

แนววินิจฉัยเกี่ยวกับ
การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของคู่สมรส

เรื่องที่ ๒๘ การจดทะเบียนเกี่ยวกับสินสมรสโดยไม่ได้รับความยินยอมจากคู่สมรส และแจ้งความเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

● ประเด็นปัญหา

นางสาว น. ได้ร้องเรียนว่าระหว่างที่สมรสกับนาย ข. ปรากฏว่า นาย ข. ได้ขายห้องชุดและที่ดินไปในระหว่างสมรส โดยไม่ได้รับความยินยอมจากนางสาว น. ซึ่งเป็นคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย และได้แจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานที่ดินในขณะจดทะเบียนฯ ว่าเป็นโสด ทำให้นางสาว น. ได้รับความเสียหายจึงขอให้ดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว

● กฎหมาย ระเบียบ

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๘๐
๒. ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ และมาตรา ๑๓๗
๓. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๗)

มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๒๓

● ความเห็นกรมที่ดิน

การทำนิติกรรมเกี่ยวกับสินสมรสที่ปราศจากความยินยอมของคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งไม่ตกเป็นโมฆะอันจะเป็นเหตุให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องจดทะเบียนตามมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องจดทะเบียนให้ไป เพียงแต่ผู้ร้องอาจฟ้องศาลเพื่อเพิกถอนนิติกรรม ตามนัยมาตรา ๑๔๘๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ และตราบไต่ที่ศาลยังไม่มีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขายห้องชุดและที่ดินดังกล่าว ก็ยังคงมีผลผูกพันคู่กรณีตามกฎหมาย

การที่นาย ข. แจ้งข้อความอันเป็นเท็จว่าตนเองมีสถานภาพโสด ต่อเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และเจ้าพนักงานที่ดินหลงเชื่อจดทะเบียนขายห้องชุดไป วันที่จดทะเบียนขายห้องชุดจึงเป็นวันที่ นาย ข. กระทำความผิดฐานแจ้งความเท็จ ตามมาตรา ๑๓๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกฎหมายบัญญัติบทลงโทษสำหรับความผิดนี้ มีระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ซึ่งกรณีโทษจำคุกกว่าหนึ่งเดือนแต่ไม่ถึงหนึ่งปี การฟ้องคดีอาญาจะต้องกระทำภายในอายุความ ๕ ปี นับแต่วันกระทำความผิด เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีกับนาย ข. ภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่ นาย ข. กระทำความผิดคดีจึงเป็นอันขาดอายุความ ตามมาตรา ๙๕ (๔) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนของการขายที่ดินซึ่งคดียังไม่ขาดอายุความ และไม่ปรากฏว่านางสาว น. ได้ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีอาญานาย ข. ในความผิดฐานแจ้งความเท็จ และเรื่องนี้กรมที่ดินเป็นผู้เสียหายที่จะร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้ตามนัยมาตรา ๒ (๗) มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๒๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย จึงมอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการร้องทุกข์คดีอาญากับนาย ข. ต่อพนักงานสอบสวนท้องที่เกิดเหตุต่อไป

เรื่องที่ ๒๙ ขอให้ตรวจสอบและแจ้งให้ทราบถึงการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินของคู่สมรส

● ประเด็นปัญหา

นาง ว. ขอให้ตรวจสอบและแจ้งให้ทราบถึงการทำนิติกรรมทางทะเบียนที่ดิน ณ สำนักงานที่ดิน ของนาย บ. สามี ทั้งในปัจจุบัน

และอนาคตที่อยู่ในอำนาจบังคับของอธิบดีกรมที่ดิน เพื่อจะดำเนินการใช้สิทธิทางศาลให้ระบุชื่อนาง ว. เป็นเจ้าของร่วมในเอกสารสำคัญที่เป็นสินสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๕ เนื่องจากทรัพย์สินที่ได้มาระหว่างสมรสถือเป็นสินสมรสย่อมต้องได้รับความยินยอมจากนาง ว. ภรรยา การทำนิติกรรมใดๆ ที่ไม่ได้รับความยินยอมจากนาง ว. ถือเป็นการละเมิดและขัดต่อกฎหมายและพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● กฎหมาย ระเบียบ

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๖ และมาตรา ๑๔๘๐

๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๓

๓. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๔. คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๘๗๓๙/๒๕๕๒

● ความเห็นกรมที่ดิน

การจัดการสินสมรสที่อยู่ในบังคับมาตรา ๑๔๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สามีภรรยาจะต้องจัดการร่วมกันหรือได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่ง หากไม่ได้รับความยินยอมคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งอาจฟ้องเพิกถอนนิติกรรมนั้นได้ เว้นแต่คู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งได้ให้สัตยาบันแก่นิติกรรมนั้นแล้ว หรือในขณะที่ทำนิติกรรมนั้นบุคคลภายนอกได้กระทำโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๑๔๘๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๗๓๙/๒๕๕๒) กรณีดังกล่าวหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า อสังหาริมทรัพย์

เป็นสินสมรสที่มีชื่อนาย บ. สามีนาง ว. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแต่เพียงผู้เดียว ต่อมานาย บ. ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยปราศจากความยินยอมของนาง ว. นาง ว. ย่อมมีสิทธิขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมนั้นได้ ตามมาตรา ๑๔๘๐ แต่การทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินของสามีภรรยาที่คู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ให้ความยินยอม ไม่ว่าจะป็นกรณีที่คู่สมรสทั้งสองฝ่ายมีอำนาจจัดการร่วมกันหรือกรณีที่คู่สมรสฝ่ายที่มาทำนิติกรรมไม่มีอำนาจจัดการ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นโมฆะ และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า การจดทะเบียนกรณีดังกล่าวไม่ตกเป็นโมฆะ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องจดทะเบียนให้ผู้ขอตามมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่อาจปฏิเสธได้ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อกฎหมาย และไม่ต้องรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรณีที่นาง ว. ขอให้สำนักงานที่ดินตรวจสอบการทำนิติกรรมของนาย บ. แล้วแจ้งให้ทราบนั้น ไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำได้ ทั้งนี้หาก นาง ว. ประสงค์จะตรวจสอบหลักฐานทะเบียนที่ดินก็ขอที่จะยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและเสียค่าธรรมเนียมตามกฎหมายและระเบียบ

แนววินิจฉัยเกี่ยวกับ ส.ค. ๑

**เรื่องที่ ๓๐ คนต่างด้าวแจ้ง ส.ค. ๑ (คนไทยที่ครอบครองต่อเนื่อง
นำ ส.ค. ๑ มาใช้ออกโฉนดที่ดินได้)**

● ประเด็นปัญหา

๑. คนต่างด้าวสัญชาติ M ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศ M ได้เข้ามาครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในประเทศไทยด้วยการทำสวนผลไม้และนำที่ดินดังกล่าวมาแจ้ง ส.ค.๑ จะถือว่าการแจ้ง ส.ค.๑ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. คนไทยที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากคนต่างด้าวตาม ๑. จะนำ ส.ค.๑ ดังกล่าว มาใช้เป็นหลักฐานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่

● กฎหมาย ระเบียบ

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕

๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒

๓. หนังสือกรรมที่ดิน ที่ ๔๑๔๘/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๔๙๘ ได้แจ้งทางปฏิบัติตามหนังสือตอบข้อหารือว่า

“คนต่างด้าวที่ถือสิทธิครอบครองที่ดินก่อนหรือภายหลังวันใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๙๖ และจะได้ที่ดินมาโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่ก็ตาม ต้องแจ้งการครอบครองที่ดินตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เพราะไม่มีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้

แต่อย่างใด เมื่อได้รับแจ้งการครอบครองที่ดินไว้แล้ว หากปรากฏว่าผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวดังกล่าวแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการในเรื่องที่ฝ่าฝืนไปตามควรแก่กรณี”

๔. หนังสือกรมที่ดิน ลับ ที่ ๖๑๖/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๐๑ ได้แจ้งทางปฏิบัติตามหนังสือตอบข้อหารือ ว่ากรณีคนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ใช้บังคับแต่ไม่ได้ขอจดทะเบียนสิทธิในที่ดินไว้ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งกรมที่ดินเคยถือเป็นหลักปฏิบัติมาแต่เดิมว่า ไม่ควรออกโฉนดที่ดินให้ แต่บัดนี้ทางกระทรวงมหาดไทยได้หารือกรณีเกี่ยวกับคนต่างด้าวไม่ขอจดทะเบียนสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๐ วรรค ๑ ไปทางคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ แล้ว ดังนั้นจึงไม่ต้องปฏิบัติอย่างใดในฐานะที่เป็นคนต่างด้าวอีกและย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ออกโฉนดที่ดินได้

● ความเห็นกรมที่ดิน (โดยคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน)

เมื่อหนังสือกรมที่ดินที่ ๓๙๕๓/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๙๘ เรื่องหารือการแจ้งการครอบครองที่ดิน ได้กำหนดให้คนต่างด้าวที่ถือสิทธิครอบครองที่ดินก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่

เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ไม่ว่าจะได้ที่ดินมาโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ดังนั้นการที่คนต่างด้าวสัญชาติ M ซึ่งมีภูมิลำเนาในประเทศ M ได้เข้ามาครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในประเทศไทยและแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามนี้ดังกล่าวแล้ว คนไทยที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากคนต่างด้าวดังกล่าว ย่อมนำ ส.ค. ๑ มาใช้เป็นหลักฐานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

เรื่องที่ ๓๑ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ไม่มีเลขที่ ไม่มีลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ วันเดือนปีที่รับแจ้ง ไม่ปรากฏหลักฐาน ส.ค. ๑ ฉบับอำเภอเพิ่มรายการลงในทะเบียนการครอบครองที่ดินไม่ได้

● ประเด็นปัญหา

ผู้ขอยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งไม่มีเลขที่ ไม่มีลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง ไม่มีวัน เดือน ปี แต่มีชื่อผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับแจ้ง จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า ส.ค. ๑ ที่นำมายื่นขอรังวัดออกโฉนดที่ดินมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับและลงนามรับแจ้งไว้ จึงเชื่อว่าการแจ้งการครอบครองไว้ภายในกำหนดเวลาจริง แต่พนักงานเจ้าหน้าที่มิได้นำมาลงทะเบียนการครอบครองที่ดินและลงรับไว้ กรณีนี้จะนำ ส.ค.๑ ฉบับดังกล่าวเพิ่มลงทะเบียนครอบครองที่ดินได้หรือไม่

● กฎหมาย คำพิพากษากฎีกา

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๔

๒. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๗

๓. ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ เรื่อง แจ้งการครอบครองที่ดิน

๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๒๔๔๒/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๘

๕. คำพิพากษากฎีกา ที่ ๘๙๐/๒๕๐๘

● ความเห็นกรมที่ดิน

การแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้แจ้งต่อนายอำเภอท้องที่ภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ และประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ กำหนดให้เจ้าของที่ดินมายื่นแบบแจ้งการครอบครองที่ดินด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้แทนมายื่นหรือให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับแบบแจ้งการครอบครองที่ดินจากเจ้าของที่ดินและรวบรวมส่งอำเภอ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่รับแจ้งลงเลขรับ ลงชื่อกำกับและประทับตรา แล้วมอบ ส.ค. ๑ ตอน ๒ (ฉบับผู้ถือ) คืนให้แก่ผู้แจ้งเพื่อเป็นหลักฐานว่าเอกสารนี้ได้ผ่านเจ้าพนักงานแล้วและมีที่ดินอยู่ในความครอบครองก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามนัยคำพิพากษากฎีกาที่

๘๙๐/๒๕๐๘ ดังนั้น กรณีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ไม่มีเลขที่ ไม่มีลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ วัน เดือน ปี ที่รับแจ้ง ไม่ปรากฏหลักฐาน ส.ค. ๑ ฉบับอำเภอและไม่มีรายการในทะเบียนการครอบครองที่ดินที่เก็บรักษาไว้ทางส่วนกลางและทางอำเภอแม้จะมีพยานบุคคลให้ถ้อยคำรับรองว่า ผู้แจ้งการครอบครองได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้น และลงลายมือชื่อรับรองใน ส.ค. ๑ ด้วย ซึ่งเป็นเพียงรับรองว่าผู้แจ้งการครอบครองได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๒๔๔๒/๒๔๔๘ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๔๔๘ เมื่อมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๔๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๔๗ จึงไม่ให้นำ ส.ค. ๑ เพิ่มรายการลงในทะเบียนการครอบครองที่ดิน

เรื่องที่ ๓๒ ส.ค. ๑ ไม่มีเลขที่ ลายมือชื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง วันที่รับแจ้ง สภาพที่ดิน トラประจำตำแหน่งของ นายอำเภอ

● ประเด็นปัญหา

ผู้ร้องได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน โดยแจ้งว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๕ โดยมีหลักฐาน ส.ค. ๑ แต่สำนักงานที่ดินแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการให้กับผู้ร้องได้ เนื่องจากหลักฐาน ส.ค. ๑ ฉบับดังกล่าวไม่มีเลขที่ วัน เดือน ปี ที่รับแจ้ง และไม่มีชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับแจ้ง ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าความบกพร่องดังกล่าวไม่ได้เกิดจากผู้ร้อง จึงได้ร้องเรียนต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย มีปัญหาว่าผู้ร้องจะใช้หลักฐานดังกล่าวยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่

● กฎหมาย คำพิพากษากฎีกา

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕

๒. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ เรื่อง ระเบียบการแจ้งและรับแจ้งที่ดินที่มีผู้ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

๓. ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ เรื่อง แจ้งการครอบครองที่ดิน

๔. คำพิพากษากฎีกาที่ ๘๙๐/๒๕๐๘

● ความเห็นกรมที่ดิน

การแจ้งการครอบครองที่ดินตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ และประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ด้วยตนเองหรือโดยผู้แทนโดยมีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองข้อความว่าถูกต้องตามความจริง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแบบแจ้งการครอบครองที่ดินแล้ว ให้ส่งรับในช่องเลขที่ โดยชั้นเลขที่ ๑ ในหมู่บ้านหนึ่งไปจนหมดหมู่บ้านนั้น แล้วจึงขึ้นเลขที่ ๑ ใหม่และลงลายมือชื่อผู้รับ พร้อมด้วยวัน เดือน ปี และให้

นายอำเภอประทับตราประจำตำแหน่งประจำต่อรอยปรุตรงที่พิมพ์ไว้ว่า “ประทับตรา” ทั้งสองแห่ง แล้วมอบ ส.ค.๑ ตอนที่ ๒ ให้แก่ผู้แจ้งไป ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำเนาแบบแจ้งการครอบครองที่นำมายื่นเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินเป็นเอกสารฉบับถ่ายสำเนาทั้งฉบับไม่มีเลขที่ ลายมือชื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง วันที่รับแจ้ง สภาพที่ดิน ตราประจำตำแหน่งประจำต่อของนายอำเภอ และไม่พบ ส.ค.๑ ฉบับสำนักงานที่ดิน และฉบับเจ้าของที่ดิน และเมื่อตรวจสอบทะเบียนการครอบครองที่ดิน ไม่ปรากฏชื่อของผู้แจ้งการครอบครองในทะเบียนการครอบครองที่ดิน ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของสำเนาแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ได้ แม้สำเนาแบบแจ้งการครอบครองที่ดินฉบับดังกล่าวจะมีก้านหรือผู้ใหญ่บ้านลงลายมือชื่อรับรอง แต่การลงลายมือชื่อดังกล่าวก็เป็นเพียงพยาน มีผลเพียงเพื่อรับรองว่าผู้แจ้งการครอบครองได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเท่านั้น ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๘๙๐/๒๕๐๘ และโดยที่แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ดังกล่าว เป็นเพียงสำเนาซึ่งถ่ายเอกสารไม่อาจตรวจสอบได้ว่าเป็นลายมือชื่อของก้านหรือผู้ใหญ่บ้านที่รับรองในขณะนั้น เห็นว่าแบบแจ้งการครอบครองที่ดินฉบับดังกล่าวมิได้มีการแจ้งการครอบครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ และประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ เรื่องแจ้งการครอบครองที่ดิน

**เรื่องที่ ๓๓ อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้นำ ส.ค.๑ ไม่มีเลขที่
เพิ่มลงในทะเบียนการครอบครองที่ดิน**

● ประเด็นปัญหา

ผู้ขอออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ ไม่มีเลขที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบจากทะเบียนครอบครองที่ดินแล้วไม่มีหลักฐาน ลงทะเบียนเลขที่ ส.ค.๑ ในทะเบียนครอบครอง เป็นเหตุให้เจ้าพนักงาน ที่ดินมีคำสั่งยกเลิกเรื่องการรังวัดออกโฉนดที่ดิน ผู้ขออุทธรณ์คำสั่งต่อ อธิบดีกรมที่ดิน ขอให้กรมที่ดินสอบสวนเพิ่มเติม แล้วนำ ส.ค.๑ ไม่มีเลขที่ ดังกล่าวเพิ่มลงในทะเบียนการครอบครองที่ดินและสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดิน ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้อุทธรณ์มีปัญหาว่าจะนำ ส.ค.๑ เพิ่มในทะเบียน ครอบครองได้หรือไม่

● กฎหมาย คำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

๑. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๔

๒. คำพิพากษาฎีกา ที่ ๘๘๗/๒๕๓๘

๓. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๑๗/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐

๔. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๒๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑

๕. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ เรื่อง ระเบียบการแจ้งและรับแจ้งที่ดินที่มีผู้ครอบครอง อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

๖. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๐/๕๑๕๘๒ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๓ และที่ มท ๐๖๑๐/ว ๔๗๐ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๔

● ความเห็นกรมที่ดิน

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ ข้อ ๖ กำหนดให้นายอำเภอทำทะเบียนการครอบครองที่ดินขึ้น โดยคัดรายการจากแบบ ส.ค.๑ มาลงติดต่อกันไป และทะเบียนการครอบครองที่ดินเก็บไว้เป็นหลักฐาน ณ ที่ว่าการอำเภอ และให้คัดขึ้นอีกชุดส่งไปยังกรมที่ดิน แสดงว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนการครอบครองที่ดินและการนำ ส.ค.๑ เพิ่มลงในทะเบียนการครอบครองที่ดินเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ กรณีทะเบียนครอบครองที่ดินอยู่ในความครอบครองเก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดินอำนาจหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนการครอบครองที่ดิน และการนำ ส.ค.๑ เพิ่มลงในทะเบียนการครอบครองที่ดินใหม่ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดิน สำหรับการนำ ส.ค.๑ มาลงทะเบียนการครอบครองที่ดินใหม่นั้น กรมที่ดินได้ตอบข้อหารือจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่ มท ๐๖๑๐/๕๑๕๘๒ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๓ ว่ากรณี ส.ค.๑ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งไว้แล้วภายในกำหนดเวลาแต่มิได้นำลงทะเบียนการครอบครองที่ดินนั้น มิใช่กรณีการแจ้งการครอบครองที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งแก้ไข แต่เป็นเรื่องการนำ ส.ค.๑ มาลงทะเบียนการครอบครองที่ดินใหม่ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าว จังหวัดควรส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณา ก่อน ซึ่งได้เวียนให้ทุกจังหวัดทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท

๐๖๑๐/ว ๔๗๐ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๔ ดังนั้น การที่กรมที่ดินได้พิจารณาตอบข้อหารือ เรื่อง การนำ ส.ค. ๑ เพิ่มลงในทะเบียนการครอบครองที่ดิน โดยมีความเห็นว่าไม่ให้นำ ส.ค. ๑ ไม่มีเลขที่ เพิ่มลงในทะเบียนการครอบครองที่ดินนั้น เป็นเพียงการให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาการออกโฉนดที่ดินแก่เจ้าพนักงานที่ดินเท่านั้น ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่าสมุดทะเบียนการครอบครองที่ดินมีไว้เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ที่มีได้มีบทกฎหมายใดกำหนดให้จัดทำขึ้นแต่อย่างใด ฉะนั้น การจะมีชื่อปรากฏในบันทึกทะเบียนการครอบครองที่ดินหรือไม่ ก็มีใช้สาระสำคัญที่จะทำให้ผู้ครอบครองที่ดินแท้จริง ต้องเสียสิทธิการครอบครองไป ถ้าได้มีการแจ้งการครอบครองโดยถูกต้อง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๑๗/๒๕๕๐) ดังนั้น การให้ความเห็นของกรมที่ดินจึงเป็นเพียงมาตรการภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น ยังไม่มีผลทางกฎหมายออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ותרณ์แต่อย่างใด จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัย มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาคดีแดงที่ ๘๘๗/๒๕๓๘ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๕๑ ฉะนั้น กรมที่ดินจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ ที่ผู้ותרณ์ยื่นต่ออธิบดีกรมที่ดิน ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่กรณีนี้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ได้ส่งยกเลิกเรื่องรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ไม่มีเลขที่ ของผู้ขอออกโฉนดที่ดิน

เนื่องจากกรมที่ดินที่มีความเห็นไม่ให้นำ ส.ค. ๑ เพิ่มลงในทะเบียนการครอบครองที่ดินคำสั่งยกเลิกเรื่องการรังวัดออกโฉนดที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งต้องยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด การที่ผู้อุทธรณ์ได้ทำหนังสืออุทธรณ์ยื่นต่ออธิบดีกรมที่ดินจึงไม่เป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรมที่ดินจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์

เรื่องที่ ๓๔ อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ
สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน เกี่ยวกับ
รายงานการตรวจสอบที่ดิน (คำวินิจฉัยคณะกรรมการ
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม
การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย
ที่ สค ๑๖๐/๒๕๕๕)

● ประเด็นปัญหา

นาย ส. ผู้อุทธรณ์ มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน ขอสำเนาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบที่ดิน จำนวน ๒ รายการ คือ

๑. รายงานการตรวจสอบ ส.ค.๑ คงเหลือ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ในส่วนของจังหวัดทุกหมู่บ้าน ทุกตำบล และทุกอำเภอ

๒. ทะเบียนการครอบครองที่ดิน ในส่วนตำบล อำเภอ จังหวัด ทุกหมู่บ้าน

สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน มีหนังสือแจ้งนาย ส. ผู้อุทธรณ์ว่า ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน ได้ถ่ายเอกสารและรับรองสำเนาถูกต้อง และนาย ส. ได้รับไปแล้ว ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ ได้ปฏิเสธการเปิดเผยโดยให้เหตุผลว่า ทะเบียนการครอบครองที่ดินจะปรากฏชื่อผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน จำนวนมากซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล การเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นาย ส. จึงได้อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยโต้แย้งว่าข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ ที่ได้รับการเปิดเผย ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ได้ร้องขอ

● กฎหมาย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ (๕) และมาตรา ๓๓

● ความเห็นกรมที่ดิน

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหาร ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ ขอข้อมูลข่าวสารจำนวน ๒ รายการ และได้แย้งว่าข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ ซึ่งสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน ได้เปิดเผยหนังสือ

จังหวัด ให้ผู้อุทธรณ์แล้วนั้น ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอ ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอ คือ รายงานการตรวจสอบ ส.ค.๑ คงเหลือ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ที่จังหวัดต้องรายงานตามแบบที่กรมที่ดินได้กำหนดของจังหวัด ทุกหมู่บ้าน ทุกตำบล และทุกอำเภอ ซึ่งข้อมูลข่าวสารรายการนี้ ผู้แทนสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน ชี้แจงว่า จังหวัดได้รายงานการสำรวจยอด ส.ค.๑ คงเหลือของจังหวัดต่อกรมที่ดินเพียงฉบับเดียว และเป็นการรายงานที่ไม่ได้ทำตามแบบที่กรมที่ดินกำหนด ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ ที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอว่าต้องเป็นรายงานตามแบบที่กรมที่ดินกำหนดจึงไม่มี เมื่อกรมที่ดินยืนยันว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารนั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะพิจารณา หากผู้อุทธรณ์ไม่เชื่อว่ากรมที่ดินไม่มีรายงานตามแบบที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอ ผู้อุทธรณ์อาจใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อขอให้ตรวจสอบได้ ตามมาตรา ๑๓ และ มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ ทะเบียนการครอบครองที่ดินในสวน ตำบล อำเภอ จังหวัด ทุกหมู่บ้านนั้น ทะเบียนการครอบครองที่ดินดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ในการจัดทำนั้นจะปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับเลขที่ สภาพที่ดิน เนื้อที่ วันที่แจ้งการครอบครองที่ดิน และชื่อผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน การเปิดเผยทะเบียนการครอบครองที่ดินจะทำให้ผู้ขอทราบ ว่า ในตำบล อำเภอ จังหวัด มี ส.ค.๑ อยู่จำนวนกี่แปลง และมีบุคคลใดบ้างเป็นผู้ครอบครองอันเข้าลักษณะเป็นการล่วงรู้ถึงสิทธิการครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สินของ

ผู้อื่น การเปิดเผยจึงเป็นการรุกร้าสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารของราชการที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้เป็น ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ดังนั้น จึงเป็น ดุลยพินิจของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะ พิจารณาวินิจฉัยให้เปิดเผยหรือไม่ ตามอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์ไม่ได้แสดงให้เห็น ถึงเหตุหรือความเกี่ยวข้องกับที่ดินที่มี ส.ค. ๑ ในตำบล และขอตรวจสอบ ที่ดินหรือข้อมูลของบุคคลที่ครอบครองที่ดินที่มี ส.ค. ๑ ในตำบลเป็นการ เฉพาะราย อันจะทำให้เห็นว่า ผู้อุทธรณ์มีเหตุอันสมควรที่จะได้รับทราบ ข้อมูลข่าวสารนั้น ประกอบกับคำชี้แจงของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า การ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งหมด อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน หากมีผู้ที่ไม่สุจริตนำข้อมูลไปใช้ ในทางมิชอบ เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของ เอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว จึงเห็นว่ากรณีนี้ไม่สมควรเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว