“ตอบข้อหารือแนวทางปฏิบัติ กรณีโฉนดที่ดินบางส่วนรุกล้ำเขตพื้นที่อนุรักษ์”

มานะ ญาติพิมล
ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดลำปางได้มีหนังสือหารือแนวทางปฏิบัติ กรณี โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๐๔ ตำบลแม่พริก อำเภอแม่พริก จังหวัดลำปาง ออกโดยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาได้จดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมและออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๓๒๐ – ๒๐๓๒๗ ตำบลแม่พริก อำเภอแม่พริก จังหวัดลำปาง สำนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง สาขาแม่พริก พิจารณาแล้วเห็นว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๑๐๔ ตำบลแม่พริก อำเภอแม่พริก จังหวัดลำปาง ผู้ขอได้มาภายหลังจากการที่ทางราชการกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินเดิม จึงมีคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง สาขาแม่พริก ที่ ๒๑/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๘ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริง และวิธีดำเนินการก่อนการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและการหมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไข ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งดังกล่าว มีความเห็นว่าควรนำแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๐๕๓๕๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๘ กรณีการเพิกถอน น.ส. ๓ บางส่วนที่รุกล้ำเขตป่าสงวนมาใช้บังคับ จังหวัดลำปางพิจารณาแล้วมีความเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่เนื่องจากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๕๒ ว่า การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดร้ายแรงและฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้งทำให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว ไม่มีผลใช้บังคับ จึงขอหารือว่า คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงสามารถถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๐๕๓๕๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๘ ได้หรือไม่ อย่างไร

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) และ มาตรา ๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๕๔ (๔)

๓. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๐๕๓๕๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๘ แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/๐๔๘๖๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๑๘ สรุปได้ว่า กรณีการเพิกถอน น.ส. ๓ ที่ออกไปโดยมิชอบ เนื่องจากออกทับที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามหลักการเดิมเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส. ๓ ไปโดยไม่ชอบ แม้เพียงบางส่วน ก็ถือว่าเสียทั้งหมด ต้องเพิกถอนทั้งแปลง ต่อมาได้พิจารณาเห็นว่า กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ใดไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๑) และ (๒) แห่งมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อมิให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อน ควรจะดำเนินการแก้ไขโดยวิธีกันเขตที่ดินเฉพาะส่วนที่ทับที่ป่าสงวนแล้วแก้ไขหลักฐานเดิมสำหรับที่ดินแปลงนั้นให้ตรงกับสภาพข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบได้ครั้งหลังสุด

๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๙๒๕๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๓ เรื่อง การแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์

“๒. วิธีการแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเจ้าของที่ดินผู้มีส่วนได้เสียยินยอมให้รังวัดกันเขตที่ดินส่วนที่ไม่ถูกต้องออก เพื่อแก้ไขเนื้อที่และรูปแผนที่ในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ขอให้ดำเนินการทำนองเดียวกับโฉนดที่ดิน ดังนี้

๒.๑ บันทึกถ้อยคำยินยอมของเจ้าของทีดินผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นหลักฐาน แล้วจึงให้นำเจ้าหน้าที่ออกไปทำการรังวัดกันเขตที่ดินส่วนที่ไม่ถูกต้องออก โดยทำการรังวัดรอบแปลงก่อน”

๕. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๖๙๖๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๔ เรื่อง การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์

“๔. หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ออกทับที่ป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน เพื่อมิให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อน ควรดำเนินการแก้ไขได้ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๐๕๓๕๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๘ หากผู้มีส่วนได้เสียในเอกสารสิทธิดังกล่าวไม่ยินยอมก็จะดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามอำนาจต่อไป”

๖. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๘/ว ๒๒๖๓๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๔ เรื่อง การเพิกถอนหรือแก้ไขการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

ข้อ ๓.๒ กรณีแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือรายการจดทะเบียนหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดแจ้งรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขีดฆ่าตอนที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายออกแล้วตกเติมแก้ไขให้ถูกต้องตามคำสั่งและให้หมายเหตุไว้ด้วยตัวอักษรสีแดงว่า “ได้แก้ไขตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่....ลงวันที่....เดือน....พ.ศ. ....” แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อพร้อมด้วยวัน เดือน ปี กำกับไว้

ทั้งนี้ เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ผู้ออกคำสั่งเพิกถอนแก้ไขได้สั่งการให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งเพิกถอนแก้ไขไว้ก่อนตามนัยมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๗. บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๕๒ สรุปได้ว่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลใช้บังคับหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๗/๒๕๔๖ ว่า การออก

คำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรงในทางกฎหมาย ถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น มาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) ฯ กำหนดห้ามเดินสำรวจในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้างแผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ทำให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว ไม่มีผลใช้บังคับ

๘. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๘๙/๒๕๔๕ เรื่อง กรมบัญชีกลางหารือว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะสามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ สรุปได้ว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๕๓๙ ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ ๒ ประการ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

(๒) ถ้ามีกฎหมายใดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

ในเรื่องนี้ได้มีการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้

๙. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๕.๑/ว ๒๓๘๔๘ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เรื่อง ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริง และวิธีดำเนินการก่อนการตั้งคณะกรรมการสอบสวน และหมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไข ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๖

ผลการพิจารณา :

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ ถือเป็นเรื่องที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองในการเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าว ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙[๑] กรณีที่จังหวัดหารือจึงต้องถือปฏิบัติตามมาตรา

[๑] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๘๙/๒๕๔๕

๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน ย่อมสามารถนำแนวทางปฏิบัติตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๐๕๓๕๓ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๑๘ มาเป็นแนวทางในการพิจารณาได้ ซึ่งกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้แล้ว ตามหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๙๒๕๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๓, ที่ มท ๐๗๑๙/ว. ๑๖๙๖๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๔ และ ที่ มท ๐๗๒๘/ว ๒๒๖๓๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๔ พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะใช้ดุลยพินิจดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้แล้ว

อ้างอิง :

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๗๓๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๙ ตอบข้อหารือจังหวัดลำปาง