพราะเหตุใด มีความเกี่ยวเนื่องกับที่ดินข้างเคียงที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

(๓) ตรวจสอบ**สภาพการทำประโยชน์** ว่าตรงกับหลักฐานที่นำมาแสดงขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ เช่น เดิมแจ้งสภาพการทำประโยชน์ว่าเป็นที่นา แต่เมื่อออกไปตรวจสอบยังที่ดินเป็นที่ป่าชายเลนซึ่งใช้ประโยชน์ทำนาไม่ได้ ให้สงสัยไว้ก่อนว่าที่ดินที่นำทำการตรวจสอบนั้น ไม่ตรงกับหลักฐานที่ดินเดิม

(๔) กรณีชื่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มี**ชื่อไม่ตรงกับหลักฐานที่ดินเดิม** ให้**สอบสวนผู้ขอ และผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้** ว่ามีการครอบครองทำประโยชน์***ต่อเนื่อง*** จากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร

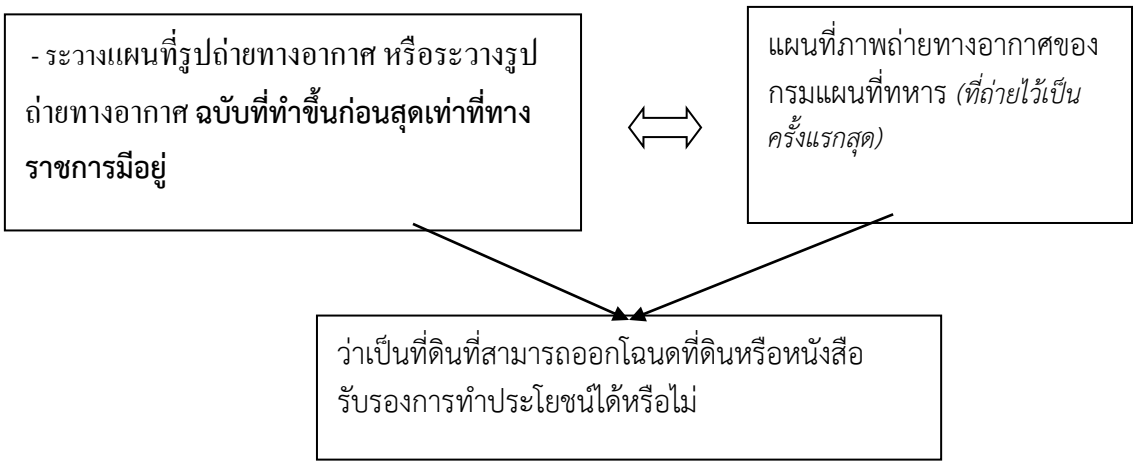
(สรุปได้ว่า การสอบสวนต้องสอบสวนให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ขอนั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามหลักฐานเดิม ที่ดินถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ดินเดิม และสภาพการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่นำมาประกอบการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่)

(๕) **กรณีมีเหตุอันควรสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า** ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ **อาจไม่ตรงกับหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง** ให้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด /เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สาขา เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ คน เพื่อพิจารณาตรวจสอบ**สภาพที่ดิน**และ**การครอบครองทำประโยชน์**ว่า

| | |
|---|---|
| - ที่ดินที่นำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ <u>ตรงตำแหน่งตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงหรือไม่ อย่างไร</u> | -มีหลักฐานใดประกอบในการตรวจสอบ |

เมื่อตรวจสอบแล้ว ให้คณะกรรมการรายงานผลต่อผู้แต่งตั้งเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการให้กับผู้ขอต่อไป

ข้อ ๗. หากดำเนินการตามข้อ ๖. แล้ว ยังไม่ได้ข้อยุติว่า หลักฐานที่นำมาออกตรงตามหลักฐานที่ดินเดิมและเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ให้ตรวจสอบกับ




จากระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ฯ พ.ศ.๒๕๕๑ อาจเกิดปัญหาข้อสงสัยมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า มีลำดับขั้นตอนในการพิจารณาอย่างไร และในกรณีที่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๑๐ (๓) อีกด้วยนั้น จะปฏิบัติอย่างไร ซึ่งในกรณีนี้หากพิจารณาจากมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๐ (๓) จะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายที่ดินได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการในแต่ละกรณีไว้แตกต่างกัน ไม่เป็นการซ้ำซ้อน ทั้งนี้จะเห็นได้จากข้อ ๕. ที่ระบุว่า “ในการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นอกจากจะต้องดำเนินการตามระเบียบ คำสั่ง และหรือหนังสือสั่งการที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้แล้ว ให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้โดยเคร่งครัด” ดังนั้น หากหลักฐานในที่ดินเดิมที่นำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรือที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าพันธุ์สัตว์ป่า เขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แล้ว นอกจากจะต้องตั้งคณะกรรมการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๐(๓) แล้ว ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย กล่าวคือ

(๑) ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่

(๒) หรือ เลือกตรวจสอบโดยวิธีอื่นตามระเบียบที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด

การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ นอกจากการตรวจพิสูจน์ที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว กรมที่ดินยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ดังนี้

ที่ดินของรัฐ ในที่นี้หมายถึง ที่ดินประกาศหวงห้าม หรือ ตามพระราชกฤษฎีกาประกาศหวงห้าม ที่ราชพัสดุ หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน การดำเนินการให้พิจารณาจากเอกสารที่ผู้ขอนำมาแสดงประกอบการขอออกโฉนด ดังนี้

| | | |
|---|---|---|
| ชัดแจ้งว่า ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ | ชัดแจ้งว่าครอบครองและทำประโยชน์มาหลังการเป็นที่ดินของรัฐ | ไม่ชัดแจ้งว่าครอบครองมาก่อนหรือหลัง |
| ก่อนออกให้เสนอ กบร. จังหวัดพิจารณาพิสูจน์สิทธิ | ให้สั่งยกเลิกคำขอ พร้อมแจ้งให้ผู้ขอใช้สิทธิอุทธรณ์ (มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) | สอบสวนให้ยุติชัดเจนว่าครอบครองมาก่อน หรือหลัง เสร็จแล้ว ดำเนินการเข้ากรณีครอบครองก่อนหรือหลังแล้วแต่กรณี |

ปัจจุบันกรมที่ดินได้ปรับปรุงระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้การตรวจสอบที่ดิน สามารถนำเทคโนโลยีทางด้านภาพถ่ายทาอากาศมาใช้ในกระบวนการพิสูจน์การทำประโยชน์ได้อย่างชัดเจน มีประสิทธิภาพ สอดคล้องตามหลักการของมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖)ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบกับปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช) ได้กำหนดมาตรการพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ โดยใช้ผลการอ่าน แปลตีความภาพถ่าย ทางอากาศ จากกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายพื้นที่นั้นครั้งแรกหลังการเป็นที่ดินของรัฐ กรมที่ดินจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

**การตรวจสอบหลักฐานที่ดิน**

๑) กรณีมีอาณาเขตติดต่อกับที่ดินของรัฐ โดยไม่มีส่วนหนึ่งส่วนใดรุกล้ำเข้าไปในเขตที่ดินของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไป

๒) กรณีมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐ ดำเนินการดังนี้

(๑) ตรวจสอบหลักฐานที่ดินเดิมและหลักฐานทางทะเบียนที่ดินถูกต้องตรงตามหลักฐานที่ทางราชการมีอยู่หรือไม่ เพราะเหตุใด โดยบันทึกการตรวจสอบไว้ในเรื่อง

(๒) ตรวจสอบข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานที่ดินเดิมหรือไม่โดยตรวจสอบเกี่ยวกับระยะ แนวเขตที่ดิน พร้อมกับให้บันทึกถ้อยคำเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ไว้เป็นหลักฐาน บันทึกเหตุแห่งความแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจน ความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันการเปลี่ยนแปลงข้างเคียงและเขตการปกครอง (ถ้ามี)

๓) ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ว่าตรงกับที่แจ้งไว้ในหลักฐานที่นำมาแสดงในการขอออกหนังสือแสดงสิทธิหรือไม่

๔) กรณีชื่อผู้ขอฯ ไม่ตรงกับชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมให้สอบสวนและบันทึกถ้อยคำผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่และผู้ที่เชื่อถือได้ ว่ามีการครอบครองต่อเนื่องจากผู้มีชื่อในหลักฐานที่ดินเดิมอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด

๕) เมื่อตรวจสอบหลักฐานครบถ้วนแล้วปรากฏที่ดินมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ หรือป่าชายเลนหรือที่สงวนหวงห้าม ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) กรณีที่ดินมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่หวงห้าม ให้นำเรื่องเสนอต่อคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร. จังหวัด) พิจารณาต่อไป

(๒) กรณีที่ดินมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์หรือป่าชายเลน ให้นำเรื่องส่งให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่ต่อไป

**การตรวจสอบกับระวางแผนที่และการดำเนินการ**

๑) เมื่อสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญตรวจสอบเอกสารแล้วตำแหน่งที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์หรือป่าชายเลน ให้ส่งเรื่องให้กองเทคโนโลยีทำแผนที่ดำเนินการจัดสร้างระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศจากภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่บริเวณนั้นเป็นครั้งแรกหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ สำหรับใช้ในการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์และจัดส่งข้อมูลในรูปแบบเอกสารหรือข้อมูลดิจิทัลให้จังหวัดประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินหรือคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน

๒) เมื่อจังหวัดได้รับผลการตรวจสอบจากกรมที่ดินแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) กรณีผลการตรวจสอบว่าเป็นที่ดินที่มีการครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการได้กำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐให้พิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์การทำประโยชน์ที่กฎหมายกำหนด

(๒) กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่าครอบครองหลังการเป็นที่ดินของรัฐและไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการพิจารณาตามอำนาจและหน้าที่

๓) กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีอาณาเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ หรือป่าชายเลน ให้ดำเนินการไปตามกฎหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิสูจน์ในที่ดินของรัฐจังหวัด (คพร. จังหวัด) พิจารณาอีกแต่อย่างใด

# บทที่ ๑๓
# การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

**๑๓.๑ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗** ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

**มาตรา ๔** “การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนน หรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ การบำรุงดิน การวางแผน การผลิต และการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดการแลกเปลี่ยน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

“เขตโครงการจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดินที่ พรฎ. กำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

**มาตรา ๒๓** บรรดาที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้มาโดยประการใด ๆ ตามพระราชบัญญัติหรือได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินโดยเฉพาะและให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจดำเนินการโอนไปยังเอกชน

คุณสมบัติของเอกชนผู้มีสิทธิขอรับโอน ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับโอนและการโอนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา ๓๐** ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ดำเนินการในเขตโครงการจัดรูปที่ดินดังต่อไปนี้

(๓) กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้เจ้าของที่ดินเดิม และผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน

**มาตรา ๓๕** ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ถ้าที่ดินแปลงใดได้จำนองไว้ก่อนมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ผู้รับจำนองจะบังคับจำนองไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด และให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการประนีประนอมเพื่อหาทางให้

- เจ้าของที่ดินไถ่ถอนจำนอง หรือ
- หาทางให้คู่สัญญาตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนองเป็นที่ดินแปลงใหม่ที่เจ้าของที่ดินผู้จำนองได้รับตามโครงการจัดรูปที่ดิน

ถ้าไม่สามารถไถ่ถอนหรือหาทางแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่งได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเกษตรฯ มีอำนาจไถ่ถอนจำนองได้ โดยให้

ถือว่า**ผู้ไถ่ถอนจำนอง**เป็นผู้รับช่วงสิทธิจำนองหรือเป็นผู้รับช่วงสิทธิจำนองในที่ดินแปลงใหม่ที่ผู้จำนองได้รับตามโครงการจัดรูปที่ดิน

ในกรณีที่คู่สัญญาตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจำนองตามวรรคหนึ่ง การจดทะเบียนไถ่ถอนและการจดทะเบียนจำนองได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

**มาตรา ๓๖** ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ถ้าที่ดินแปลงใดได้ขายฝากไว้ก่อนมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ผู้ขายฝาก หรือบุคคลผู้มีสิทธิไถ่ตามมาตรา ๔๙๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังมีสิทธิไถ่

หลักการ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดหาทางให้ประนีประนอมเพื่อให้

- ผู้มีสิทธิไถ่ ไถ่ทรัพย์นั้นหรือ

- ให้ผู้มีสิทธิไถ่ทำหนังสือสละสิทธิไถ่ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิไถ่ไม่ยอมสละสิทธิและไม่สามารถไถ่ทรัพย์นั้นได้ กรณีนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ มีอำนาจไถ่ทรัพย์นั้น และให้ถือว่าผู้ไถ่ทรัพย์นั้นเป็นผู้รับช่วงสิทธิของผู้ซื้อในการขายฝากหรือเป็นผู้ซื้อในการขายฝากที่ดินแปลงใหม่ที่ผู้ขายได้รับตามโครงการจัดรูปที่ดิน

**มาตรา ๓๘** ในการกำหนดที่ดินแปลงใหม่ตาม มาตรา ๓๐ (๓) ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้**<u>เจ้าของที่ดิน</u>** แต่ละราย

- ได้รับที่ดินแปลงเดิม หรือ

- ได้รับที่ดินแปลงเดิมบางส่วน หรือ

- จัดให้ที่ดินแปลงใหม่อยู่ใกล้กับที่ดินแปลงเดิมเท่าที่จะทำได้

**มาตรา ๔๑** เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด ได้กำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้เจ้าของที่ดินเดิม หรือ ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ (๓) แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน สำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นต่อไป ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๒)

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม

**มาตรา ๔๒** ถ้ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์**เกี่ยวข้องในกิจการใดตามที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียน** ในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น

เมื่อได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามวรรคหนึ่งแล้ว หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก

**มาตรา ๔๓** เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้บังคับแล้ว

(๑) ถ้าในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นมี

- ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (มาตรา๑๓๐๔ (๒) (๓)) หรือ

- เป็นที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือ

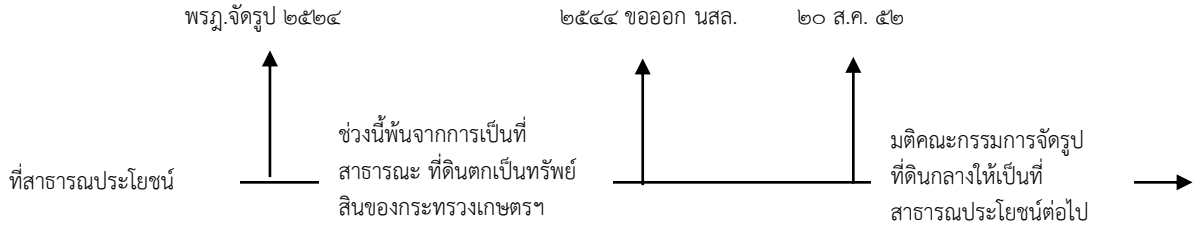
- เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย

ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว ทั้งนี้ มิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

ถ้าที่ดินที่ได้ถอนสภาพตาม (๑) วรรคหนึ่ง เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้ที่ดินตอนนั้น**คงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป** ถ้าไม่อาจจัดที่ดินดังกล่าวให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไปได้ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินแปลงอื่นให้แทน

เมื่อได้จัดให้ที่ดินตอนใดคงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแทนตามวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนผังแสดงขอบเขตของที่ดินตอนนั้นแนบท้ายประกาศด้วย

ตามหลักของมาตรา ๔๓ (๑) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดรูปที่ดินแล้ว มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) (๓) ที่ดินตกเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่เมื่อจัดรูปที่ดินเสร็จแล้ว ต้องให้ที่ดินตอนนั้นกลับมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) (๓) ตามเดิม หากให้คงตามเดิมไม่ได้ต้องหาที่ดินอื่นทดแทน ดังนั้น หากเคยยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ไว้ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาจะใช้คำขอเดิมที่เคยยื่นออก น.ส.ล. ก็ได้




(๒) ถ้าในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น มีที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา๑๓๐๔(๑)) และสภาพของที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยรวมอยู่ด้วย ให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

**มาตรา ๔๔** ภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดิน จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่

- ตกทอดทางมรดก หรือ

- โอนไปยังสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิก หรือ

- โอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

**๑๓.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน**

**ก. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๘)**

ข้อ ๑. ในการออกโฉนดที่ดิน ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด**แจ้งขอ**ดำเนินการออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด /เจ้าสาขา แห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมทั้งส่งมอบหลักฐานดังต่อไปนี้

(๑) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมและเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขอออกโฉนดที่ดิน

(๒) แผนผังการจัดแปลงที่ดินใหม่พร้อมกับรายชื่อผู้ที่จะเป็นเจ้าของที่ดินแต่ละแปลง

ข้อ ๒. ในการรังวัดทำแผนที่ก่อนออกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าของที่ดินที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนกระทรวงเกษตรฯ และหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้แทน ร่วมนำทำการรังวัดปักหลักหมายเขตที่ดิน และให้ลงชื่อในฐานะผู้นำทำการสำรวจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ ๓. ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีชื่อตามหลักฐานที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดแจ้งตามข้อ ๑. โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยอนุโลม โดยไม่ต้องประกาศแจกโฉนดที่ดิน

ผู้ที่จะเป็นเจ้าของที่ดินตามข้อ ๑ (๒) ถ้าเป็นเจ้าของที่ดินเดิมซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดประสงค์ให้มีชื่อในโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินในชื่อของผู้นั้น ถ้าเป็นผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดินที่ได้รับการคัดเลือก ให้กระทรวงเกษตรฯ เป็นผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินนั้นไปจนกว่าผู้มีสิทธิได้รับที่ดินดังกล่าวได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ และได้ชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว จึงให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการให้ผู้มีสิทธิในโฉนดที่ดินนั้นต่อไป

เมื่อออกโฉนดที่ดินแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมอบโฉนดที่ดินทั้งหมดแก่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้รับไปดำเนินการต่อไป

ข้อ ๔. ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด แจ้งผลดำเนินการต่อนายอำเภอ /ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่นั้นซึ่งที่ดินตั้งอยู่โดยปฏิบัติตามวิธีการทำนองเดียวกับการออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวงนี้โดยอนุโลม

**ข. นอกจากจะต้องพิจารณาดำเนินการตามกระทรวง ฉบับที่ ๒ แล้ว จะต้องดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๙** (เฉพาะที่สำคัญ)

ข้อ ๓. เมื่อหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งขอออกโฉนดที่ดิน ให้ลงบัญชีรับทำการ ไม่ต้องยื่นคำขอ (ท.ด. ๙)

ข้อ ๔. เอกสารที่จะต้องยื่นพร้อมหนังสือแจ้งขอออกโฉนดที่ดินเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน คือ

(๑) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมและเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขอออกโฉนดที่ดิน

(๒) แผนผังการจัดแปลงที่ดินใหม่พร้อมกับรายชื่อผู้ที่จะเป็นเจ้าของที่ดินแต่ละแปลง

การนำสำรวจรังวัดทำแผนที่ในการรังวัด

ข้อ ๗. การดำเนินการของช่างรังวัด ให้อนุโลมตามวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล

ข้อ ๘. การสอบสวนตามใบไต่สวนเกี่ยวกับหลักฐานที่ดินตามข้อ ๓ ให้เขียนว่า “ ได้มาโดยการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ข้อ ๙ วรรคแรก ถ้าที่ดินมีนิติกรรมหรือภารติดพัน เช่น จำนอง/ขายฝาก ให้เขียนไว้ด้วย

ข้อ ๙. ที่ดินแปลงใดที่ต้องการจะให้กระทรวงเกษตรฯ มีชื่อในโฉนดที่ดินให้ผู้แทนกระทรวงเกษตรฯ และหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดหรือผู้แทนร่วมนำทำการรังวัดและลงชื่อในฐานะผู้นำทำการสำรวจ แต่ถ้าจะให้เจ้าของที่ดินเดิมเป็นผู้มีชื่อในโฉนดที่ดิน ก็ให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวร่วมนำทำการรังวัดและลงชื่อในฐานะผู้นำทำการสำรวจด้วย

ข้อ ๑๔. การออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ต้องประกาศแจกโฉนดที่ดิน

ข้อ ๑๕. เมื่อได้ออกโฉนดที่ดินแล้ว ไม่ว่าจะออกให้กับเจ้าของที่ดินเดิม หรือออกให้แก่กระทรวงเกษตรฯ ให้เจ้าพนักงานที่ดินมอบโฉนดที่ดินให้กับหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดรับไปโดยลงชื่อรับในใบไต่สวนทุกราย (ถือเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยสมบูรณ์เมื่อแจกให้กับหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด)

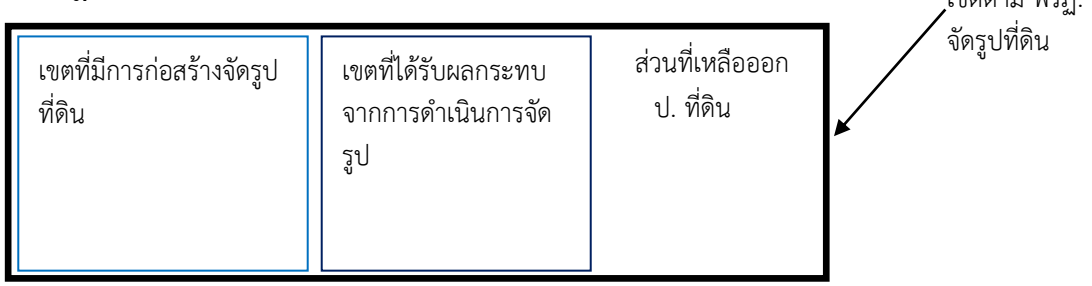
**ค. การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน**

ในเขตจัดรูปที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจ “เฉพาะภายในเขตต่อไปนี้เท่านั้น

(๑) เขตโครงการฯ **ที่มีการก่อสร้างจัดรูปที่ดิน**

(๒) เขตโครงการฯ ที่ไม่ได้ก่อสร้างจัดรูปแต่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการจัดรูป

**ส่วนที่ดินนอกเหนือจากนี้ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน**



- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตจัดรูปที่ดินมีผลเพียงให้เจ้าของที่ดิน หรือผู้ที่มีสิทธิได้รับที่ดินต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ไม่มีผลให้เจ้าของที่ดินต้องเสียสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ทั้งนี้ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๑๔/๒๕๓๒ (หนังสือกระทรวงเกษตร ที่ กษ ๐๒๑๔/๒๑๗๗๖ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒)

**มาตรา ๕๘** แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดหวงห้ามมิให้เดินสำรวจในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตจัดรูปที่ดินไม่มีผลทำให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิในที่ดินต้องเสียสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด (คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๑๒๔/๒๕๓๒) และในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๒๔๗/๒๕๔๔ ยังให้ความเห็นไว้อีกว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินมิได้มีผลให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของเจ้าของที่ดินเดิมตกมาเป็นของรัฐ กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินยังคงเป็นของเจ้าของที่ดินเดิม พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เพียงแต่รอนสิทธิหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของเจ้าของที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น ๆ เท่านั้น เช่น ถูกคำนวณหักมูลค่าในการจัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสาธารณูปโภคอื่น ตามมาตรา ๓๗ ถูกกำหนดเปลี่ยนแปลงที่ดินใหม่ตามมาตรา ๓๘ ถูกห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่นเป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๔ ถูกห้ามมิให้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มิใช่เกษตรกรรมหรือทำการปลูกสร้างใด ๆ หรือทำการใด ๆ แก่ที่ดินอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๕

ดังนั้น ที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินแต่อยู่นอกเขตก่อสร้างจัดรูปที่ดิน หรือที่ดินนอกเขตที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการจัดรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ (บันทึกสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ที่ มท ๐๗๑๙.๓/๓๙๓ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓)

**ง. ผลของการมีพระราชกฤษฎีกายกเลิกเขตโครงการจัดรูปที่ดิน**

แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จะไม่มีบทบัญญัติเฉพาะให้ยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ได้กำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๔ ก็ตาม แต่การยกเลิกเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น ย่อมสามารถยกเลิกหรือเพิกถอนเขตโครงการจัดรูปที่ดินได้ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า การยกเลิกกฎหมายย่อมกระทำได้ด้วยการตรากฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าหรือกฎหมายที่มีลำดับชั้นเดียวกัน และผลที่ตามมาก็คือว่า ที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้มาจากการก่อสร้างจัดรูปที่ดิน เช่น คูส่งน้ำ คูระบายน้ำ ถนน หรือทางลำเลียงในไร่นา จะเป็นที่ดินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไปหรือไม่ และหากต่อมามีการรังวัดและมีที่ดินติดต่อกับที่ดินดังกล่าวใครจะลงนามรับรองแนวเขตที่ดิน

สำหรับในประเด็นที่ว่าเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ที่ดินดังกล่าวข้างต้นจะเป็นที่ดินของกระทรวงเกษตรฯ อยู่หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยในเรื่องนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๗/๒๕๔๔ ว่า ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่

ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องดูแลรักษาต่อไป แต่เจ้าของที่ดิน ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรในเขตโครงการจัดรูปที่ดินจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาระบบชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาและสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด ตามมาตรา ๔๗ ดังนั้น เมื่อที่ดินดังกล่าวยังเป็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การลงนามรับรองแนวเขตที่ดินดังกล่าวจึงต้องให้ผู้แทนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ลงนามรับรองแนวเขตในที่ดินนั้นต่อไป และผลอีกประการคือ แม้ว่าจะได้มีพระราชกฤษฎีกายกเลิกเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้วก็ตาม โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่ยังอยู่ระหว่างห้ามโอน ๕ ปี ตามมาตรา ๔๔ ก็มีผลบังคับต่อไปตามกฎหมาย มิได้ยกเลิกการห้ามโอนไปตามพระราชกฤษฎีกายกเลิกเขตโครงการจัดรูปที่ดินแต่อย่างใด

**เรื่องพิจารณาที่น่าสนใจ**

๑. การนับระยะเวลาห้ามโอนสำหรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน กรณีที่ดินตามหลักฐานเดิมมีภาระผูกพันหรือห้ามโอนที่มีระยะยาวกว่า เช่น ห้ามโอน ๑๐ ปี ตามหนังสือที่ มท ๐๖๐๘/๓/๕๖๓๒ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๒๖ วินิจฉัยไว้ว่า “ภาระผูกพันหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องมาจากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ที่ดินที่ได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้**ใหม่นี้** ยังตกอยู่ภายใต้บังคับห้ามโอน ๑๐ ปี นับต่อจากวันที่ได้รับโฉนดที่ดิน/น.ส. ๓ หรือเริ่มนับกำหนดเวลาห้ามโอน ๕ ปี ตามมาตรา ๔๔ แห่ง พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ อย่างใดอย่างหนึ่ง แล้วแต่ว่ากำหนดเวลาห้ามโอนตามกฎหมายใดจะมีระยะเวลาใช้บังคับยาวนานกว่าก็ให้นับกำหนดเวลานั้น

**สำหรับวิธีปฏิบัติ**

- กรณีตามประมวลกฎหมายที่ดินยาวกว่า

“ห้ามโอนตามมาตรา ๓๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อีกเป็นเวลา.....ปี.....เดือน .....วัน นับแต่วันที่....เดือน .....พ.ศ.....

- กรณีตาม พระราชบัญญัติจัดรูปฯ ยาวกว่า หรือกรณีออกให้ใหม่

“ห้ามโอน ๕ ปี ตาม มาตรา๔๔ แห่ง พระราชบัญญัติจัดรูปฯ นับแต่วันที่.....”

ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีภาระผูกพันต่าง ๆ เช่น จำนอง ขายฝาก ถ้ายังไม่มีการจดทะเบียนไถ่ถอน เมื่อออกหนังสือใหม่ ให้จดแจ้งรายการจดทะเบียนภาระผูกพันนั้น ๆ ไว้ในสารบัญจดทะเบียนเสียก่อน แล้วจึงหมายเหตุข้อกำหนดห้ามโอน

๒. ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๘.๓/๑๙๒๒๑ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๖ เรื่อง หารือการออกโฉนดที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน สรุปได้ว่า เมื่อได้รับอนุญาตให้จำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาระผูกพันตามมาตรา ๒๖ แล้ว จะต้องมาจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่นั้น เห็นว่า จะต้องมาดำเนินการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีผลผูกพันตามกฎหมาย

ส่วนกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ กำหนดไว้ว่า “ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินให้ตามรายชื่อและแผนผังที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินแจ้งมา”

จึงเห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสิทธิการได้มาซึ่งที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน เมื่อเห็นว่าผู้ใดเป็นเจ้าของที่ดินแล้ว เจ้าพนักงานที่ดิน**ไม่มีอำนาจพิจารณาเป็นอย่างอื่น** มีหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้ตามรายชื่อและแผนผังที่หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินแจ้งมา ทั้งนี้ ไม่ว่ารายชื่อที่แจ้งเพื่อขอออกโฉนดที่ดิน**จะตรงหรือไม่ตรงกับชื่อตามหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม** หรือได้มาโดยการส่งมอบการครอบครองที่ดิน ฉะนั้นการจะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองเจ้าของที่ดินประเภทใด กรณีใดก็อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

๓. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๗/๙๓๖๕ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๒๗ เรื่อง หารือเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน ตอบข้อหารือจังหวัดพิจิตร ปัญหามีว่า กรณี น.ส. ๓ จำนวน ๒ แปลง ชื่อต่างกัน และ แปลงหนึ่งมีจำนองอยู่ จะขอออกโฉนดที่ดินเป็นแปลงเดียวได้หรือไม่ กรณีนี้ตามมาตรา ๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจะต้องดำเนินการประนีประนอมเพื่อหาทางให้เจ้าของที่ดินไถ่ถอนจากจำนอง หรือหาทางให้คู่สัญญาตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนองเป็นที่ดินแปลงใหม่ **กรณีนี้จึงไม่อาจออกโฉนดที่ดินรวมกันได้** และกรณีที่ดิน น.ส. ๓ จำนองอยู่ โดยขอให้ลงชื่อบุคคลอื่นด้วย ไม่อาจดำเนินการได้ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับความเห็นดังกล่าวข้างต้น

๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/๕๑๒๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๒๙ เรื่อง หารือการออกโฉนดที่ดินในเขตจัดรูปที่ดิน ตอบข้อหารือจังหวัดชัยนาท กรณีออกโฉนดที่ดินมีชื่อไม่ครบตามบัญชีคำขอของสำนักงานจัดรูปที่ดิน กรณีนี้ว่า เป็นการออกโฉนดที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อน ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๕. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/๒๑๖๔๔ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๒๙ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินคลาดเคลื่อน ตอบจังหวัดขอนแก่น ความว่าสำนักงานจัดรูปที่ดินให้ออกในนาม นาย ก. แต่เมื่อออกโฉนดที่ดินลงชื่อ ข. ภรรยาร่วมเข้าไปด้วย จึงถือว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อน

# บทที่ ๑๔
# การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตนิคม

**๑๔.๑ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑** ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

**มาตรา ๔** ในพระราชบัญญัตินี้

นิคม หมายความว่า นิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี

สมาชิกนิคม หมายความว่า สมาชิกนิคมสร้างตนเองหรือสมาชิกนิคมสหกรณ์ แล้วแต่กรณี

หนังสือแสดงการทำประโยชน์ หมายความว่า หนังสือที่อธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ออกให้แก่สมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละ ๕๐ ไร่

อธิบดี หมายความว่า อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรืออธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน

**มาตรา ๖** ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหะสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๗** การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๖ ในท้องที่ใดให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

**มาตรา ๑๑** ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๐ เมื่อสมาชิกได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกมาเป็นเวลาเกินกว่า ๕ ปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น

ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้ว จะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

**มาตรา ๑๒** ภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

ภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ที่ดินไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

**มาตรา ๑๕** ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปทำประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่นสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี สมาชิกนิคมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงิน ค่าบำรุงตามมาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์ เท่านั้น

**มาตรา ๑๖** ในการอนุญาตตามมาตรา ๑๕ ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกเก็บเงินค่าบำรุงตามจำนวนที่อธิบดีกำหนดโดยสมควรแก่กิจการนั้น เงินค่าบำรุงนั้นให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของนิคม

**มาตรา ๑๗** ให้อธิบดีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกนิคม อันเกี่ยวกับกิจการของนิคมตลอดจนการปกครองนิคม และกิจการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของนิคม

**มาตรา ๓๐** ถ้าสมาชิกนิคมตายก่อนได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรม และมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

**มาตรา ๔๐** สมาชิกนิคมสหกรณ์ ซึ่งได้ปฏิบัติการถูกต้องตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง จะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

ที่ดินที่จะนำมาจัดตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพได้ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดว่า ต้องเป็นที่ดินของรัฐ และในเรื่องการนำที่ดินของรัฐไปจัดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จเมื่อ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ว่า “พระราชบัญญัตินี้ต้องการจัดสรรที่ดินของรัฐที่ไม่มีบุคคลใดครอบครองอยู่ให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเคหะสถานและการประกอบอาชีพได้มีโอกาสมีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนสิทธิในที่ดินของผู้ที่ครอบครองอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว มีอยู่อย่างไรก็คงได้รับสิทธิดังนั้น ฉะนั้น ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก./น.ส. ๓) อยู่แล้วก่อนการจัดตั้งนิคมฯ หรือได้รับภายหลังแต่เป็นการได้รับสิทธิต่อเนื่องจากการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นก่อนการจัดตั้งนิคมฯ จึงมิใช่ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ประชาชนเข้าไปตั้งเคหะสถานและประกอบอาชีพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้ครอบครองที่ดินนั้นจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนในกิจการต่าง ๆ ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในปัจจุบัน” (เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๖๓๐๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๓๔)

โดยที่ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดได้มี ๓ ประเภทตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงอาจเห็นรัฐนำที่ดินประเภทใดประเภทหนึ่งมาจัดก็ได้ เช่น นำที่ดินที่เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ หรือที่ดินที่ลักษณะเป็นภูเขาในบางท้องที่ของจังหวัดสระบุรี นำมาจัดตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้แต่จะนำมาออกได้หรือไม่ คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินเคยวินิจฉัยครั้งที่ ๔/๒๕๕๓ ไว้ว่า การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (เทียบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๑/๒๕๔๘) ฉะนั้น หากไปออกที่ในเขาหลังจากมีประกาศรัฐมนตรีกำหนดหวงห้ามไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๙ หรือ กรณีไปออก น.ค. ๓ ในที่เขาภายหลัง หรือแม้แต่ ออก กสน. ๕ ในเขตป่าชายเลนตามคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ในเขตนิคมสหกรณ์ ก็เป็นการออกในเขตที่ดินอันเป็นที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ไม่สามารถออกได้

การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีการจัดเป็น ๒ รูปแบบ

รูปแบบแรก เป็นการจัดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง อยู่ภายใต้การดูแลของผู้ปกครองนิคมนั้น ซึ่งเมื่อผู้ใดมีคุณสมบัติและได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกในเขตนิคมนั้น โดยได้ทำประโยชน์ในที่ดินตลอดจนเป็นสมาชิกมาแล้วไม่ต่ำกว่า ๕ ปี ได้ชำระหนี้เกี่ยวกับเงินทุน ชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมนั้นแล้ว ผู้ปกครองนิคมก็จะออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ หรือเรียกอีกหนึ่งว่า น.ค. ๓ และเมื่อได้รับ น.ค. ๓ แล้ว ผู้นั้นก็มีสิทธินำไปยื่นขอออกเป็นโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ต่อไป

ส่วนอีกรูปแบบหนึ่ง คือ นิคมสหกรณ์ แต่การจัดที่ดินในรูปของนิคมสหกรณ์นี้ ตามมาตรา ๓๔ กำหนดว่า เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์แล้ว จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ไม่น้อยกว่า ๒ คน แต่ไม่เกิน ๘ คน มีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๕ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ และให้คณะกรรมการดำเนินการให้มีการก่อตั้งเป็นสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และในมาตรา ๓๖ ยังบัญญัติต่อไปอีกว่า เมื่อบุคคลใดได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกแล้วจะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อเมื่อ

๑. ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน (ปัจจุบันคืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์และ

๒. รวมเข้ากันเป็นสหกรณ์จดทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์แล้ว

ต่อมา เมื่อสมาชิกผู้นั้นได้ปฏิบัติถูกต้องตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ได้เป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ที่ดินนั้นเกินกว่า ๕ ปี ทั้งได้ชำระเงินทุนที่รัฐได้ลงทุนไป ได้ชำระเงินเกี่ยวกับกิจการของนิคมสหกรณ์ที่ตนเองได้เป็นสมาชิก ก็ให้หัวหน้านิคมสหกรณ์นั้น (เรียกว่าหัวหน้านิคมสหกรณ์ ไม่เรียกว่า ผู้ปกครองนิคม) ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า กสน. ๕ และผู้ได้รับ กสน. ๕ ก็มีสิทธินำหนังสือแสดงการทำประโยชน์ฉบับนี้ไปออกเป็นโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี แต่เฉพาะผู้ได้รับ กสน. ๕ นี้ จะออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ตามมาตรา ๔๐

**๑๔.๒ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์**

๑. ผู้ได้มาซึ่งที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง และมี ส.ค.๑ จะนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือขอออกเฉพาะรายก็ได้ แต่จะต้องอนุโลมปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมประชาสงเคราะห์ (ปัจจุบันเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) ตามหนังสือกรมที่ดินที่ ๘๕๕๐/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๐๒ และต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ปัจจุบันกรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองจากผู้มีหลักฐาน ส.ค.๑ ตามหนังสือกรมประชาสงเคราะห์ ที่ มท ๐๔๐๕/ว ๘๖๕๖ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๐๙๔๘๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๑ ดังนี้

๑.๑ ในอำเภอท้องที่ที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ถือปฏิบัติว่า

(๑) ให้เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ตรวจสอบ ส.ค.๑ ที่ราษฎรนำมายื่นขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก่อนว่า ได้มาถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ เมื่อเห็นว่าถูกต้องให้ส่งเรื่องให้ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองตรวจสอบระวางแผนที่ และการอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(๒) นิคมสร้างตนเองเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ขอให้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์การทำประโยชน์ในที่ดินของราษฎรที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ ในเขตนิคมสร้างตนเอง ประกอบด้วย

- ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครอง เป็นประธานกรรมการ
- เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ เป็นกรรมการ
- ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการตาม (๒) ออกตรวจสอบพื้นที่ตามหลักฐาน ส.ค.๑ ว่า การออกและการคำนวณเนื้อที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

(๓) ให้ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองรวบรวมเอกสารทั้งหมด และรายงานความเห็นของคณะกรรมการต่อนายอำเภอเพื่อพิจารณาออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(๔) เมื่อนายอำเภอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว ให้แจ้งผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองเพื่อรายงานกรมประชาสงเคราะห์ในการนำรูปแปลงที่ดินลงในระวางแผนที่

๑.๒ ในอำเภอท้องที่ที่ออกโฉนดที่ดิน ให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ให้สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือส่วนแยก ตรวจสอบ ส.ค.๑ แปลงที่ขอออกว่าได้มาถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ เมื่อเห็นว่าถูกต้อง ให้ส่งเรื่องให้ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองตรวจสอบระวางแผนที่ และการอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(๒) นิคมสร้างตนเองเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ขอให้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์การออกโฉนดที่ดินของราษฎรที่มีหลักฐาน ส.ค.๑ ในเขตนิคมสร้างตนเอง ประกอบด้วย

- นายอำเภอท้องที่ เป็นประธานกรรมการ
- เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก เป็นกรรมการ
- ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเอง เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการตาม (๒) ออกตรวจสอบพื้นที่ตามหลักฐาน ส.ค.๑ ว่าการออกและการคำนวณเนื้อที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

(๓) ให้ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองรวบรวมเอกสารทั้งหมด และรายงานความเห็นของคณะกรรมการต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาหรือ ส่วนแยก เพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดิน

(๔) เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา หรือส่วนแยก ออกโฉนดที่ดินแล้ว ให้แจ้งผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองเพื่อรายงานกรมประชาสงเคราะห์ในการนำรูปแปลงที่ดินลงในระวางแผนที่

๒. แม้ว่านิคมสร้างตนเองจะสิ้นสภาพไปตามมาตรา ๑๙ เมื่อได้ดำเนินการบรรลุตามความมุ่งหมายแล้ว อธิบดีก็ยังมีหน้าที่จะต้องออก น.ค. ๓ ให้แก่สมาชิกนิคมที่ปฏิบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๑ เพื่อให้สมาชิกนิคมนำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ต่อไป ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๕๐๑/๑๙๘๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ และในกรณีสิ้นสภาพนิคมตามมาตรา ๑๙ นั้น มีผลเป็นการยกเลิกเขตหวงห้ามตามแผนที่ที่กำหนดในแนวเขตที่ดินของนิคมท้ายพระราชกฤษฎีกาทั้งหมด และที่ดินที่ไม่มี น.ค. ๓ ก็จะกลับคืนเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หากบุคคลนั้นครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับก็สามารถขอออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. ๓ ก. หรือ น.ส. ๓ ได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ หรือถ้าครอบครองภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ก็ขอออกตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้ได้ต่อไป (ตอบข้อหารือจังหวัดเพชรบุรี ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๙/๒๕๗๔๘ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๕)

๓. ในเขตนิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ กรมที่ดินได้วางหลักการไว้เด็ดขาดว่าห้ามเจ้าหน้าที่เข้าไปเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่จะได้รับการร้องขอจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๙/๕๙๖๓ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๙

๔. การขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ในบริเวณเขตที่ดินที่กรมสหกรณ์ที่ดินกำลังดำเนินการขอสงวนเพื่อจัดตั้งเป็นสหกรณ์นิคม ให้ปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๐/ว ๙๓๙๘ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๑๑, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๙/๕๙๖๓ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๙ เรื่อง การออก น.ส. ๓ ในเขตนิคมสหกรณ์ประกอบกับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่องการออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

๕. การเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง เป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวไม่อาจจะมอบหรือโอนให้กับผู้ใดได้ กรณีจึงไม่ใช่ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบที่จะตกทอดแก่ทายาทตามมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๙๙๐ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๓๔ แต่ถ้าสมาชิกนิคมบุคคลนั้นได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับ น.ค. ๓ ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่งแล้ว สิทธิที่จะได้รับ น.ค. ๓ ดังกล่าวจึงมีอยู่ก่อนตาย ซึ่งย่อมเป็นมรดกของผู้ตายตามมาตรา ๑๕๙๙ และ มาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ทายาทโดยธรรมที่คณะกรรมการคัดเลือกให้เข้าเป็นสมาชิกนิคมแทนสมาชิกที่ตาย จึงไม่ต้องเริ่มนับระยะเวลาการเป็นสมาชิกใหม่ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมาการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๔๗๘ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๔๐๗/๒๕๒๘

๖. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ภายในแนวเขตพระราชกฤษฎีกานั้น (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๓๘) ดังนั้น ที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงยังเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป แต่หากจะถอน

สภาพต้องดำเนินการตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อถอนสภาพแล้ว ส่วนราชการหรือองค์กรที่ขอถอนสภาพมีอำนาจหน้าที่ดูแลคุ้มครองป้องกันเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการขอถอนสภาพนั้นต่อไป (คำชี้แจงคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ โดยท่านสุชาติ มงคลเลิศลพ เรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมฯ เขื่อนอุบลรัตน์)

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตอีกว่า ที่ดินที่อยู่ภายในเขตนิคม หากนิคมนั้นยังมิได้สิ้นสภาพไปตามมาตรา ๑๙ หากสมาชิกผู้นั้นได้รับโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. ๓ เพราะสืบเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกนิคมแล้ว การใช้ที่ดินนั้นก็ยังอยู่ภายใต้ระเบียบที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เดิมกำหนดตามมาตรา ๑๗ และถ้าหากกรณีใดใช้ประโยชน์เข้าลักษณะตามมาตรา ๑๕ ก็ต้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ก่อนด้วย (ที่ นร ๐๖๐๑/๗๑๑ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕)

๗. การออก น.ส.ล. ในเขตนิคมหรือสหกรณ์นิคม หากที่ดินสาธารณะนั้นมีหลักฐานการหวงห้าม หรือที่ดินสาธารณะอยู่นอกเขตแต่มีเขตติดต่อ อธิบดีหรือผู้แทนเป็นผู้ลงนามรับรองแนวเขตตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ หากที่สาธารณะนั้นเกิดขึ้นก่อนเขตนิคมแต่ไม่มีหลักฐานการหวงห้ามให้ตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ ผู้แทนนิคม เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ร่วมกันชี้แนวเขตแล้วเสนอคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดพิจารณา หากเป็นที่ดินในเขตป่าไม้ปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๑/ว ๒๓๐๘๐ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๒๙

๘. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคม ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ในเขตนิคม หน่วยงานใดมีหน้าที่ดูแลรักษาก็มีหน้าที่ต่อไป และหากจะนำเอาที่ดินในเขตนิคมที่ยังไม่ได้จัดสรรให้กับบุคคลใดไปให้สมาชิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็ไม่ถือว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๓๘)

๙. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมไม่มีผลเป็นการถอนสภาพการหวงห้าม กสน. ๕ ซึ่งออกในเขต “เขา” และมีพื้นที่ลาดชันโดยเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ % จึงเป็นการออกในที่ต้องห้ามมิให้ออกตามข้อ ๑๔(๓) (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ (ตอบข้อหารือจังหวัดกาญจนบุรี ตามหนังสือที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๓๘๕๕ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๑)

๑๐. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองออกทับป่าสงวนแห่งชาติ ผลการตราพระราชกฤษฎีกาไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ บริเวณพื้นที่ออก น.ค. ๓ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จึงนำ น.ค. ๓ ที่ออกทับเขตป่าสงวนแห่งชาติ มาขอออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ไม่ได้ ต้องห้ามตามข้อ ๑๔ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ (ตอบข้อหารือจังหวัดเชียงใหม่ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๓๔๕๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๘)

๑๑. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร การนำ น.ค. ๓ ที่ออกในเขตดังกล่าวมาขอออกโฉนดที่ดินต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๐(๓) (ตอบข้อหารือจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง การออกเอกสารสิทธิในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคลอง ที่ มท ๐๗๒๙.๔/๒๒๑๕๕ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๔)

๑๒. พื้นที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ % จะออกโฉนดที่หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อผู้ขอ “มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว” ซึ่งการมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย “ถือเอาวันที่ราษฎรได้รับการจัดเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์” ตอบข้อหารือกรมประชาสงเคราะห์ ที่ มท ๐๗๑๙/๓๓๒๗๕ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๒)

๑๓. หลักฐาน น.ค. ๓ หรือ กสน. ๕ ที่นำมาขอออกโฉนดที่ดินจะต้องเป็น “ต้นฉบับ” หรือใบแทนเท่านั้น และจะต้องตรวจสอบด้วยว่า “ตำแหน่งที่ดินตรงกับผังหรือไม่” และหากที่ดินอยู่ในเขตป่าหรือที่สาธารณะให้แจ้งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการหรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ในพื้นที่ทราบและตรวจสอบ และเมื่อออกโฉนดที่ดินแล้วให้แจ้งหน่วยงานดังกล่าวหมายเหตุการออก (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๓/ว ๗๔๗๑ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๗)

๑๔. กรณีช่างรังวัดของกรมประชาสงเคราะห์ยังไม่ได้รังวัด แต่กรมที่ดินได้ดำเนินการเดินสำรวจในเขตนิคม (ไม่มีหลักฐาน) จากภาพถ่ายทางอากาศไว้แล้ว ให้นิคมฯ ติดต่อประสานกับสำนักงานที่ดินขอภาพถ่าย น.ส. ๓ ก. ฉบับจริงที่เตรียมออกให้กับเจ้าของพร้อมสำเนารายการรังวัด และหลักฐานอื่น ๆ แล้วรวบรวมเสนอกรมประชาสงเคราะห์ออก น.ค. ๓ ให้แล้วจึงนำมาประกอบการออก น.ส. ๓ ก. (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๕/ว ๕๕๘๓ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๓๖) และกรณีที่รังวัดแล้วได้เนื้อที่แตกต่างให้นิคมฯ ตรวจสอบและยืนยันตำแหน่งที่ดิน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๓/ว ๗๔๗๑ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๗)

๑๕. ปัญหาการใช้สิทธิในที่ดินของสมาชิกนิคมจัดที่ดินเพื่อการครองชีพกรณีเสียชีวิตก่อนออกโฉนดที่ดินแยกเป็น ๒ กรณี

๑๕.๑ สมาชิกนิคมจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ได้รับ น.ค. ๓ แล้วเสียชีวิต ก่อนที่จะได้รับโฉนดที่ดิน กรณีนิคมยังไม่ได้สิ้นสภาพและกรณีได้ประกาศสิ้นสภาพนิคมแล้ว ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินได้มีมติการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔ สรุปได้ว่า “สิทธิในที่ดินตามหลักฐาน น.ค. ๓ เป็นมรดกของผู้ตายที่จะตกทอดแก่ทายาทตามมาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีนิคมยังไม่สิ้นสภาพจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนิคมที่จะพิจารณาคัดเลือกทายาทโดยธรรมผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และกรณีนิคมได้ประกาศสิ้นสภาพแล้ว ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่จะคัดเลือกทายาทโดยธรรมที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๒ เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองต่อไป ซึ่งกรณีนี้เป็นหน้าที่ของทายาทที่จะต้องไปยื่นคำร้องรับรองสิทธิการทำประโยชน์ตามหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ต่อกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการก่อนแล้ว จึงนำมาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินต่อไป (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๖๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ตอบข้อหารือจังหวัดฉะเชิงเทราตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕(๑)/๒๒๐๓๐ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เรื่อง หารือการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ค. ๓

๑๕.๒ สมาชิกนิคมจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ได้รับ กสน. ๕ แล้วเสียชีวิต ก่อนที่จะได้รับโฉนดที่ดิน ในกรณีนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๐๕/๖๔๙๑ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ แจ้งกรมที่ดินว่า ได้ออกระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารจัดการนิคมสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๓๑ (๑) กำหนดให้ทายาทสมาชิกนิคมสหกรณ์ที่เสียชีวิตแต่ยังไม่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปดำเนินการขอเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขชื่อในหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. ๕) ซึ่งการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เนื่องจากผู้ขอออกโฉนดที่ดินไม่ได้เป็นผู้มีชื่อในหลักฐาน กสน. ๕ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการปรับปรุงระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ฯ ข้อ ๓๑ (๑) ว่า ให้ทายาทโดยธรรมของสมาชิกนิคมสหกรณ์ที่เสียชีวิตไปดำเนินการขอเป็นผู้จัดการมรดกของสมาชิกนิคมสหกรณ์รายนั้นตามมาตรา ๑๖๐๐ และมาตรา ๑๖๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก่อน แล้วจึงนำหลักฐาน กสน. ๕ ไปดำเนินการขอออกโฉนดที่ดิน โดยให้ทายาทโดยธรรมสรวมสิทธิการยื่นคำขอและสรวมสิทธิการรังวัดได้ ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๑๒๘๒๘ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๗ แจ้งเวียนจังหวัดทุกจังหวัดแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินและเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินทราบและถือปฏิบัติต่อไป

# บทที่ ๑๕
# การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่งอกริมตลิ่ง

การออกโฉนดที่ดินในที่งอกเป็นหัวข้อหนึ่งที่กรมที่ดินโดยสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญได้พิจารณาในปัญหาเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินในที่งอกพบว่า มีหลายจังหวัด เช่น จังหวัดอ่างทอง เพชรบุรี ระยอง นครสวรรค์ นนทบุรี ซึ่งแนวทางการพิจารณาของกรมที่ดินที่ผ่านมาเห็นว่ามีความสำคัญ จึงได้รวบรวมและประมวลมาเพื่อให้ผู้ที่ปฏิบัติงานด้านนี้มีความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งนำแนวทางซึ่งกรมที่ดินเคยพิจารณาไปปรับใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นในสำนักงานที่ดินที่ตนปฏิบัติหน้าที่ ก่อนที่จะพิจารณาถึงการออกโฉนดที่ดินในที่งอก ควรที่จะพิจารณาก่อนว่า ที่งอกดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร

**๑๕.๑ หลักการพิจารณาเกี่ยวกับที่งอก**

"ที่งอก" ในประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ให้ความหมายหรือคำนิยามว่าอย่างไร การพิจารณาจึงต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ ประกอบกับคำพิพากษาฎีกาที่วางแนวทางการพิจารณาไว้ กล่าวคือที่ดินที่งอกมาจากที่ดินแปลงใด เจ้าของที่ดินนั้นก็เป็นเจ้าของที่ดินที่งอกนั้น ซึ่งเป็นหลักการของส่วนควบ จึงถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมาย และเมื่อเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมายจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะฉะนั้นแม้ส่วนที่เป็นที่งอกจะยังไม่มีการออกโฉนดที่ดินก็มีกรรมสิทธิ์ในที่งอกนั้นอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้จะต้องดูลักษณะของที่ดิน ด้วยว่า เป็นที่ดินที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ถ้าเจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง ที่งอกที่เกิดขึ้นนั้นผู้นั้นก็มีเพียงสิทธิครอบครอง

**๑๕.๒ ลักษณะของที่งอกริมตลิ่ง** มีลักษณะดังนี้

๑๕.๒.๑ ที่งอกริมตลิ่งต้องเป็นที่ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมไม่ถึงหมายความว่า ที่ดินนั้นจะต้องพ้นสภาพของการเป็นที่ชายตลิ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)

ส่วนที่ชายตลิ่งหรือที่ริมตลิ่ง จะมีลักษณะ (๑) ที่ดินที่อยู่ติดกับแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเล ซึ่งในฤดูน้ำตามปกตินำ้ท่วมถึงทุกปี (ฎ. ๔๕๑/๒๔๙๖, ๒๑๙๙/๒๕๒๔) และ (๒) จะต้องมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย ทั้งนี้คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๓-๓๖๐/๒๕๐๗ ที่ว่า "ถ้าที่ใดเป็นที่ชายตลิ่งแล้วย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไปย่อมไม่ถูกต้อง เพราะจะต้องมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย การที่จำเลยปลูกอาคารแม้ต่อมาจะถูกน้ำกัดเซาะจนกลายเป็นที่ชายตลิ่ง แต่จำเลยยังคงใช้สิทธิความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินนั้นอยู่มิได้ทอดทิ้งปล่อยให้เป็นที่ชายตลิ่งสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่พิพาทหาใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่"

สำหรับที่ดินส่วนที่เป็นชายตลิ่งมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรักษา ๒ หน่วยงาน คือ กรมเจ้าท่าและนายอำเภอ โดยกรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษา "ที่ชายตลิ่ง" ตั้งแต่จุดที่น้ำขึ้นสูงสุดในปัจจุบันออกไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ส่วนที่ดินริมแหล่งน้ำที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไป ที่ดินดังกล่าวจะพ้นสภาพจากการเป็นที่ชายตลิ่งและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมเจ้าท่า และแม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะไม่ถือเป็น "ที่ชายตลิ่ง" ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพที่ดินนั้น

จากการเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” อยู่ตราบนั้น และอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๖๐/๒๕๓๘)

๑๕.๒.๒ ที่งอกริมตลิ่งนั้นจะต้องเป็นที่งอกจากที่ดินที่เป็นทรัพย์ประธานออกไปในน้ำ การงอกต้องงอกออกไปสู่แหล่งน้ำ ในทางกลับกันถ้างอกจากพื้นน้ำเข้ามาหาพื้นดิน เช่น ตะกอนพัดพาทับถมเรื่อยมาจนมาถึงพื้นดินอย่างนี้ไม่ถือว่าเป็นที่งอก

๑๕.๒.๓ ลักษณะการงอกต้องเป็นการงอกตามธรรมชาติ มิใช่เป็นการงอกที่เกิดจากเราไปทำให้ผิดปกติ เช่น การนำที่ดินไปถม หรือการทำให้เกิดที่งอกโดยผิดธรรมชาติ เช่น ไปขุดร่องน้ำให้กระแสน้ำเปลี่ยนทางเดิน ตะกอนตกหน้าที่ดินของเรา หรือไปทำเขื่อนแล้วทำให้ตื้นเขินออกมาอย่างนี้เป็นการกระทำของคน ไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยธรรมชาติ

แต่ที่งอกลักษณะหนึ่งเป็นที่งอกที่มีผลมาจากสร้างเขื่อนที่อยู่ใกล้กับที่ดินดังกล่าว แต่ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินทรัพย์ประธานมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างเขื่อนดังกล่าว ศาลฎีกาได้พิจารณาและวินิจฉัย ไว้ว่า “จำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๘๙๔ และ ๘๘๙๕ ต่อมามีการก่อสร้างท่าเทียบเรือและเขื่อนหินยื่นลงไปในทะเลและอยู่ใกล้กับพื้นที่พิพาท ทำให้มีผลกับการเคลื่อนย้ายของดินตะกอนทรายชายฝั่งทะเล ทำให้สะสมตัวในบริเวณที่ดินพิพาทกลายเป็นหาดสันทรายซึ่งมีดินถมปิดทับบนทรายปรากฏตามหนังสือกรมทรัพยากรธรณี การก่อตัวดังกล่าวจนกลายเป็นพื้นดินแม้จะมีส่วนมาจากท่าเทียบเรือและเขื่อนหินที่มีผู้อื่นสร้างขึ้นแต่จำเลยที่ ๑ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสร้างท่าเทียบเรือและเขื่อนหินดังกล่าว การสะสมตัวของตะกอนเกิดขึ้นเองจากกระแสน้ำทะเล มิได้เกิดจากฝีมือมนุษย์และก่อให้เกิดที่ดินงอกต่อไปจากที่ดินของจำเลยที่ ๑ ที่ดินที่พิพาทจึงเป็นที่งอกจากที่ดินที่มีโฉนดของจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๑ จึงเป็นเจ้าของที่งอกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๘ ที่ดินที่พิพาทมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๖๖๒/๒๕๕๑, ๗๗๙/๒๕๕๕)

๑๕.๒.๔ ระหว่างที่ดินของทรัพย์ประธานกับที่งอกจะต้องไม่มีทางสาธารณประโยชน์หรือคลอง หรือที่สาธารณประโยชน์ขวางกันอยู่ หากมีที่งอกออกไป ที่งอกนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๓๙๓/๒๕๒๓, ๑๗๖๙/๒๔๙๒, ๑๕๓๒/๒๕๐๙, ๕๒๔/๒๔๙๗) แต่ถ้าที่ดินนั้นเกิดที่งอกแล้ว จึงยกทางเดินของเอกชนที่คั่นให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ในภายหลัง จะถือว่าเป็นที่งอกจากทางสาธารณะนั้นไม่ได้ ที่งอกนั้นยังคงเป็นของเจ้าของที่งอกอยู่ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๒๘๙/๒๕๒๓)

**ข้อสังเกต**

(๑) ที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะพังไปหมดแล้วจนกลายเป็นทางน้ำ แต่ต่อมาที่ดินดังกล่าวเกิดที่งอกขึ้นมาใหม่ กรณีนี้ที่ดินที่เกิดมามิใช่ที่ดินของเจ้าของที่ดินเดิม แต่ต้องไปดูว่าที่ดินที่เกิดมาใหม่นั้นติดกับที่ดินของบุคคลใด ถ้าเข้าหลักที่งอก เจ้าของที่ดินนั้นก็เป็นเจ้าของที่งอกนั้น (คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๗๗/๒๔๙๐ (ที่ประชุมใหญ่))

สำหรับหลักการแบ่งว่าเมื่อที่ดินเกิดที่งอก เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดแหล่งน้ำมีหลายราย หลักการแบ่งจะต้องดูจุดสุดท้ายของที่ดินที่เป็นประธานที่ติดต่อกับที่งอก แล้วลากเส้นตั้งฉากออกไป บริเวณที่งอกริมตลิ่งที่อยู่ในเส้นตั้งฉากของบุคคลใด บุคคลนั้นก็เป็นเจ้าของที่งอกนั้น

(๒) ผู้ที่ซื้อที่ดินที่มีที่งอกริมตลิ่ง ย่อมเป็นเจ้าของที่งอกนั้นโดยผลของมาตรา ๑๓๐๘ แม้ที่ดินนั้นจะออกโฉนดที่ดินในชื่อของผู้ขายก็ตาม ผู้ขายไม่มีอำนาจนำที่งอกนั้นขายต่อให้กับผู้อื่น (คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๓๔๕/๒๕๔๖) โฉนดที่ดินในส่วนที่ออกให้กับผู้ขอออกเดิม จึงเป็นการออกให้กับบุคคลซึ่งไม่มีสิทธิในที่ดิน กรณีดังกล่าวนี้กรมที่ดินจะเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้นต่อไป

(๓) ที่ดินที่งอกจากที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ถือว่าที่งอกนั้นเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดินด้วย จึงเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ การซื้อขายที่ดินแม้จะซื้อขายเฉพาะส่วนที่งอกอย่างเดียว ก็ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๖ วรรคหนึ่ง (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๘๖๐/๒๕๓) เมื่อที่งอกจากโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ การครอบครองปรปักษ์จึงต้องครอบครอง ๑๐ ปี และเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่ที่ดินนั้นมีสภาพเป็นที่งอก จะนำระยะเวลาครอบครองขณะเป็นที่ชายตลิ่งมารวมไม่ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๒๖/๒๕๐๓, ๑๔๙/๒๕๔๓)

**๑๕.๓ หลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินในที่งอก**

เมื่อทราบถึงหลักการพิจารณาว่าที่ดินเป็นที่งอกแล้ว ขั้นตอนต่อไป เมื่อผู้มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินในที่งอก จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการอย่างไร เกี่ยวกับข้อนี้จะต้องไปพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖ ที่บัญญัติว่า ภายในบังคับมาตรา ๕๖/๑ แบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวน หรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าวให้กำหนดโดยกฎกระทรวง มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินไว้ในข้อ ๑๖ ว่า ให้ผู้ขอยื่นคำขอพร้อมแนบหลักฐานที่แสดงว่าผู้ขอมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายประกอบคำขอตามนัยข้อ ๗ (๒) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอแล้ว ให้ผู้ขอนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของตนและให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส. ๕ ท้ายกฎกระทรวงตามนัยข้อ ๑๕ (๑), (๒) โดยที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินจะออกโฉนดที่ดินให้ได้จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินตามข้อ ๑๔

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

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

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าการออกโฉนดที่ดินจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

**๑๕.๓.๑ ที่ดิน**

ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินประเภทที่งอกจะต้องมิใช่ที่ดินอันเป็นที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) - (๕) หลักเกณฑ์ข้อนี้สำคัญ เพราะฉะนั้นก่อนที่จะพิจารณาออกโฉนดที่ดินจึงต้องสอบสวนให้เป็นที่ยุติก่อนว่าที่ดินที่ผู้ขอนำรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นที่งอกตามความหลักเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ เพราะหากมิใช่ที่งอก ที่ดินดังกล่าวก็จะเป็นที่ริมตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่สามารถนำมาออกโฉนดที่ดินได้

**๑๕.๓.๒ บุคคล**

บุคคลผู้ขอออกโฉนดที่ดินจะต้องเป็นผู้**มี**สิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นจะเกิดต่อเมื่อที่ดินนั้นเป็นที่งอกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ข้อ ๑๔ ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินประเภทนี้จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

**๑๕.๓.๓ การครอบครองและทำประโยชน์**

เป็นหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่ง ที่ดินจะออกโฉนดที่ดินได้จะต้องมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินว่าที่ดินจะต้องมีการทำประโยชน์แล้วตามสภาพของท้องถิ่นตลอดจนกิจการที่ทำประโยชน์

**๑๕.๓.๔ วิธีการ**

ประการสุดท้ายคือวิธีการ ถ้าจะกล่าวให้เข้าใจง่ายก็คือ ขั้นตอนของการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งในการออกโฉนดที่ดินประเภทที่งอกนี้

ขั้นตอนแรก ผู้ขอจะต้องยื่นคำขอพร้อมแนบหลักฐานที่แสดงว่าผู้ขอมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายประกอบคำขอ ในกรณีนี้ก็คือ ผู้ขอจะต้องแสดงโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็นทรัพย์ประธานเพื่อให้รู้ว่ามีที่งอกจากทรัพย์ประธานแปลงใด

ขั้นตอนที่สอง เมื่อได้รับคำขอแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกไปทำการรังวัดเพื่อพิสูจน์ การครอบครองที่ดินของผู้ขอว่ามีขอบเขตเพียงใด ผู้ขอเป็นเจ้าของที่ดินแปลงที่งอกหรือไม่ การทำประโยชน์เหมาะสมแก่สภาพของท้องถิ่นและกิจการที่ผู้ขออ้างว่าได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ อย่างไร ตามนัย ข้อ ๗ (๒)

ขั้นตอนที่สาม ก่อนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ นาย ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินแปลงนั้นว่าเป็นที่ตื้นเขินตามธรรมชาติจนมีสภาพเป็นที่งอกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วหรือไม่ประการใด เมื่อคณะกรรมการออกไปตรวจสอบแล้วให้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อประกอบการพิจารณาว่าเป็นที่งอกตามธรรมชาติหรือไม่ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๕๐๑๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖) ซึ่งการตรวจสอบในขั้นตอนนี้ จังหวัดสามารถขอความร่วมมือจากกรมทรัพยากรธรณีเพื่อพิสูจน์ชั้นดินได้ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/๒๕๓๐๘ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๔) และในกรณีที่งอกนั้นเป็นแนวยาวติดต่อกันให้จังหวัดสั่งเจ้าหน้าที่วางแนวเขตที่งอกนั้นต่อไป (หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๕๔๓/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๐๐) โดยใช้งบประมาณของจังหวัดนั้น (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๐๑๔๑๘ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๐)

ขั้นตอนที่สี่ เมื่อพิจารณาได้แล้วว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่งอก ให้ประกาศแจกโฉนดที่ดิน แล้วพิจารณาดำเนินการต่อไป หากมีบุคคลโต้แย้งคัดค้าน ก็ให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่หากไม่มีบุคคลโต้แย้งคัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินก็จะต้องพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอตามระเบียบและกฎหมายต่อไป

**๑๕.๔ แนวทางการวินิจฉัย**

(๑) ที่งอกริมตลิ่งที่เกิดจากที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่งอกนั้นเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) และยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติจนกว่าจะได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๖ และปฏิบัติการอย่างอื่นตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ที่กำหนดไว้ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๙/๒๕๒๖)

(๒) โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๕๒๑ ออกเมื่อ ร.ศ.๑๒๗ (๒๔๕๒) มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ด้วยกัน ๓ คน ประกอบด้วย นาย ส. นาง ย. และนาง อ. ที่ดินด้านทิศตะวันออกจดแม่น้ำเจ้าพระยา ต่อมา พ.ศ. ๒๔๖๘ มีการรังวัดสอบเขตด้านทิศตะวันออกได้รูปแผนที่ใหม่ยังคงจดแม้น้ำเจ้าพระยาตามเดิม แต่มีเส้นประเป็นแนวที่ดินริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาเพิ่มขึ้น ปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้มีการขอรังวัดแบ่งแยกออกไป ๒ แปลง โดยแปลงแยก ๑ เป็นของ นาง ย. ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๔๕ แยก ๒ เป็นของ นาย ส. ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๔๖ ส่วนแปลงคงเหลือเป็นของ นาง อ. ผลการรังวัดครั้งนี้ปรากฏว่า แนวที่ดินตามรอยเส้นประริมแม่น้ำเจ้าพระยาด้านทิศตะวันออกเปลี่ยนเป็นจด “ที่มีการครอบครอง” ของ นาย ส.

ปัญหามีว่า บริษัท ป. ได้ซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๔๖ มาโดยนาง ม. มิใช่ นาย ส. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ และที่ดินส่วนที่เป็นที่งอกได้ซื้อมาจาก นาย ส. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ บริษัท ป. จะขอออกโฉนดที่ดิน (ที่งอก) ได้หรือไม่ ซึ่งท่านรองนิกร เวชภูติ อดีตรองอธิบดีได้มีบันทึกเสนออธิบดีกรมที่ดินว่า

เดิมโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๕๒๑ ออกเมื่อ ร.ศ. ๑๒๗ (๒๔๕๒) เขตที่ดินด้านทิศตะวันออกจดแม่น้ำเจ้าพระยา ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ มีการรังวัดสอบเขตด้านทิศตะวันออกยังจดแม่น้ำเจ้าพระยา แต่มีเส้นประเป็นแนวเขตแสดงว่ายังไม่เป็นที่งอกริมตลิ่ง (รอยเส้นประแสดงว่าแนวเขตยังไม่แน่นอน) เพราะถ้าเป็นที่งอกข้างเคียงจะต้องเปลี่ยนแปลงเป็นจดที่ดินที่มีผู้ครอบครองหรือที่ว่าง เมื่อมีการรังวัดแบ่งแยกระหว่างเจ้าของเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงปรากฏว่ารอยเส้นประริมแม้น้ำเจ้าพระยาเปลี่ยนเป็นจด “รังวัดใหม่ปรากฏติดที่มีการครอบครอง” ซึ่งเป็นที่ดินของนาย ส. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์คนหนึ่ง ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๕๒๑ จึงเห็นว่าที่ดินแปลงที่ขอออกโฉนดที่ดิน เป็นที่งอกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๕๒๑

ปัญหามีต่อไปว่าที่งอกก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่งอกริมตลิ่งย่อมเป็นของเจ้าของที่งอกเห็นว่า ก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่เมื่อศึกษาจากคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๔/๒๔๖๔ ซึ่ง ได้วินิจฉัยไว้ว่า “เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เขตที่ดินของวัดจดแม่น้ำปากพนังมาแต่เดิม ภายหลังที่นั้นงอกออกมาที่ละเล็กที่ละน้อย ที่งอกออกนั้นก็ต้องรวมเข้าเป็นส่วนใหญ่ด้วยธรรมดา” ส่วนประเด็นปัญหาที่ว่า บริษัท ป. ได้มาคนละทาง กล่าวคือ บริษัท ป. ซื้อที่ดินมาจากนาง ม. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๙ และซื้อที่งอกมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ การซื้อที่ดินส่วนที่เป็นที่งอกมานั้น จะได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๘๒ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๙๖/๒๔๙๘, ๙๐๕/๒๕๐๘) แต่เมื่อปรากฏว่า นาย ส. ได้ครอบครองที่งอกมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๔ และต่อมาขายให้บริษัท ป. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ บริษัท ป. ครอบครองมาจนถึงปัจจุบันเกินกว่า ๑๐ ปี แล้ว บริษัท ป. ย่อมได้กรรมสิทธิ์ในที่งอกริมตลิ่งนั้น ปัญหามีต่อไปว่า บริษัท ป. จะต้องไปร้องต่อศาลให้ศาลสั่งให้ได้กรรมสิทธิ์ที่งอกตามมาตรา ๑๓๘๒ หรือไม่ เห็นว่า ไม่ต้องไปร้องต่อศาล เพราะการขอออกโฉนดที่ดินที่งอก มิใช่ การจดทะเบียนได้มาตามมาตรา ๑๓๘๒ ที่จะต้องนำคำพิพากษามาแสดง ประกอบกับขณะนี้ บริษัท ป. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๓๔๖ จึงเห็นว่าออกโฉนดที่ดิน (ที่งอก) ได้ ซึ่งอธิบดีพิจารณาแล้ว เห็นชอบ (บันทึกกองหนังสือสำคัญ(เดิม) ที่ มท ๐๗๑๙/๑๕๗๓ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑)

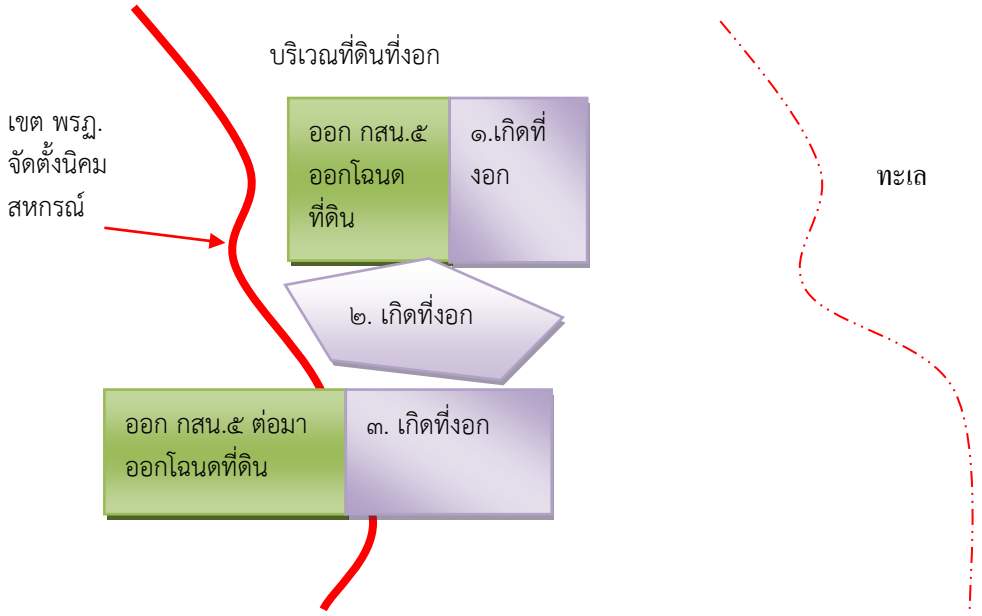
(สรุปได้ว่า ถ้าได้มาคนละทางตามความเห็นของท่านรองนิกร เวชภูติ หรือ เจ้าของที่ดินที่งอก กับทรัพย์ประธานเป็นคนละคนกัน คนที่ครอบครองในส่วนที่งอก จะออกโฉนดที่ดินในส่วนที่เป็นที่งอกไม่ได้)

(๓) โฉนดที่ดินแปลงที่เป็นทรัพย์ประธานออกไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่งอกริมตลิ่งจะกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่อเป็นที่รกร้างว่างเปล่าจะออกโฉนดที่ดินที่งอกริมตลิ่งไม่ได้ (บันทึกกองหนังสือสำคัญ(เดิม) ที่ มท ๐๗๑๙/๖๖๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๒)

(๔) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตนิคมสหกรณ์โดยหลักแล้วจะไม่ครอบคลุมที่ชายตลิ่งที่งอกจากแนวเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (เทียบเคียงความเห็นกฤษฎีกา ที่งอกริมตลิ่งที่งอกจากป่าสงวนแห่งชาติ ที่งอกนั้นเป็นที่รกร้างว่างเปล่า)

(๕) โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๗๙ ออกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ ในเขตประกาศหวงห้ามของสมุหเทศาภิบาล พ.ศ. ๒๔๗๒ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินจากโฉนดที่ดินดังกล่าว

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การสงวนหวงห้ามที่ดินย่อมมีวิธีการแตกต่างกันตามกาลสมัย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพุทธศักราช ๒๔๗๘ (ประกาศบังคับเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๘ และถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗) กำหนดให้การหวงห้ามดำเนินการโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้ไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการมณฑล จึงออกประกาศสงวนหวงห้ามที่รกร้าง ว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้าก่อสร้าง เหยียบย่ำ จับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๗๐/๒๖๑๖) และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจในการสงวนหวงห้ามที่ดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐(๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการประกาศหวงห้ามที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒ เป็นการดำเนินการก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ จึงเป็นการหวงห้ามที่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลให้บรรดาที่ดินซึ่งไม่มีผู้ใดเข้าครอบครองทำประโยชน์ภายในบริเวณที่ประกาศกำหนดตามประกาศมีสถานะเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายส่วนที่ดินที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์โดยชอบอยู่ก่อนการสงวนหวงห้ามตามประกาศก็ไม่มีผลให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่หวงห้ามแต่อย่างใด ดังนั้น ภายในบริเวณสงวนหวงห้ามตามประกาศของสมุหเทศาภิบาล จึงมีทั้งที่ดินซึ่งมีสถานะเป็นที่หวงห้าม และที่ดินซึ่งไม่มีสถานะเป็นที่หวงห้าม กรณีที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามเกิดที่งอก ที่งอกจะมีสถานะเป็นอย่างไร จึงต้องพิจารณาว่างอกออกจากที่ดินส่วนใด หากเป็นการงอกจากที่ดินซึ่งมีสถานะเป็นที่หวงห้าม ที่งอกย่อมเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) แต่หากเป็นการงอกจากที่ดินที่มีเจ้าของครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่งอกย่อมเป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๓๑๑๕๖ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓)




จากตัวอย่างในภาพที่งอกซึ่งงอกจากโฉนดที่ดิน โดยออกจาก กสน. ๕ ที่ออกนอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคม (ภาพที่ ๑) กรณีเป็นการออก กสน. ๕ ที่ไม่ชอบเพราะไม่มีสิทธิที่จะไปจัดที่ดิน

นอกเขตพระราชกฤษฎีกา โฉนดที่ดินที่ออกสืบเนื่องจาก กสน. ๕ ดังกล่าวจึงออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่งอกซึ่งงอกจากโฉนดที่ดินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า

ภาพที่งอก ๒ เป็นที่งอกจากเขตพระราชกฤษฎีกา ที่งอกซึ่งงอกจากพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า

ภาพที่งอก ๓ เป็นกรณี กสน. ๕ ออกในเขตพระราชกฤษฎีกาถูกต้อง ต่อมาเมื่อนำมาออกโฉนดที่ดิน และโฉนดที่ดินเกิดที่งอก ที่งอกจึงตกเป็นของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น

(๖) ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินอยู่เหนือพื้นชายหาดมาอยู่ในระดับเดียวกับโฉนดที่ดิน กรมทรัพยากรธรณีตรวจพิสูจน์ชั้นดินแล้วปรากฏว่า ที่งอกมีลักษณะเป็นสันทรายชายฝั่งที่เกิดจากคลื่นและกระแสน้ำ ดังนั้น การกัดกร่อนและการสะสมตัวของตะกอนชายฝั่งจึงไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับอำนาจของคลื่นในฤดูกาลต่างๆ ซึ่งทางธรณีวิทยาถือว่า พื้นที่ในสภาพเช่นนี้เป็นที่งอกไม่ถาวร จากการตรวจสอบระวางรูปถ่ายทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๙ หมายเลข ๕๒๓๔ II แผ่นที่ ๔๓ ชายฝั่งที่อ้างว่าเกิดที่งอกริมตลิ่งมีลักษณะเป็นหาดทรายทอดยาวตลอดแนว ประกอบกับที่อ้างว่าเป็นที่งอกเกิดภายหลังโฉนดที่ดินแปลงที่อ้างว่า เกิดที่งอกเพียง ๑๒ ปี แต่ที่งอกกลับมีเนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน – ตารางวา ดังนั้น หากที่ดินที่ขอออกโฉนดที่งอกริมตลิ่งเป็นเพียงสันทรายชายฝั่งที่เกิดจากคลื่นและกระแสน้ำชายฝั่ง ซึ่งอาจเกิดการเปลี่ยนสภาพได้ตลอดเวลาตามอำนาจของคลื่นและกระแสน้ำชายฝั่ง ในฤดูกาลต่าง ๆ ตามผลการตรวจสอบของกรมทรัพยากรธรณีวิทยา ที่ดินนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นที่งอก (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๙/๒๙๕๘๔ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๖)

(๗) ที่ดินที่งอกจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๑ ตำบลเกาะเกร็ด ศาลได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินทำแผนที่วิวาทและแบ่งที่งอกออกเป็น ๗ ส่วน เท่าๆ กันให้แก่ทายาทแต่ละคน เมื่อทายาทแต่ละคนได้ครอบครองที่งอกดังกล่าว ก็ชอบที่จะขอออกโฉนดที่งอกได้ตามที่ครอบครองโดยไม่จำเป็นต้องออกโฉนดที่งอกเป็นแปลงเดียวกันก่อนแต่อย่างใด และแม้ว่าปัจจุบันโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๑ ได้แบ่งกรรมสิทธิ์รวมระหว่างทายาทของเจ้าของที่ดินไปแล้ว ทำให้โฉนดที่ดินแปลงที่ติดกับที่งอกเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๘๐๐ ตำบลเกาะเกร็ด ก็ไม่ทำให้เจ้าของที่งอกดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/๔๖๒๓๑ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๒) กล่าวโดยสรุปเมื่อเกิดที่งอกและมีการครอบครองกันเป็นสัดส่วนแล้ว ต่อมามีการแบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงที่เกิดที่งอกออกไป ที่งอกติดต่อกับโฉนดที่ดินอีกแปลงซึ่งผู้ขอมิใช่เจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินแบ่งแยก ผู้ครอบครองที่งอกก็ขอออกโฉนดที่งอกดังกล่าวได้

## บทที่ ๑๖
## การเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

**มาตรา ๖๑** เมื่อความปรากฏว่าได้**ออก**โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดแจ้งรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่**วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน**ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดแจ้งและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการแก้ไขหลายครั้ง ปัจจุบันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยวางแนวทางปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

**วิธีการในการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน**

ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดไว้ ๓ กรณี

**๑๖.๑ กรณีอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง โดยดำเนินการตามความในวรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**

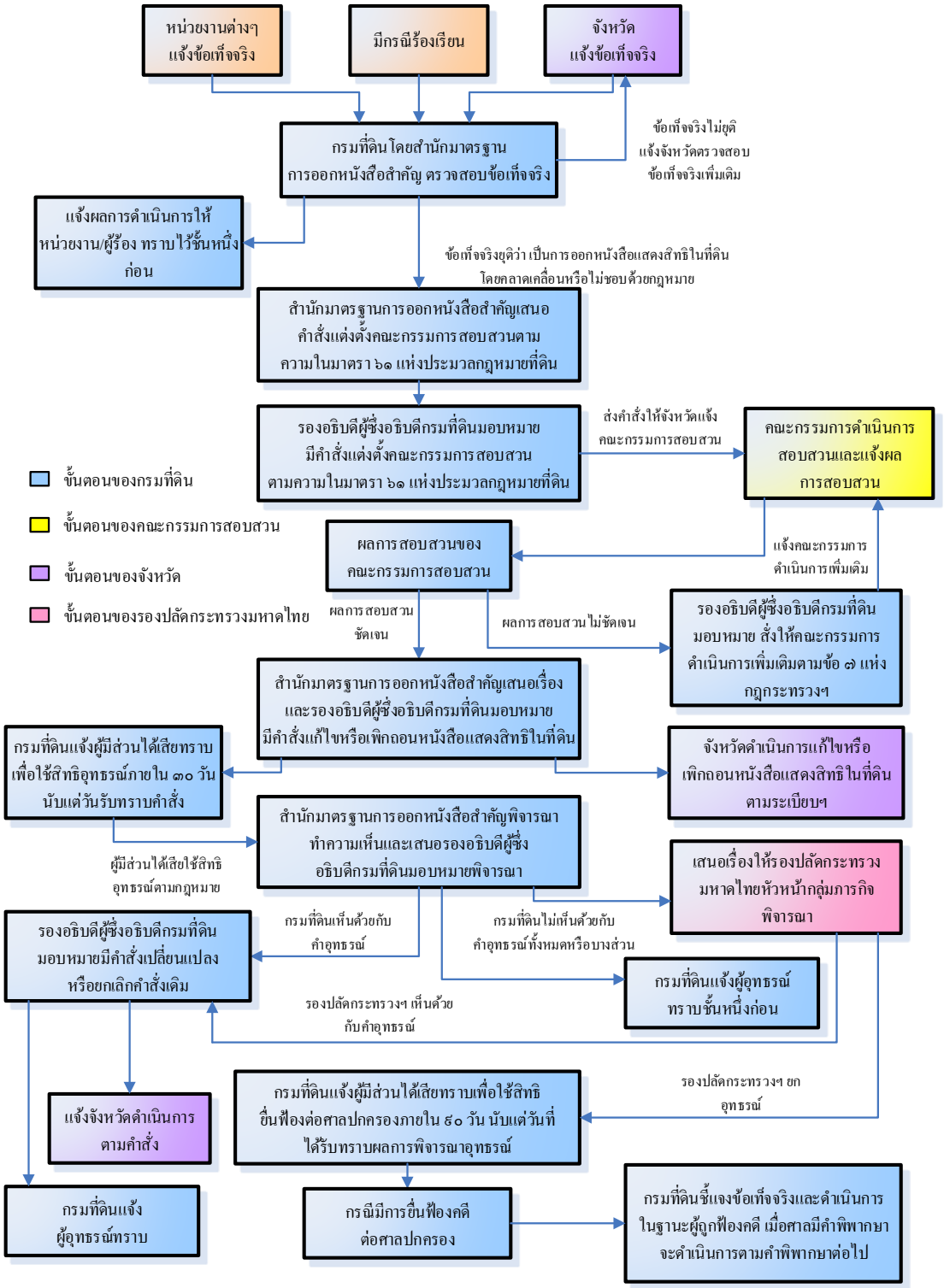
ปัจจุบันได้แก่รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นผู้ออกคำสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายใช้ข้อความว่า “เมื่อความปรากฏว่า” ดังนั้นในการที่จะพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อเท็จจริงต้องเป็นที่ยุติว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาเพื่อเสนอคำสั่ง ในบางกรณีเมื่อคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ทำการสอบสวนแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายสามารถพิจารณาแล้วสั่งยุติเรื่องได้ การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในกรณีนี้เป็นเรื่องที่กรมที่ดินต้องรับผิดชอบในการแสวงหาพยานหลักฐานโดยตรง สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดแจ้งเอกสารการจดทะเบียนโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

ในการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนอกจากต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ โดยนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินสั่งให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถือเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในทางปฏิบัติกรมที่ดินได้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเฉพาะ

มาตรา ๔๒ วรรคสอง ซึ่งมีบทบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น” มาตรา ๕๔ (๔) ซึ่งมีบทบัญญัติว่า “เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี” หรือบทบัญญัติในเรื่องการแจ้ง และการอุทธรณ์ มาใช้เป็นทางออกในการแก้ปัญหาบางกรณี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย แต่การนำวิธีการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบว่าสามารถดำเนินการหรือขัดต่อกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีแตกต่างกัน ตัวอย่างกรณีที่มีการนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๒ ประกอบกับมาตรา ๕๔ (๔) มาใช้ได้แก่หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องในหลายเรื่อง ทั้งกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่กรมที่ดินรับผิดชอบ และกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องทำความเข้าใจเพื่อให้กระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วน แต่ในทางปฏิบัติบุคคลโดยทั่วไม่จะไม่ทราบถึงกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และกระบวนการขั้นตอนในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติบางกรณีอาจไม่รับทราบถึงระเบียบปฏิบัติดังกล่าวที่มีอยู่มากทำให้มีกรณีที่อาจดำเนินการไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแม้เจ้าหน้าที่ไม่มีเจตนาทุจริตแต่อาจส่งผลต่อภาพลักษณ์ของกรมที่ดิน ประกอบกับการพิจารณาเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและบางครั้งต้องใช้ระยะเวลาในการรวบรวมข้อเท็จ จริงให้ชัดเจน และต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบเพราะกระทบถึงสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

# ขั้นตอนการดำเนินการกรณีอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน



กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**หมวด ๑**

**การตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการสอบสวน**

**ข้อ ๒ เมื่อ<u>ความปรากฏ</u>**ว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง ดังนี้

(๑) กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ก) สำหรับกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร เป็นประธาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครผู้อำนวยการเขตซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการและให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา เป็นกรรมการและเลขานุการ

(ข) สำหรับจังหวัดอื่น ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร เป็นประธาน นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่ที่ดินนั้นมีอาณาเขตติดต่อ คาบเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมป่าไม้ หรือผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช**เป็นกรรมการ**ด้วย แล้วแต่กรณี

(๒) กรณีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดแจ้งเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ก) สำหรับกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร เป็นประธาน และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขาจำนวน สองคน เป็นกรรมการ โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

(ข) สำหรับจังหวัดอื่น ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควร เป็นประธาน และให้ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จำนวนสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

**ข้อ ๓** ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการ**สอบสวนพยานหลักฐานให้ได้ความว่าได้มีการออกโฉนดที่ดิน**หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดแจ้งเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่สอบสวน**นั้นคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่**

การนัดสอบสวน การนัดพิจารณาหรือการอย่างอื่นที่คณะกรรมการสอบสวน**ต้องแจ้ง**เป็นหนังสือให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ

**ข้อ ๔** ในการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดแจ้งรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องจากผู้ยึดถือมาประกอบการพิจารณาพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน

เมื่อคณะกรรมการได้รับเอกสารมาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ออกใบรับไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีคณะกรรมการสอบสวนไม่อาจเรียกเอกสารมาตามวรรคหนึ่งได้ ให้บันทึกเหตุผลไว้ในสำนวนการสอบสวนที่เสนออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินด้วย

**ข้อ ๕** เมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานผลการสอบสวนนั้นต่ออธิบดีหรือรองอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน

ในรายงานผลการสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้สรุปข้อเท็จจริงและเหตุที่มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดแจ้งเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น รวมทั้งให้

เสนอความเห็นต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ด้วยว่าสมควรสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขความคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหรือไม่อย่างไร

กรรมการสอบสวนผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเห็นแย้งติดไว้กับสำนวนการสอบสวน โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนนั้นด้วย

**ข้อ ๖** ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนนั้นไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเพื่อ**ขอขยาย**ระยะเวลาการสอบสวน**ก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว**

**ข้อ ๗** ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวน ถ้าอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม ให้กำหนดประเด็นพร้อมทั้งส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมเพื่อดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมต่อไป

ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และให้ส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติมนั้นไปให้อธิบดีหรือ ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน

**ขั้นตอนและวิธีการสอบสวน**

(๑) นัดประชุมคณะกรรมการสอบสวนฯ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตลอดจนเอกสารหลักฐาน กำหนดประเด็นและแนวทางในการสอบสวน พร้อมจัดทำรายงานการประชุม

(๒) ดำเนินการสอบสวนโดยรวบรวมพยานเอกสารและสอบสวนพยานบุคคล

(๓) แจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อคัดค้าน โดยบันทึกให้ชัดเจนว่า ผู้มีส่วนได้เสียยินยอมหรือคัดค้านการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ หากคัดค้านให้ระบุเหตุผลที่คัดค้านพร้อมทั้งพยานหลักฐาน และพิจารณาหลักฐานการคัดค้านของผู้มีส่วนได้เสีย โดย “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น ผู้รับจำนอง ผู้เช่า หรือกรณีเพิกถอนที่ดินซึ่งเป็นอาคารชุดผู้จัดการนิติบุคลอาคารชุดและเจ้าของห้องชุดถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียเช่นกัน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียให้ทำเป็นหนังสือ โดยมีรายละเอียดที่แสดงถึงข้อเท็จจริงข้อกฎหมายที่เป็นเหตุให้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าใจได้อย่างเพียงพอต่อการใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้าน ตลอดจนระยะเวลาที่สามารถโต้แย้งคัดค้าน และส่งมอบโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่คณะกรรมการสอบสวนฯ ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ของผู้มีส่วนได้เสียที่ปรากฏอยู่ในสารบบที่ดินหรือที่อยู่อื่นที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้น เมื่อได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้น ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่ในขณะที่ไปถึงตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย ให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ปิดหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย

(ไม่ต้องจัดทำประกาศขึ้นใหม่แต่อย่างใด) ไว้ในที่เปิดเผยสามารถเห็นได้ชัดเจน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสาขา สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ สำนักงานหรือที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละ ๑ ฉบับ หากอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานที่ดินส่วนแยก ให้ปิดที่สำนักงานที่ดินส่วนแยกด้วย โดยใช้แบบพิมพ์ ท.ด.๔ เป็นหนังสือนำส่งโดยอนุโลม แล้วให้รวบรวมหลักฐานการปิดหนังสือแจ้งรวมไว้ในเรื่อง การปิดหนังสือให้ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันปิดหนังสือแจ้ง

**การจัดทำรายงานการสอบสวนต้องมีรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้**

(๑) สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่เกี่ยวข้องว่า มีรายละเอียดเป็นอย่างไรมีเอกสารหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน และข้อเท็จจริงที่ทำให้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) แจ้งผู้มีส่วนได้เสียรายใด โดยวิธีการใด ผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งแล้วหรือไม่ เมื่อใดครบกำหนด มีผู้มีส่วนได้เสียรายใดโต้แย้งคัดค้านหรือไม่ และคัดค้านว่าอย่างไร (ควรแยกแยะคำคัดค้านออกเป็นส่วนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อพิจารณาแต่ละราย) และผู้ยึดถือโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ส่งมอบโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวหรือไม่

(๓) หากมีการคัดค้าน ให้รายงานผลการพิจารณาคำคัดค้านด้วยว่า รับฟังได้หรือไม่เพียงใด และพิจารณาโดยอาศัยหลักกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งใด การพิจารณาควรพิจารณาและมีความเห็นเป็นราย ๆ ไป ตลอดจนรวบรวมหลักฐานเอกสารต่าง ๆ ไว้ในสำนวน

(๔) เสนอความเห็นว่า ควรสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร

(๕) กรรมการสอบสวนผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเห็นแย้งติดไว้กับสำนวนการสอบสวน โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน

(๖) หากผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ เห็นว่า ต้องดำเนินการแก้ไขรูปแผนที่โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจัดทำรูปแผนที่ที่ถูกต้องต่อท้ายคำสั่งแก้ไข (อนุโลมปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๙๒๕๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๓ เรื่อง การแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ ๒.๔)

การส่งรายงานการสอบสวนจะต้องส่งต้นฉบับเสมอ เนื่องจากเป็นบันทึกของคณะกรรมการสอบสวนฯ ซึ่งรายงานผลการดำเนินการต่ออธิบดี ส่วนเอกสารประกอบการพิจารณาอื่น ๆ นั้น สามารถส่งเป็นสำเนาซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องแล้วไปได้ (รายงานการสอบสวนให้เรียนอธิบดี โดยไม่ต้องระบุให้ผ่านผู้ใด ส่วนการส่งสำนวนการสอบสวนนั้น ให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปตามสายการบังคับบัญชาในเชิงธุรการ) พร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่

(๑) หลักฐานการแจ้งหรือการปิดหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน เช่น สำเนาหนังสือแจ้งและใบตอบรับในประเทศ (ใบเหลือง) หรือสำเนาหลักฐานการปิดหนังสือ

(๒) สำเนาโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับสำนักงานที่ดินที่ถ่ายเอกสารครบทุกหน้า พร้อมสำเนาสารบบที่ดินเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(๓) รูปแผนที่ (ร.ว.๙) แสดงการทับซ้อนกันโดยหมายสีทำนองการแบ่งแยก และรูปแผนที่ต่อท้ายคำสั่งแก้ไข (ถ้ามี)

(๔) เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการไว้ทั้งหมด เอกสารที่จัดส่งให้กรมที่ดิน หากเป็นการถ่ายเอกสาร ควรถ่ายให้มีความชัดเจนครบถ้วนถูกต้องเป็นปัจจุบัน และให้เจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อรับรองสำเนาเอกสารดังกล่าวโดยวงเล็บชื่อตัว ชื่อสกุล พร้อมตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้ทุกหน้า

**การสอบสวนเพิ่มเติม**

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๗ ให้อำนาจในการสอบสวนเพิ่มเติม โดยหากอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม จะดำเนินการกำหนดประเด็นพร้อมส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม

**หมวด ๒**

**การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน**

**ข้อ ๘** ในการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนส่งหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดแจ้งเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

**ข้อ ๙** การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านให้กระทำเป็นหนังสือโดย**ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ**ตามที่อยู่ที่ผู้มีส่วนได้เสียได้ให้ไว้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในสารบบที่ดินแปลงนั้น

**ข้อ ๑๐** ในกรณีที่ไม่อาจแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านได้ ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งผู้มีส่วนได้เสียโดย**ปิดหนังสือแจ้ง**ไว้ในที่เปิดเผยสามารถเห็นได้ชัดเจน ณ สำนักงานที่ดิน สำนักงานเขต ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ สำนักงานหรือที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ

ให้ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันปิดหนังสือแจ้ง

**ข้อ ๑๑** เมื่อผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งเพื่อให้มีโอกาสคัดค้านแล้ว และมีความประสงค์ที่จะคัดค้านการเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดแจ้งเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ให้ทำหนังสือคัดค้านยื่นต่อประธาน

คณะกรรมการสอบสวนภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ระบุเหตุผลที่คัดค้านพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย

ถ้าผู้มีส่วนได้เสียไม่คัดค้านภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าไม่ประสงค์ ที่จะคัดค้าน

**หมวด ๓**

**การสั่งเพิกถอนหรือแก้ไข**

**ข้อ ๑๒** เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๕ หรือข้อ ๗ แล้ว อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินจะพิจารณาสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดแจ้งเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ **ต่อเมื่อปรากฏชัดแจ้ง**ว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดแจ้งเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ข้อ ๑๓** ในการออกคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดแจ้งเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๑๒ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน**แจ้งคำสั่งดังกล่าว**พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบด้วย ทั้งนี้ ให้**นำความในข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม**

ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ พ.ศ.๒๕๕๓ สรุปได้ว่า

๑. จะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อเมื่อ “**ความปรากฏว่า** โฉนดที่ดิน/หนังสือรับรองการทำประโยชน์**ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

๒. คณะกรรมการสอบสวนฯ ต้องสอบสวนพยานหลักฐาน**ให้ได้ความว่าได้มีการออก**โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นั้น**คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่**

๓. อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะเพิกถอนหรือแก้ไขได้**ต่อเมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าได้มีการออก**โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นั้นโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**หลักเกณฑ์การพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข**

การพิจารณาว่ากรณีใดจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินควรพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

**ประการที่หนึ่ง** โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่จะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขนั้นมีสถานะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นโฉนดที่ดิน/หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือเป็นเพียงเอกสารหรือแบบพิมพ์ของทางราชการ หากยังไม่มีสถานะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ก็ไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เช่น การปลอมโฉนดที่ดินขึ้นทั้งฉบับ เติม ตัดทอนหรือแก้ไขด้วยประการใด ๆ ในเอกสารที่แท้จริง ประทับตราปลอม ลงลายมือชื่อปลอมในแบบพิมพ์ แม้ว่าการลงลายมือชื่อนั้นจะใช้แบบพิมพ์อันแท้จริงของ

กรมที่ดิน ก็ไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องเพิกถอน ส่วนการพิจารณาดำเนินการนั้น กรมที่ดินได้วางแนวทางไว้ว่าให้แจ้งผู้มีส่วนได้เสียทราบโดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ หมวด ๔ มาตรา ๖๙ แต่ถ้าโฉนดที่ดินนั้นผู้มีอำนาจลงนามได้ลงนามในโฉนดที่ดินจริง แม้ว่ากระบวนการออกจะไม่ถูกต้องตามขั้นตอน ถือว่าโฉนดที่ดินนั้นออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๗๒๑๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒) หรือในกรณีที่โฉนดที่ดินนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ลงนามเรียบร้อยแล้ว แต่การแจกนั้นไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๗ วรรคสอง เช่น แจกผิดคน ไม่ว่าการจดทะเบียนนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการแจกนั้นไม่ชอบ ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เมื่อไม่เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ก็ไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้เช่นกัน

**ประการที่สอง** เมื่อพิจารณาได้ว่า เป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่มีสถานะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว การพิจารณาในลำดับต่อไปให้พิจารณาว่า โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการประโยชน์นั้น**เป็นการออก**หรือเป็น**การเปลี่ยน**หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะถ้าเป็นการเปลี่ยน เช่น เปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. หากความปรากฏในภายหลังว่า รูปแผนที่และเนื้อที่ที่เจ้าพนักงานที่ดินใช้อำนาจตามมาตรา ๖๙ ทวิ สั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ไปนั้นไม่ถูกต้อง การแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ที่ไม่ถูกต้องตามหลักการในความเห็นส่วนตัวเมื่อการสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่มาจากอำนาจตามมาตรา ๖๙ ทวิ การแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ที่ไม่ถูกต้อง ก็ต้องเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีอำนาจตามมาตรา ๖๙ ทวิ (สำนักงานที่ดินดำเนินการได้) แต่ถ้าเรื่องราวดังกล่าวส่งให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการแล้ว ในกรณีนี้กรมที่ดินเคยตอบข้อหารือตามหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๙.๓/๑๗๐๐ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ว่า มาตรา ๖๑ มิได้บัญญัติให้ทำการเพิกถอนการรังวัดหรือเพิกถอนคำสั่งการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ จึงให้เพิกถอนการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยอนุโลม

**ประการที่สาม** หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปนั้น ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่บังคับใช้ในขณะนั้นอย่างไร ซึ่งการพิจารณาว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ให้พิจารณาว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นเป็นไปตามองค์ประกอบของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ เช่น ที่ดินนั้นมีการครอบครองทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่นตลอดจนกิจการที่ทำประโยชน์หรือไม่ ที่ดินเป็นที่ดินประเภทใด บุคคลที่ขอออกเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จะขอออกได้หรือไม่ วิธีการออกเป็นอย่างไร ถูกต้องหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเป็นไปตามองค์ประกอบ ก็ไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขแต่อย่างใด เช่น ออกโดยใช้ ส.ค. ๑ สำหรับที่ดินแปลงอื่นย่อมถือว่าเป็นการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าที่ดินแปลงนั้นมี ส.ค. ๑ จริง แต่นำมาออกผิดแปลง กรณีอย่างนี้มิใช่เป็นการออกโดยไม่ชอบตามองค์ประกอบที่กล่าวมาแต่อย่างใด แต่เป็นการนำเอกสารมาประกอบการออกผิดแปลงเท่านั้น ซึ่งมิได้เป็นสาระสำคัญที่จะทำให้หนังสือแสดง

สิทธิในที่ดินนั้นไม่ชอบแต่อย่างใด ซึ่งสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้โดยนำ ส.ค. ๑ แปลงที่ถูกต้องมาเป็นหลักฐานในการออกในที่ดินแปลงนั้นต่อไป (ตอบข้อหารือจังหวัดสงขลา ที่ มท ๐๙๒๙.๓/๓๕๗๔๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓) ในทำนองเดียวกับการออก น.ส. ๓ ก. ดำเนินการหลักเกณฑ์และวิธีการในการออก น.ส. ๓ ก. แต่ลงรูปแผนที่ น.ส. ๓ ก. ในระวางผิดพลาดเป็นเหตุให้การเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้รูปแผนที่ในโฉนดที่ดินที่คลาดเคลื่อนตามไปด้วย ซึ่งในกรณีนี้ เมื่อสาเหตุความคลาดเคลื่อนเป็นเพียงรูปแผนที่ มิได้เกิดจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามองค์ประกอบการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงไม่ต้องแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ให้แก้ไขตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และแก้ไขตำแหน่งรูปแผนที่ที่ลงผิดพลาดคลาดเคลื่อนตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/๒/ว ๙๘๖๔ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๔ ข้อ ๔ (ตอบข้อหารือจังหวัดอุบลราชธานี ตามหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๖/๑๐๖๙๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๓)

**“ผลของการจดทะเบียน”** จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกได้ตั้งแต่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนเป็นต้นไป (จดเมื่อไรมีผลเมื่อนั้น) (บันทึกสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน ที่ มท ๐๕๐๕.๑/๓๐๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑)

**“อำนาจหน้าที่”** เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายใช้ “อำนาจ” พิจารณาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประกอบการ**ใช้ดุลพินิจแล้วว่าเพิกถอนหรือไม่เพิกถอน** ก็มี “หน้าที่” สั่งการไปตามนั้น (มติที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔)

**ขอบเขตการใช้อำนาจของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายต้องผูกพันอยู่กับองค์กรอื่นในการวินิจฉัยในประเด็นถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่**

เกี่ยวกับปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาในเรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๕๐ ให้เหตุผลขอบเขตการใช้อำนาจของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ว่า ก่อนการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่บุคคลใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาคณะหนึ่งขึ้นมาสอบสวนก่อน และเมื่ออธิบดีพิจารณาเป็นประการใดจากผลการสอบสวน ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น จากบทบัญญัติในข้อกฎหมายนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของอธิบดีในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น **“ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่มิได้ถูกวินิจฉัยหรือมีคำสั่งโดยองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หากปรากฏว่าได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งโดยองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ดำเนินการเช่นใดแล้ว ก็ย่อมต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น อธิบดีจะใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้หาได้ไม่”**

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาทำให้เข้าใจได้ว่า อธิบดีจะใช้อำนาจตามบทบัญญัติในมาตรานี้ให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ไปแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้เป็นไปอย่างอื่นอีกไม่ได้ ต้องผูกพันอยู่กับการวินิจฉัยถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ปัญหามีต่อไปว่า องค์กรอื่นที่มี**อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย** ในการวินิจฉัยถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อธิบดีต้องผูกพันนั้น หมายถึงองค์กรใด ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกามิได้อธิบายไว้ แต่หากพิจารณาจากถ้อยคำที่คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า องค์กรนั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรนั้นวินิจฉัยถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในทำนองเดียวกับคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบัน เช่น ศาล ส่วนองค์กรอื่นนอกจากศาลจะมีองค์กรใดได้บ้าง คงต้องดูกฎหมายแม่บทในการก่อตั้งองค์กรเหล่านั้นประกอบการพิจารณา

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๔๗/๒๕๕๒ แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อแก้ไขมาตรา ๖๑ อำนาจเป็นของอธิบดี ก็ไม่ตัดอำนาจอธิบดี เมื่อผลการสอบสวน น.ส. ๓ ก. ออกโดยอาศัย ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงอื่นอธิบดีเพิกถอนได้

- การเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ถือว่าเป็นการเปลี่ยน มิใช่เป็นการออก (หนังสือกรมที่ดินตอบข้อหารือจังหวัดอุทัยธานี ที่ มท ๐๖๐๙/๓/๒๓๓๕๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๕ เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๒๔๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๕)

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๗๔/๒๕๕๖ ข้อเท็จจริงที่อธิบดีอ้างหรือออกคำสั่ง “มีฐานที่มาจากพยานหลักฐานที่อาจรับฟัง ทั้งคณะกรรมการ ๓ ชุด ยังมีความเห็นว่าโฉนดที่ดินออกไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่อธิบดีออกคำสั่งโดยอาศัยเสียงข้างน้อย จึงเป็นการออกคำสั่งที่ “ไม่ปรากฏหลักฐานชัดแจ้ง” คำสั่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- หากไม่ยินยอมให้แก้ไขหรือกันเขตไม่ได้ ก็ควรเพิกถอนแต่ไม่ตัดสิทธิที่เจ้าของที่ดินจะขอออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานที่ถูกต้องแล้วตามแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๐๕๓๕๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๘

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๙๖/๒๕๕๔ แบ่งแยกโดยไม่แจ้งข้างเคียงถือว่าไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ

- การออกคำสั่งใหม่ เพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองเดิมให้ครบถ้วนถูกต้อง มิใช่เป็นการ “ออกคำสั่งใหม่” เมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมาครั้งหนึ่งแล้ว จึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งใหม่อีกแต่อย่างใด *(คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๒๒/๒๕๔๕)*

- การนับระยะเวลาอุทธรณ์ ให้ถือเอาวันที่คู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ “ตราประทับ” เป็นวันที่การแสดงเจตนามีผล (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๔๘, ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒/๒๕๔๙) แต่ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยไปอีกทางหนึ่งว่า วันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่อุทธรณ์มีผล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๔๔/๒๕๔๘, ๔๘๗/๒๕๔๙, ๔๘๘/๒๕๔๙, ๔๘๙/๒๕๔๙ และ ๑๕๖/๒๕๕๐) อันเป็นการนำมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า

การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนาไปถึงมาใช้บังคับ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๔๔/๒๕๔๘, ๔๘๗/๒๕๔๙, ๔๘๘/๒๕๔๙, ๔๘๙/๒๕๔๙ และ ๑๕๖/๒๕๕๐) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยนำหลักนี้ไปใช้กับการอุทธรณ์ตามกฎหมายฉบับอื่นด้วย รวมทั้งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔/๒๕๕๑)

- การขยายระยะเวลา แบ่งออกได้เป็นระยะเวลาที่กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นระยะที่เจ้าหน้าที่กำหนดไว้ในคำสั่งและระยะเวลาดังกล่าวได้สิ้นสุดลง โดยเจ้าหน้าที่อาจขยายให้ได้ โดยจะให้มีผลย้อนหลังได้ หากระยะการสิ้นสุดของระยะเวลานั้นจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม

กับระยะเวลากำหนดโดยกฎหมาย ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งตามหลักการแล้วเจ้าหน้าที่ไม่อาจขยายระยะเวลาให้ได้ยกเว้น เหตุที่ผู้นั้นไม่อาจทำได้ภายในระยะเวลานั้น**เป็นพฤติการณ์ที่ไม่ใช่ความผิดของผู้นั้น** โดยพฤติการณ์ดังกล่าวนี้ “ต้องมิใช่พฤติการณ์โดยทั่วไปที่คู่กรณีอาจประสบได้ในกระบวนพิจารณาทางปกครอง แต่ต้องเป็นพฤติการณ์พิเศษที่คู่กรณีไม่อาจกระทำได้โดยสิ้นเชิง” (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐)

- ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๔๗๘/๒๕๕๔ การส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียน “ธรรมดา” มิใช่ตอบรับ คนที่อยู่ในรั้วบ้านเดียวกันซึ่งเป็นพี่เขย แต่อยู่บ้านคนละบ้านเลขที่ รับหนังสือไว้ ให้ใช้มาตรา ๗๑ แห่งวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เทียบเคียง โดยให้ถือว่าได้รับเมื่อครบ ๗ วัน นับแต่วันที่ส่ง

- คำสั่งทางปกครองที่เป็น “การให้ประโยชน์” ต้องกระทำภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุให้เพิกถอนนั้น ๙๐ วัน จะเริ่มนับเมื่อ “องค์กรฝ่ายปกครอง**ทราบเหตุแห่งการเพิกถอน ตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นเครื่องประกอบในการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบนั้น** (อธิบายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ พิมพ์ครั้งที่ ๓ หน้า ๒๓๔)

- อุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาในการอุทธรณ์ จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์คู่กรณีอุทธรณ์ใหม่แต่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์อีก กรณีนี้ปฏิเสธไม่รับอุทธรณ์ได้ แต่ให้รับไว้ในฐานะคำร้องเรียนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๖/๒๕๕๕, ๒๑๓/๒๕๕๐)

- น.ส. ๓ ก. ลงที่หมายในระวางผิด การเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงผิดตามไปด้วย ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอสอบเขตที่ดินตามมาตรา ๖๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ให้ถูกต้อง*ต่อไป* (ตอบข้อหารือจังหวัดปราจีนบุรี ที่ มท ๐๗๑๙.๔/๘๗๑๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๓)

**การใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง กับ วรรคแปด ต่างกันอย่างไร**

มีข้อสังเกตที่น่าจะนำพิจารณากล่าวคือ วรรคแปด เป็นการที่ศาลได้วินิจฉัย**ในประเด็นแห่งคดีแล้วที่ดินแปลงนั้นออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดิน และมีคำพิพากษาให้เพิกถอนด้วย** (บันทึกเล่ม ๓ ลำดับที่ ๓๗, ๓๘ หน้า ๑๑, ๑๒) ไม่อาจนำคำพิพากษาตามยอมมาบังคับตามมาตรา ๖๑ วรรคแปดได้ (ตอบข้อหารือจังหวัดนครสวรรค์ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๓ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๖) ส่วนอำนาจตามมาตรา ๖๑ วรรคแรก เป็นอำนาจของอธิบดี การเพิกถอนหรือแก้ไขต้องดำเนินการตามกฎกระทรวง เช่น การเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลได้มีคำพิพากษาก่อนการเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินว่า น.ส. ๓ ก. ออกไม่ชอบ การเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ใช้มาตรา ๖๑ วรรคแปด ส่วนโฉนดที่ดินใช้มาตรา ๖๑ วรรคแรก หรือ แต่ถ้าศาลพิพากษาหลังจากได้เปลี่ยน น.ส.๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินแล้ว ว่า น.ส. ๓ ก. ออกไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจนำ น.ส. ๓ ก. ไปเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้ กรณีนี้

เพิกถอน น.ส.๓ ก. ตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด

ส่วนโฉนดที่ดินก็เพิกถอนตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด โดยอนุโลมตามคำพิพากษา (ตอบข้อหารือจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ มท ๐๗๑๙.๓/๒๔๓๑๘ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๓)

**องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน**

คณะกรรมการสอบสวนตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดตัวบุคคลผู้ที่จะต้องเป็นคณะกรรมการไว้แจ้งชัดแล้วมีบุคคลใดบ้าง หากมีบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ แต่ไม่มีการแต่งตั้งบุคคลนั้นย่อมมีผลไม่สมบูรณ์ กระบวนการพิจารณาที่ผ่านมาย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการสอบสวนฯ นั้น มีส่วนได้เสียหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการสอบสวน ก็ไม่เป็นเหตุที่จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนแต่อย่างใด แต่เมื่อได้ตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนแล้ว กรรมการสอบสวนผู้นั้นจะต้องปฏิบัติตามหมวด ๒ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป กล่าวคือไม่พิจารณาในเรื่องนั้น (มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖)

**เรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๕๐ เรื่อง การคัดค้านผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย**

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณา เห็นว่าปัญหาตามข้อหารือนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า นาย ก. ผู้ถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง มีสิทธิคัดค้านนาย ข. ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงได้หรือไม่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ โดยหากมีกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นคู่กรณีอาจคัดค้านการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการนั้นได้ และเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่ถูกคัดค้านจะพิจารณาทางปกครองต่อไปไม่ได้นั้น บัญญัติขึ้นโดยมีความ

มุ่งหมายที่จะใช้**บังคับกับ**เจ้าหน้าที่หรือ**กรรมการที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่อง** ซึ่งผลการพิจารณาจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองในเนื้อหาสาระของเรื่องได้รับการพิจารณาจากบุคคลที่เป็นกลาง ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางที่เป็นคุณหรือโทษกับคู่กรณี อันอาจทำให้ข้อยุติในผลการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นธรรมอย่างแท้จริง ฉะนั้น ในการพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่อาจถูกคัดค้านว่าจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ **จึงต้องพิจารณาขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นว่ามีความสัมพันธ์กับการพิจารณาทางปกครองถึงระดับที่ทำให้ผลการพิจารณาทางปกครองต้องเสียความเป็นกลางหรือไม่** มิใช่หมายถึงเจ้าหน้าที่ทุกคนในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการทางปกครองไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เลย

สำหรับปัญหาตามข้อหารือนี้เป็นเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย นาย ก. ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาเนื้อหาสาระของเรื่องว่า นาย ก. กระทำความผิดหรือไม่ และจะนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไปได้แก่กรรมการในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ส่วนนาย ข. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชานาย ก. และเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น โดยที่ในชั้นการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้ออกคำสั่งมิใช่เป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นเนื้อหาสาระของเรื่อง แต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อดำเนินการพิจารณาเนื้อหาสาระของเรื่องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่ว่าผู้ใดดำรงตำแหน่งนั้น ก็จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน **การพิจารณาทางปกครองสำหรับการดำเนินการทางวินัยจึงต้องถือว่าเริ่มตั้งแต่การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นต้นไป** ด้วยเหตุนี้นาย ก. จึงไม่สามารถคัดค้านนาย ข. เพื่อมิให้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ แต่อาจคัดค้านบุคคลผู้เป็น**กรรมการ**ในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ว่ามีลักษณะตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ รวมทั้งหากนาย ข. จะเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษภายหลังจากเสร็จสิ้นการสอบสวนทางวินัยแล้ว นาย ก. ก็สามารถคัดค้านในขั้นตอนดังกล่าวได้เช่นกัน

**การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน**

คณะกรรมการสอบสวนต้องสอบสวนให้ได้**ความว่า** หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วย**กฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้นอย่างไร** ทั้งนี้ตามแนวทางที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นและต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงที่องค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแสวงหาข้อเท็จจริงจนเป็นที่ยุติแล้วตามข้อ ๑๗.๓ ซึ่งผลการสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงว่ามิใช่กรณีของความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามองค์ประกอบในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เป็นเรื่องที่ทำผิดระเบียบ เช่น การที่เจ้าหน้าที่มิได้นำ ส.ค. ๑ ที่รับแจ้งการครอบครองไปลงในทะเบียนการครอบครอง ส.ค. ๑ แปลงดังกล่าวจึงไม่มีเลขที่ต่อมาเมื่อนำ ส.ค.๑ แปลงนี้มาออกเป็น น.ส.๓ ทำให้ น.ส.๓ ที่ออกจึงไม่มีเลขที่ตามไปด้วย การที่ ส.ค. ๑ ไม่มีเลขที่โดยที่มิได้นำ ส.ค. ๑ ที่รับแจ้งการครอบครองไปลงในทะเบียนการครอบครองนั้น มิใช่เหตุอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับแจ้ง

การครอบครองที่ดินเท่านั้น แม้ น.ส.๓ จะออกมาโดยไม่มีเลขที่ก็ไม่เป็นเหตุที่จะต้องเพิกถอน น.ส. ๓ แปลงนั้นแต่อย่างใด

ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรรมการสอบสวนต้องให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่**มีคำสั่ง**ให้ทำการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ วรรคสี่ **ซึ่งวันที่มีคำสั่ง**ให้ทำการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ วรรคสี่ หมายถึง “วันที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน” มิใช่วันที่ประธานคณะกรรมการสอบสวนรับทราบคำสั่ง หรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนบางท่านเช่น การขอเปลี่ยนแปลงกรรมการและเลขานุการ ก็ไม่ทำให้ระยะเวลาการสอบสวนต้องเริ่มนับใหม่แต่อย่างใด หากสอบสวนแล้วไม่สามารถสอบสวนให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดก็ให้ขอขยายระยะเวลาการสอบสวนก่อนครบกำหนด ๖๐ วัน และถึงแม้ว่าการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนจะไม่แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน โดยไม่ขอขยายระยะเวลาการสอบสวน การสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนก็ยังมีอำนาจสอบสวนต่อไป ก็ไม่ทำให้กระบวนพิจารณาหลังจากนั้นเสียไปแต่อย่างใด (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๒๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕) ในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนนอกจากจะต้องยึดถือแนวทางการสอบสวนตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ หมวด ๒ ว่าด้วยการแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย ข้อ ๘ – ๑๑ แล้ว จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ เช่น มีสิทธินำทนายเข้าเป็นที่ปรึกษาหรือเข้าร่วมให้ปากคำ สิทธิที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ หรือสิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารที่**จำเป็น**ต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจง ตามนัยมาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ถ้าหากว่ากระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ มิได้แจ้งสิทธิดังกล่าว ผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ ที่รองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายนำมาเป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะเสียไปหรือไม่

เกี่ยวกับเรื่องนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้หลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๖/๒๕๕๐ ที่พอจะนำมาเป็นแนวทางได้ว่า การพิจารณาถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง “**จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาและการปฏิบัติตามกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่กำหนดเป็นเงื่อนไข ให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติก่อน**” จึงจะถือว่าคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับได้ **การมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่มิใช่เป็นเงื่อนไขการออกคำสั่งทางปกครอง จึงมิได้ทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไป** ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกันกับการไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ที่มีผลเป็นเพียงทำให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปตามมาตรา ๔๐ มิได้มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองต้องเสียไปด้วย หรือในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ ที่บัญญัติให้รับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นหลักการสำคัญมากกว่าการแจ้งสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ ถ้ามิได้รับฟังก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ หากได้มีการรับฟังในภายหลัง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากรณีใดจะเป็นผลให้คำสั่งทางปกครองต้องเสียไปจึงต้องพิจารณาว่า การไม่ปฏิบัติของคณะกรรมการสอบสวนฯ นั้น **เป็นเงื่อนไข**

**ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติก่อนออกสั่งทางปกครองหรือไม่** อย่างกรณีการแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียได้โต้แย้งคัดค้าน หรือ **เป็นเพียงเงื่อนไขทั่วไปที่มิใช่เงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครอง** ดังนั้น การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่มิได้แจ้งสิทธิดังกล่าวให้คู่กรณีทราบว่ามีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการสอบสวน สิทธิขอตรวจดูเอกสาร สิทธิที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ จึงไม่เสียไป และไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งอธิบดีที่เกิดจากกระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ ดังกล่าว แต่ก็มิได้หมายความว่าเมื่อกรณีดังกล่าวมิใช่เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติก่อนออกคำสั่งทางปกครองแล้ว จะไม่มีการแจ้งจากคณะกรรมการสอบสวนฯ ถึงสิทธิดังกล่าว

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามวิธีการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบางกรณี เช่น โฉนดที่ดินออกไปโดยไม่มีการยื่นคำขอตามข้อ ๗ (๑) ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) หรือกรณีออก น.ส. ๓ ก. ในท้องที่บริเวณที่มีการสร้างแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินโดยไม่รับอนุญาตจากอธิบดีตามข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) นั้น มิใช่วิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หากมีการฝ่าฝืนการดำเนินการดังกล่าวมิใช่เป็นกรณีที่จะต้องเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่เพียงประการเดียว แต่แก้ไขได้โดยให้ยื่นคำขอใหม่ในภายหลังตามมาตรา ๔๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือ น.ส. ๓ ก. ที่ออกไปโดยมิได้รับอนุญาตจากอธิบดีก็ให้เสนอเรื่องให้อธิบดีพิจารณาในภายหลัง เพราะการออกในท้องที่มีระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินอันเป็นการฝ่าฝืนตามข้อ ๔ นั้นมิใช่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นสาระสำคัญว่าด้วยเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น วิธีการใดเป็นสาระสำคัญ ต้องพิจารณาและชั่งน้ำหนักเป็นกรณี ๆ ไปว่าการไม่มีนั้นเป็นเหตุอันร้ายแรง ถึงขนาดต้องเพิกถอนหรือไม่

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๖๐/๒๕๓๗** “การที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ วินิจฉัยอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติไว้ว่ามีผลเป็นประการใด แสดงว่าไม่มีบทบังคับ จึงไม่ทำให้อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์หมดไป”

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗/๒๕๔๖** การออกคำสั่งทางปกครองที่**ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงในทางกฎหมายถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง** ฉะนั้น หากเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวรหรือป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้งจึงทำให้การออก น.ส. ๓ ก. ไม่มีผลใช้บังคับ

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๔๙** เจ้าหน้าที่แก้ไขเดือนที่ออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ฉบับพิพาทใน น.ส. ๓ ฉบับพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ระบุเดือนที่ออกใบแทนในสารบัญจดทะเบียน น.ส. ๓ ดังกล่าว คลาดเคลื่อนจากเดือน กรกฎาคม เป็นเดือน มิถุนายน นั้น การกระทำดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดในข้อ ๑๘ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อให้ทราบว่าได้มีการออกใบแทน น.ส. ๓ ฉบับพิพาทไปเมื่อวัน เดือน ปีใดเท่านั้น เมื่อมีหลักฐานชัดแจ้ง

ว่าเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ออกใบแทน น.ส. ๓ ฉบับพิพาทเมื่อเดือน กรกฎาคม จึงเป็นการระบุเดือนที่ออกใบแทนโดยคลาดเคลื่อน เจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้โดยไม่ต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับ น.ส. ๓ ฉบับพิพาทให้ความยินยอม เนื่องจากกรณีดังกล่าวมิใช่เป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑/๒๕๔๘**

การที่จะพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ **ต้องพิจารณาตามกฎหมายและระเบียบที่มีผลใช้บังคับในวันยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินนั้น** เพราะกฎหมายและระเบียบที่กำหนดคุณสมบัติและสภาพของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ เปรียบได้กับกฎหมายสารบัญญัติ ซึ่งการนำกฎหมายสารบัญญัติมาบังคับใช้ จะนำกฎหมายที่ออกในภายหลังมาใช้บังคับย้อนหลังไม่ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีการตรวจสอบลักษณะและสภาพที่ดินไปแล้วว่าไม่ต้องห้ามออกโฉนดที่ดินแต่ประการใด แต่ในขั้นตอนประกาศแจกโฉนดที่ดินมีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดินซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีการนำคดีไปฟ้องศาลยุติธรรม เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิดีกว่าเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคำพิพากษามาขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการต่อไป ดังนี้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินพิพาทไปแล้ว ๙ ปีเศษมาปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินพิพาทให้กับผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมตามกฎหมายและระเบียบ

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๖/๒๕๔๙**

แม้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของเจ้ามรดกได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมขอให้ศาลเพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกระหว่างผู้จัดการมรดกกับทายาทผู้รับโอน และให้ใส่ชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับมรดกร่วมด้วย แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีและคู่ความได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันโดยผู้จัดการมรดกและทายาทที่ได้รับโอนมรดกที่ดินพิพาทได้ตกลงเพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกนั้น และให้ผู้ฟ้องคดีรับโอนมรดกแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความ และคำพิพากษาดังกล่าวก็ไม่ใช่คำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนโอนมรดกที่พิพาท ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีนำสัญญาประนีประนอมยอมความและคำพิพากษาตามยอมไปยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนโอนมรดกจึงเป็นการขอเพิกถอนตามสัญญาประนีประนอมยอมความไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การขอเพิกถอนการจดทะเบียนตามนัยมาตรา ๖๑ วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการเพิกถอนตามนัยดังกล่าวได้

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๗/๒๕๔๖ วินิจฉัยไว้ว่า** แม้การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑

แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงการออกคำสั่งภายในฝ่ายปกครองเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาเท่านั้น ยังไม่มีการสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่กระทบสิทธิของผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ที่จะทำให้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **นอกจากนี้ยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๔/๒๕๔๖ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า**คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเพียงการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองของอธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดีกรมที่ดินที่ได้รับมอบหมายต่อไป ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือผู้เสียหายอันเกิดจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๓/๒๕๔๕**

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือถึงผู้ครอบครองที่ดินให้นำโฉนดที่ดินซึ่งออกทับที่สาธารณประโยชน์บางส่วนไปมอบให้เพื่อทำการแก้ไขให้ถูกต้อง โดยมีเนื้อหาเป็นการตอบข้อร้องเรียนของผู้ครอบครองที่ดิน และแนะนำผู้ครอบครองที่ดินให้นำโฉนดที่ดินไปยื่นขอให้มีการรังวัดสอบเขตใหม่ให้ถูกต้อง เมื่อหนังสือไม่ได้ระบุชื่อผู้รับว่าเป็นผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินพิพาทและไม่ได้มีลักษณะเป็นการออกคำสั่งต่อผู้มีชื่อในโฉนดที่ดิน จึงยังไม่มีลักษณะเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้ผู้มีชื่อตามโฉนดที่ดินส่งโฉนดที่ดินคืนเพื่อแก้ไขความผิดพลาดตามที่กำหนดในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ยังไม่ก่อให้เกิดหน้าที่กับผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินและแม้ผู้นั้นจะไม่ดำเนินการตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ทราบก็ไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายใด ๆ ขึ้น กรณียังถือไม่ได้ว่าหนังสือดังกล่าวหรือข้อความที่ระบุในหนังสือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ครอบครองที่ดินและผู้มีชื่อในโฉนดที่ดิน บุคคลทั้งสองจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายตาม มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

**คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายดำที่ ๕๐/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ ๒/๒๕๕๓** ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๓ “ผลการอ่าน ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ “เป็นเพียงข้อเท็จจริงประการหนึ่งเพื่อประกอบการพิจารณาว่า ส่วนที่ไม่มีร่อยการทำประโยชน์ เป็นที่ดินที่ไม่มีการทำประโยชน์จริงหรือไม่ และต้องห้ามมิให้ออกหรือไม่เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจนำหรือหยิบยกข้อเท็จจริงจากการอ่านแปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ มาเป็นเหตุผลเพียงประการเดียวแล้ววินิจฉัยว่า การออก น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าวคลาดเคลื่อน”

- การเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖๑ แล้วยังต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและประโยชน์สาธารณะประกอบกันตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ “เมื่อขณะที่จะเพิกถอน” เหตุแห่งความไม่ชอบได้สิ้นสุดลง หรือ

เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณี และการดำรงอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับการขอให้เพิกถอนไปแล้วให้อธิบดีพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับเจ้าหน้าที่และคู่กรณีและยังขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งสิทธิอีกด้วย รองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายจึงมีคำสั่งไม่เพิกถอน (รวม น.ส. ๓ ก. แล้วแบ่งแยกออกไปจำนวนมากมีเพียงบางส่วนออกทับที่ดินบุคคลอื่นโดยส่วนที่ออกทับเป็นแปลงเดิมก่อนรวมที่มีการรังวัดขยายเนื้อที่)

- น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๘๗๕, ๒๘๗๖ ออกทับ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๑๔๗ กรณีนี้ออกโฉนดที่ดินให้กับเจ้าของที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๑๔๗ ได้ ไม่ต้องรอให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๘๗๕, ๒๘๗๖ ก่อน (ตอบข้อหารือจังหวัดพังงา ที่ มท ๐๗๒๙.๔/๒๘๒๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔)

- การแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ ถ้าผู้มีส่วนได้เสียไม่**นำชี้แนวเขต** ก็ให้เพิกถอนทั้งแปลงตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๐๕๓๕๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๘ หมายถึง ไม่อาจตรวจสอบได้ว่ารุกล้ำเท่าไร และชี้เขตที่ถูกต้องไม่ได้ แต่ถ้ามีหลักฐานชัดแจ้งและกันเขตได้ว่า “ล้ำเท่าไร” แม้ผู้มีส่วนได้เสียไม่นำชี้เขต**ก็น่าจะแก้ไขได้** (ความเห็นรองนิกร เวชภูติ รองอธิบดีตามบันทึกกองหนังสือสำคัญ (เดิม) ที่ มท ๐๗๑๙/๖๗๗ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๑)

- คำสั่งทางปกครองมีผลใช้**ยันบุคคลตั้งแต่ที่ได้รับแจ้งเป็นต้นไป** (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง) และการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาคำสั่งทางปกครอง แต่มิใช่ว่าคำสั่งทางปกครองจะต้องมีการบังคับทางปกครองเสมอไป โดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองที่**ก่อตั้งสิทธิ ให้สิทธิ และยืนยันสิทธิแก่ตัว**ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งอนุญาตให้ประกอบโรงแรม คำสั่งอนุญาตให้พกพาอาวุธปืน หรือคำสั่ง “เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว” ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งดังกล่าว “จะบรรลุวัตถุประสงค์ทันทีที่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองแก่ผู้รับ ส่วน ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้กล่าวไว้ในคำอธิบายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (หน้า ๓๒๒) ว่าการบังคับทางปกครองแบ่งออกได้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) ในด้านเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่จะมีการบังคับทางปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตาม “เนื้อหา” หรือ “วัตถุประสงค์” ของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

(๒) หากเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทที่เนื้อหาของคำสั่งนั้น มีความสมบูรณ์ในตัวเองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองเสมอไป ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้สิทธิหรือรับรองสิทธิของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน หรือหนังสือรับรองสัญชาติ คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องบังคับทางปกครอง

ดังนั้น การที่รองอธิบดีออกคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขและแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบแล้ว คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลทันที ไม่จำเป็นต้องบังคับทางปกครองต่อไป ส่วนการสั่งให้ส่งมอบโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ เพื่อดำเนินการหมายเหตุ มิใช่เป็นการบังคับทางปกครองเพื่อให้คำสั่งทางปกครองมีผล แต่เป็นการหมายเหตุเพื่อให้ปรากฏในทางธุรการเท่านั้น

- การแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ “ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบ ๗ วัน นับแต่ที่ส่งภายในประเทศ เมื่อครบ ๑๕ วัน กรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า (๑) ไม่มีการได้รับ (๒) ได้รับก่อน หรือ (๓) ได้รับหลังจากครบ ๗ วัน หรือ ๑๕ วัน” ซึ่งในประเด็นความหมายว่า ได้รับแจ้งเมื่อครบ ๗ วัน ดังกล่าวหมายถึง “การแจ้งคำสั่งทางปกครองที่พิสูจน์ไม่ได้ว่าได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเมื่อใด ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบ ๗ วัน นับแต่วันที่ส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๐๗/๒๕๕๓)

- การได้รับ รวมถึง “ส่งไปถึงแล้วแต่เจ้าตัวไม่ยอมรับ” มติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ ให้ถือว่าไปถึงแล้ว

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๓๓**

ถ้ามีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (หรือโฉนดที่ดิน) ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (หรือโฉนดที่ดิน) ดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ กรมป่าไม้จึงอาจขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๖๑ สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นได้ แต่เนื่องจากอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๖๑ **เป็นดุลพินิจ** ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตราดังกล่าว ที่จะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว กรมป่าไม้ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติสามารถนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ (เป็นความเห็นก่อนมีการแก้มาตรา ๖๑ เป็นให้อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมาย**มีอำนาจหน้าที่** เพิกถอนหรือแก้ไขได้

**ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๕๑๔** กรณีที่ทางราชการรังวัด**ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ราชพัสดุคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง** เช่น รังวัดกันเอาที่ดินของเอกชนบางส่วนมาเป็นที่ราชพัสดุ การที่จะนำที่ดินดังกล่าวนั้นคืนแก่เอกชน ไม่ถือว่าเป็นการจำหน่ายที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด แต่กรณีดังกล่าวเป็นการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๖๑ จึงไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

**คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๙๖/๒๕๒๗**

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า โฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์บางส่วนออกทับทางสาธารณประโยชน์ อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งก่อนที่จะมีการดำเนินการเพื่อเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้น กรมที่ดินได้แจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ยินยอมให้มีการรังวัดกันเขตทางสาธารณประโยชน์ออก แล้วแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินให้ถูกต้อง แต่ผู้ร้องทุกข์ไม่ยินยอมและคัดค้านภายในกำหนดเวลา ดังนั้น การที่อธิบดีกรมที่ดินดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินจึงเป็นการปฏิบัติไปตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว แต่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตั้งข้อสังเกตประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีว่า การที่อธิบดีกรมที่ดินได้สั่งการให้เพิกถอน

โฉนดที่ดินพิพาททั้งที่มีเพียงบางส่วนของโฉนดที่ดินดังกล่าวเท่านั้นที่ออกทับทางสาธารณประโยชน์ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่จะมี “เหตุผล” สนับสนุน ดังนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ เนื่องจากมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมที่ดินไว้หลายประการ คือ เพิกถอน แก้ไขหรือออกใบแทนโฉนดที่ดิน กรณีนี้สมควรสั่งแก้ไขให้ถูกต้องได้ การที่เจ้าของที่ดิน (ผู้ร้องทุกข์) ไม่ยินยอมหรือไม่ให้ความร่วมมือในการรังวัดกันเขตทางสาธารณะออกไม่ใช่เหตุผลที่จะทำให้อธิบดีกรมที่ดินจะสามารถใช้ดุลพินิจสั่งการเพิกถอนโฉนดที่ดินเสียทั้งฉบับ ทั้งนี้ ในการสั่งแก้ไขโฉนดที่ดินเพียงบางส่วน อธิบดีกรมที่ดินมีวิธีการตามบทบัญญัติของกฎหมายอยู่แล้วที่จะดำเนินการได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปทำการรังวัดได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

**คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๑๓๓/๒๕๔๑**

ผู้ร้องทุกข์ได้ซื้อที่ดินพิพาทมาจากเจ้าของเดิมตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐ เจ้าของเดิมกลับทำหนังสือยอมอุทิศที่ดินพิพาทบางส่วนให้สร้างทางหลวง โดยผู้ร้องทุกข์มิได้รู้เห็นยินยอมด้วย และผู้ร้องทุกข์ยังคงครอบครองที่ดินพิพาทต่อเนื่องมาโดยตลอด หนังสือยินยอมอุทิศที่ดินของเจ้าของเดิมย่อมไม่ผูกพันผู้ร้องทุกข์ ดังนั้น เมื่อผู้ร้องทุกข์ไปขอรังวัดตรวจสอบเนื้อที่ตาม น.ส. ๓ และเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ตามนัยมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่เจ้าหน้าที่ได้รังวัดกันเนื้อที่บางส่วนไว้เพื่อจัดทำทางหลวง และออก น.ส. ๓ ก. ให้ผู้ร้องทุกข์โดยยึดถือตามหนังสืออุทิศที่ดินของเจ้าของเดิม เป็นเหตุให้จำนวนเนื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ของผู้ร้องทุกข์ขาดหายไป จึงเป็นการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะต้องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๐/๒๕๔๖**

ผู้ถูกฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็น**เจ้าพนักงานที่ดิน**ตามคำสั่ง**กระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๖๖/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒** และเป็น**พนักงานเจ้าหน้าที่**ตามมาตรา **๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน** จึงมีอำนาจสอบสวนและเรียกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมาพิจารณาสรุปรายงานชี้แจงเหตุที่คลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายไปยังผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจเรียกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จากผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากมีบางส่วนออกทับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียก น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีมาพิจารณาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ประเด็นสำคัญแห่งคดีนี้จึงเป็นเรื่องกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. พิพาทหรือไม่ โดยไม่มีผู้ใดโต้แย้งเรื่องสิทธิครอบครองของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณา จึงเป็นการไม่ชอบ สมควรเพิกถอนกระบวนพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น

ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๓/๒๕๔๘**

เมื่อศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทบางส่วนดีกว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดิน คำพิพากษาดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินไม่ได้เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินบางส่วน การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินให้ไปเต็มพื้นที่ จึงเป็นการออกไปโดยคลาดเคลื่อน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ต้องแก้ไขโฉนดที่ดินพิพาทให้ถูกต้องตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคำพิพากษาไปแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขอจดทะเบียนแบ่งได้มาโดยการครอบครอง จึงเป็นการแสดงความประสงค์จะให้แก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนดังกล่าวและออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินชอบที่จะเสนอต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินที่ได้รับมอบหมายเพื่อสั่งการต่อไป การที่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธคำขอและไม่ดำเนินการใด ๆ ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๒/๒๕๔๙**

มูลเหตุที่อธิบดีกรมที่ดินสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ฉบับที่พิพาท เนื่องมาจากมีการตรวจพบว่ามีการใช้ ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงอื่นที่ได้ออก น.ส. ๓ ก. ไปแล้ว มาสวมแทน ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงพิพาท ฉะนั้น **สาเหตุการเพิกถอนมิได้มีปัญหาว่า การครอบครองที่ดินชอบหรือไม่** จึงไม่มีกรณีที่จะต้องพิสูจน์เกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทแต่อย่างใด **หากแต่เพิกถอนเพราะเอกสารหลักฐานที่ใช้ในการออก น.ส. ๓ ก. ไม่ชอบ** กรณีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินโต้แย้งคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดีนี้ มีเพียงว่า อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. โดยอ้างเหตุว่า ส.ค. ๑ ที่ใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. เป็น ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงอื่นเป็นการชอบหรือไม่ จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๗/๒๕๕๐**

คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสั่งแก้ไขรายการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมและโฉนดที่ดินแปลงแยก โดยให้เหตุผลในการออกคำสั่งว่า ผู้ฟ้องคดีขอแบ่งกรรมสิทธิ์รวมที่ดินพิพาท ทั้งในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีมีชื่อถือกรรมสิทธิ์เป็นส่วนตัวและในฐานะเป็นผู้จัดการมรดกของเจ้าของรวม อันเป็นกรณีที่ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็นปฏิปักษ์ต่อกองมรดกที่ต้องห้ามทำนิติกรรมตามมาตรา ๑๗๒๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น เป็นกรณีที่ศาลจะต้องวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติก่อนว่า การจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมดังกล่าว เป็นกรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็นปฏิปักษ์ต่อกองมรดกที่ต้องห้ามทำนิติกรรมตามมาตรา ๑๗๒๒ แห่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ ศาลจึงจะวินิจฉัยได้ว่าคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นหลักแห่งคดีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในทรัพย์สินอันเป็นกองมรดกของเจ้ามรดกซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการมรดกอันอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๐๕๗/๒๕๓๙**

กรณีโจทก์ฟ้องว่าจำเลยนำที่ดินของโจทก์ไปออกโฉนดที่ดินโดยแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานจนหลงเชื่อแล้วออกโฉนดที่ดินให้จำเลย ขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทนั้น แม้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๒) จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มิได้หมายความว่าเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้นที่สั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ คู่กรณีมีสิทธิดำเนินคดีทางศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ อีกทั้งตามคำขอท้ายฟ้องโจทก์ขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทมิได้มีคำขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกถอนการออกโฉนดที่ดิน จึงมิใช่คำขอที่บังคับแก่บุคคลภายนอกที่มิได้เป็นคู่ความในคดี แต่เป็นกรณีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการออกโฉนดที่ดิน โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องได้เองโดยไม่ต้องฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นคู่ความด้วย

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๘๖/๒๕๔๑**

ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินย่อมมีสิทธิขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแก้ไขโฉนดที่ดินของตนที่ได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนให้ถูกต้องตามความเป็นจริงได้ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่มีกำหนดอายุความ

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๔๔/๒๕๔๒**

โจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท แต่ได้มีการออก น.ส. ๓ ก. ของที่ดินพิพาทว่าจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ เป็นผู้ครอบครองและได้ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว การออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวจึงไม่ชอบและคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ เมื่อจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท จำเลยที่ ๖ ผู้รับโอนสิทธิต่อจากจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ จึงไม่มีสิทธิดีกว่าจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ และจำเลยที่ ๗ ผู้รับโอนสิทธิครอบครองจากจำเลยที่ ๖ ในที่ดินพิพาทก็ย่อมไม่มีสิทธิดีกว่าจำเลยที่ ๖ ซึ่งเป็นผู้โอน

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๖๗๒/๒๕๔๔**

ที่ดินเฉพาะส่วนที่พิพาทเป็นของจำเลย การที่โจทก์นำเจ้าพนักงานที่ดินรังวัดออกโฉนดรวมเอาที่ดินส่วนที่พิพาทเข้าไปด้วยย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลฎีกามีอำนาจเพิกถอนโฉนดที่ดินเฉพาะที่ทับที่ดินส่วนที่พิพาทได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ จำเลยมีสิทธิที่จะไปดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๕๙๙/๒๕๔๖**

การที่จำเลยไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินแต่เป็นการครอบครองแทนโดยอาศัยสิทธิของโจทก์และนำที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของโจทก์ไปขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑

**คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๖๔/๒๕๔๘**

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง ให้อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมาย**ใช้อำนาจบริหาร**ในการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินซึ่งออกโดยคลาดเคลื่อน ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เมื่อคดีมาสู่ศาลและศาลเห็นว่า โฉนดที่ดินออกโดยคลาดเคลื่อน มาตรา ๖๑ วรรคแปดได้กำหนดวิธีการให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาถึงที่สุดไว้แล้ว ศาลไม่จำต้องพิพากษาบังคับให้คู่ความไปดำเนินการขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินอีก

**ตัวอย่างกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ดำเนินการไม่ครบถ้วนถูกต้อง เช่น**

(๑) ไม่แจ้งผู้มีส่วนได้เสีย โดยอาจเห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียได้เคยให้ความยินยอมแล้ว ก่อนการตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ หรือมีข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่ทำให้เห็นว่าไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีดังกล่าวนี้คณะกรรมการสอบสวนฯ จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนในการพิจารณาจะมีความเห็นประการใด โดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดมาสนับสนุนความเห็นก็เป็นเรื่องที่คณะกรรมการสอบสวนฯ สามารถนำมาพิจารณาได้

(๒) แจ้งผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ที่เดียวกัน โดยใส่หนังสือแจ้งไปในซองเดียวกันหรือทำเป็นหนังสือฉบับเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานการรับแจ้งว่า ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละรายได้รับแจ้งหรือไม่

(๓) แจ้งผู้มีส่วนได้เสียไม่ถูกต้องครบถ้วน เช่น แจ้งไปยังผู้ไม่มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือในกรณีที่ราชพัสดุ ต้องพิจารณาด้วยว่ากระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ ได้มอบอำนาจให้ส่วนราชการใดเป็นผู้ดำเนินการแทน

(๔) การส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนฯ ไปไม่ครบถ้วน เช่น ไม่ส่งหลักฐานการแจ้งหรือการปิดหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสียตาม ข้อ ๑๑ (๑) ส่งสำเนารายงานการสอบสวนไปให้กรมที่ดิน ซึ่งไม่ถูกต้อง (จะต้องส่งต้นฉบับไปด้วยเสมอ)

(๕) ไม่ได้พิจารณาคำคัดค้านของผู้มีส่วนได้เสีย หรือพิจารณาแต่ไม่ครบถ้วนทุกประเด็น

(๖) จังหวัดไม่เร่งรัดให้มีการจัดส่งคำสั่งตั้งคณะกรรมการตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ประธานคณะกรรมการทราบ ทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนฯ ล่าช้า ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

(๗) จังหวัดไม่ตรวจสอบให้ได้ความชัดเจนว่า โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตั้งอยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลใด ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการภายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ไปแล้ว

**คำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน** จะมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินได้แก่ เลขที่โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ระวางเลขที่ดิน หน้าสำรวจ ตำบล อำเภอ จังหวัด จำนวนเนื้อที่ ออกให้แก่ผู้ใด ตั้งแต่เมื่อใด โดยวิธีใด มีหลักฐานเดิมสำหรับที่ดินหรือไม่ อย่างไร ปัจจุบันมีชื่อผู้ใดเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือ สิทธิครอบครอง มีภาระผูกพันหรือไม่ประการใด

(๒) ข้อเท็จจริงหรือเหตุที่ได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๓) กรณีแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องระบุเนื้อที่เดิมและเนื้อที่ที่แก้ไขใหม่ พร้อมรูปแผนที่แก้ไขแนบท้ายคำสั่ง

(๔) แจ้งให้จังหวัดหมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไขในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

(๕) แจ้งสิทธิและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งพร้อมทั้งสิทธิและกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เมื่อมีการอุทธรณ์จะมีการพิจารณาอุทธรณ์ตามขั้นตอนและเสนอเรื่องให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในพิจารณา และกรมที่ดินจะมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ และหากมีการเห็นชอบให้ยกอุทธรณ์จะแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองที่คดีอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย

**การดำเนินการภายหลังจากมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน**

เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขแล้ว กรมที่ดินจะแจ้งให้จังหวัดดำเนินการหมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด หากมีกรณีที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะแจ้งให้จังหวัดดำเนินการสอบสวนด้วยในคราวเดียวกัน การหมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไขกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(๑) การหมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องมีวิธีปฏิบัติดังนี้

(๑.๑) กรณีเพิกถอน ให้ขีดเส้นคู่ขนานจากล่างซ้ายไปขวาบนแล้วหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “โฉนดที่ดิน/หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก.) นี้ ได้เพิกถอนตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่.....ลงวันที่.....” ทุกหน้าทุกแผ่นของโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงชื่อ พร้อมวันเดือนปี กำกับไว้

(๒) กรณีแก้ไข ให้ขีดฆ่าตอนที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายออกแล้วตกเติมแก้ไขให้ถูกต้องตามคำสั่งและให้หมายเหตุไว้ด้วยอักษรสีแดงว่า “ได้แก้ไขตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่..... ลงวันที่.....” และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงชื่อ พร้อมวัน เดือนปี กำกับไว้ และกรณีการแก้ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้หมายเหตุในรูปแผนที่ด้านหน้าด้วยอักษรสีแดงว่า “ที่ดินแปลงนี้ใช้รูปแผนที่ใบต่อ” โดยไม่ต้องขีดฆ่ารูปแผนที่เดิม และกลัดติดรูปแผนที่ใบต่อซึ่งจำลองจากรูปแผนที่ท้ายคำสั่งแก้ไขไว้ที่ด้านหลังของโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยหมายเหตุในรูปแผนที่ใบต่อด้วยอักษรสีแดงเช่นกันว่า “ได้แก้ไขตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่..... ลงวันที่.....”

(๓) เมื่อดำเนินการตามข้อ (๑) และ (๒) แล้ว ให้ส่งโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เรียกมาคืนแก่ผู้ยึดถือ หากเป็นการออกใบแทนเพื่อดำเนินการแก้ไข ก็ให้มีหนังสือแจ้งผู้ยึดถือให้ทราบว่าได้มีการออกใบแทนเพื่อดำเนินการตามคำสั่งแก้ไขแล้ว โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับผู้ถือเป็นอันยกเลิก ให้มารับใบแทนโดยนำโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปมอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ และในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หมายเหตุการเพิกถอนตามข้อ ๑.๑ ให้เก็บโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เดิมรวมเข้าเรื่องไว้ในสารบบที่ดินแปลงนั้นต่อไป

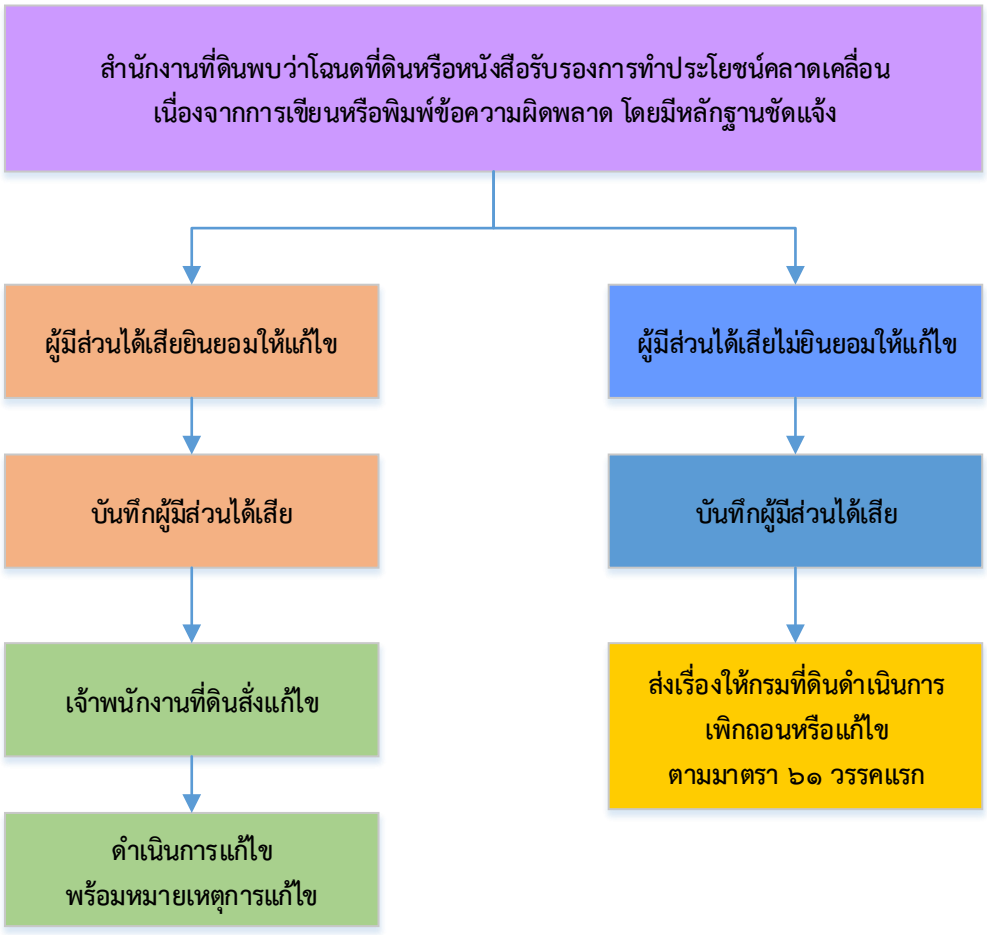
(๔) เมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นเสร็จแล้ว ให้รายงานกรมที่ดินทราบพร้อมส่งสำเนาโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้หมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไขแล้วไปให้กรมที่ดินด้วย

(๕) กรณีการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินแล้ว (กรณีที่มีการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินแปลงข้างเคียง) ให้มีคำสั่งให้สอบเขตที่ดิน (ใช้ ท.ด.๘๐ โดยอนุโลม) เพื่อกลัดติดโฉนดที่ดินแปลงข้างเคียงที่ยังไม่ได้แก้ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินให้ถูกต้องตรงกัน

**๑๖.๒ กรณีเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการแก้ไขเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดแจ้งและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร ตามมาตรา ๖๑ วรรคเจ็ด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**

ต้องเป็นการคลาดเคลื่อนหรือผิดพลาดเล็กน้อยเนื่องจากการเขียนหรือการพิมพ์ มิใช่ผิดพลาดในสาระสำคัญที่เป็นเหตุในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ชอบ โดยกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/๒/ว ๙๘๖๔ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๔ เรื่อง การแก้ไขรูปแผนที่ที่ลงผิดพลาดคลาดเคลื่อนและผิดตำแหน่งในระวางรูปถ่ายทางอากาศ การแก้ไขกรณีนี้ต้องให้เจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรเจ้าพนักงานที่ดินจึงจะแก้ไขได้ หากเจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียไม่ยินยอมต้องดำเนินการแก้ไขโดยอาศัยอธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย

**ขั้นตอนการดำเนินการกรณีเจ้าพนักงานที่ดิน**
**ดำเนินการแก้ไข ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**



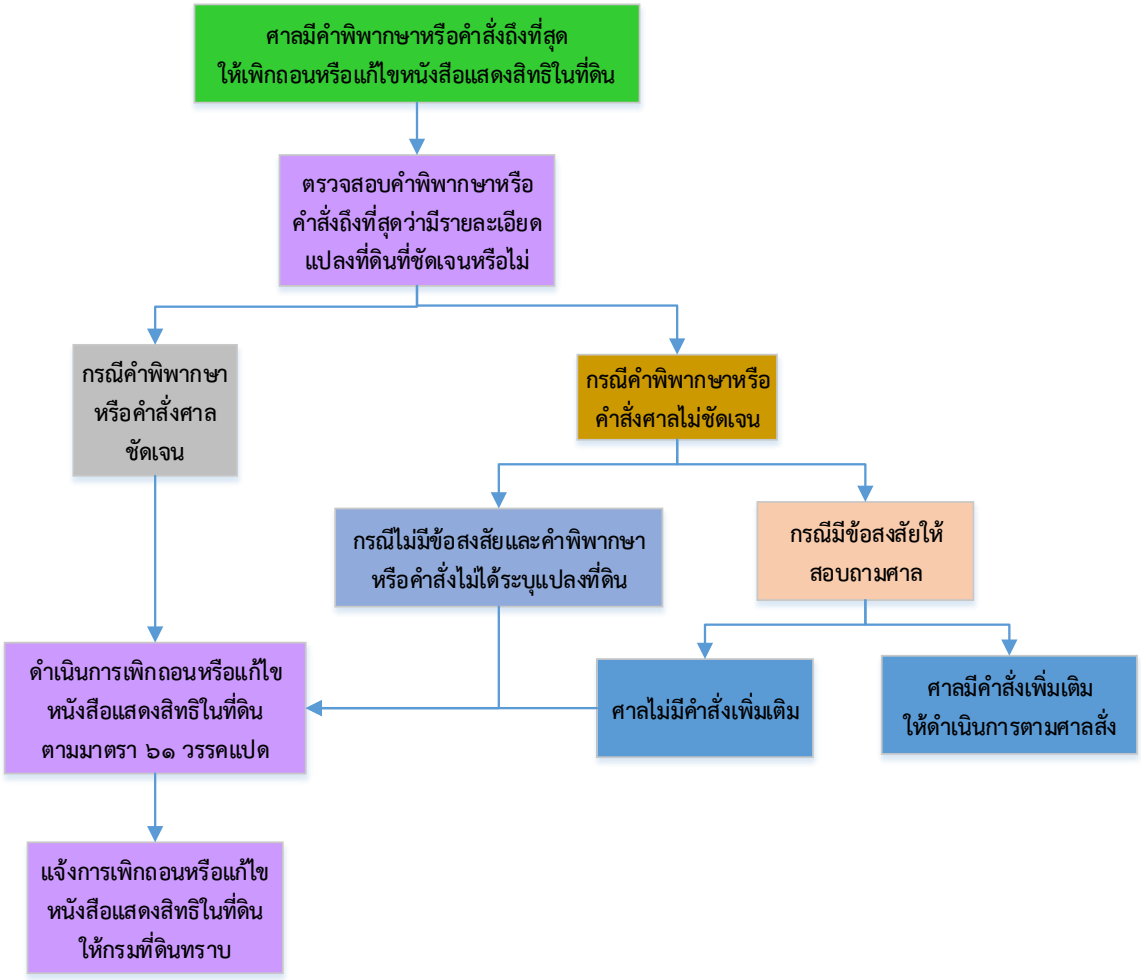

**๑๖.๓ กรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**

สำหรับวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขตามคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดกรมที่ดินวางแนวทางปฏิบัติไว้ตามระเบียบกรมที่ดิน ที่ ๓/๒๕๑๖ เรื่อง วิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดิน ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดิน ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๒)

การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีนี้ คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลต้องชัดเจนว่าให้ดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแปลงใด หากเป็นกรณีที่คำพิพากษาหรือ

คำสั่งศาลไม่ชัดเจน หรือไม่ได้ระบุในคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล กรณีดังกล่าวหากปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องไปดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยอาศัยรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย

**ขั้นตอนการดำเนินการกรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด**
**ให้เพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**



# บทที่ ๑๗
# การออกใบแทน

**มาตรา ๖๓ โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตราย ชำรุด สูญหายด้วยประการใดให้*เจ้าของ*มาขอรับใบแทนโฉนดที่ดินนั้นได้**

**เมื่อได้ออกใบแทนไปแล้ว โฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น**

**สำหรับการขอใบแทนใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือใบไต่สวนให้นำความดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม**

## ๑๗.๑ องค์ประกอบของการออกใบแทน

จากบทบัญญัติในมาตรา ๖๓ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การขอออกใบแทนได้ ๒ ประการ

ประการแรก ผู้ขอ จะต้องอยู่ในฐานะที่มีความหมายว่าเป็น “เจ้าของ”

ประการที่สอง หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้นั้น จะต้องเป็นอันตราย ชำรุด หรือ สูญหาย

อันตราย ได้แก่ โฉนดที่ดินถูกไฟไหม้ หรือถูกปลวกกัดกิน หากไม่ทำใบแทน อาจทำให้เป็นอันตรายต่อทรัพย์สิน ส่วนสูญหาย ก็มีความหมายชัดเจนในตัว

คำว่า **“เจ้าของ”** นอกจากจะมีความหมายตามนัยทั่วไปที่พึงเข้าใจกันแล้ว ยังมีความหมายรวมไปถึงการเป็นเจ้าของโดย**ศาลมีคำพิพากษาถึงการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ** เช่น ศาลมีคำพิพากษาว่า ที่ดินแปลงนั้น นาย ก. ได้ไปซึ่งสิทธิการครอบครองแล้ว แม้ว่า นาย ก. ไม่สามารถนำ น.ส. ๓ ก. มาดำเนินการได้ นาย ก. ก็สามารถขอออกใบแทน แต่ถ้ามิได้อยู่ในความหมายของคำว่าเจ้าของ เช่น นาย ก. เดินผ่านที่ดินของนาย ข. มาเป็นเวลาเกินกว่า ๑๐ ปี จนได้ภารจำยอมโดยอายุความในที่ดินของนาย ข. และศาลมีคำพิพากษาแล้ว หาก นาย ก. ไม่สามารถนำโฉนดที่ดินแปลงของ นาย ข. มาดำเนินการจดทะเบียนภารจำยอมได้ นาย ก. ก็ไม่สามารถขอออกใบแทนแปลงของ นาย ข. ได้ เพราะกรณีนี้มิใช่เป็นกรณีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ ส่วนแนวทางการแก้ไขความเดือดร้อนของนาย ก. ในกรณีนี้กองนิติการเคยพิจารณาไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ รายนายมนัส ปุสสะนาค ว่า เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาให้กับเจ้าของที่ดินแปลงสามยทรัพย์ที่ไม่สามารถนำโฉนดที่ดินแปลงภารจำยอมตามคำพิพากษาของศาลได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ควรดำเนินการจดทะเบียนภารจำยอม “โดยบันทึกสาระสำคัญลงในโฉนดที่ดินแปลงสามยทรัพย์” แต่ในการพิจารณาของสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน (สมท.) โฉนดที่ดินเลขที่ ๗๙๗๓ อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้ดำเนินการจดทะเบียนภารจำยอม โดยบันทึกสาระสำคัญลงในโฉนดที่ดินแปลงสามยทรัพย์ และดำเนินการหมายเหตุในสารบัญจดทะเบียนของโฉนดที่ดินแปลงภารยทรัพย์ฉบับสำนักงานที่ดินให้ทราบว่าที่ดินแปลงนี้ตกอยู่ในบังคับภารจำยอม นอกจากศาลจะมีคำพิพากษาให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของดังกล่าวข้างต้นแล้ว หากมีบทบัญญัติของกฎหมายให้บุคคลใดอยู่ในฐานะเจ้าของแล้ว ก็สามารถขอออกใบแทนได้ เช่นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตามมาตรา ๓๒ แห่ง พรบ.มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำผิด พ.ศ. ๒๕๓๔ สำนักงาน ปปส. จึงอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของ หากสำนักงาน ป.ป.ส. ไม่สามารถนำหนังสือแสดง

สิทธิในที่ดินมาจากผู้ยึดถือได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถออกใบแทนให้ได้ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๒๙๗๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ตอบข้อหารือจังหวัดระยอง)

ใบแทนนอกจากจะต้องมีองค์ประกอบใน ๒ ประการที่กล่าวมาแล้ว ใบแทนจะเป็นใบแทนที่สมบูรณ์ตามกฎหมายมีสถานะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ จะต้องมีการแจกให้กับผู้ขอ (เจ้าของที่ดิน) รับไปด้วย หากตราบใดยังไม่แจกก็ยังถือว่าเป็นเพียงเอกสารที่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่และไม่อาจจดทะเบียนลงในเอกสารซึ่งเป็นเพียงแบบพิมพ์ได้ (กองนิติการ พ.ศ. ๒๕๓๘ รายนายจันทร์ วงษ์บ้านใหม่ ขอออกใบแทนเพื่อจดทะเบียนภารจำยอม และตอบข้อหารือจังหวัดปทุมธานี ตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๖/๙๕๒๔ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๒๐) ดังนั้น วัน เดือน ปี ที่จะต้องระบุไว้ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับสำนักงานที่จะต้องระบุว่า “ ได้ออกใบแทนโฉนดที่ดิน/น.ส.๓/ น.ส.๓ ก. ไปแล้วเมื่อวันที่..... จึงหมายถึง **วันที่ เดือน ปี ที่ได้แจกใบแทนให้กับผู้ขอรับไป**

หลักเกณฑ์การออกใบแทนที่กล่าวมา เป็นหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๗ (๑) – (๖) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๙ (พ.ศ. ๒๕๖๖)ฯ ข้อ ๑๗ (๑) ก็ได้กำหนดรายละเอียดการออกใบแทนไว้อีก ดังนี้

**๑. กรณีโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินสูญหาย** ให้ผู้ขอยื่นคำขอพร้อมด้วยพยานหลักฐานให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และประกาศมีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดประกาศเช่นเดียวกับกรณีการออกโฉนดที่ดิน

**๒. กรณีโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของเป็นอันตราย ชำรุด** หากโฉนดที่ดินแปลงนั้นยังมี

- ตำแหน่งที่ดิน
- เลขที่โฉนดที่ดิน
- ชื่อและตราประจำตำแหน่ง ของเจ้าพนักงานที่ดิน หรือ เจ้าพนักงานที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามร่วมกัน และสามารถตรวจสอบได้ สามารถออกใบแทนได้โดยไม่ต้องประกาศ แต่ถ้าหากขาดสาระสำคัญ อย่างใดอย่างหนึ่งไปต้องดำเนินการอย่างกรณีสูญหาย ซึ่งกรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีเพียงเจ้าพนักงานที่ดินเพียงผู้เดียวก็ไม่น่าจะเกิดปัญหา แต่ถ้าหากมีผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมด้วยหากลายมือชื่อและตราประจำตำแหน่งคนใดคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคู่ไม่สามารถตรวจสอบได้ ก็ต้องนำหลักเกณฑ์ในข้อ ๑ มาบังคับใช้ กล่าวคือ ต้องสอบสวนและประกาศ (ที่ มท ๐๖๑๒/๑/ว ๒๓๑๒๙ ลงวันที่ ๘ พ.ย. ๒๕๒๐)

สำหรับใบแทรกสูญหาย หรือชำรุด ไม่ถือว่าใบแทรกเป็นสาระสำคัญตามข้อ ๒ ดังนี้ เมื่อใบแทรกชำรุด หรือสูญหาย ให้ดำเนินการออกใบแทนโฉนดที่ดินอย่างกรณีตามข้อ ๒ ได้ จึงไม่ต้องสอบสวนและไม่ต้องประกาศ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๑๔๑๔๐ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๒๑ ตอบข้อหารือจังหวัดสุราษฎร์ธานี)

**๓. กรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดอันถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน** หรือผู้ใดมีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษา แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมา หรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตรายชำรุด สูญหาย ให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนยื่นคำขอออกใบแทนแล้วดำเนินการตาม ๑ หรือ ๒ แล้วแต่กรณี

คำว่า **ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน** หมายความว่า **ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้นั้นได้กรรมสิทธิ์ หรือได้สิทธิครอบครอง** แต่กรณีที่ศาลได้พิจารณาจากพยานหลักฐานแล้วฟังได้ว่า ได้มี “การรับมอบการครอบครองในที่ดินที่มีหลักฐานตามใบจองแล้ว” ก็ไม่สามารถนำคำพิพากษาของศาลไปขอออกใบแทนได้ เพราะใบจองเป็นเพียงหนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว ที่ดินจึงยังเป็นของรัฐอยู่ ไม่สามารถจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองให้ได้ เมื่อไม่สามารถจดทะเบียนได้ ก็ไม่สามารถออกใบแทนได้ ส่วนคำว่ามี**สิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษา หมายความว่า ถ้าไม่มีคำพิพากษาแล้ว ไม่สามารถจดทะเบียนในประเภทนั้นได้** หากไม่สามารถนำโฉนดที่ดินมาดำเนินการเพื่อจดทะเบียนให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ ผู้นั้นก็สามารถขอออกใบแทนได้ เช่น ศาลมีคำพิพากษาให้ นาย ก. เป็นผู้จัดการมรดกของ นาย ข. หาก นาย ก. ไม่สามารถนำโฉนดที่ดินมาดำเนินการได้เพราะบุคคลอื่นยึดถือ นาย ก. ก็สามารถขอออกใบแทนได้ แต่ก่อนออกใบแทนในกรณีดังกล่าวนี้ กรมที่ดินเคยตอบขอหารือจังหวัดสระบุรี ว่า ให้มีหนังสือแจ้งผู้ยึดถือส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอีกครั้งหนึ่งโดยแจ้งให้ทราบว่า “หากไม่นำส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบแทนให้กับผู้ขอ เนื่องจากผู้ขอเป็นผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาลมีสิทธิขอจดทะเบียนลงชื่อผู้จัดการมรดกในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงเป็นผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล เมื่อไม่ได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมา ย่อมสามารถขอออกใบแทนเพื่อดำเนินการจดทะเบียนผู้จัดการมรดกต่อไปได้ และเมื่อได้ออกใบแทนไปแล้ว หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก”

ปัจจุบันตามข้อ ๑๗ (๓) คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๐/๒๕๕๖ ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เคยวินิจฉัยในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๔๘/๒๕๒๙ ว่า ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้นำคำพิพากษาของศาล พร้อมทั้งใบสำคัญคดีถึงที่สุดไปแสดงต่อพนักงานที่ดินเพื่อให้ จดทะเบียนโอนกรรมสิทธ์ โดยให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลย เนื่องจากไม่สามารถนำโฉนดที่ดินของจำเลยมาโอนกรรมสิทธิ์ได้ เพราะจำเลยได้หลบหนีไป ให้ถือว่าเป็นกรณีโฉนดที่ดินสูญหาย เมื่อผู้ร้องทุกข์ไปยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินต้องออกใบแทนโฉนดที่ดินดังกล่าวแก่ผู้ขอ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์**ประการหนึ่ง**ในการปรับปรุงแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนโฉนดที่ดิน เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติในเรื่องการออกใบแทนโฉนดที่ดินที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ โดยข้อ ๑๗ (๑) และ (๒) กำหนดให้เจ้าของที่ดินเป็น**ผู้มีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทน**โฉนดที่ดิน กรณีที่โฉนดที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหาย และข้อ ๑๗ **(๓) (๔) (๕) และ (๖) กำหนดให้บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้มีสิทธิ**ยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดิน เพื่อให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการเปลี่ยนแปลงสิทธิเกี่ยวกับที่ดินต่อไป ได้แก่ ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึดและขายทอดตลาดที่ดิน อธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินเดิมหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหาย จะเห็นได้ว่าเพื่อให้บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งมิใช่

เจ้าของที่ดินมีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินได้ด้วย อันเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินในเรื่องการออกใบแทนโฉนดที่ดินได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การที่ข้อ ๑๗ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ กำหนดให้ ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาลมีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดินได้ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายยอมรับให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งเป็นบุคคลที่ศาลรับรองให้ได้รับสิทธิจดทะเบียนเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมา หรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ๆ มีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทน โฉนดที่ดิน เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีหลักฐานเป็นหนังสือในการได้รับสิทธิจดทะเบียนเกี่ยวกับที่ดิน รวมทั้งสามารถใช้หลักฐานดังกล่าวยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับเจ้าของที่ดินและบุคคลภายนอกได้ ตามมาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการแก้ไขปัญหาให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าของโฉนดที่ดินเดิมมักไม่ยอมให้โฉนดที่ดินแก่ผู้ได้สิทธิตามคำพิพากษาของศาล และพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถออกใบแทนให้ได้ เพราะไม่ถือว่าเป็นกรณีที่โฉนดที่ดินชำรด หรือสูญหาย ดังนั้น ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล ตามข้อ ๑๗ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงหมายความรวมถึงผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาลซึ่งไม่ใช่เจ้าของที่ดินด้วย

**เรื่องพิจารณาที่น่าสนใจ**

- หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์หลายคน ผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมเพียงบางคนสามารถยื่นคำขอออกใบแทนได้ แต่เจ้าพนักงานที่ดินจะออกใบแทนให้แก่ผู้ขอได้ต่อเมื่อสอบสวนพยานหลักฐานต่าง ๆ จนเป็นที่เชื่อถือได้ว่าโฉนดที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายไปจริง (มติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายกรมที่ดิน ครั้งที่ ๖/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๙)

- ขอออกใบแทนเพื่อจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมตามคำพิพากษาตามยอมของศาล แม้ว่าโฉนดที่ดินจะไม่สูญหาย แต่ผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมนำไปประกันหนี้กับบุคคลอื่น ก็สามารถออกใบแทนตามกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ข้อ ๑๗(๓)

- ขอออกใบแทนเพื่อจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๖๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพานิชย์ในที่ดินตามหลักฐาน น.ส.๓ หากผู้ขอต้องการจะเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ในคราวเดียวกัน สามารถทำได้โดยประกาศไปพร้อมกันได้ แต่ให้แยกเรื่องต่างหากจากกัน (รายนายเสน จันทรา น.ส. ๓ เลขที่ ๕๓๔ กิ่งอำเภอดงเจริญ จังหวัดพิจิตร)

- การออกใบแทน น.ส.๓ ก. หาก น.ส. ๓ ก. ฉบับสำนักงานฉบับผู้ถือ และสารบบสูญหาย พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในการจัดทำ น.ส.๓ ก. ขึ้นใหม่ได้ ซึ่งต่างกับกรณี น.ส. ๓ ซึ่ง น.ส. ๓ ฉบับผู้ถือ ฉบับสำนักงานที่ดิน และสารบบสูญหายทั้งหมดจะต้องไปรังวัดตรวจสอบโดยอนุโลมตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๓/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๐๗ ข้อ ๒ (ง) โดยค่าใช้จ่าย

ให้เรียกเก็บจากเจ้าหน้าผู้รับผิดชอบในการเก็บรักษาสารบบและเอกสารที่หายและใช้หลักฐานนั้นมาดำเนินการออกใบแทน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๑๖๔๖ ลง ๓ มี.ค. ๒๕๑๐ ตอบข้อหารือจังหวัดระนอง เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๐๖๐๖/ว ๒๑๐๑ ลง ๒๐ มี.ค.๒๕๔๐)

- กรณีฟ้องขับไล่ แต่ศาลพิพากษายกฟ้องว่า เจ้าของที่ดินเดิมมิฟ้องเอาคืนซึ่งการครอบครองภายใน ๑ ปี กรณีเช่นนี้ฟังได้ว่า ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเกี่ยวกับ น.ส. ๓ แปลงนั้นแล้ว ผู้ที่เป็นคู่ความในคดีย่อมสามารถขอออกใบแทนโดยอาศัยคำพิพากษานั้นได้

- เดิมศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดินแล้ว แต่ต่อมาได้มีการตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมกัน และศาลมีคำพิพากษาตามยอมแล้ว กรณีเช่นนี้ สิทธิที่มีตามคำพิพากษา เดิมได้ระงับ และผูกพันกันใหม่ตามสัญญาประนีประนอมยอมความ จึงไม่อาจนำคำพิพากษาเดิมมาขอออกใบแทนได้ (บันทึกสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ราย นางวราภรณ์ เอี่ยมอาจ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๙๒๑๒ กทม.)

- ฟ้องเรื่องบุกรุก ศาลฟังข้อเท็จจริงแล้วว่า จำเลยไม่ได้บุกรุก แต่ไม่ได้วิเคราะห์ว่า “จำเลยมีสิทธิครอบครอง” จึงนำคำพิพากษามาขอออกใบแทนตามข้อ ๑๗(๓) ไม่ได้ (ตอบข้อหารือจังหวัดกาญจนบุรี ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๘๒๗๖ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕)

- กรณีตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๒๖๗๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๒ ว่าจะต้องเป็นกรณีที่ศาลได้พิเคราะห์และวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีและรับฟังได้ว่า ผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง การไปฟ้องศาลแล้ว คู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกันว่า โจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. โดยจำเลยจะไปโอนภายใน ๑ปี หากไม่ไปให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนา การที่ศาลมีคำพิพากษาเช่นนี้มิใช่ศาลได้พิเคราะห์และวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีตามนัยหนังสือดังกล่าว แต่กรณีดังกล่าวถือว่า ผู้ขอมีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล ตามข้อ ๑๒ ประกอบข้อ ๑๗ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ

- การจดทะเบียนโอนสาธารณูปโภค ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ หากกฎหมายประสงค์จะให้ออกใบแทนเช่นเดียวกับมาตรา ๓๗ วรรคสี่ จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อ พรบ. จัดสรรที่ดินฯ ไม่ได้บัญญัติไว้ จึงไม่สามารถออกใบแทนได้

๔. กรณีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึดและขายทอดตลาดของผู้ที่ค้างชำระภาษีอากรและเงินค้างจ่ายใด ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ขอออกใบแทนโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังกล่าวซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ยึดมาขายทอดตลาดแล้ว

หลักการ เป็นการยึดทรัพย์ของผู้ที่ค้างจ่ายภาษีอากร หรือเงินค้างจ่ายใด ๆ โดยการขายทอดตลาด และประการต่อมาต้องได้มีการขายทอดตลาดแล้ว หากไม่ได้โฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ มา ให้ถือเอาหนังสือของเจ้าพนักงานเป็นคำขอ แล้วพิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องประกาศตามข้อ ๓ หรือไม่ กล่าวคือถ้าได้โฉนดที่ดินมาแต่ชำรุดบางส่วน มีข้อความสำคัญครบ ๓ ประการในข้อ ๒ ก็ไม่ต้องประกาศ แต่ถ้าสูญหาย หรือขาดความสำคัญอย่างใดไป ก็ต้องประกาศ แต่ทั้งนี้ไม่ต้องสอบสวนพยานบุคคล

๕. กรณีอธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ให้ดำเนินการทำนองเดียวกันข้อ ๔ แต่ไม่ต้องสอบสวนพยานบุคคล

๖. กรณีอธิบดีใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากไม่ได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ก็ดำเนินการในทำนองเดียวกับข้อ ๔ แต่ไม่ต้องสอบสวนพยานบุคคล

ในกรณีที่ไม่ได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๓ ข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ให้ถือว่าสูญหาย

นอกจากจะมีการออกใบแทนตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ แล้วยังมีการออกใบแทนในกรณีอื่นอีกเช่น การออกใบแทนเพื่อจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๘ ซึ่งกฎหมายกำหนดว่า หากไม่ได้โฉนดที่ดินมาให้ถือว่าสูญหาย (ข้อ ๘ (๔)) แต่กรณีการออกใบแทนเพื่อจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๘๒ นี้ คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินได้ประชุมพิจารณาครั้งที่ ๒/๒๕๓๔ แล้วมีมติว่า การออกใบแทนแล้วแจกให้กับผู้จัดการมรดก**โดยมิได้จดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองในทันที** ถือว่าไม่เข้าองค์ประกอบของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗)ฯ ข้อ ๘ (๔) ใบแทนที่แจกให้ไป จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องเพิกถอนใบแทน นอกจากนี้ยังมีกรณีการออกใบแทนเพื่อจดทะเบียนให้กับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามมาตรา ๓๗ วรรคสามและวรรคสี่ ซึ่งต้องเป็นกรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ชำระราคาที่ดินที่ซื้อนั้นครบถ้วนแล้ว แต่ไม่สามารถนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาเพื่อดำเนินการจดทะเบียนได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถออกใบแทนได้ ทั้งนี้ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการจดแจ้งโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน (ที่ มท ๐๕๐๕/ว ๘๐๙๑ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๖)

**๑๗.๒ วิธีการจัดสร้างใบแทน**

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๘ กำหนดรายละเอียดไว้ว่า

โฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดิน ในสารบัญจดทะเบียนให้มีคำว่า “ได้ออกใบแทนโฉนดที่ดิน /น.ส.๓ /น.ส.๓ ก. ไปแล้ว เมื่อวันที่.....” วันที่นี้หมายถึง วันที่ที่ได้แจกใบแทนให้กับเจ้าของรับไป

โฉนดที่ดินฉบับใบแทน ที่ด้านหน้าต้องมีคำว่า “ใบแทน” ส่วนด้านหลังในสารบัญบรรทัดแรกต้องระบุว่า “ โฉนดที่ดินเดิมออกเมื่อวันที่.....” แล้วเจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่ง แต่ถ้ามีรายการจดทะเบียนให้คัดรายการจดทะเบียนมาจดแจ้งก่อน แล้วตามด้วยข้อความดังกล่าว และเจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อพร้อมประทับตราประจำตำแหน่ง สำหรับระเบียบที่เกี่ยวข้องกรมที่ดินได้กำหนดไว้ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๓/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๐๗ เรื่อง การออกใบแทนใบจองและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่งที่ ๖๗๗/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๐ และคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๔/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๕ เรื่อง ใบแทนโฉนดที่ดิน มีรายละเอียดที่น่าจะเป็นปัญหาว่า หากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับนั้น เป็นรูปแผนที่ใบต่อ จะใช้รูปแผนที่เดิมหรือรูปแผนที่ใบต่อในปัจจุบันเป็นรูปแผนที่ในการออกใบแทน

ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๔/๒๕๑๕ ข้อ ๓ ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า “ให้จำลองรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินเดิม” ซึ่งการพิจารณาให้เหตุผลว่าจะใช้รูปแผนที่ใดนั้น อาจให้คำตอบได้ว่า การออกใบแทนก็เพื่อออกใบแทนฉบับเดิมที่ชำรุด สูญหายในขณะนั้น ฉะนั้น เมื่อรูปแผนที่ใน**ขณะนั้น**เป็นอย่างไร การใช้รูปแผนที่ในใบแทนก็ใช้อย่างนั้น เช่น โฉนดที่ดินเป็นรูปแผนที่ในใบต่อ รูปแผนที่ที่ปรากฏในด้านหน้าของใบแทนก็ควรใช้รูปแผนที่ในใบต่อ ซึ่งการพิจารณาและให้ความเห็นในกรณีนี้เป็นการพิจารณาจากหลักการที่ว่าตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๘ บังคับเฉพาะกรณีรายการจดทะเบียนจดทะเบียนเท่านั้นที่จะต้องคัดมาทุกรายการ มิได้บังคับกับการดำเนินการตามรูปแผนที่ การจัดทำรูปแผนที่ในใบแทนจึงสร้างจากรูปแผนที่ครั้งสุดท้าย แต่บางท่านเห็นว่า ใบแทนก็คือการทำแทนของเดิม เมื่อของเดิมที่ชำรุด สูญหาย เป็นอย่างไร ก็ต้องดำเนินการอย่างนั้น เช่นกรณีนี้เมื่อมีการออกใบแทน รูปแผนที่ด้านหน้าใบแทนต้องเป็นรูปแผนที่เดิมจากนั้นมาจัดทำรูปแผนที่ในใบต่อให้เหมือนกับของเดิมที่สูญหายไป ซึ่งการดำเนินการทั้งสองกรณีนี้ก็สามารถดำเนินการได้ ปัจจุบันกรมที่ดินยังไม่วางแนวทางการดำเนินการให้เป็นที่ยุติในกรณีนี้

**๑๗.๓ การคัดค้านการออกใบแทน**

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ข้อ ๑๗(๑) กำหนดไว้ว่า “ถ้ามีการคัดค้านภายในกำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนสั่งการไปตามที่เห็นสมควร” หมายความว่า ถ้าพยานหลักฐานเชื่อได้ว่า การขอออกใบแทนนั้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การขอออกใบแทน เช่น มิได้สูญหายจริง เจ้าพนักงานที่ดินก็ต้องสั่งยกเลิกคำขอออกใบแทน และหากเชื่อได้ว่าผู้ขอออกใบแทนมีเจตนาแจ้งความเท็จ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ควรแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินการคดีฐานแจ้งความเท็จต่อไป (คำสั่งกรมที่ดิน ๓/๒๕๐๗ ข้อ ๓ (ก))

**๑๗.๔ แบบใบแทนและผู้มีอำนาจลงนาม**

การพิจารณาว่าจะใช้แบบพิมพ์ใบแทนแบบใด ให้พิจารณาว่าผู้มีอำนาจลงนามในใบแทนเป็นผู้ใด แบบพิมพ์ใบแทนก็ใช้แบบตามที่ผู้มีอำนาจลงนามนั้นมีอำนาจลงนาม เช่น ท้องที่นั้นยกเลิกอำนาจนายอำเภอแล้วแบบพิมพ์ใบแทนก็ใช้แบบ น.ส. ๓ ข. หรือ น.ส. ๒ ก. แล้วแต่กรณี (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙.๓/ว ๒๔๓๘๘ ลงวันที่ ๑๐ ส.ค. ๒๕๔๓)

**๑๗.๕ ผลของการออกใบแทน**

ตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง กำหนดหลักการไว้ว่า ใบแทนเมื่อได้ออกไปแล้ว ให้ถือว่าโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก หมายความว่า **ใบแทนฉบับนั้นต้องออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น** กล่าวคือได้ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบและแจกให้กับผู้ขอไปแล้ว หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมก็เป็นอันยกเลิกแต่ถ้าหากเป็นการออกใบแทน**โดย “เจ้าของ” รู้อยู่แล้วขณะออกใบแทนว่าโฉนดที่ดินเดิมไม่ได้สูญหาย** กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบตามความมาตรา ๖๓ ที่จะขอออกใบแทน ใบแทนที่ออกไปแล้วจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องเพิกถอน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/๑๑๕๖๗ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๐ ตอบข้อหารือจังหวัดชลบุรี เรื่อง หารือจดทะเบียนและเพิกถอนใบแทน)

แต่การพิจารณาวินิจฉัยในกรณีนี้ยังมีแนวที่ท่านรองนิกร เวชภูติ เคยให้ความเห็นประกอบเรื่องราวการขอให้เพิกถอนใบแทนโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๐๗ แขวงสีกัน เขตบางเขน ความตอนหนึ่งว่า “**กรณีเจ้าของที่ดินที่แท้จริง**มาขอออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) กระผมเห็นว่าไม่ว่า น.ส. ๓ ก. จะสูญหายจริงหรือไม่ หรือนำไปวางประกันหนี้เงินกู้ไว้ การออกใบแทนจะต้องถือว่าชอบแล้ว และ น.ส. ๓ ก. เดิมเป็นอันยกเลิกตามนัยมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนข้อวินิจฉัยของกรมที่ดินตามข้อ ๒.๗ นั้น เป็นกรณีที่ผู้ขอมิใช่เจ้าของที่แท้จริง” ซึ่งการให้ความเห็นในกรณีนี้ท่านอธิบดี (นายวิเชียร รัตนวีรพงษ์) เห็นชอบกับความเห็นของท่านรองนิกรฯ และให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “การจะนำข้อวินิจฉัยของกรมที่ดินมาปรับใช้กับอีกกรณีหนึ่งนั้น ขอให้พิจารณาเสียก่อนว่าข้อเท็จจริงเหมือนกันหรือไม่ กรณีตามข้อ ๒.๗ นั้น ผู้ขอมาขอออกใบแทนมิใช่เจ้าของที่ดินจึงต้องเพิกถอน แต่กรณีนี้ผู้ขอออกใบแทนเป็นเจ้าของที่ดินมาขอออก ซึ่งเมื่อออกแล้วก็ต้องชอบ น.ส. ๓ หรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก ส่วนใครจะละเมิดใคร จะทำผิดอาญา หรือแพ่งก็ต้องว่ากันเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก” อธิบดีเห็นชอบตามบันทึกกองหนังสือสำคัญ(เดิม) ที่ มท ๐๗๑๙/๓๒๒๓ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๑) ซึ่งแนวทางการให้ความเห็นในกรณีนี้ต่อมามีการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามบันทึกสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญที่ มท ๐๕๑๖.๒/๑๔๕๓ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ กรณี สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร ส่งเรื่องให้เพิกถอนใบแทนโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๐๗ โดยเจ้าของที่ดินมาขอออกใบแทน แต่เจ้าของที่ดินนำโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินไปให้บุคคลอื่นยึดไว้เป็นประกัน และล่าสุดกรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๑๓๓๐๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ ยึดหลักการเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งเห็นว่าเป็นแนวทางที่ควรยึดถือไว้เป็นบรรทัดฐานเพื่อมิให้การปฏิบัติเกิดความสับสน

**๑๗.๖ การออกใบแทนใบไต่สวน**

จะต้องเป็นกรณีที่ใบไต่สวนฉบับนั้นได้แจกให้ผู้นำเดินสำรวจไปแล้ว และแยกการพิจารณาการออกใบแทนใบไต่สวน ได้ดังนี้

**ใบไต่สวนฉบับเจ้าของสูญหาย** กรมที่ดินได้มีหนังสือ มท ๐๖๐๖/๑๘๙๑๘ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๒ กำหนดแนวปฏิบัติไว้ว่า ให้ดำเนินการคัดสำเนาจากใบไต่สวนฉบับหลวงที่ยังเหลืออยู่แทนฉบับเจ้าของที่หายไป

**ฉบับสำนักงานสูญหาย** ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติไว้ว่าจะต้องทำอย่างไร แต่กรมที่ดินได้กล่าวไว้วางแนวทางตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๓๑๗๔๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๒๓ ตอบข้อหารือจังหวัดนนทบุรี เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๓๔๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๓ ว่า “ให้จังหวัดคัดสำเนาใบไต่สวนฉบับเจ้าของที่ดิน” แต่ถ้าใบไต่สวนฉบับเจ้าของก็ชำรุดจนไม่สามารถตรวจสอบได้ “ให้ดำเนินการจัดสร้างใบไต่สวนขึ้นใหม่ทั้ง ๒ ฉบับ โดยอาศัยหลักฐานเดิมและดำเนินการ**สอบเขตใบไต่สวน** (อนุโลมปฏิบัติอย่างวิธีการรังวัดออกโฉนดที่ดินตกค้าง) โดยหมายเหตุไว้ในใบไต่สวนให้ทราบว่า สร้างแทนใบไต่สวนเดิมที่หายและเมื่อประกาศแจกโฉนดที่ดิน ให้หมายเหตุยกเลิกใบไต่สวนเดิมไว้ในประกาศด้วย โดยอนุโลมปฏิบัติตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๕๒๕๖ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๐๙ เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๕๓๗๘ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๐๙

ใบไต่สวนทั้งฉบับสำนักงานและฉบับเจ้าของที่ดินสูญหาย และยังไม่ได้แจกโฉนดที่ดินเกิน ๑๐ ปี ปกติก็จะต้องรังวัดตรวจสอบใหม่อยู่แล้วเมื่อใบไต่สวนหายทั้งสองฉบับ ก็ควรรังวัดใหม่ในประเภท **“สอบเขตใบไต่สวน”** แต่ให้สร้างใบไต่สวนขึ้นใหม่ (อนุโลมปฏิบัติอย่างวิธีการรังวัดออกโฉนดที่ดินตกค้าง) และให้หมายเหตุในใบไต่สวนให้ทราบว่า “สร้างใบแทนใบไต่สวนเดิมที่หาย เมื่อประกาศแจกโฉนดที่ดินให้หมายเหตุยกเลิกใบไต่สวนเดิมในประกาศด้วย (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๕๒๕๖ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๐๙ ตอบข้อหารือจังหวัดสมุทรสงคราม เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๕๓๗๘ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๐๙)

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๔๙**

กรณีที่ผู้มีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาลมายื่นคำขอออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ฉบับพิพาทต่อเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอจดทะเบียนแบ่งได้มาโดยการครอบครองตามคำพิพากษาศาล เพราะไม่ได้ น.ส. ๓ ฉบับพิพาทมา ถือว่าเป็นการขอออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับ น.ส. ๓ ฉบับพิพาท ตามมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๑๒ และข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และวรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดิน(ผู้ถูกฟ้องคดี) รับคำขอออกใบแทน น.ส. ๓ ฉบับพิพาทแล้วดำเนินการออกประกาศการขอออกใบแทนมีกำหนดสามสิบวันแล้วนำประกาศไปปิด ในสถานที่ตามที่กำหนดในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวครบถ้วนตามหลักฐานรายงานการปิดประกาศดังกล่าว ซึ่งตามกฎหมายไม่มีข้อกำหนดให้ต้องแจ้งให้**ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีชื่อเป็นเจ้าของที่ดินตาม น.ส. ๓ ที่พิพาททราบ** เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการประกาศ ไม่มีผู้คัดค้านการขอออกใบแทนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีอำนาจลงลายมือชื่อออกใบแทน น.ส. ๓ ฉบับเจ้าของที่ดินให้แก่ผู้ขอได้ ตามข้อ ๑๘ ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งออกใบแทน น.ส. ๓ ฉบับพิพาทได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการออกใบแทนและผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการออกใบแทนตามบทกฎหมายดังกล่าวแล้ว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๕/๒๕๔๙**

ในการดำเนินการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่จะต้องดำเนินการสอบสวนและตรวจสอบโดยละเอียดถึงความมีอยู่ของต้นฉบับเอกสารดังกล่าว โดยควรเรียกเจ้าของที่ดินมาสอบปากคำเพื่อยืนยันว่าต้นฉบับเอกสารฉบับสำนักงานที่ดินยังคงใช้เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่ สำหรับกรณีพิพาทในคดีนี้ แม้การออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดโดยครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่การออกใบแทนดังกล่าวเจ้าหน้าที่มิได้สอบสวนตรวจสอบโดยละเอียดถึงความมีอยู่ของต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. ฉบับเดิมตลอดจนไม่ได้เรียกผู้มีชื่อเป็นเจ้าของ น.ส. ๓ ก. มาสอบปากคำ เพื่อยืนยันว่าต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. ฉบับเดิมยังคงมีสภาพเป็นเอกสารสิทธิของที่ดินอยู่ โดยได้ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. พร้อมทั้งได้จดทะเบียนโอนที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวให้แก่ผู้ซื้อที่ดินได้จากการขายทอดตลาดไป ต่อมาภายหลังจึงปรากฏข้อเท็จจริงว่า

เจ้าของที่ดินเดิมได้นำ น.ส. ๓ ก. ไปออกเป็นโฉนดที่ดินและขายให้แก่ผู้อื่นไปก่อนหน้านั้นแล้ว เป็นเหตุให้ผู้ซื้อที่ดินได้จากการขายทอดตลาดไม่ได้สิทธิในที่ดิน ฉะนั้น การออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทจึงถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน และทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินได้จากการขายทอดตลาดได้รับความเสียหาย กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

# คณะผู้จัดทำ

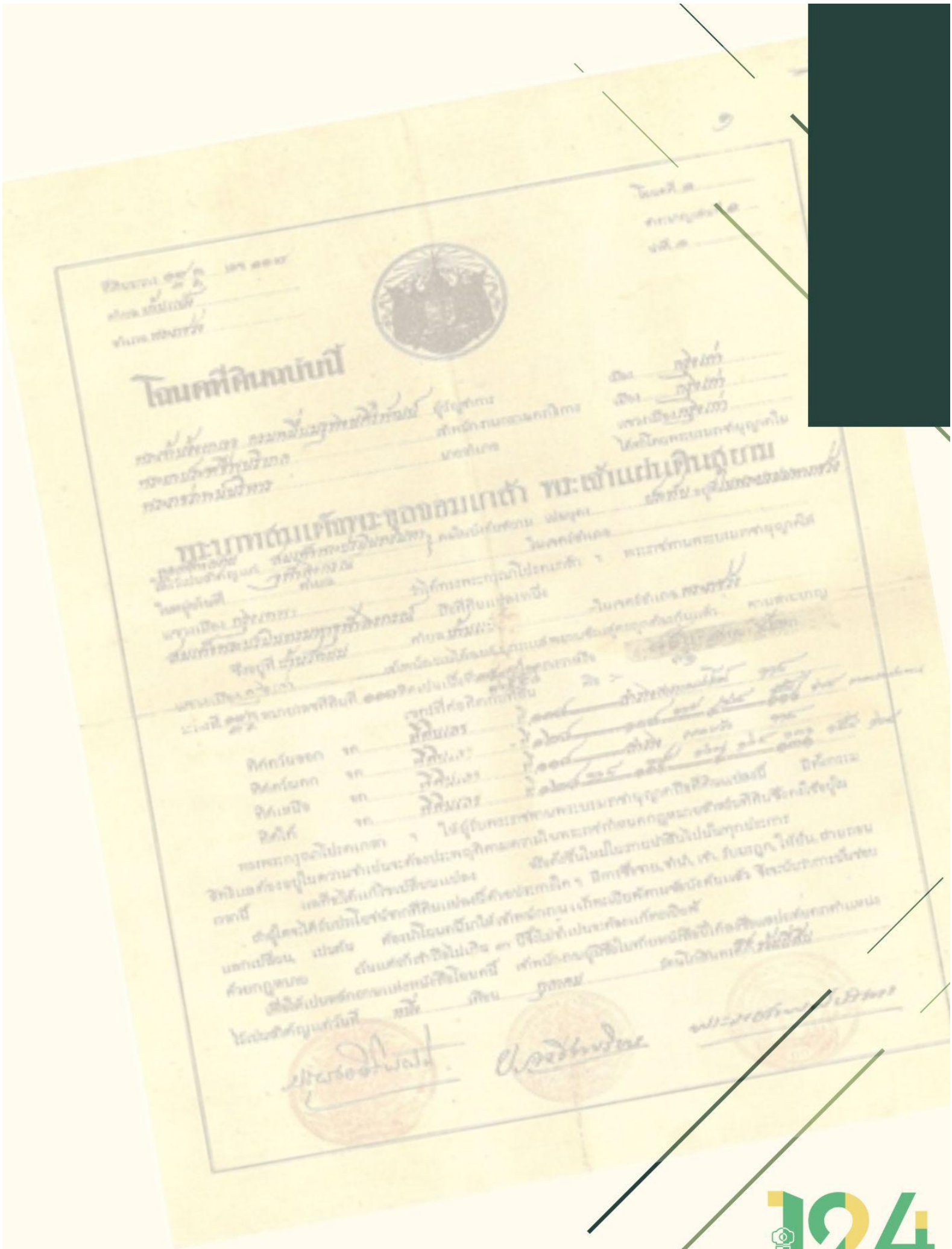
**ชื่อหนังสือ : เรื่อง คู่มือการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน**

**ที่ปรึกษา :**

| | | |
|---|---|---|
| นายสมบัติ | ลาอ่อน | ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ |

**ผู้จัดทำ : กลุ่มพัฒนามาตรฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน**
**สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ**

| | | |
|---|---|---|
| นายบวรวิทย์ | เจริญสิน | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออกหนังสือสำคัญ |
| นายมานะ | ญาติพิมล | นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ |
| นายประมวล | ม่วงเงิน | นักวิชาการที่ดินชำนาญการ |
| นางสาวณัฐพร | สกุลอุทัยศักดิ์ | นักวิชาการที่ดินชำนาญการ |
| นายพงศ์นาคินทร์ | เกิดทรัพย์ | นักวิชาการที่ดินชำนาญการ |
| นางสาวณัฏฐ์สิรา | สีฟ้า | นักวิชาการที่ดินชำนาญการ |




124 ปี
กรมที่ดิน
124th Department of Lands
17 กุมภาพันธ์ 2568