



**รวมแนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย  
เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน  
ในเขตที่ดินของรัฐ**



**สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ  
กองฝึกอบรม  
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย**

## คำนำ

หนังสือเรื่อง “รวมแนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ” เล่มนี้ เป็นองค์ความรู้ที่ได้จากการจัดการความรู้ (Knowledge Management : KM) ความรู้ที่ได้นำมารวบรวมไว้เป็นความรู้ที่ชัดแจ้ง (Explicit Knowledge) และเป็นความรู้ที่ฝังลึกในตัวตน (Tacit Knowledge) เพราะเป็นการรวบรวมจากประสบการณ์การทำงานจริงของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้าราชการกรมที่ดินทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อันนับเป็นความรู้ที่ทรงคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อองค์กรกรมที่ดิน ซึ่งข้าราชการกรมที่ดินสามารถนำแนวทางปฏิบัติไปใช้ในการแก้ปัญหาและถ่ายทอดความรู้ให้แกกัน เพื่อเป็นการต่อยอดความรู้ให้กระจายไปทั่วทั้งองค์กร ซึ่งจะช่วยให้คนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ความรู้เรื่อง “รวมแนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ” เป็นองค์ความรู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการจัดการความรู้ของกรมที่ดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔

กรมที่ดินหวังเป็นอย่างยิ่งว่า องค์ความรู้ที่ทรงคุณค่าในหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการกรมที่ดินและผู้สนใจ สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและขยายผลต่อยอดความรู้ต่อไปได้อีก

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ  
กองฝึกอบรม  
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย



## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
<b>ที่เกาะ</b>	
๑. การระวางชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดิน (หลักฐานประกอบการออกโฉนดที่ดิน)	๓
๒. การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่เกาะ	๕
๓. ออกโฉนดที่ดินโดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง วิทยานาย ๖	๖
๔. การออกโฉนดที่ดินตามคำพิพากษาศาลปกครอง	๘
๕. การเดินทางสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่เกาะในลำน้ำกก	๑๐
<b>ที่เขา ที่ภูเขา ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป</b>	
๖. ขอรทราบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ %	๑๕
๗. การเพิกถอนโฉนดที่ดินซึ่งออกในเขตพื้นที่อำเภอเขาแก้ว จังหวัดเพชรบูรณ์	๑๗
๘. ขอให้หาแนวทางเกี่ยวกับข้อกฎหมายเพื่อให้มีการออกโฉนดที่ดินบริเวณพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป	๑๙
๙. การออกโฉนดที่ดินในเขา ที่ภูเขา ปริมาตรรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร และพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ % ขึ้นไป	๒๑
<b>ที่ราชพัสดุ</b>	
๑๐. การตรวจสอบสวนเปรียบเทียบกับมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๒๗
๑๑. การออกโฉนดที่ดินพื้นที่ซึ่งยื่นขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน	๒๙
๑๒. การออกโฉนดที่ดินกรณีการคลังขอลงโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑	๓๑
๑๓. การรับรองแนวเขตที่ดินบึงบอระเพ็ด	๓๓
<b>ที่นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์</b>	
๑๔. การขอแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออก น.ส. ๓ ก. จากหลักฐาน น.ค. ๓ ในเขตป่าไม้	๓๗
๑๕. การออกโฉนดที่ดินครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ และ น.ส. ๓ ข. ไปขอออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง ๒๐ เปอร์เซ็นต์	๓๙
๑๖. การออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์	๔๒
๑๗. การขอและขอรทราบแนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓)	๔๔

## เรื่อง

## หน้า

### ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑๘. ทารื้อกรณีวัดขอออกโฉนดที่ดิน	๔๙
๑๙. ทารื้อแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ	๕๑
๒๐. ทารื้อการรังวัดออกโฉนดที่ดิน	๕๔
๒๑. ทารื้อการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ	๕๖
๒๒. ทารื้อกรณีการรังวัดเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก.	๖๐
๒๓. ทารื้อแนวทางปฏิบัติกรณีนายอำเภอปลวกแดงไม่ดำเนินการกรณีการระวางชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขต	๖๑
๒๔. ทารื้อแนวทางในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินทิ้งกริมตลิ่งบริเวณแม่น้ำกก	๖๔
๒๕. ทารื้อการออกโฉนดที่ดิน ราย นาง ส	๖๗
๒๖. ทารื้อเกี่ยวกับการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๗๐
๒๗. ทารื้อการรังวัดออกโฉนดที่ดินรายนางสาว พ.	๗๓
๒๘. ทารื้อการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย (พื้นที่น้ำลป)	๗๕

### ป่าไม้

๒๙. ทารื้อแนวทางปฏิบัติการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้	๗๙
๓๐. การตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ	๘๑
๓๑. การออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าไม้	๘๒
๓๒. ทารื้อปัญหาการรังวัดออกโฉนดที่ดินบริเวณ “ป่าเทือกเขาแก้ว ป่าควนยาง และป่าเขาวัง”	๘๔
๓๓. ทารื้อการออกโฉนดที่ดิน (ป่า, ส.ป.ก.)	๘๘
๓๔. ขอรื้อขอเท็จจริงและขอเอกสารพยานหลักฐาน (การตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน)	๙๐
๓๕. ทารื้อเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน (ป่าไม้ถาวร)	๙๓
๓๖. ขอรื้อขออนุเคราะห์การขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๙๕
๓๗. ทารื้อสถานะทางกฎหมายของใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน	๙๗
๓๘. ขอรื้อขอความชอบด้วยกฎหมายของหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)	๙๙
๓๙. ทารื้อการออกโฉนดที่ดิน ราย นาย ก. (ป่าไม้ถาวร, ส.ป.ก.)	๑๐๑

## เรื่อง

## หน้า

### ป่าชายเลน

๔๐. การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน (ขออออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานใบจอง) ๑๐๗
๔๑. การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน (ขออออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑) ๑๐๘
๔๒. ขอรื้อหรือแนวทางขออออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ ในเขตพื้นที่ป่าชายเลน ๑๑๐

### เขตหวงห้ามที่ดิน

๔๓. ขอรื้อหรือกรณีการออกเอกสารสิทธิในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑ ๑๑๕
๔๔. การรังวัดออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑ ๑๑๘
๔๕. หารื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร ๑๒๑
๔๖. หารื้อการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่เกาะหลีเป๊ะ หมู่ที่ ๗ ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล ๑๒๔
๔๗. ขอรื้อหรือแนวทางการขออออกเอกสารสิทธิในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ๑๒๖
๔๘. การออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ๑๓๑

### พระบรมราชโองการประกาศเขต

๔๙. ขอให้พิจารณาตีความพระบรมราชโองการประกาศเขตราชนิเวศน์มฤคทายวัน จังหวัดเพชรบุรี ๑๓๕

### ที่ ส.ป.ก.

๕๐. หารื้อกรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ ขอให้ทบทวนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ ๑๔๑
๕๑. หารื้อการรังวัดออกโฉนดที่ดินและแบ่งแยกในนามเดิม ๑๔๒
๕๒. หารื้อหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ๑๔๔
๕๓. หารื้อการออกโฉนดที่ดิน ๑๔๗
๕๔. หารื้อการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๑๔๙
๕๕. การใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศเพื่อตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ ๑๕๐
๕๖. หารื้อหรือแนวทางแก้ไขปัญหการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ๑๕๒
๕๗. การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเขตปฏิรูปที่ดิน ๑๕๕

### คณะผู้จัดทำ



แนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่เกาะ





## เรื่องที่ ๑ : การระวางชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดิน (หลักฐานประกอบการออกโฉนดที่ดิน)

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

กรมป่าไม้หาหรือว่าแบบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์ เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ และแบบพิมพ์หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของที่ดินทั้งสองแปลงที่ นาย ฉ. ได้นำเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ไว้ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๙ และวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ โดยอ้างว่า เป็นที่ดินไม่มีหลักฐานและมีได้แจ้งการครอบครอง จะใช้เป็นหลักฐานประกอบการออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และ (๓) , ๕๙ ทวิ และ ๖๙ ทวิ วรรคท้าย
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๓)

### ผลการพิจารณา

ปัจจุบันผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ สามารถขออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ภายหลังวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยไม่มีหลักฐานใบจอง ใบเหี้ยบบ่า หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ สามารถขออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) โดยจะต้องอยู่ในบังคับห้ามโอนมีกำหนด ๑๐ ปี ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคห้า แต่ที่ดินที่ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) หรือครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินดังกล่าวข้างต้น หากเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่บนเกาะจะไม่สามารถขออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เนื่องจากเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๑๔ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ สำหรับ กรณีที่กรมป่าไม้หาหรือว่าแบบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์ เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ และแบบพิมพ์หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของที่ดินทั้งสองแปลงที่ นาย ฉ. ได้นำเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ไว้ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๙ และวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ โดยอ้างว่า เป็นที่ดินไม่มีหลักฐานและมีได้แจ้งการครอบครอง จะใช้เป็นหลักฐานประกอบการออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ นั้น จังหวัดได้เคยตรวจสอบกรณีดังกล่าวแล้วแจ้งว่าที่ดินทั้งสองแปลงตั้งอยู่บนเกาะ ยังไม่มีการออก น.ส.๓ ก. ให้แก่เจ้าของที่ดินแต่อย่างใด ฉะนั้น ที่ดินทั้งสองแปลงจึงเป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ตามนัยข้อ ๑๔ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินทั้งสองแปลงยังไม่มี

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นาย ฉ. จึงไม่สามารถยื่นคำขอตรวจสอบเนื้อที่หนังสือรับรอง  
การทำประโยชน์ ตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๐๕๕๐ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตอบข้อหารือ  
กรมป่าไม้

## เรื่องที่ ๒ : การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่เกาะ

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

นาย อ. ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณเกาะต่อเนื่องมาจาก นาย น. ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่มีหลักฐานเอกสารสิทธิในที่ดิน ได้ขอทำการพิสูจน์สิทธิกับคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ผลการประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติว่าที่ดินที่ขอพิสูจน์ได้มีการทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ศาลจังหวัดและศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของนาย อ. ไม่ใช่ของอุทยานแห่งชาติหรือที่ดินของรัฐ

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ และ ๕๙ ทวิ
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔

### ผลการพิจารณา

มาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “บุคคลได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิครอบครองสืบไปและให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย” และถ้ามีความจำเป็นอาจขออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามกฎหมายและไม่เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ แม้นาย อ. จะได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ตาม แต่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามข้อ ๑๔ (๓) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เนื่องจากเป็นที่เกาะ ซึ่งจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบจอง ใบเหี้ยบบ่่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว ดังนั้น แม้ว่า กบร. จังหวัดพิสูจน์ว่าเป็นที่ดินที่ได้มีการทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐและศาลอุทธรณ์จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่า นาย อ. ครอบครองที่พิพาทมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับก็ตาม ถ้าไม่มีหลักฐานตามที่ระบุไว้ ตามข้อ ๑๔ (๓) ก็ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๑๕๖๐ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔  
ตอบข้อหารือจังหวัดตราด

### เรื่องที่ ๓ : ออกโฉนดที่ดินโดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง รายงาน ย.ธ.

#### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดทหารเรือ กรณี นาย ธ. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอ้างว่า ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจาก ผู้ครอบครองเดิม มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จังหวัดเห็นว่า ผู้ขอมิได้ให้ถ้อยคำและแสดงหลักฐานให้เห็นว่า ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาอย่างไร มีพยานหลักฐานใด จึงยังเชื่อไม่ได้ว่าผู้ขอได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ประกอบกับที่ดินดังกล่าวไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นเกาะ จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๓) ซึ่งกรณี ดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดินต้องมีคำสั่งไม่รับคำขอและแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ผู้ขอทราบ แต่เนื่องจากผู้ขอมีความประสงค์ให้จังหวัดทหารเรือกรมที่ดิน และนำผลการหารือมาประกอบการพิจารณา โดยผู้ขอเห็นว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินไม่ต้องห้ามตามนัยดังกล่าว เพราะเป็นการขอออกโฉนดที่ดินตามคำขอของนาง ศ. ผู้ครอบครองที่ดินเดิมที่ได้มีการออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงหารือแนวทางปฏิบัติ

#### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙ ทวิ
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔
๓. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๗ และ ๔๙
๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๓)
๕. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๑/๒๕๔๘
๖. หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๓๐๐๗ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง การขอสรวมสิทธิคำขอรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

#### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏจากการตรวจสอบและสอบสวนของจังหวัด ได้ความว่า นาย ธ. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บนที่เกาะซึ่งเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๓) เว้นแต่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว หรือเป็นกรณีที่ได้มี

การยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินไว้ก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ. ๒๔๙๗) มีผลใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อที่ดินที่นาย ธ. ครอบครองทำประโยชน์เป็นที่เกาะ และไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมาย เจ้าพนักงานที่ดินต้องสั่งไม่รับคำขอ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์และสิทธิฟ้องคดีปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีที่ดินนาย ธ. อ้างว่า การขออออกโฉนดที่ดินดังกล่าวข้างต้นเป็นการขออออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยสิทธิตามคำขอของนาง ศ. เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ที่ได้ออก น.ส. ๓ ไว้ เห็นว่า เมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอน น.ส. ๓ ดังกล่าว เนื่องจากเป็นการออก น.ส. ๓ โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ สำหรับที่ดินแปลงอื่น ย่อมเป็นผลให้การรับคำขออออก น.ส. ๓ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย และไม่สามารถนำคำขอดังกล่าวมาดำเนินการสรรวมสิทธิหรือขอใช้เป็นหลักฐานในการขออออกโฉนดที่ดินได้

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๖๑๕๗ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดภูเก็ต

## เรื่องที่ ๔ : ทารือการออกโฉนดที่ดินตามคำพิพากษาศาลปกครอง

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดสงขลาหรือ กรณีสาลปกครองได้มีคำพิพากษา ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ให้เจ้าพนักงานที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ ร้อยตำรวจเอก ว. และนาย จ. ผู้ฟ้องคดี ภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่คำพิพากษาถึงที่สุดคือวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ เนื่องจาก ร้อยตำรวจเอก ว. และนาย จ. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. ๑ ไม่มีเลขที่ แต่เจ้าพนักงานที่ดินได้มีคำสั่งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดินโดยเห็นว่า ส.ค. ๑ ดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาศาลปกครองได้นัดไต่สวนผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงเหตุขัดข้องในการปฏิบัติตามคำพิพากษาว่า เนื่องจากที่ดินตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ บางส่วน ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และ ส.ค. ๑ แปลงดังกล่าวไม่มีเลขที่ ต้องนำ ส.ค. ๑ เพิ่มลงในทะเบียนการครอบครองที่ดินก่อน ศาลปกครองได้ขอให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันไต่สวน (วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘) โดยไม่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือระเบียบ จึงหาหรือว่าสำนักงานที่ดินจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาโดยไม่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง ระเบียบหรือข้อสั่งการของกรมที่ดินได้หรือไม่

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕
๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำพิพากษาศาลปกครอง ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติ โดยศาลปกครองได้พิจารณาจากพยานหลักฐานแล้วเชื่อว่า นาย ก. ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว กรณีไม่ปรากฏรายละเอียดตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และไม่ปรากฏรายการในทะเบียนการครอบครองที่ดิน เป็นกรณีที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒๔๔/๒๕๙๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๙๗ ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง หรือเกิดจากความบกพร่องหรือการละเลยของนาย ก. ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุของความบกพร่อง หรือความไม่สมบูรณ์ของแบบ ส.ค. ๑ ดังกล่าวมาเป็นเหตุในการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงพิพากษาให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ ร้อยตำรวจเอก ว. และนาย จ. ดังนั้น แม้ ส.ค. ๑ ดังกล่าวจะมีความบกพร่องในเรื่องความไม่สมบูรณ์ของแบบ ส.ค. ๑ แต่การมีชื่อในทะเบียนการครอบครองที่ดินหรือไม่มีใ้สาระสำคัญที่จะทำให้ผู้ครอบครองที่ดินที่แท้จริงต้องเสียสิทธิในการครอบครองที่ดินไป สิทธิในที่ดิน

ของผู้ครอบครองที่ดินยังคงมีอยู่ตามเดิม เมื่อศาลปกครองได้พิพากษาให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ฟ้อง และที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๓) ที่กำหนดว่า ที่เกาะไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) จึงต้องมีหลักฐาน ส.ค. ๑ มาประกอบการขอออกโฉนดที่ดิน ดังนั้น ในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับ ร้อยตำรวจเอก ว. และนาย จ. ตามคำพิพากษา ให้นำหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่เจ้าของที่ดินมีอยู่ทั้งสองฉบับมาเป็นหลักฐานประกอบการขอออกโฉนดที่ดิน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่หมายเหตุในเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องว่า “เป็นการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. ๑ ไม่มีเลขที่ ตามคำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขแดงที่ ... ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งรับฟังได้ว่ามีการแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว” เสร็จแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงชื่อพร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้ ส่วนตำแหน่งและขอบเขตของ ส.ค. ๑ เป็นข้อเท็จจริงซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและพิจารณาจากพยานหลักฐานอื่น ๆ ประกอบด้วย และดำเนินการออกโฉนดที่ดินไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๔๙๕๗ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙ ตอบข้อหารือจังหวัดสุราษฎร์ธานี



## เรื่องที่ ๕ : ทหารีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่เกาะในลำน้ำกก

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงใหม่-ลำพูน-เชียงใหม่ ทหารีการณีสํานักงานที่ดินจังหวัดเชียงรายส่งสำเนาเอกสารของราษฎรชุมชนริมกก (กลุ่มผู้เช่าที่ดินราชพัสดุ ขร. ๑๑๙๕) ตำบลริมกก อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย มีความประสงค์ขอให้พิจารณาเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณเกาะในลำน้ำกก โดยศูนย์อำนวยการเดินสำรวจฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า บริเวณที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นเกาะ แม้ปัจจุบันจะเปลี่ยนสภาพโดยเชื่อมต่อเป็นที่ดินผืนเดียวกันกับพื้นดินแล้ว ก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า เมื่อราษฎรไม่มีหลักฐานที่ดินเดิม ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔ (๓) จึงหาหรือว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า เกาะ หมายถึง ส่วนของแผ่นดินที่มีน้ำล้อมรอบ

๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘, ๕๘ และ ๕๘ ทวิ

๓. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔, ๑๓๐๘, ๑๓๐๙ และ ๑๓๓๔

๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔ (๑) และ (๓)

๕. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๑๑/๒๔๗๗ สรุปว่า ที่รายพิพาทอยู่ในเขตหนองสองห้องอันเป็นที่สาธารณะ จำเลยมีที่ดินติดอยู่กับหนองนี้ ต่อมาหนองนี้ตื้นเขินขึ้นเป็นเกาะแล้วที่ริมฝั่งค่อย ๆ ตื้นเขินจนเชื่อมติดกับที่ของจำเลย จำเลยได้เข้าทำนาในที่รายพิพาทนี้ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า กฎหมายประสงค์ให้ถือเอาการเกิดของที่ดินเป็นสำคัญ ไม่ใช่ถือเอาสภาพของที่ดินในปัจจุบันเป็นหลักวินิจฉัย ในคดีนี้ที่ดินมิได้ตั้งออกจากตลิ่งของจำเลยแต่ได้เกิดขึ้นขึ้นเอง นับว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน จำเลยย่อมไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่รายนี้

### ผลการพิจารณา

กลุ่มพัฒนามาตรฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพิจารณาแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในประการแรกว่า เกาะซึ่งเดิมมีน้ำล้อมรอบแต่สภาพปัจจุบันได้เชื่อมติดต่อกับแผ่นดินจะทำให้ที่ดินซึ่งเคยเป็นเกาะพ้นจากความเป็นเกาะหรือไม่ เห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ บัญญัติว่า “เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ดี และท้องทางน้ำที่เขินขึ้นก็ดี เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน” แสดงว่าการเกิดสภาพของความเป็นเกาะย่อมล้อมรอบไปด้วยทางน้ำ หรือทะเลสาบซึ่งทางน้ำและทะเลสาบเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) กรณีจึงอาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า การที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ทางน้ำ) ล้อมรอบที่ดินอันเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดิน

จึงมีความหมายเป็นเกาะเช่นกัน และเมื่อมีสภาพของความเป็นเกาะตามนัยของกฎหมายแล้ว แม้ต่อมาด้านที่อยู่ริมฝั่งระหว่างเกาะกับแผ่นดินใหญ่จะค่อย ๆ ตื้นเขินเชื่อมติดต่อกับแผ่นดิน แต่ทางน้ำที่ตื้นเขินนี้ก็ยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษา ก็อาจจะขอให้มีการขุดลอกให้กลับคืนสภาพมีทางน้ำเช่นเดิมอีกเช่นกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการในคำพิพากษาฎีกาที่ ๖๑๑/๒๔๗๗ ที่วางหลักในการวินิจฉัยไว้ว่า กฎหมายมีความมุ่งหมายประสงค์ให้ถือเอาการเกิดของที่ดินเป็นสำคัญ มิใช่ถือเอาสภาพของที่ดินในปัจจุบันเป็นหลักในการวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากภาพถ่ายในกูเกิ้ลเอิร์ท (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓) ทางน้ำเดิมด้านที่อยู่ติดกับแผ่นดินยังมีสภาพเป็นต้นไม้ขึ้นปกคลุม ยังมีลักษณะเป็นร่องน้ำอยู่เช่นเดิมซึ่งมีลักษณะตื้นเขิน ที่ดินที่หาหรือจึงอยู่ในความหมายของเกาะอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๓) ส่วนบุคคลผู้ครอบครองที่ดินในเกาะจะได้สิทธิในที่ดินนั้นได้จะต้องเป็นไปตามนโยบายของภาครัฐซึ่งอำนาจที่ดินนี้มาจัดโดยการออกใบจองออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓, กสน. ๕) หรือนำที่ดินมาจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่อำนาจที่ดินมาเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

### อ้างอิง

บันทึกสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๗๕ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓  
 ตอบข้อหาหรือศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ – ลำพูน – เชียงราย



แนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่เขา ที่ภูเขา  
ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป



**เรื่องที่ ๖ : ขอรทาบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีความลาดชัน  
เฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ เปอร์เซ็นต์**

**ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา**

กรมป่าไม้ขอทราบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของกรมที่ดินว่า สามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับราษฎรที่ครอบครองที่ดินที่มีความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ตามกฎหมายได้หรือไม่ หากดำเนินการได้ ต้องมีเงื่อนไขใดประกอบการพิจารณา

**ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :**

๑. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๕)
๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๗๕๐๘ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๙ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ
๓. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

**ผลการพิจารณา**

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป เดิมไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดห้ามมิให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่ภายหลังได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ เรื่อง นโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ข้อ ๑๗ กำหนดให้พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๗๕๐๘ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๙ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ แจ้งแนวทางในการดำเนินการตามนโยบายการป่าไม้แห่งชาติดังกล่าวในเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ดังนี้

(๑) ไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ หากมีความจำเป็นจะดำเนินการใดในพื้นที่ดังกล่าว ควรจะให้เช่าหรือขอสัมปทานโดยขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ เว้นแต่กรณีที่ราษฎรมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

(๒) กรณีที่ราษฎรรายใดมีสิทธิครอบครองมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย แม้ว่าที่ดินผืนนั้นจะมีความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ เปอร์เซ็นต์ อนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิได้ แต่การอนุญาตควรมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย เช่น ห้ามทำการเกษตรอย่างถาวร เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งตามกฎกระทรวงดังกล่าว ข้อ ๑๔ (๕) ได้กำหนดให้ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เป็นที่ดินต้องห้าม

มิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงเป็นผลให้พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป ตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวด้วย ดังนั้น ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป จึงต้องพิจารณาตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังนี้

๑. กรณีที่ผู้ขอมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ถือว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

๒. กรณีที่ผู้ขอมีหลักฐานการได้สิทธิในที่ดินมาก่อนวันที่มีมติคณะรัฐมนตรี (วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘) เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก.) ใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ค. ๓, กสน. ๕) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้น โดยมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน และหลักฐานดังกล่าวเป็นหลักฐานที่ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย ถือว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๔๒๙๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘  
ตอบข้อหารือกรมป่าไม้

## เรื่องที่ ๗ : การเพิกถอนโฉนดที่ดินซึ่งออกในเขตพื้นที่อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือกรณ์ การพิจารณาโฉนดที่ดินในพื้นที่ตำบลแคมป์สน อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ ของบริษัท ด. ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากความปรากฏจากการตรวจสอบของสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ว่า โฉนดที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตเขา ความลาดชันไม่เกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ แต่เทศบาลตำบลแคมป์สน ได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ที่ดินมีลักษณะเป็นที่ราบ เป็นเนินไม่สูงกว่าบริเวณพื้นที่โดยรอบ และมีความลาดชันไม่เกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ไม่มีสภาพเป็นที่เขา ที่ภูเขา จึงมีปัญหาวางจะต้องถือปฏิบัติประการใด

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ เห็นชอบด้วยกับความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ได้พิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อโต้แย้งเกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่ภูเขา และกำหนดคำนิยามของคำว่า “ที่เขา” หมายถึง ส่วนของพื้นที่ที่สูงจากบริเวณรอบ ๆ น้อยกว่า ๖๐๐ เมตร และ “ที่ภูเขา” หมายถึง ส่วนของพื้นที่ที่สูงจากบริเวณรอบ ๆ ตั้งแต่ ๖๐๐ เมตร ขึ้นไป ส่วนการกำหนดว่าที่ใดเป็นที่เขา จะต้องนำหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้มาประกอบการพิจารณา คือ ลักษณะที่ปรากฏในแผนที่แสดงภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ การเรียกของประชาชนในท้องถิ่น การตรวจสอบสภาพพื้นที่ โครงสร้างทางธรณีวิทยา และผลการอ่าน แพล ทีความรูปถ่ายทางอากาศหรือภาพจากดาวเทียม และให้กรมพัฒนาที่ดินนำเอานิยามความหมาย และหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปกำหนดที่เขา ที่ภูเขา ลงในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ เพิ่มเติมในรายละเอียดการจำแนกที่ดิน เพิ่มเติมเป็นกลุ่มดินชุดที่ ๖๓ เพื่อแจกจ่ายให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้เป็นแผนที่พื้นฐาน ส่วนการตรวจสอบในสภาพพื้นที่จริง เห็นควรมีคณะกรรมการขึ้น เพื่อพิจารณาตรวจสอบประกอบขอบเขตที่ปรากฏในแผนที่ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินกำหนดไว้ โดยมีผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรมป่าไม้ กรมที่ดิน นายอำเภอท้องที่ เป็นกรรมการ และในกรณีคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่จริงหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นขัดแย้งกันจนไม่อาจหาข้อยุติได้ให้แต่งตั้งคณะกรรมการในส่วนกลางเพื่อชี้ขาด (รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/๔๙๓๔ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๘ เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนากรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๑๘/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ข้อ ๖ หน้า ๘๘ - ๙๑ และบันทึกกรมที่ดิน ลับ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๒๕/๒๖๑๐ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๘ เรื่อง ขอรบายผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ข้อ ๓.๒.๒ และ ๓.๒.๓)

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามข้อหาหรือเป็นการพิจารณาโฉนดที่ดินที่ออกในที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเกี่ยวกับที่เขา ที่ภูเขา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ เห็นชอบตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้คำนิยาม ความหมาย หลักเกณฑ์ที่เขา ที่ภูเขา ไปกำหนดลงในแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร มาตราส่วน



๑ : ๕๐,๐๐๐ และให้มีคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่จริงพิจารณาตรวจสอบประกอบขอบเขตที่ปรากฏในแผนที่ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินกำหนดไว้ โดยมีผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และนายอำเภอท้องที่ เป็นกรรมการ ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นขัดแย้งกันจนไม่อาจพิจารณาหาข้อยุติได้ ให้นำเสนอคณะกรรมการในส่วนกลางที่จะตั้งขึ้นอีกชุดหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาด แต่เนื่องจากกรณีตามข้อหาหรือข้อเท็จจริงในประเด็นเกี่ยวกับที่เขาหรือภูเขา กรมพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามมติคณะรัฐมนตรีในการแสดงตำแหน่งที่เขาในระวางแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ มีความเห็นว่า โฉนดที่ดินอยู่ในเขตเขา มีความลาดชันไม่เกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ แต่เทศบาลตำบลแคมป์สนผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ มีความเห็นว่า เป็นที่ราบ มีลักษณะเป็นเนิน ไม่สูงกว่าพื้นที่โดยรอบ และมีความลาดชันไม่เกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งในกรณีนี้แนวทางตามนัยมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบจะมีคณะกรรมการตรวจสอบพื้นที่จริงพิจารณาตรวจสอบขอบเขตที่ปรากฏในแผนที่ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินได้กำหนดไว้ก่อน จึงขอให้จังหวัดเป็นหน่วยงานพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตามข้อเสนอของกรมพัฒนาที่ดิน ในการตรวจสอบพื้นที่ที่เขา ที่ภูเขา ประกอบด้วย ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรมป่าไม้ กรมที่ดิน นายอำเภอท้องที่ และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร ว่าเป็นที่เขา ที่ภูเขา หรือไม่ แล้วพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๓๒๕๕ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๒ ตอบข้อหาหรือจังหวัดเพชรบูรณ์

เรื่องที่ ๘ : ขอให้หาแนวทางเกี่ยวกับข้อกฎหมายเพื่อให้มีการออกโฉนดที่ดินบริเวณพื้นที่ที่มีความลาดชัน  
เกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

นาย ธ. มีหนังสือขอให้พิจารณาดำเนินการในที่ดินซึ่งอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี  
อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา - หมู่เกาะพีพี ที่ดินตั้งอยู่หมู่ที่ ๒  
ตำบลอ่าวนาง อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ เป็นที่ดินที่ไม่มีหลักฐานการครอบครอง ทำประโยชน์เป็นที่สวน  
มีสภาพที่ดินเป็นเนินควน มีความลาดชันเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป แต่ที่ดินแปลงนี้ผู้ร้องอ้างว่าได้ครอบครอง  
และทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อเนื่องมาจากนาย ห. (บิดา) ซึ่งนาย ห. ได้ครอบครองมาก่อนวันที่ประมวล  
กฎหมายที่ดินใช้บังคับและได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๑๗๑ หมู่ที่ ๒ ตำบลอ่าวนาง อำเภอเมือง  
กระบี่ จังหวัดกระบี่ แต่แจ้งการครอบครองไว้ไม่เต็มเนื้อที่แปลงที่ดิน จึงขอให้พิจารณาหาแนวทางเกี่ยวกับ  
ข้อกฎหมายเพื่อให้ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล  
กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ข้อ ๑๔ (๕)

๒. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ เห็นชอบด้วยกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ  
โดยข้อ ๑๗ แห่งนโยบายการป่าไม้แห่งชาติดังกล่าวได้กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป  
ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๓. มติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๓๐

๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๗๕๐๘ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๙ เรื่อง นโยบายป่าไม้  
แห่งชาติ แจ้งให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘

๕. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ เรื่อง นโยบาย  
ป่าไม้แห่งชาติ แจ้งให้ถือปฏิบัติตามมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๓๐

๖. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๔๒๙๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๘ ตอบกรมป่าไม้  
เรื่อง ขอรทราบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่มีความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ %

ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณี นาย ธ. ขอให้หาแนวทางเกี่ยวกับข้อกฎหมายเพื่อให้  
ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดกระบี่ - พังงา ดำเนินการออกโฉนดที่ดินในที่ดินของผู้ร้องนั้น  
เป็นเรื่องในทำนองเดียวกันกับที่กรมที่ดินเคยแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบ ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๔๒๙๖  
ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๘ ตอบกรมป่าไม้ เรื่อง ขอรทราบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออก  
เอกสารสิทธิในที่ดินที่มีความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ % ว่า พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป  
เดิมไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดห้ามมิให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่ภายหลังได้มีมติ  
คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ เรื่อง นโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ข้อ ๑๗ กำหนดให้พื้นที่ที่มี

ความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๗๕๐๘ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๙ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ แจ้งแนวทางในการดำเนินการตามนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ในเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ดังนี้

(๑) ไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งกำหนดไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ หากมีความจำเป็นจะดำเนินการใดในพื้นที่ดังกล่าว ควรจะให้เช่าหรือขอสัมปทาน โดยขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ เว้นแต่กรณีที่ราษฎรมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

(๒) กรณีที่ราษฎรรายใดมีสิทธิครอบครองมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย แม้ว่าที่ดินผืนนั้นจะมีความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่า ๓๕ เปอร์เซ็นต์ อนุญาตให้ออกเอกสารสิทธิได้ แต่การอนุญาตควรมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย เช่น ห้ามทำการเกษตรอย่างถาวร เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งตามกฎกระทรวงดังกล่าว ข้อ ๑๔ (๕) ได้กำหนดให้ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงเป็นผลให้พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ขึ้นไป ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย ดังนั้น ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป จึงต้องพิจารณาตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๗๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ เรื่อง นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังนี้

(๑) กรณีที่ผู้ขอมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ถือว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

(๒) กรณีที่ผู้ขอมีหลักฐานการได้สิทธิในที่ดินมาก่อนวันที่มติคณะรัฐมนตรี (วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘) เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก.) ใบจอง หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓, กสน. ๕) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้น โดยมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน และหลักฐานดังกล่าวเป็นหลักฐานที่ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายถือว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

กรณีที่นาย ธ. ขอให้หาแนวทางเกี่ยวกับข้อกฎหมายเพื่อให้มีการออกโฉนดที่ดินในที่ดินของผู้ร้อง จึงไม่อาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๓๗๗๓ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ แจ้งนาย ธ.

เรื่องที่ ๙ : ทหารีการออกโฉนดที่ดินในที่เขา ที่ภูเขา ปริมาณรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร และพื้นที่ที่มี  
ความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ % ขึ้นไป

**ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา**

จังหวัดได้ทหารี กรณีนาย อ. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยอาศัยหลักฐาน  
หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) เจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดแล้วปรากฏว่า ที่ดินตั้งอยู่ในเขตนิคมสร้างตนเอง  
พระพุทธบาท ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสระบุรี อำเภอเสนาให้  
อำเภอแก่งคอย อำเภอหนองโดน และอำเภอไชยบาล จังหวัดสระบุรี และอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอโคกสำโรง  
และอำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรี  
และจังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตำแหน่งที่ดินทับเส้นชั้นความสูง ซึ่งสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดสระบุรี  
ตรวจสอบแล้วพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเขา ส่วนใหญ่มีความลาดชันไม่เกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ และบางส่วนมี  
ความลาดชันเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ กับมีบางพื้นที่อยู่นอกเขตเขา มีความลาดชันไม่เกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ จึงทหารีว่า  
ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาหรือภูเขา ตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวล  
กฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๙ มีผลต่อที่เขาหรือภูเขาในเขตนิคมสร้างตนเองตามพระราชกฤษฎีกา  
กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๓ หรือไม่ อย่างไร และเจ้าพนักงานที่ดินสามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดิน  
ในที่เขา ที่ภูเขา ปริมาณรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร และพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕ เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป  
โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล  
กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๒) ได้หรือไม่ อย่างไร

**ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :**

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖
๒. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๑
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล  
กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๒), (๕)
๔. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาหรือภูเขา ตามความในมาตรา ๙ (๒)  
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๙ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนด  
บริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓
๕. มติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๔  
ธันวาคม ๒๕๕๓ มีมติว่า ที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐  
และวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ย่อมถือเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อ  
ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามนัย ข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓  
(พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้น การที่สมาชิก  
นิคมสหกรณ์โคกขาม ได้นำหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. ๕) มายื่นขอออกโฉนดที่ดินในขณะที่  
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) มีผลใช้บังคับ เจ้าพนักงานที่ดินย่อมต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าว

มาประกอบการพิจารณาว่าจะสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้หรือไม่ เนื่องจากการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใด จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ นั้น เจ้าพนักงานที่ดินต้องใช้กฎหมายและระเบียบในวันยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ส่วนวิธีการดำเนินการจะต้องใช้กฎหมายในขณะดำเนินการ (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๑/๒๕๔๘)

๖. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๘/๒๕๕๕

๗. หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๗๕๐๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ เรื่อง ที่ดินในเขต ปริณทลรอบเขา ๔๐ เมตร ตอบซ้อหารหรือจังหวัดจันทบุรี เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๗๖๑๙/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๙

๘. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๑๒๗๒๖ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่อง หารือ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กรณีที่ดินมีความลาดชันและอยู่ในเขตเขา ตอบซ้อหารหรือจังหวัดนครราชสีมา

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรีและสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ ให้นำที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์ หวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสระบุรี อำเภอเสาไห้ อำเภอแก่งคอย อำเภอหนองโดน และอำเภอไชยบาดาล จังหวัดสระบุรี และอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอโคกสำโรง และอำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาจัดให้กับบุคคลผู้เป็นสมาชิกที่มีคุณสมบัติครบถ้วนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง แต่ก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะถูกยกเลิกและใช้บังคับตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ กำหนดบริเวณที่หวงห้าม ที่ภูเขา และปริณทลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร ทุกจังหวัด เป็นเขตหวงห้ามมิให้บุคคลใดทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเรื่องในลักษณะที่มีการกำหนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นก่อนแล้วต่อมามีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราช กฤษฎีกาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๕๘/๒๕๕๕ ว่า ที่ดินของรัฐ ที่นำมาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองลำตะคองนั้น ย่อมหมายถึงที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดิน รกร้างว่างเปล่า แต่ไม่รวมถึงที่ดินที่กฎหมายหวงห้ามไว้โดยเฉพา เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ กำหนดให้พื้นที่ที่มีความลาดชันเกินกว่า ๓๕ เปอร์เซ็นต์ เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาต ให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มติคณะรัฐมนตรีจึงมีผล บังคับกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) อีกทั้งไม่มีกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่าที่ดินพิพาทเฉพาะส่วนที่มีความลาดชัน โดยเฉลี่ยเกิน ๓๕ เปอร์เซ็นต์ สามารถนำไปให้สมาชิกของนิคมสร้างตนเองลำตะคองเข้าทำประโยชน์ได้ จึงเป็น

การออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รักษาทรัพยากรป่าไม้อันเป็นประโยชน์ สาธารณะ นอกจากนี้ในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายกรมที่ดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้พิจารณากรณีนิคมสหกรณ์โคกขามซึ่งจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๐๐ หลังจากนั้นได้มีมติให้พื้นที่บางส่วนเป็นเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และ มีการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. ๕) ในพื้นที่ว่า ที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนตามมติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวยอมถือเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์ สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามนัย ข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้น การที่สมาชิกนิคมสหกรณ์โคกขาม ได้นำหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. ๕) มายื่นขอออกโฉนดที่ดินในขณะที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ มีผลใช้บังคับ เจ้าพนักงานที่ดินย่อมต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาว่าจะสามารถ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้หรือไม่ เนื่องจากการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดจะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่นั้น เจ้าพนักงานที่ดินต้องใช้กฎหมายและระเบียบในวันยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ส่วนวิธีการดำเนินการจะต้องใช้ กฎหมายในขณะดำเนินการ (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๑/๒๕๔๘) ดังนั้น ในการพิจารณา ออกโฉนดที่ดิน จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ออกตามความในมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อข้อเท็จจริงในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรีและสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตามที่จังหวัดทหารหรือมีการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ในเขตเขาหรือภูเขา ซึ่งเป็นที่ต้องห้ามมิให้ ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ด้วย ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๕๘/๒๕๕๕ กรณีที่จังหวัดทหารหรือ หากที่ดินตามหลักฐาน หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) เป็นที่เขา ที่ภูเขาหรือเขตปริมาตรรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร จริง ก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๖๐๗๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ตอบข้อหารือ จังหวัดสระบุรี



แนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ราชพัสดุ





## เรื่องที่ ๑๐ : การขอออกโฉนดที่ดินโดยอาศัย ส.ค. ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

อ. ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินโดยอาศัย ส.ค. ๑ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่คัดค้านโดยอ้างว่า รั้ววัดทับที่ราชพัสดุทั้งแปลง อีกทั้งสำนักงานเทศบาลตำบลยังคัดค้านด้วยว่า อ. รั้ววัดทับทางหลวงเทศบาล ขณะเดียวกัน กระทรวงการคลังได้ขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินดังกล่าว จังหวัดเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ตั้ง บ้านพักข้าราชการกรมการปกครอง เจ้าพนักงานที่ดินสามารถทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ต้องส่งเรื่องให้ กบร.จังหวัด พิจารณาแต่อย่างใด

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๐
๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๑/ว ๑๙๙๑๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๒๙ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินราชพัสดุ
๓. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๕ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ เรื่อง การขอปัญหาแนวทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๓๓)

### ผลการพิจารณา

การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องเป็นการสอบสวนเปรียบเทียบในเรื่องสิทธิในที่ดินว่า ฝ่ายผู้ขอหรือผู้คัดค้าน ฝ่ายใดควรจะมีสิทธิในที่ดินนั้นดีกว่ากัน และควรจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใด

เจ้าพนักงานที่ดินจะสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้ในกรณีที่ที่ดินพิพาทแปลงนั้น สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เท่านั้น ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๓๓

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของที่ราชพัสดุแปลงนี้ยังไม่เป็นที่ยุติว่า เป็นที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเป็นที่ราชพัสดุที่ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ส่งผลให้ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าที่พิพาทนี้เป็นที่ราชพัสดุประเภทใด อย่างไรก็ตามข้อหาหรือในทางกฎหมายตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พิจารณาได้ว่า

(๑) ที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ไม่อาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๓๓

(๒) ที่ราชพัสดุที่ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น เช่น ที่ตั้งบ้านพักข้าราชการหรือที่จัดหาผลประโยชน์ ถือว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งทางราชการถือกรรมสิทธิ์แบบเอกชนและออกหลักฐานเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ จึงทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของที่ราชพัสดุแปลงพิพาทว่าเป็นที่ราชพัสดุประเภทใด และทางหลวงเทศบาลที่อยู่ในแปลงที่ราชพัสดุก็น่าจะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ทางฯ ดังกล่าวมีการนำขึ้นทะเบียนเป็นทางหลวงเทศบาลตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่ หากยังไม่ได้มีการนำขึ้นทะเบียนเป็นทางหลวงเทศบาล (ปัจจุบันเป็นทางหลวงท้องถิ่น) สถานะของทางฯ เส้นนี้ก็จะเป็นทางสาธารณประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือทางฯ เส้นนี้ยังคงเป็นที่ราชพัสดุ จึงขอให้จังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติตามนัยข้อ ๓ ของหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๑/ว ๑๙๙๑๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๒๙

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/๒๘๙๓๖ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ตอบข้อหารือจังหวัดกาฬสินธุ์

## เรื่องที่ ๑๑ : ทหารอภินันทารักษ์พื้นที่เชียงรายขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

กรณีทหารอภินันทารักษ์พื้นที่เชียงรายขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน ตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย จังหวัด เชียงราย ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ซึ่งมีมติให้สำนักงานเทศบาลตำบลแม่สายส่งมอบที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ส่วนที่เป็นที่ตั้งสำนักงานและพื้นที่ซึ่งเป็นเขตบริเวณของสำนักงานคืนให้กรมธนารักษ์เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ส่วนโฉนดที่ดินที่ออกโดยมิชอบ ให้กรมธนารักษ์ดำเนินการเพื่อให้มีการเพิกถอนต่อไป จึงหารือว่าควรแก้ไขตาม มาตรา ๖๑ วรรคเจ็ด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือควรเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔
๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑
๓. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ และ ๕
๔. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติ

ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกาเป็นกรรมการ และอัยการสูงสุดเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตัดสินชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

๕. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๓๑/๒๕๕๐ สรุปว่า เมื่อจำเลยเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิอย่างใด ๆ ในที่ดินพิพาทและที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นที่ดินของรัฐประเภทป่าสงวนแห่งชาติที่สามารถนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และกรมป่าไม้ได้ส่งมอบที่ดินพิพาทซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวให้แก่โจทก์นำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา ๒๖ (๔), ๓๖ ทวิ แล้ว โจทก์จึงไม่จำเป็นต้องจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินพิพาทกลับมาเป็นของรัฐเสียก่อนตามที่จำเลยกล่าวอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น โจทก์ย่อมมีอำนาจที่ดินพิพาทไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช้กฎหมายเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งจะทำให้หรือไม่ได้เพียงใด ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นบัญญัติไว้ ในกรณีเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น บุคคลใดจะมีสิทธิที่จะได้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ก็ต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดหาใช่จะถือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแต่เพียงอย่างเดียวตามที่จำเลยอ้างในฎีกาแต่อย่างใดไม่ ถึงแม้ในตอนแรกโจทก์ได้มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ให้แก่จำเลยไปแล้ว แต่เมื่อมาตรวจสอบพบในภายหลังว่า จำเลยเป็นผู้ขาดคุณสมบัติดังกล่าวก็สามารถทำการเพิกถอนได้ เนื่องจากจำเลยเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิ

ที่จะได้หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) มาตั้งแต่ต้น และเมื่อเพิกถอนการอนุญาตให้จำเลยเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว จำเลยไม่ยอมออกไปจากที่ดินพิพาทซึ่งเป็นของโจทก์ โจทก์ย่อมมีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยได้

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีพิพาทในที่ดินตามโฉนดที่ดิน ได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้วตามมติของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ให้เทศบาลตำบลแม่สายส่งมอบที่ดินตาม ส.ค. ๑ ส่วนที่เป็นที่ตั้งสำนักงานเทศบาลตำบลแม่สาย และพื้นที่ซึ่งเป็นเขตบริเวณของสำนักงานเทศบาลตำบลแม่สายคืนแก่กรมธนารักษ์ เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินซึ่งออกโดยมิชอบ ให้กรมธนารักษ์ดำเนินการเพื่อให้มีการเพิกถอน ประกอบกับการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้มอบอำนาจให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลแม่สายเป็นผู้ทำการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้แทนกรมการปกครองเพื่อรังวัดชี้เขตที่ดิน และลงนามรับรองเรื่องราวต่าง ๆ ในการออกโฉนดที่ดิน แต่สุขาภิบาลแม่สายได้ขอออกโฉนดที่ดินในนามของสุขาภิบาลแม่สายทั้งสามแปลง การออกโฉนดที่ดินจึงเป็นการออกไปโดยไม่ชอบ เนื่องจากเป็นการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิในที่ดิน จึงต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และให้กรมธนารักษ์นำที่ดินดังกล่าวขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุต่อไป

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๔๐๙๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ตอบข้อหารือจังหวัดเชียงราย

## เรื่องที่ ๑๒ : ทหารีกรณีกระทรวงการคลังขอออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดแจ้งว่า กระทรวงการคลัง โดยธนารักษ์พื้นที่เชียงราย ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามคำขอฉบับลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นการยื่นคำขอภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า ธนารักษ์พื้นที่เชียงราย จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่า เป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจึงจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจาก มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีบทบัญญัติ ยกเว้นไว้ และกรมที่ดินยังไม่ได้วางแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ จึงขอหารือว่า ความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่ ประการใด

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔
๒. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔, ๕ และ ๘
๓. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘
๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๒
๕. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๒๓๐/๒๕๑๒ เรื่อง การตีความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุจังหวัดอุดรธานี) สรุปว่า ที่ดินราชพัสดุนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นว่า เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่ง แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นก็สุดแต่ว่าที่ดินราชพัสดุนั้น ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เช่น ถ้าที่ดินราชพัสดุได้นำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านอยู่อาศัยหรือให้เช่า ทำการค้า ที่ดินราชพัสดุนั้นย่อมเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น ที่ดินราชพัสดุที่ปลูกสร้างบ้านพักครู โรงเรียนนั้นย่อมใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน จึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
๖. แนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ (แก้ไขเพิ่มเติม) ข้อ ๑๗ ซึ่งเวียน ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๑๔๗๘๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓
๗. หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๒๕๘๗๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๙ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

## ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่กระทรวงการคลัง โดยธนารักษ์พื้นที่เชียงราย ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน เป็นที่ดินที่มีหลักฐานเป็น ส.ค. ๑ มีชื่อกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้แจ้งการครอบครองเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๔๘๘ ได้มาโดยนาย ช. ยกให้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ สภาพที่ดิน เป็นที่อยู่อาศัย (อ่าเภอเก่า) สภาพที่ดินในปัจจุบันได้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ให้เอกชนเช่า กระทรวงการคลัง ได้ใช้ประโยชน์เป็นที่จัดหาผลประโยชน์โดยการให้เช่าเต็มแปลง ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุประเภท ทรัพย์สินของแผ่นดิน (เทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๒๓๐/๒๕๑๒) แม้ไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน รัฐไม่มีอำนาจที่จะนำที่ดินไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้ เพราะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว โดยการดำเนินการเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘ กรณีเป็นที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๒) จึงเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายอื่น ตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังโดยนำหลักฐาน ส.ค. ๑ มายื่นเรื่องนั้น ให้ถือว่า ส.ค. ๑ ที่นำมายื่นเป็นเพียงหลักฐานว่าหน่วยงานของรัฐได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเท่านั้น โดยกระทรวงการคลังสามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่จำเป็นต้องใช้หลักฐาน ส.ค. ๑ และเจ้าพนักงานที่ดินสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังได้ ตามหนังสือเวียนกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๒๕๘๗๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๙ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ โดยไม่จำเป็นต้องให้กระทรวงการคลังไปยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างใด (เทียบเคียงแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ภายหลังวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ข้อ ๑๗ กรณีวัดในพระพุทธศาสนานำหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งมีชื่อวัดเป็นผู้แจ้งการครอบครองที่ดินมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินฯ ซึ่งเวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๑๔๗๘๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓)

## อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๐๐๒๙ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตอบข้อหารือจังหวัดเชียงราย

## เรื่องที่ ๑๓ : การร้องขอรับรองแนวเขตที่ดินบึงบอระเพ็ด

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณีการเดินทางสำรวจออกโฉนดที่ดินซึ่งมีแนวเขตที่ดินติดต่อกับบึงบอระเพ็ด แต่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้เนื่องจากการรับรองเขตที่ดินไม่ครบ โดยบึงบอระเพ็ดเป็นที่ราชพัสดุ และกรมประมงเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุบึงบอระเพ็ด ในการรับรองแนวเขตที่ดินปรากฏว่า กรมประมงมิได้รับรองแนวเขตที่ดินโดยแจ้งว่า การรับรองเขตที่ดินเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ มิใช่อำนาจหน้าที่ของกรมประมง จึงหารือแนวทางปฏิบัติ

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๘ และ ข้อ ๑๑

๒. บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมธนารักษ์ เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง การระวางชี้แนวเขตและลงนามรับรองแนวเขตที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๕

๓. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๓

๔. คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๓๐๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เรื่อง การรับรอง แนวเขตที่ดินของทางราชการ

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การระวางชี้แนวเขตและรับรองเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๘ กำหนดว่า การรังวัด การพิสูจน์ สอบสวนการทำประโยชน์ หรือตรวจสอบเนื้อที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับจังหวัดอื่นนอกจาก กรุงเทพมหานคร ให้ธนารักษ์จังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติกร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานประจำจังหวัด ของผู้ใช้ที่ราชพัสดุ ในการให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การระวางชี้แนวเขตและลงนามรับรองเขตที่ดิน ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมธนารักษ์ เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การระวางชี้แนวเขตและลงนามรับรองเขตที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๒๕ ว่า เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินที่ขอทำการรังวัดที่ดิน ซึ่งมีแนวเขตติดต่อกับที่ราชพัสดุ เมื่อได้รับแจ้งนัดหมาย ในการระวางชี้แนวเขตและลงนามรับรองเขตที่ดิน ธนารักษ์พื้นที่จะต้องเป็นผู้ประสานงานให้ส่วนราชการ ผู้ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุไปร่วมระวางชี้แนวเขตและลงนามรับรองเขตที่ดินในวันทำการรังวัด และสอดคล้องกับระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๓ ที่กำหนดให้ธนารักษ์พื้นที่ร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานประจำจังหวัดของผู้ใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นผู้ครอบครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน เป็นผู้ระวางชี้แนวเขตและลงนามรับรองเขตที่ดิน การที่หัวหน้า หน่วยงานของกรมประมงประจำจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุบึงบอระเพ็ด ไม่มาร่วมระวางชี้แนวเขต และลงชื่อรับรองเขตที่ดินร่วมกับธนารักษ์พื้นที่ จึงเป็นหน้าที่ของธนารักษ์พื้นที่ที่จะต้องประสานกับหัวหน้า



หน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงข้างต้น อย่างไรก็ตาม หากการดำเนินการดังกล่าวมีข้อขัดข้อง เจ้าพนักงานที่ดินก็ชอบที่จะดำเนินการตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๓๐๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เรื่อง การรับรองแนวเขตที่ดินของทางราชการ ได้อีกทางหนึ่ง

อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๐๐๙๘ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดนครสวรรค์

แนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขต  
ที่นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์



เรื่องที่ ๑๔ : ทหารหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออก น.ส. ๓ ก. จากหลักฐาน น.ค. ๓ ในเขตป่าไม้

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือกรณี สมาชิกนิคมสร้างตนเองเขื่อนภูมิพลได้ยื่นคำขอออก น.ส. ๓ ก. โดยอาศัยหลักฐาน น.ค. ๓ แต่อำเภอไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจากที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ทับซ้อนเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าแม่ตาลและป่าแม่ยุย) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองดังกล่าวไม่มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติฯ แต่อย่างใด และเห็นว่า น.ค. ๓ ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติฯ จะสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานในการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖ และ มาตรา ๗
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ ๑๔ (๔)
๓. หนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๐ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๗ เรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๓๘

ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชนเพื่อเป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้นได้ โดยการจัดตั้งเป็นนิคมขั้น และการจัดตั้งนิคมในท้องที่ใด มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แต่ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่บัญญัติว่าเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๑๒ ทับเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ตาลและป่าแม่ยุย พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมดังกล่าวไม่มีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ตาลและป่าแม่ยุยแต่อย่างใด ป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ตาลและป่าแม่ยุยที่อยู่ในเขตที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองจึงยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่ต่อไป ทั้งนี้เทียบเคียงตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) (ตามหนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๐ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๗) ซึ่งมีความเห็นว่า ประกาศคณะปฏิวัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มิได้มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง จึงยังคงมีสถานะเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเขื่อนภูมิพลไม่มีผลยกเลิกหรือเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ตาลและป่าแม่ยุย บริเวณที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. โดยอาศัยหลักฐาน น.ค. ๓

ตามที่จังหวัดหรือ จังยังมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามเดิม จึงไม่สามารถที่จะนำ น.ค. ๓ ที่ออกทับเขตป่าสงวน  
แห่งชาติดังกล่าวมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ เนื่องจากเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓  
(พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ ๑๔ (๔)

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๓๔๕๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดเชียงใหม่

**เรื่องที่ ๑๕ : ทหารเรือราชภูธรครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ และ น.ส. ๓ ข. ไปขอออก  
โฉนดที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง ๒๐ เพอร์เซ็นต์**

**ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา**

การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง ๒๐ เพอร์เซ็นต์ ของนิคมสร้างตนเองคลองน้ำใส จากหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ และ น.ส. ๓ ข.) สามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

**ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :**

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓๐, ๓๓, ๕๙ และ ๖๐
๒. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕
๓. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖, ๗ และ มาตรา ๑๕
๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ ๑๔

๕. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๑๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๔ เรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้ที่ดินที่มี น.ส. ๓ หรือโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง และบันทึก เรื่อง การขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว สรุปว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติให้รัฐบาลนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ประชาชนเพื่อเป็นที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพในที่ดินนั้นได้ โดยการจัดตั้งเป็นนิคม ส่วนสิทธิในที่ดินของผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วมีอยู่อย่างไร ก็คงได้รับสิทธิไปดั้งเดิม ฉะนั้น ที่ดินใดที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์อยู่แล้วก่อนการจัดตั้งนิคม หรือได้รับภายหลังแต่เป็นการได้รับสิทธิเนื่องจากการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นก่อนมีการจัดตั้งนิคม จึงมิใช่เป็นที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ประชาชนตามความหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้ที่ครอบครองที่ดินนั้นอยู่แล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนในกิจการต่าง ๆ ได้

**ผลการพิจารณา**

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ กล่าวคือ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย ไม่เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ได้แก่ ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ ที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายอื่น และที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ที่ดินที่ขอรื้อโฉนดที่ดินตามข้อหาหรือตั้งอยู่ในเขตนิคมสร้างตนเอง คลองน้ำใส จังหวัดสระแก้ว ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ในท้องที่อำเภอรัฐประเศ

จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตามมาตรา ๗ การจัดตั้งนิคมให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น และตามมาตรา ๑๕ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาผลประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี ตามบทบัญญัติซึ่งเห็นได้ว่า ที่ดินที่นำมาจัดตั้งเป็นนิคมต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมแล้ว ถือว่าที่ดินในเขตนิคมนั้นเป็นที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ๗ ข้อ ๑๔ (๔) แต่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลที่ได้ที่ดินมาโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมใช้บังคับ ดังนั้น ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยได้รับการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้รับใบจองเป็นหลักฐานก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมใช้บังคับ จึงยังคงมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป และสามารถขอออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๑๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ตามบันทึก เรื่อง การขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว การจัดตั้งนิคมไม่กระทบกระเทือนสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายของประชาชนที่มีอยู่ก่อนการจัดตั้งนิคม และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ต้องการจัดสรรที่ดินของรัฐที่ได้มีผู้ใดครอบครองอยู่ให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเคหสถานและการประกอบอาชีพได้มีโอกาสมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ส่วนสิทธิในที่ดินของผู้ที่ครอบครองที่ดินนั้นอยู่ก่อนแล้ว มีอยู่อย่างไรก็ควรได้รับสิทธิไปดังเดิม การที่มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้นำที่ดินของรัฐมาจัดตั้งนิคมขึ้น มีความหมายเพียงว่าให้รัฐนำที่ดินที่ได้มีเอกชนเข้าครอบครองและทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วมาดำเนินการเท่านั้น ดังนั้น ที่ดินที่มี น.ส. ๓ อยู่แล้วก่อนการจัดตั้งนิคม หรือได้รับ น.ส. ๓ ภายหลังการจัดตั้งนิคมแต่เป็นการได้รับสิทธิต่อเนื่องจากการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นก่อนมีการจัดตั้งนิคม ซึ่งเป็นที่ดินที่เอกชนมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมิใช่เป็นที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ประชาชนตามความหมายในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้ที่ครอบครองที่ดินนั้นอยู่แล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับพื้นที่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมที่กำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง ๒๐ เปอร์เซ็นต์ เป็นกรณีที่กำหนดภายในว่าจะให้พื้นที่ใดในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเป็นพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง เมื่อที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาฯ มีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว แม้ว่าจะมีการ

กำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง ก็ไม่มีผลทำให้สิทธิของผู้ได้ที่ดินมาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนเสียไปแต่อย่างใด และผู้ขอออกโฉนดที่ดินสามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ข.) ต่อไปได้

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๑๖๓๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ตอบข้อหารือ  
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ



## เรื่องที่ ๑๖ : การออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำปาง จังหวัดกาฬสินธุ์

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือภรณ์ วัด ส ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามคำขอฉบับลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เพื่อเป็นที่ตั้งวัด ในพื้นที่เขตนิคมสร้างตนเองลำปาง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยนำหลักฐานหนังสือรับรองสภาพวัด และหนังสือนิคมสร้างตนเองลำปาง จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งรับรองว่า นิคมสร้างตนเองลำปาง จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้กันพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลาง ๒๐ เพอร์เซ็นต์ จำนวน ๑๒ ไร่ - งาน - ตารางวา เพื่อให้วัด ส นำพื้นที่ไปดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามมติคณะอนุกรรมการพิจารณากรณีการร้องเรียนด้านการบริหารจัดการที่ดิน โดยจังหวัดเห็นว่า ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงหาหรือว่าความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖, ๗, ๘, ๑๐, ๑๑, ๑๕, ๑๙ และมาตรา ๒๒
๒. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๑
๓. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๙/๕๙๖๓ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๙ เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ในเขตจัดนิคมสหกรณ์
๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๙/๒๕๗๔๘ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ เรื่อง ขออนุญาตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว ตามข้อหาหรือเป็นกรณี วัด ส ขออนุญาตโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจนำที่ดินของรัฐที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาไปจัดตั้งเป็นนิคมเพื่อนำที่ดินนั้นไปจัดให้กับประชาชนได้มีที่พึ่งเคหาสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในการจัดสรรที่ดินในเขตนิคมเมื่อสมาชิกที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกเกินกว่า ๕ ปี ทั้งได้ชำระเงินทุนที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา ๑๐ และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) แก่ผู้นั้นตามความในมาตรา ๑๑ และความในวรรคสอง บัญญัติให้ผู้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) จะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ สำหรับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของสมาชิกตามมาตรา ๘ บัญญัติให้ใช้เฉพาะเพื่อทำการเกษตรเท่านั้น ถ้าจะกระทำอย่างอื่นด้วยจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี ส่วนบุคคลอื่นหรือผู้ใดซึ่งมิได้เป็นสมาชิกการเข้าไปยึดถือครอบครอง ปลูกสร้าง หรือเข้าไปหาประโยชน์ในที่ดินภายในเขตของนิคมจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี เช่นเดียวกัน

จากหลักการในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะเห็นได้ว่าบุคคลที่เข้าไปยึดถือ ครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในเขตนิคมสร้างตนเองจะต้องเป็นสมาชิกกรณีหนึ่ง

หรืออีกกรณีหนึ่งอาจเป็นบุคคลทั่วไปที่มีได้เป็นสมาชิก ซึ่งกรณีตามข้อหาหรือวัด ส มีสภาพเป็นนิติบุคคล กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้แจ้งให้ทราบแล้วว่าไม่อาจออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ให้ได้ตามมาตรา ๒๒ แต่เป็นบุคคลที่คณะกรรมการพิจารณากรณีการร้องด้านการบริหารจัดการที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๑ เห็นชอบให้กันพื้นที่ดังกล่าวออกจากพื้นที่ป่าไม้ส่วนกลางแล้วนำไปออกโฉนดที่ดิน พื้นที่ที่วัด ส ตั้งอยู่จึงเป็นพื้นที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้างได้ตามมาตรา ๑๕ แต่โดยที่การพิจารณาออกโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) แล้ว จึงจะขอให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ การออกโฉนดที่ดินในเขตตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง จึงเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษ เมื่อที่ดินบริเวณที่วัด ส ไม่มีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) และยังไม่มีการประกาศสิ้นสุดสภาพของนิคมสร้างตนเองลำปาง จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ กรณีจึงไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๙/๕๙๖๓ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๙ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๙/๒๕๗๔๘ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ในข้อ ๔.๓ และ ๔.๔

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๘๑๕๕ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ตอบข้อหาหรือจังหวัดกาฬสินธุ์

**เรื่องที่ ๑๗ : หารือและขอทราบแนวทางปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
ในการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓)**

**ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา**

จังหวัดหริอเรื่องการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ กรณีแนวเขตที่ดินไม่ติดต่อกับที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดระยองมีความเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน น.ค. ๓ ต้องแจ้งให้นายอำเภอท้องที่ออกไปร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินว่าเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์อย่างไรหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ขอว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินจริงหรือไม่ อย่างไร เว้นแต่การออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ แต่อำเภอพัฒนาพัฒนาเห็นว่า กรณีการขอออกโฉนดที่ดินดังกล่าวจะต้องไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดูแลรักษาตามกฎหมาย ซึ่งหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) เป็นหนังสือแสดงการทำประโยชน์ที่ออกให้โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยออกให้เมื่อสมาชิกของนิคมได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาตเกินกว่า ๕ ปี แล้วเท่านั้นและไม่ใช้ที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแจ้งให้นายอำเภอท้องที่ออกไปร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน น.ค. ๓ จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นข้อขัดแย้งระหว่างกรมที่ดินกับกรมการปกครอง เห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน จึงขอหารือกรมที่ดินเพื่อนำเรียนกระทรวงมหาดไทยพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนต่อไป

**ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :**

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖, ๕๘ ทวิ และ ๕๙
๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓
๓. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๑
๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔
๕. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๓๘
๖. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๕๘/๒๕๕๕
๗. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๔/๒๒๑๕๕ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๔ ตอบข้อหารือจังหวัดนครราชสีมา สรุปได้ว่า การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองไม่มีผลเป็นการถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติและ

ป่าไม้ถาวร การออกเอกสารสิทธิในที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๐ (๓)

๘. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๓๔๕๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ ตอบข้อหารือ จังหวัดเชียงใหม่ สรุปได้ว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเขื่อนภูมิพลไม่มีผลยกเลิกหรือเพิกถอน เขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ตาลและป่าแม่ยุย บริเวณที่ดินที่ขออนุญาต น.ส. ๓ ก. โดยอาศัยหลักฐาน น.ค. ๓ จึงยังคง มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามเดิม จึงไม่สามารถที่จะนำ น.ค. ๓ ที่ออกทับเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวมาขอ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ เนื่องจากเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออก ตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔ (๔)

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔ (๑) – (๕) กำหนดไว้ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง ผู้ขอเป็นบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งได้ ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และประการที่สอง ที่ดินนั้นจะต้องมิได้เป็นที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ซึ่งแนวทางปฏิบัติให้ผู้ปกครองท้องที่ร่วมเป็นพยานตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดิน ตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๗๗๔๘/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๗ และฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบันตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ มีเจตจำนงที่ประสงค์ให้ ผู้ปกครองท้องที่ร่วมเป็นพยานตรวจสอบในประการที่หนึ่งว่า ที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดที่ดินเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือ ที่สาธารณประโยชน์อันเป็นที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือไม่ และประการที่สอง ตรวจสอบการครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินว่าผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินจริงหรือไม่ อย่างไร ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในการ พิจารณาออกโฉนดที่ดินในสองประการดังกล่าว ยกเว้นการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เนื่องจากกรณีดังกล่าวผู้ปกครองท้องที่เข้าร่วมเป็นพยานและตรวจสอบการครอบครองทำ ประโยชน์ในชั้นออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) แล้ว ส่วนการนำหลักฐาน น.ค. ๓ มาขออนุญาต โฉนดที่ดินยังไม่ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีแต่การดำเนินการตามพระราชบัญญัติ การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เท่านั้น ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในขณะนี้กำหนดแนวทางปฏิบัติข้อยกเว้นเฉพาะแต่การออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ไม่ต้องให้ผู้ปกครองท้องที่ออกไปร่วมเป็นพยานตรวจสอบเท่านั้น การขออนุญาตโฉนดที่ดิน ตามหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องถือปฏิบัติตามแนวทางนี้ต่อไป

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕(๑)/๔๐๗๒ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ ตอบข้อ หารือจังหวัดระยอง



แนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขต  
ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน



## เรื่องที่ ๑๘ : ทหาริกรรมวัดขออกโฉนดที่ดิน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

วัด ฐ ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. ๑ ในส่วนที่เหลือจากการออกโฉนดที่ดินไปแล้ว บางส่วน แต่เทศบาลคัดค้านว่าที่ดินที่วัดขอรังวัดออกโฉนดที่ดินมีสภาพเป็นชายหาดที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ และที่ประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) (ปัจจุบัน กปร. จังหวัด) มีมติว่า เมื่อ ส.ค. ๑ ออกหลักฐานไปแล้วไม่สามารถนำ ส.ค. ๑ ฉบับเดิม มาออกอีก ปัจจุบันเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน สำนักงานที่ดินจังหวัดไม่เห็นด้วย กับมติคณะกรรมการ กปร. ส่วนจังหวัด และเห็นว่าไม่อยู่ในกรณีที่จะใช้อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบตามนัย มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงหารือแนวทางปฏิบัติ

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔
๒. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๔

๓. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐
๔. คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๔๗-๙๕๘/๒๕๐๓
๕. คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๔๒๖/๒๕๓๗
๖. คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๗๔/๒๕๓๙
๗. บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๓๓ เรื่อง ปัญหา

ข้อกฎหมายตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

๘. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๔๙๖๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๒ เรื่อง วัดบางพลับ ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน (เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๕๖๑๔ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๒)

๙. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๖ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ เรื่อง ทหาริกรรมปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน

### ผลการพิจารณา

ประเด็นเรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้ในกรณี ที่มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดิน และอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินนั้นได้ การที่เทศบาลอ้างว่า ที่ดินที่วัดขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะที่ดินที่เป็น ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไม่ได้ และ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๖ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓



สำหรับประเด็นที่คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) (ปัจจุบัน กปร. จังหวัด) เห็นว่า เมื่อ ส.ค. ๑ ออกหลักฐานไปแล้วไม่สามารถนำ ส.ค. ๑ ฉบับเดิม มาออกอีก ปัจจุบันเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า หากปรากฏว่าหลักฐาน ส.ค. ๑ ได้นำมาออกโฉนดที่ดินไปแล้วทั้งแปลง การนำ ส.ค. ๑ ดังกล่าวมาใช้เป็นหลักฐาน ในการขออนุญาตที่ดินอีกย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้าหากที่ดินตาม ส.ค. ๑ ได้ขออนุญาตที่ดิน เพียงบางส่วน และที่ดินที่วัดขออนุญาตที่ดินในขณะนี้เป็นที่ดินที่เหลืออยู่จริงชอบที่จะขออนุญาตที่ดินได้ ส่วนกรณีที่ดินแปลงที่วัดขออนุญาตที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ นั้น เห็นว่า หากที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินของวัดตามหลักฐาน ส.ค. ๑ แล้ว กรณีจะเป็นไปตามมาตรา ๓๔ แห่ง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่ง บัญญัติว่า “การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้กระทำได้อีกได้แต่โดยพระราชบัญญัติ” ฉะนั้น เมื่อยังไม่มีมติตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินแปลงดังกล่าวก็ยังเป็นที่วัด ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๔) เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๓๓ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า วัดได้อุทิศที่ดินส่วนนี้ให้เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินประภททรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) การอุทิศเช่นนี้แม้ไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์กัน ที่ดินนั้นก็ตกเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันทันที ไม่ขัดต่อมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๔๗ - ๙๕๘/๒๕๐๓ ๕๔๒๖/๒๕๓๗ และ ๔๓๗๔/๒๕๓๙ ประกอบกับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๔๙๖๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๒ เรื่อง วัดบางพลับขออนุญาตที่ดิน เวียนให้ทุกจังหวัดทราบหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๕๖๑๔ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๒ ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินเป็นที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ และวัดไม่ได้ยินยอมหรืออุทิศให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เจ้าพนักงานที่ดิน ก็สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดต่อไปได้

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๑๐๑๗ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ตอบข้อหารือ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

## เรื่องที่ ๑๙ : ทหารเรือแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในพื้นที่ที่เดิมเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ “โคกไคร่นุ่น” อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่ทางราชการได้นำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๔ ต่อมาทางราชการได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดให้ที่ดินบริเวณที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ “โคกไคร่นุ่น” เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗
๒. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕
๓. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ ตรี
๔. หนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕
๕. หนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๗
๖. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

### ผลการพิจารณา

การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (นับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗) ถ้าไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายในระยะเวลาดังกล่าว มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิการครอบครองที่ดินนั้น และการแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวข้างต้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด ตามนัยมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่ว่า ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิครอบครอง ดังนั้น ผู้ที่จะแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) นอกจากจะเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแล้วยังต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย ผู้ที่ครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่ใช่ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองแต่อย่างใด การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๘๖๓/๒๕๑๘) สำหรับการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น

บทบัญญัติมาตราดังกล่าว ซึ่งเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้บัญญัติทำนองเดียวกันว่า ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรอกำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันจนถึงวันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศนั้น ผู้ที่แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงต้องเป็นผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเช่นเดียวกับบุคคลที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และเมื่อผู้นั้นยังคงครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อมา หรือผู้ที่ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว ตามมาตรา ๒๗ ตรี วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายจึงได้บัญญัติให้ผู้นั้นแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินอีกได้ ดังนั้น ที่ดินที่จะแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินจึงต้องเป็นที่ดินที่ไม่ใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเช่นเดียวกับที่ดินที่จะแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) การที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวนี้ จึงเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

สำหรับกรณีราษฎรบ้านปลาโตได้ครอบครองและทำประโยชน์ในพื้นที่ที่เดิมเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ “โคกไคร่นุ่น” อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่ทางราชการได้นำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่วันที่ ๒ มกราคม ๒๔๖๔ เนื้อที่ประมาณ ๗๐๐ ไร่ จำนวนประมาณ ๑๗๕ ราย เนื้อที่รวม ๓๔๒ ไร่ ๑ งาน ๗๑ ตารางวา แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) จำนวน ๓๖ ราย น.ส. ๓ จำนวน ๑๗ ราย การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สามารถนำหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) และหลักฐานการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินได้ เพราะเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๑๔ (๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และเมื่อปรากฏว่าการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างไร การที่ต่อมาทางราชการได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดให้ที่ดินบริเวณที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ “โคกไคร่นุ่น” เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ หรือไม่ก็ตาม ที่ดินดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และไม่อาจจะเป็นที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อน

วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) หรือหลักฐานการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ และ คณะที่ ๒) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ และด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๗ ตามลำดับ

### อ้างอิง

บันทึกกลุ่มพัฒนามาตรฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๕๐ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ตอบข้อหารือส่วนปฏิบัติการรังวัดและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (สนส.๓)

## เรื่องที่ ๒๐ : การร้องขอออกโฉนดที่ดิน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณี นาง บ. กับพวก ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๒๐ หมู่ที่ ๑๐ ตำบลหนองเทพ อำเภอรัตนบุรี (ปัจจุบันเป็นอำเภอโนนนารายณ์) จังหวัดสุรินทร์ จากการตรวจสอบปรากฏว่า ตำแหน่งที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวสองอำเภอ คือ อำเภอโนนนารายณ์ ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขารัตนบุรี และอำเภอสนม ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาท่าตูม โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) แปลงดังกล่าว อยู่ในเขตการปกครองของอำเภอสนม จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดเห็นว่าควรให้ผู้มีชื่อตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ดำเนินการยื่นขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินให้เป็นไปตามสัดส่วนของพื้นที่เขตการปกครองในปัจจุบัน รวมทั้งขอรังวัดแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ “ห้วยไผ่” ไปในคราวเดียวกันแล้วจึงให้ผู้ขอไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินแปลงนั้น ๆ ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ แต่เนื่องจากเป็นปัญหาในทางปฏิบัติและกรมที่ดินไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ จึงหาวิธีว่า จะสามารถดำเนินการตามที่จังหวัดมีความเห็นได้หรือไม่ ประการใด เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๗ และมาตรา ๗๑
๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๓๐๙๙๕ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๘ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงเดียวหรือหลายแปลงหรือเป็นบางส่วน
๓. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๙๒๑๔ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๘ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้านและตำบล (ตอบข้อหารือจังหวัดแพร่ เวียนให้ทราบตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๓๗ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๐๙)
๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๕๒๕๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ ตอบข้อหารือจังหวัดพะเยา

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

#### ๑. ฝ่ายที่หนึ่งมีความเห็นว่า

ตามที่จังหวัดहारือ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ตำแหน่งที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๒๐ หมู่ที่ ๑๐ ตำบลหนองเทพ อำเภอรัตนบุรี (ปัจจุบันเป็นอำเภอโนนนารายณ์) จังหวัดสุรินทร์ อยู่คาบเกี่ยวระหว่างเขตพื้นที่การปกครองของอำเภอโนนนารายณ์ และอำเภอสนม จังหวัดสุรินทร์ โดยมีที่สาธารณประโยชน์ “ห้วยไผ่” ตัดผ่านเป็นเส้นแบ่งเขตการปกครองระหว่างอำเภอ การที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขารัตนบุรี รับคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะส่วนไว้จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๓๐๙๙๕

ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๘ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงเดียวหรือหลายแปลง หรือเป็นบางส่วน

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งจังหวัดเห็นว่า ควรให้ผู้มีชื่อตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ดำเนินการยื่นขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินให้เป็นไปตามสัดส่วนของพื้นที่เขตการปกครองในปัจจุบัน รวมทั้งขอรังวัดแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ “ห้วยไผ่” ไปในคราวเดียวกัน โดยไปดำเนินการยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามที่ตั้งที่ดินที่ปรากฏใน น.ส. ๓ คือ สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขารัตนบุรี และเมื่อดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินในชั้นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ให้กับผู้ขอแล้ว จึงให้ผู้ขอนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ไปยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายต่อเจ้าพนักงานที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาที่ดินแปลงนั้น ๆ ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้นเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องแล้ว

## ๒. ฝ่ายที่สองเห็นว่า

ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๓๐๙๙๕ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๘ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงเดียวหรือหลายแปลงหรือเป็นบางส่วน นั้น เป็นการห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นบางส่วน ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหากรณีมีการคัดค้าน แต่ตามที่จังหวัดสุรินทร์หรือ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ตำแหน่งที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๒๐ หมู่ที่ ๑๐ ตำบลหนองเทพ อำเภอรัตนบุรี (ปัจจุบันเป็นอำเภอโนนนาทรายณ์) จังหวัดสุรินทร์ อยู่คาบเกี่ยวระหว่างเขตพื้นที่การปกครองของอำเภอโนนนาทรายณ์ และอำเภอสนม จังหวัดสุรินทร์ โดยมีที่สาธารณประโยชน์ “ห้วยไผ่” ตัดผ่านเป็นเส้นแบ่งเขตการปกครองระหว่างอำเภอ นั้น เป็นกรณีการแบ่งแยกอำเภอออกไปภายหลัง การที่จะดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินแล้วให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินแปลงหนึ่งที่แบ่งแยกไปยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน จะมีปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินและผู้ปกครองท้องที่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนั้น จึงควรแก้ไขปัญหาโดยการให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขารัตนบุรี ดำเนินการออกโฉนดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ และให้หมายเหตุในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ว่า “หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ฉบับนี้ได้มีการออกโฉนดที่ดินไปบางส่วน เป็นโฉนดที่ดินเลขที่.....แต่วันที่.....เนื่องจากการแบ่งแยกเขตการปกครองออกเป็นสองอำเภอ” เสร็จแล้วให้ส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ และแจ้งผู้ขอทราบมาดำเนินการยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเฉพาะส่วน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ สาขาท่าตูม ต่อไป

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายที่สอง และเห็นควรแจ้งให้จังหวัดทราบ

## อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๓๑๑๓ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ตอบข้อหารือ จังหวัดสุรินทร์

## เรื่องที่ ๒๑ : ทารือการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

กระทรวงมหาดไทยส่งเรื่องหารือ กรณีจังหวัดตรังหารือกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐว่า คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดตรัง (กปร. จังหวัดตรัง) ได้พิจารณาการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของราษฎร หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๖ ตำบลโคกสะบ้า อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง ซึ่งได้ขออนุญาตที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขตที่สาธารณประโยชน์ “คลองลำชาน” ซึ่งขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ นอกจากพยานบุคคลสำนักงานที่ดินจังหวัดตรังได้เสนอหลักฐานของวัด ท จัดตั้งวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐ และได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยระบุว่า ได้ที่ดินมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๐ และ พ.ศ. ๒๔๖๒ อนุমানได้ว่า เมื่อมีวัดย่อมมีชุมชน จึงน่าจะมีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่สาธารณประโยชน์ และคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดตรัง (กปร. จังหวัดตรัง) ได้ตรวจสอบสภาพพื้นที่บริเวณที่สาธารณประโยชน์ “คลองลำชาน” แล้วปรากฏว่า มีทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๒๔ (นาโยง-ย่านตาขาว) ตัดผ่าน ตลอดแนวสองข้างทางมีชุมชน ร้านค้า และบ้านอยู่อาศัย อีกทั้งมีวัด ท และโรงเรียน บ ตั้งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย พื้นที่นอกจากนี้มีการทำสวนยางพารา และนาข้าวเพียงเล็กน้อย ไม่มีสภาพเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์แต่อย่างใด ที่ประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดตรัง (กปร. จังหวัดตรัง) ไม่อาจพิจารณากรณีดังกล่าวให้เป็นที่ยุติได้ จึงมีมติให้ส่งเรื่องหารือคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร. กลาง) และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจังหวัดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน หาก ส.ค. ๑ ระบุการได้มาภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ และไม่แนชัดว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาตั้งแต่เมื่อใด ก่อนหรือหลังการเป็นที่สาธารณประโยชน์ หากสอบสวนพยานบุคคลจนได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ชัดเจนและยุติได้ว่าการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ และผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารแล้วปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ก็สามารถรับฟังพยานบุคคลได้ ไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๕๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจาก ส.ค. ๑ เป็นเพียงหลักฐานการแจ้งการครอบครองเท่านั้น สามารถนำสืบเกี่ยวกับ ส.ค. ๑ ได้ ไม่เป็นการนำสืบแก้ไข ส.ค. ๑ แต่อย่างใด จึงหารือว่าความเห็นจังหวัดถูกต้องหรือไม่

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕
๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑, ๕๙ และ ๕๙ ทวิ
๓. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๔
๔. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๙๐/๒๕๐๘ สรุปว่า ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไปแจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค. ๑ ต่อนายอำเภอท้องที่ โดยมีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองว่าข้อความถูกต้องและเป็นความจริงนั้น เป็นประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินปฏิบัติ ไม่ใช่ประกาศกำหนดหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน การเซ็นชื่อรับรองในหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวเป็นแต่เพียง

พยานเท่านั้น ไม่ใช่รับรองว่าหนังสือนั้นเป็นเสมือนหนังสือราชการ ดังนั้น ส.ค. ๑ จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ

๕. คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๗๖/๒๕๐๙ สรุปว่า แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่แสดงว่าขณะยื่นแบบ ส.ค. ๑ นั้น ผู้แจ้งอ้างว่าที่ดินเป็นของผู้แจ้งเท่านั้น ส่วนความจริงผู้ใดจะมีสิทธิครอบครองนั้น จะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวน

๖. คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๘๓๑-๑๘๓๘/๒๕๑๗ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕ บัญญัติให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแจ้งการครอบครองไว้เพื่อที่รัฐจะทราบว่ามีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ๆ ไม่ใช่ถ้าไม่แจ้งการครอบครองแล้วผู้ครอบครองที่ดินจะเสียไปซึ่งสิทธิการครอบครองที่มีอยู่ก่อนนั้นไม่

๗. คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๘/๒๕๑๘ สรุปว่า ส.ค. ๑ มิใช่พยานที่กฎหมายบังคับให้ต้องมีเอกสารมาแสดงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๙๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ไม่ให้สืบพยานบุคคลแก้ไข

๘. มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ สรุปว่า คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ได้วางมาตรการเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ไว้ดังต่อไปนี้

(๑) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

(๒) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

(๓) พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ (๑) หรือ (๒) เช่น ส.ค. ๑ หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๙. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ ๒

## ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เจ้าหน้าที่มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

๑. ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไปดำเนินการแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ โดยการแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด และศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน



(ส.ค. ๑) เป็นเอกสารที่ผู้ครอบครองที่ดินยื่นต่อเจ้าพนักงาน เพื่อแสดงว่าที่ดินอยู่ในความครอบครองของตน ก่อนวันใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ใช่เอกสารที่เจ้าหน้าที่ทำขึ้น การที่เจ้าพนักงานลงเลขรับ ลงชื่อกำกับ และประทับตรา เป็นการแสดงให้เห็นเพียงว่าเอกสารนี้ผ่านเจ้าพนักงานแล้วเท่านั้น ไม่ทำให้หนังสือแบบแจ้งการครอบครองที่ดินที่ผู้แจ้งทำกลายเป็นหนังสือที่เจ้าพนักงานทำไปได้ และไม่มีข้อความหรือความหมายเป็นการรับรองหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบแต่อย่างใด ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยให้แจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค. ๑ ต่อนายอำเภอท้องที่โดยมีกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านรับรองว่าข้อความถูกต้องตามความเป็นจริงนั้น เป็นเพียงประกาศแจ้งให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินไปแจ้งการครอบครองตามหลักเกณฑ์วิธีการ ให้ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินปฏิบัติส่วนหนึ่งไม่ใช่เป็นการประกาศกำหนดหน้าที่ของกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เซ็นชื่อรับรองในหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ (ฎีกาที่ ๘๙๐/๒๕๐๘) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เป็นหลักฐานอย่างหนึ่ง ซึ่งแสดงว่าในขณะที่ยื่น ส.ค. ๑ นั้น ผู้แจ้งอ้างว่าที่ดินเป็นของผู้แจ้งเท่านั้น ส่วนความจริงผู้ใดจะมีสิทธิครอบครองนั้นจะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวน (ฎีกาที่ ๖๗๖/๒๕๐๙) การแจ้งการครอบครองที่ดินที่รัฐจะทราบว่ามีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ๆ ไม่ใช่ถ้าไม่แจ้งการครอบครองแล้วผู้ครอบครองที่ดินจะเสียไปซึ่งสิทธิการครอบครองที่มีอยู่ก่อนนั้นไม่ (ฎีกาที่ ๑๘๓๑-๑๘๓๘/๒๕๑๗) ดังนั้นตามประเด็นที่หารือ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) จึงเป็นเพียงเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบในการยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และข้อความที่ระบุในแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่ระบุว่าได้ที่ดินมาภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ จึงเป็นข้อสันนิษฐานหรือพยานหลักฐานในเบื้องต้นที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหรือภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏพยานหลักฐานอื่นที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้มีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ก็เป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินตามอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่ใช่เป็นการนำสืบเพื่อหักล้างพยานเอกสารตามนัยมาตรา ๙๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่อย่างใด โดยในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินขอให้พิจารณาข้อเท็จจริงในประเด็นการครอบครองต่อเนื่อง และกรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่ามีการโต้แย้งคัดค้านหรือไม่ ใดๆด้วย

## ๒. ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า

ที่สาธารณประโยชน์ “คลองลำขาน” ได้ประกาศสงวนหวงห้ามเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔) ยกเว้นบริเวณซึ่งมีผู้ครอบครองทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายต่อเนื่องกันมาก่อนการเป็นที่สาธารณประโยชน์ เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินประกาศใช้บังคับแล้ว มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิในที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ได้ สำหรับกรณีนี้ที่หารือแล้ว ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ได้แจ้งการครอบครองในขณะที่ดินดังกล่าวมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ โดยแจ้งว่าได้ที่ดินมาโดยการก่อสร้าง หรือเบิกสร้างด้วยตนเอง

หรือโดยการจับจอง ภายหลังจากที่ทางราชการประกาศให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว จึงเป็นการเข้าครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ การแจ้งการครอบครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ ในที่ดินแก่ผู้แจ้ง กรณีที่จังหวัดเสนอว่า เมื่อมีการจัดตั้งวัดจึงน่าจะมีชุมชนมาก่อน ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า ที่ดินแปลงที่ขอออกโฉนดเป็นชุมชนมาก่อน ประกอบกับการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เป็นภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ๒๕๐๙ แม้ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน แต่อาจเป็นการเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินขณะแจ้ง หรือภายหลังจากการแจ้ง ส.ค. ๑ ในขณะที่ดินดังกล่าวได้มีการสงวนหวงห้ามเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ ดังนั้น ตามประเด็นที่หรือเป็นกรณีที่มีหลักฐานชัดเจนว่าผู้ขอได้ที่ดินมาภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ จึงไม่สามารถนำ ส.ค. ๑ ดังกล่าว มาใช้เป็นหลักฐานในการขออออกโฉนดที่ดินได้ ซึ่งตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ ๒ ได้วางแนวทางการปฏิบัติไว้แล้วว่า กรณีที่ปรากฏชัดเจนตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งยกเลิกคำขอพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ขอทราบเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานที่ดินจึงต้องส่งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดินและแจ้งผู้ขอทราบ ตามนัยหนังสือดังกล่าว

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายที่สอง และเห็นควรแจ้งให้จังหวัดทราบ

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๕๖๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดตรัง

เรื่องที่ ๒๒ : การรื้อถอนการรังวัดเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก.

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดทหารเรือแนวทางปฏิบัติ กรณีการรังวัดเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ในท้องที่อำเภอทุ่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย ซึ่งอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอศรีสำโรง ตำบลทุ่งเสลี่ยม และตำบลเมืองบางยม อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย พ.ศ. ๒๔๘๖ เขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินป่าดงช้าในท้องที่ตำบลทุ่งเสลี่ยม อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย พ.ศ. ๒๔๙๑ และที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์” จำนวน ๓ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๖๖,๔๗๕ ไร่ ซึ่งนายอำเภอสวรรคโลก ได้ประกาศหวงห้ามขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๗๑ เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จังหวัดเห็นว่าการรังวัดเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ไม่ใช่เป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใหม่ สามารถดำเนินการเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ได้ จึงหารือว่าความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๒ วรรค ๒
๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๙ ทวิ วรรค ๖
๓. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการแบ่งแยกและตรวจสอบเนื้อที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๘ และข้อ ๒๒.๓
๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๘/ว ๒๒๖๓๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๔ เรื่อง การเพิกถอนหรือแก้ไขการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการรังวัดเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ในท้องที่อำเภอทุ่งเสลี่ยม จังหวัดสุโขทัย ซึ่งอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอศรีสำโรง ตำบลทุ่งเสลี่ยม และตำบลเมืองบางยม อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย พ.ศ. ๒๔๘๖ เขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินป่าดงช้า ในท้องที่ตำบลทุ่งเสลี่ยม อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย พ.ศ. ๒๔๙๑ และที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์” หากตราใบ น.ส. ๓ ดังกล่าวยังไม่ถูกเพิกถอนย่อมมีผลตามกฎหมายอยู่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ วรรค ๒ การรังวัดเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. เป็นการตรวจสอบเนื้อที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๙ ทวิ วรรค ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการแบ่งแยกและตรวจสอบเนื้อที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๘ และข้อ ๒๒.๓ มิใช่เป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เกรงว่า น.ส. ๓ ดังกล่าวอาจมีการเพิกถอนแก้ไขในภายหลัง พนักงานเจ้าหน้าที่ขอที่จะแจ้งให้ผู้ขอทราบถึงเหตุที่ น.ส. ๓ นั้นอาจถูกเพิกถอนหรือแก้ไขการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๕๖๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตอบข้อหารือสุโขทัย

**เรื่องที่ ๒๓ : ทหารี่แนวทางปฏิบัติกรณีนายอำเภอปลวกแดงไม่ดำเนินการกรณัการระวังชี้แนวเขต  
และลงชื่อรับรองแนวเขต**

**ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา**

จังหวัดแจ้งว่า ได้รับแจ้งจากสำนักงานที่ดินจังหวัดระยอง สาขาปลวกแดง ขอหารี่แนวทางปฏิบัติกรณั สำนักงานที่ดินได้มีหนังสือแจ้งนายอำเภอปลวกแดง เรื่องการระวังชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดิน ในกรณัรังวัดสอบเขต รวม และแบ่งแยกที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกับทางสาธารณประโยชน์ ห้วยสาธารณประโยชน์ ฯลฯ และในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่นายอำเภอปลวกแดงไม่ไปดำเนินการหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นผู้ใด ไปดำเนินการแทน โดยเห็นว่า นายอำเภอไม่ใช่เจ้าของที่ดินข้างเคียง การแจ้งให้นายอำเภอปลวกแดงไประวังชี้ และลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินเป็นการถูกต้องหรือไม่ จังหวัดเห็นว่า นายอำเภอมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ดังนั้น นายอำเภอจึงต้องร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดิน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และรับรองแนวเขตที่ดินของทางราชการ ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๓๐๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ จึงหาหรือความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

**ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :**

๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓
๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี
๓. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓
๔. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เรื่อง ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
๕. คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๓๐๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การรับรองแนวเขตที่ดินของทางราชการ
๖. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓๘

**ผลการพิจารณา**

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ บัญญัติให้ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน

อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ และข้อ ๖ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ยังรวมถึงการดูแลและรักษามิให้มีการบุกรุกหรือลูกล้ำเข้ามาในที่ดินสาธารณประโยชน์ด้วย การรับรองแนวเขตจึงเป็นหน้าที่ในการดูแลคุ้มครองรักษาเพื่อมิให้มีผู้ใดบุกรุกหรือนำรังวัดที่ดินเข้าไปในเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งปรากฏตามการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกโฉนดที่ดิน ดังนั้น ในการไปร่วมตรวจสอบและนำชี้รับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์จึงเป็นการดำเนินการในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มิใช่ในฐานะเจ้าของที่ดินตามที่อำเภอปลวกแดงเข้าใจแต่อย่างใด นอกจากนี้อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ยังรวมถึงการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๐ กำหนดให้ผู้มีอำนาจดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับบทบัญญัติตามความในมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเรื่อง แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเมื่อมีการยื่นขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเท่านั้น มิใช่หมายความว่าอำนาจการดูแลรักษาและรับรองแนวเขตของที่ดินสาธารณประโยชน์จะเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน สำหรับการแจ้งขอให้อำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปร่วมระวางชี้แนวเขตเป็นการแจ้งตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์นั้น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความถูกต้อง เห็นควรให้จังหวัดได้แจ้งอำเภอปลวกแดงเพื่อทราบและทำความเข้าใจในเรื่องนี้ตามที่กฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ พร้อมทั้งขอให้ชักชวนความเข้าใจในการปฏิบัติงานของสำนักงานที่ดิน ดังนี้

๑. กรณีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แล้วแต่กรณี มีหนังสือแจ้งนายอำเภอท้องที่ออกไปร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดินที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ว่าเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์อย่างไร หรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ขอว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินหรือไม่ อย่างไร เว้นแต่การออกโฉนดที่ดินตามกฎหมาย น.ส. ๓ ก. ไม่ต้องแจ้งนายอำเภอท้องที่ออกไปร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดิน

กรณีที่ดินมีแนวเขตติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้ดูแลรักษา ถ้าได้ออกไปตรวจสอบในวันทำการรังวัด ก็ให้ตรวจชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์นั้นด้วย ทั้งนี้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๒. กรณีการรังวัด แบ่งแยก รวม สอบเขต หรือตรวจสอบเนื้อที่ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวมทั้งการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินส่วนแยก ที่มีแนวเขตติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งนายอำเภอท้องที่พร้อมทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไประวางชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓๘ ซึ่งหากนายอำเภอท้องที่และ/หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มาระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินในวันทำการรังวัดหรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ติดต่อหรือแจ้งนายอำเภอท้องที่และ/หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๑๓๐๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เรื่อง การรับรองแนวเขตที่ดินของทางราชการ ต่อไป

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๔๑๐๑ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘  
ตอบข้อหารือจังหวัดระยอง

## เรื่องที่ ๒๔ : ทหารหรือแนวทางในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินที่จกริมตลิ่งบริเวณแม่น้ำกก

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือกรณี นาย ท. และผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมในโฉนดที่ดิน ตำบลริมกก อำเภอเมือง เชียงราย จังหวัดเชียงราย ยื่นคำขอฉบับลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย พิจารณาคำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินที่จกริมตลิ่งแม่น้ำกกใหม่ โดยอ้างว่ามีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งได้รับจากผู้เชี่ยวชาญของศาลตามผลการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑ ว่าที่ดินเกิดจากการงอกของโฉนดที่ดิน ไม่ได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทิศทางของแม่น้ำกกหรือต้นเขินของแม่น้ำกก หรือเป็นที่งอกจากเกาะกลางแม่น้ำ และเป็นพยานหลักฐานที่ยังไม่ได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ตรวจสอบสภาพที่ดินมาก่อน อันอาจจะทำให้ข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติต้องเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญตาม มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าการพิจารณาออกโฉนดที่ดินที่จกริมตลิ่งเป็นการออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ เนื่องจากที่ดินบริเวณที่งอก เคยเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงต้องนำภาพถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุด เท่าที่ทางราชการมีอยู่คือ ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ มาใช้ในการตรวจสอบเพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดิน ส่วนการพิจารณาว่าเป็นที่งอกหรือไม่ ควรนำผลการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมที่ดิน ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ มาใช้ในการตรวจสอบเช่นเดียวกัน

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒), ๑๓๐๘
๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑
๓. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔
๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙
๕. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๓๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗
๖. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑
๗. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๑
๘. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๕/๒๕๖๑
๙. บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๗๗๘/๒๕๔๘ เรื่อง การเพิกถอนการประเมินภาษีอากรและการขอให้พิจารณาการประเมินภาษีใหม่ ในกรณีที่เรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือของศาล หรือในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว
๑๐. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๓๗๗๘ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๑๖ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินที่งอกชายทะเล

## ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ประเด็นการออกโฉนดที่ดินที่งอกริมตลิ่งจะต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศปีใดประกอบการพิจารณานั้น เห็นว่า มาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด นอกจากนี้ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗ กำหนดว่า หากการดำเนินการตามข้อ ๖ ยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดงและเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ให้ดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ โดยตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ ดังนั้น หากเป็นที่งอกริมตลิ่งที่พ้นจากสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตำแหน่งที่ดินที่ขอกออกโฉนดที่ดินจึงย่อมอยู่ในหรือติดต่อกาบเกี่ยวกับเขตที่ดินของรัฐ กระบวนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดินตามนัยดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗

๒. ประเด็นการพิจารณาลักษณะของสิ่งงอกริมตลิ่งจะยึดถือพยานหลักฐานตามรายงานผลการอ่าน แผลภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญของศาลหรือผลการอ่าน แผลภาพถ่ายทางอากาศของกรมที่ดิน เห็นว่า มาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ที่ดินแปลงใดเกิดสิ่งงอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น ส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะสิ่งงอกริมตลิ่งจะต้องเป็นการงอกจากที่ดินทรัพย์สินประธาน (โฉนดที่ดิน) ที่ออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายออกไปสู่แหล่งน้ำเป็นการงอกขึ้นเองตามธรรมชาติ ระหว่างที่ดินเดิมกับที่งอกจะต้องไม่มีที่สาธารณะคั่น และฤดูน้ำขึ้นตามปกติน้ำท่วมไม่ถึง นอกจากนี้ในการดำเนินการกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๓๗๗๘ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๑๖ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อย ๓ นาย ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินแล้วเสนอผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าเป็นที่งอกตามธรรมชาติหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการอาจนำผลการอ่าน แผล ตีความภาพถ่ายทางอากาศในแต่ละชั้นปีมาประกอบการพิจารณาได้ และเมื่อการออกโฉนดที่ดินรายนี้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้อาศัยผลการอ่าน แผล ตีความภาพถ่ายทางอากาศจากเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน พิจารณายกเลิกคำขอเนื่องจากเห็นว่าที่ดินบริเวณที่ขอกออกโฉนดที่ดินไม่ใช่ที่งอกออกจากริมตลิ่งของโฉนดที่ดิน ตำบลริมกก อำเภอเมือง เชียงราย จังหวัดเชียงราย แต่เกิดจากการเปลี่ยนทิศทางการไหลของแม่น้ำทำให้แม่น้ำตื้นเขิน เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล



กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๙๗ และผู้ขอได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงถึงที่สุดแล้ว การที่คูกรณีทางปกครองนำพยานหลักฐานรายงานผลการอ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญของศาลมาขอให้เจ้าพนักงานที่ดิน ทบทวนกระบวนการพิจารณาใหม่ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เมื่อคูกรณีมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และความในวรรคสอง และวรรคสาม ของมาตราดังกล่าวกำหนดว่า การยื่นคำขอตาม (๑) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคูกรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ยื่น และจะต้องยื่นคำขอภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ยื่นรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอพิจารณาใหม่ได้ ดังนั้น ในกระบวนการพิจารณาเจ้าพนักงานที่ดินผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องตรวจสอบว่ากรณีตามคำขออยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดก็ให้สั่งไม่รับการขอพิจารณาใหม่พร้อมแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้คูกรณีทราบตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากเป็นกรณีที่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาใหม่ตามนัยมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินก็จะต้องตรวจสอบด้วยความระมัดระวังว่าพยานหลักฐาน รายงานผลการอ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญของศาลซึ่งได้อ่าน แปล จำนวน ๖ ชั้นปี ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตำแหน่งที่ดิน และแปลผลจากภาพถ่ายทางอากาศอันเป็นสาระสำคัญที่มีลักษณะบ่งชี้ชัดโยง เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิประเทศของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเข้าลักษณะเป็นทิ้งอกริมตลิ่งแตกต่างจากพยานหลักฐานผลการอ่านแปล โดยกองเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน ซึ่งก็มีความชำนาญเชี่ยวชาญในฐานะผู้ปฏิบัติงานโดยตรงอย่างไร (เทียบเคียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๑, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๕/๒๕๖๑) อันเป็นลักษณะของการรับฟังพยานหลักฐานแล้วพิจารณาวินิจฉัยปรับกับบทกฎหมายต่อไป

อย่างไรก็ดี คำสั่งยกเลิกคำขอไม่ออกโฉนดที่ดินทิ้งอกริมตลิ่งเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาอุทธรณ์ให้ยกอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของผู้พิจารณาอุทธรณ์เป็นการทำคำสั่งทางปกครองขึ้นใหม่มีผลเหนือคำสั่งทางปกครองเดิมของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หากต่อมาเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องเสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการพิจารณาใหม่ (บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ ๗๗๘/๒๕๔๘ เรื่องการเพิกถอนการประเมินภาษีและการขอให้พิจารณาการประเมินภาษีใหม่ ในกรณีที่เรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือของศาล หรือในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

## อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๖๘๙๔ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ตอบข้อหารือจังหวัดเชียงราย

## เรื่องที่ ๒๕ : ทหารีการออกโฉนดที่ดิน ราย นาง ส

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดทหารีกรณ์ นาง ส ยื่นคำขอรังวัดเข้าไปไต่สวนโดยขอออกโฉนดที่ดินเป็น ๒ แปลง ตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๑๙ หมู่ที่ ๕ ตำบลนครสวรรค์ออก อำเภอเมือง นครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีผู้คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินและศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๒๘๒๔-๒๘๒๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๙ สรุปได้ว่า ที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) แปลงที่ นาง ส นำทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๕ นำทำการรังวัดเข้าไปไต่สวนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นที่ดินแปลงตำแหน่งเดียวกับที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าไม่ใช่ที่งอกแต่เป็นท้องน้ำตื้นขึ้นอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) โจทก์ทั้งสอง (นาง ส ที่ ๑ ร้อยเอก บ ที่ ๒) ไม่มีสิทธินำขึ้นเพื่อออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทและไม่อาจอ้างสิทธิครอบครอง ยันต่อรัฐได้ ต่อมา นาง ส ยื่นคำขอรังวัดตรวจสอบไปไต่สวนเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑ และนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ในส่วนที่ตนเห็นว่าเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ซึ่งอยู่ด้านทิศตะวันออกของเกาะญวนออกไป และปรากฏว่าในวันทำการรังวัด (๒ พฤษภาคม ๒๕๖๑) ธนารักษ์พื้นที่นครสวรรค์ นายกเทศมนตรีนครสวรรค์ และนายอำเภอเมืองนครสวรรค์ คัดค้านการรังวัดโดยอ้างว่าที่ดินที่ขอรังวัดอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๒๔-๒๘๒๗/๒๕๕๙ แต่เนื่องจากผู้ขอออกโฉนดที่ดินยังคงโต้แย้งในกรณีดังกล่าวจึงขอทราบแนวทางปฏิบัติ

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙
๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔
๓. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕, ๒๘ และมาตรา ๒๙
๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๔/๒๕๕๔
๕. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๑/๒๕๕๕
๖. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๘๑/๒๕๔๐ เรื่อง การออกเอกสารสิทธิ ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
๗. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๓๙๑ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ เรื่อง การหารื้อ

### ผลการพิจารณา

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญพิจารณาตามที่จังหวัดทหารีกรณ์เป็นกรณีการขอออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๙ หมู่ที่ ๕ ตำบลนครสวรรค์ออก อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ มีชื่อ นาย ล และ นาง ล เป็นผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน เนื้อที่ ๒๘ ไร่ ๑ งาน ๒๕ ตารางวา ที่ดินอยู่ในเขต

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบ้านน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และเป็นทีเกาะ (เกาะถวน) มีแม่น้ำเจ้าพระยาล้อมรอบ จำนวน ๒ แปลง แปลงที่ ๑ ตามหลักฐานใบไต่สวน (น.ส. ๕) เลขที่ดิน ๑๕๓ หน้าสำรวจ ๘๕๒ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ - งาน ๕๔ ตารางวา แปลงที่ ๒ ตามหลักฐานใบไต่สวน (น.ส. ๕) เลขที่ดิน ๑๕๔ หน้าสำรวจ ๘๕๓ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๒๘.๙ ตารางวา ผู้ขอทำการรังวัดตรวจสอบใบไต่สวน (น.ส. ๕) หลังจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่นำรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง ถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๒๘๒๔ - ๒๘๒๗/๒๕๕๙ ระหว่าง ผู้ขอ (นาง ส) โจทก์ที่ ๑ ร้อยเอก บ โจทก์ ที่ ๒ นาง ส หรือ อ จำเลยที่ ๑ นาย พ จำเลยที่ ๒ นาย พ จำเลยที่ ๓ กรมธนารักษ์ จำเลยที่ ๔ ธนารักษ์จังหวัด นครสวรรค์ (ปัจจุบันเป็นธนารักษ์พื้นที่นครสวรรค์) จำเลยที่ ๕ นายอำเภอเมืองนครสวรรค์ จำเลยที่ ๖ และ กรมการปกครอง จำเลยที่ ๗ เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ผู้ขอได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดกันเขตที่ดิน ส่วนที่ผู้ขอยืนยันว่าเป็นแม่น้ำเจ้าพระยาทางด้านทิศตะวันตก (เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่เศษ) ออกไปตามคำพิพากษาของ ศาลฎีกาที่ ๒๘๒๔ - ๒๘๒๗/๒๕๕๙ แต่ธนารักษ์พื้นที่นครสวรรค์ นายกเทศมนตรีนครสวรรค์ และนายอำเภอ เมืองนครสวรรค์คัดค้านว่า ที่ดินที่นำรังวัดออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙ เคยมีข้อพิพาทตามคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๒๘๒๔ - ๒๘๒๗/๒๕๕๙ ข้อเท็จจริงในคดีฟังได้ว่า ที่ดินพิพาทไม่ใช่ที่ถองแต่เป็นท้องน้ำที่ตื้นเขินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พานิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) จึงขอหารือเพื่อให้พิจารณาวางแนวทางปฏิบัติ เห็นว่า หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ต้องมีสิทธิในที่ดิน และที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๒๘๑/๒๕๔๐ และ โดยที่การออกโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่ง พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นโดยไม่จำเป็นต้องผูกพัน อยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณี รวมถึงแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือ ความเห็นของคู่กรณีหรือพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือแม้กระทั่งการออกไปตรวจสอบสถานที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะใช้ ประกอบการพิจารณาในประเด็นที่มีข้อโต้แย้งว่าที่ดินที่ผู้นำทำการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินอันเป็น ที่ต้องห้ามหรือไม่ อย่างไร อันเป็นสาระสำคัญที่จะก่อให้เกิดอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นนี้ให้ครบถ้วนก่อน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๑/๒๕๕๕) และในประเด็นข้อโต้แย้งคัดค้านจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐว่าที่ดินที่ผู้ขอ นำทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งไม่ว่าจะอยู่ในชั้นตอนใดก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ในฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะของที่ดินในกรณีนี้ให้ได้ข้อยุติ (คำพิพากษาศาล ปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๔/๒๕๕๔) แต่ข้อเท็จจริงที่ฝ่ายผู้ขอกับฝ่ายผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย รวมทั้งในส่วนของสำนักงานที่ดินจังหวัดและจังหวัดนครสวรรค์มีความเห็นในประเด็นการวินิจฉัยของศาลในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการรับฟังข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน กรณีตามประเด็นที่หารือจึงเป็นการขอให้พิจารณาข้อเท็จจริง

จากคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๒๘๒๔ - ๒๘๒๗/๒๕๕๙ ที่ศาลฎีการับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่าเป็นประการใด อันเป็นลักษณะของการขอให้ตีความในปัญหาข้อเท็จจริงมากกว่าจะตีความปัญหาข้อกฎหมาย กรณีจึงมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายหรือวิธีการที่จะต้องให้กรมที่ดินวางแนวทางปฏิบัติแต่อย่างใด หากแต่เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคำพิพากษาศาลฎีกาโดยละเอียดแล้วปรับกับข้อกฎหมายว่าที่ดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งแปลงหรือบางส่วน และบางส่วนของที่เหลือนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ เพียงใด ซึ่งเป็นดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่จะพิจารณาได้

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๘๑๕๖ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดนครสวรรค์

## เรื่องที่ ๒๖ : ทหารีเกี่ยวกับการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

กรมประมงหารีอภรณ์ นาย ก ได้ยื่นแบบคำขอการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำต่อสำนักงานประมงจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อทำการเลี้ยงหอยแครง จำนวน ๒๐๐ ไร่ ในที่ดินของตนเองซึ่งมีหลักฐานเป็น ส.ค. ๑ ปัจจุบันถูกน้ำกัดเซาะทำให้บริเวณที่ดินเป็นพื้นที่ชายฝั่งมีน้ำทะเลท่วมถึง ประชาชนในพื้นที่ใช้สัญจรและทำประมงพื้นบ้าน และในช่วงที่น้ำลงจะเห็นเป็นพื้นดิน ซึ่งการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์น้ำตามระเบียบของกรมประมงจะต้องปรากฏว่าที่ดินที่ใช้เลี้ยงสัตว์น้ำมิใช่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงขอหารือว่าที่ดินของนาย ก เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕
๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔
๓. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๙๐/๒๕๐๘ สรุปว่า ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยให้แจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค. ๑ ต่อนายอำเภอท้องที่โดยมีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองว่าข้อความถูกต้องและเป็นความจริงนั้นเป็นประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการ มิใช่เป็นข้อกำหนดหน้าที่ของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน การเซ็นชื่อรับรองดังกล่าวเป็นแต่เพียงพยานเท่านั้น มิใช่รับรองว่าหนังสือนั้นเป็นเสมือนหนังสือราชการ ดังนั้น ส.ค. ๑ จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ

๔. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๙๕๓/๒๕๕๖ สรุปว่า แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เป็นเอกสารที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นต่อเจ้าพนักงานเพื่อแสดงว่าที่ดินอยู่ในความครอบครองของตน ก่อนวันใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่แบบแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวมิใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพราะไม่ใช่เอกสารที่เจ้าหน้าที่ทำขึ้นและไม่ใช้หลักฐานที่ทางราชการออกให้ ดังนั้น แบบแจ้งการครอบครองที่ดินจึงไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการที่ใช้ยื่นต่อบุคคลทั่วไปได้

๕. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๖๙ - ๑๙๗๒/๒๕๔๘ สรุปว่า ที่ดินมีโฉนดที่ดินบางส่วนถูกน้ำเซาะพังลงในแม่น้ำ ที่ดินส่วนที่หายไปใต้น้ำแม้จะมีได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินแบ่งหักออกจากโฉนดที่ดินตามความเป็นจริงก็มิได้แสดงว่าที่ดินแปลงนั้นยังคงมีเนื้อที่อยู่เต็มตามโฉนดที่ดิน แต่คงมีอยู่ตามสภาพที่เหลืออยู่ตามความจริงเท่านั้น เพราะที่ดินบางส่วนพังจนกลายเป็นลำน้ำที่มีการใช้สัญจรไปมาของเรือแพเป็นเวลานานจนกระทั่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้ว

๖. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๖๓/๒๕๐๙ เรื่อง การขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ สรุปว่า ทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นย่อมมีลักษณะสองประการ ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ (ก) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (ข) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ถ้าไม่ครบถ้วนทั้งสองประการแล้วทรัพย์สินนั้นก็หาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่

๗. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖๑/๒๕๔๗ เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิซึ่งถูกน้ำกัดเซาะและภายหลังได้มีการทับถมของที่ดินชั้นใหม่ สรุปว่า การจะพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณดังกล่าวว่าเป็นที่ดินประเภทใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป ว่าสภาพที่ดินในแต่ละแปลงเป็นอย่างไร และเจ้าของที่ดินมีการใช้ประโยชน์หรือแสดงการหวงกันไว้หรือไม่ หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์อยู่นั้น แม้ภายหลังที่ดินดังกล่าวได้ถูกน้ำกัดเซาะหรือพังลงน้ำทำให้แนวเขตที่ดินเปลี่ยนไป แต่เจ้าของที่ดินยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินของตนอยู่โดยมิได้ทอดทิ้งปล่อยให้ป็นทางน้ำหรือทางสาธารณะต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และในทางกลับกันหากเจ้าของที่ดินมิได้ใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองหรือยินยอมให้ตัดที่ดินที่พังลงน้ำนั้นออกจากโฉนดที่ดินก็ต้องถือว่าที่ดินได้กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อไป

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า บริเวณที่ดินตามพื้นที่ในหลักฐานตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่ผู้ขอเข้ามาเป็นหลักฐานประกอบการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแต่ปัจจุบันถูกน้ำทะเลกัดเซาะจนเป็นพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีน้ำท่วมถึงและประชาชนใช้ทำการประมงพื้นบ้าน และใช้ในการสัญจรไปมา จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อารุยยุทธภัณฑ์” แต่ที่ดินแปลงใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๐๙ จะต้องมึลักษณะตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ คือ ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ส่วนที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เป็นหลักฐานที่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินทำและยื่นต่อเจ้าพนักงานเพื่อแสดงว่าตนมีที่ดินอยู่ในความครอบครองก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๙๐/๒๕๐๘, ๘๙๕๓/๒๕๕๖) ผู้แจ้งการครอบครองจึงได้รับประโยชน์จากประมวลกฎหมายที่ดินว่าตนมีสิทธิครอบครองในที่ดินที่แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) แต่การพิจารณาว่าที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ แปลงใดซึ่งภายหลังถูกน้ำทะเลกัดเซาะจะเป็นที่ดินประเภทใดย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าสภาพของที่ดินแต่ละแปลงเป็นอย่างไร และเจ้าของที่ดินมีการใช้ประโยชน์หรือแสดงการหวงกันหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ภายหลังที่น้ำทะเลกัดเซาะหรือพังลงน้ำ เจ้าของที่ดินยังคงหวงสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินของตนอยู่โดยมิได้ทอดทิ้งปล่อยให้ป็นทางน้ำหรือทาง

สาธารณะต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ในทางกลับกันหากเจ้าของที่ดินมิได้ใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองก็ต้องถือว่าที่ดินนั้นได้กลายสภาพมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖๑/๒๕๔๗) ดังนั้น ที่ดินตามข้อหาหรือหากข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติตามข้อหาหรือของกรมประมงว่า หลังจากที่น้ำทะเลกัดเซาะมีสภาพเป็นทะเลและมีน้ำทะเลท่วมถึง เจ้าของที่ดินไม่เคยใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองมีการสัญจรไปมาของเรือ และหากการสัญจรไปมานั้นเป็นเวลานานที่ดินย่อมมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๖๙ - ๑๙๗๒/๒๕๔๘ กรณีที่กรมประมงหรือจึงต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ชัดเจนแล้วนำข้อเท็จจริงนั้นมาปรับกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้วพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๓๑๑๒ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ตอบข้อ  
หาหรือกรมประมง

## เรื่องที่ ๒๗ : การร้องขอออกโฉนดที่ดินรายนางสาว พ.

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือกรณ์ นางสาว พ. ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตำแหน่งที่ดินไม่อยู่ในเขตป่าไม้และอยู่นอกเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. แต่จากการตรวจสอบปรากฏว่า ที่ดินที่นางสาว พ. นำรังวัดออกโฉนดที่ดิน นาย อ. ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ได้ให้กรมป่าไม้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นแปลงทดลองหาความเพิ่มพูนของไม้กระยาในธรรมชาติ ประมาณปี พ.ศ. ๒๔๙๗ – พ.ศ. ๒๔๙๘ และยังปรากฏหลักฐานตามหนังสือป่าไม้เขตบ้านโป่ง ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๒ ว่า ป่าไม้เขตบ้านโป่งได้รับหนังสือจากนาย อ. แจ้งว่า ได้พิจารณาแล้วเพื่อตัดปัญหาความยุ่งยาก จึงยินยอมที่ดินส่วนที่กันไว้เป็นแปลงทดลองให้แก่ทางราชการกรมป่าไม้ โดยไม่ติดใจจะขอรับคืน จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔)

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙
๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และมาตรา ๑๓๐๖
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔)
๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๖๙/๒๕๕๗ สรุปว่า ที่ดินที่มีเจ้าของอาจตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ด้วยเหตุเจ้าของอุทิศให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทใดประเภทหนึ่งตามมาตรา ๑๓๐๔ ซึ่งการอุทิศดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้ง หรือโดยตรงหรือโดยปริยาย ที่ดินที่อุทิศจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายทันที โดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนโอนสิทธิการให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๒๕ อีก ส่วนการกลับคืนมาเป็นของเอกชนก็สามารถกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ที่ดินบางส่วนของหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มีชื่อนาย อ. เป็นผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน นาย อ. เคยให้ป่าไม้เขตบ้านโป่งใช้เป็นแปลงทดลองหาความเพิ่มพูนของไม้กระยาในธรรมชาติ ประมาณปี พ.ศ. ๒๔๙๗ – พ.ศ. ๒๔๙๘ หลายครั้ง มีการลงทุนสิ้นเปลืองเป็นค่าใช้จ่ายในการทดลอง มีการฝังหลักเขต ติดป้ายในแปลงทดลอง และยังปรากฏการแจ้งผลกรณี นาย อ. ขอคืนที่ดินในส่วนนี้ตามหนังสือป่าไม้เขตบ้านโป่ง ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๒ ซึ่งแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบว่า ได้รับหนังสือจากนาย อ. แล้ว เพื่อตัดปัญหาความยุ่งยาก นาย อ. ยินยอมที่ดินส่วนที่กันไว้



เป็นแปลงทดลองให้แก่ทางราชการกรมป่าไม้โดยไม่คิดใจจะขอรับคืน พร้อมกับส่งสำเนาหนังสือฉบับนี้ให้นาย อ. ทราบ ตามหนังสือป่าไม้เขตบ้านโป่ง ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๒ นอกจากนี้ยังปรากฏในบันทึกที่เสนอนายอำเภोजอมบึง เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๒ (ที่ถูกต้องน่าจะเป็นวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๑) ว่า ได้สอบถามนาย อ. แล้ว นาย อ. ไม่ประสงค์จะขอคืนที่ดิน แต่ในขณะเดียวกัน นาย อ. และนางสาว พ. ผู้จัดการมรดกนาย อ. ได้ติดตามขอคืนที่ดินแปลงดังกล่าวมาตลอด โดยอ้างว่า เคยให้ป่าไม้เขตบ้านโป่งยืมใช้ที่ดินเป็นแปลงทดลองไม่เคยยกให้ที่ดินแก่ทางราชการแต่อย่างใด ซึ่งจังหวัดได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการมีความเห็นว่า ควรคืนที่ดินให้ตามระเบียบและกฎหมาย แต่ยังไม่พบหลักฐานการยืมที่ดินแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงที่จังหวัดหาหรือจึงยังไม่ชัดเจนว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒ นาย อ. ได้อุทิสหรือยกที่ดินให้แก่ทางราชการจริงหรือไม่ ซึ่งการอุทิสหรือยกที่ดินให้แก่ทางราชการใช้ประโยชน์อาจจะทำได้โดยการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้ง หรือโดยตรง หรือโดยปริยาย และที่ดินที่อุทิสจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๖๙/๒๕๕๗) ดังนั้น หากข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า นาย อ. ได้อุทิสหรือยกที่ดินดังกล่าวให้กรมป่าไม้ใช้ประโยชน์ในราชการแล้วถือเป็นการสละสิทธิการครอบครองในที่ดิน ทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นผลให้ผู้ซึ่งเข้าไปครอบครองที่ดินต่อมาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการเป็นการเข้าไปครอบครองโดยไม่มีสิทธิในที่ดิน จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ ในทางกลับกันหากข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า นาย อ. มิได้อุทิสหรือยกที่ดินให้กรมป่าไม้ใช้ประโยชน์ในราชการ และมีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องตลอดมา ที่ดินดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ดังนั้น ตามประเด็นที่จังหวัดหาหรือจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เจ้าพนักงานที่ดินร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติและพิจารณาดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายต่อไป

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๓๑๔ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ตอบข้อหาหรือจังหวัดราชบุรี

## เรื่องที่ ๒๘ : การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย (พื้นที่น้ำลบ)

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดส่งเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รายนางสาว ส. รายนาย ส. และรายนาง ข. ให้กรมที่ดินอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน โดยตำแหน่งที่ดินที่ขอร้องออกโฉนดที่ดิน รายนางสาว ส. และรายนาย ส. อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วนตำแหน่งที่ดิน รายนาง ข. ขอร้องออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตพื้นที่น้ำทะเลเค็มท่วมถึงซึ่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ ว่า ที่ดินพื้นที่น้ำลบเป็นที่ดินที่น้ำทะเลท่วมถึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ประกอบกับในพื้นที่ที่ขอร้องออกโฉนดที่ดินทั้ง ๓ ราย รัฐมนตรีได้ประกาศให้ทำการเดินสำรวจ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่การเดินสำรวจจังหวัด ในท้องที่ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เจ้าของที่ดินทั้ง ๓ แปลง มิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมานำหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่กำหนด จึงถือเป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จังหวัดชลบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อพิสูจน์ร่องรอยการทำประโยชน์ของที่ดินทั้ง ๓ แปลง ย่อมไม่มีผลต่อการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องพิจารณาตามความในมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงหาหรือว่ายังต้องรอผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ อยู่หรือไม่

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๖/๑ และมาตรา ๕๙ ทวิ
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔ (๒) และ (๓)

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. กรณีนาง ข. ขอร้องออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ตำแหน่งที่ดินที่ขอร้องออกโฉนดที่ดินเป็นพื้นที่น้ำลบซึ่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้เคยพิจารณาพื้นที่น้ำลบในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ ว่า ที่ดินพื้นที่น้ำลบเป็นที่ดินที่น้ำทะเลท่วมถึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพ นอกจากนี้ตำแหน่งที่ดินยังอยู่ในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และเป็นพื้นที่ที่เคยมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผู้ขอเป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ดินดังกล่าวจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับ

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔ (๒) และ (๕) เจ้าพนักงานที่ดินได้มีคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินและมีหนังสือแจ้งผู้ขอทราบ

๒. กรณีนางสาว ส. และนาย ส. ขออนุญาตที่ดินโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามผลการรังวัดว่า ตำแหน่งที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินอยู่ในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐, ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ และเป็นพื้นที่ที่เคยมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผู้ขอเป็นผู้ซึ่งไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔ (๕) ซึ่งต่อมานางสาว ส. ได้ยื่นคำขอยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินได้สั่งยกเลิกคำขอ ส่วนกรณีนาย ส. เจ้าพนักงานที่ดินได้สั่งยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินและมีหนังสือแจ้งผู้ขอทราบเช่นเดียวกัน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคำขออนุญาตที่ดินทั้ง ๓ ราย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้สั่งยกเลิกคำขอตามอำนาจหน้าที่แล้ว ประเด็นตามข้อหาหรือจึงไม่มีกรณีที่จะต้องพิจารณาดำเนินการแต่อย่างใด กรมที่ดินจึงได้พิจารณายุติเรื่องกรณีนี้แล้ว

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๙๖๖๖ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ตอบข้อหาหรือจังหวัดชลบุรี

แนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้



## เรื่องที่ ๒๙ : ทหารีแนวทางปฏิบัติการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

ขออนุญาตที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ซึ่งออกจากการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. จากหลักฐาน ส.ค. ๑ เมื่อนำรูปที่ดินลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ มาตรฐาน ๑ : ๕,๐๐๐ ปรากฏว่าอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๗ ทั้งแปลง แต่เมื่อนำรูปที่ดินลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ มาตรฐาน ๑ : ๔,๐๐๐ ปรากฏว่า อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรบางส่วน และบางส่วนอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร จังหวัดเห็นว่าควรออกโฉนดที่ดินได้ โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากหลักฐาน ส.ค. ๑ และการครอบครองทำประโยชน์ ต่อเนื่องมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและก่อนการประกาศเป็นเขตป่าไม้ถาวร

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ และ ๖๑
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และ ๕๔
๓. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓
๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒
๕. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๒๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
๖. หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๑๔๗๘๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ (แก้ไขเพิ่มเติม)

### ผลการพิจารณา

กรณีผู้ครอบครองนำเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวร ย่อมถือว่าเป็นการออก น.ส. ๓ ก. ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ดินต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ข้อเท็จจริงจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยที่ดินบางส่วนอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรและมีบางส่วนอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรก็ตาม จะอาศัยเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงมาใช้เพื่อเป็นคุณตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ ไม่ได้ เพราะ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวไม่ได้อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรทั้งแปลง ส่วนที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ยังอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร จึงยังคงไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ และต้องกันเขตส่วนที่ทับเขตป่าไม้ถาวรออกแล้วออกโฉนดที่ดินจาก น.ส. ๓ ก. ในส่วนที่ไม่ทับป่าไม้ถาวรต่อไปได้ ส่วนที่ทับป่าไม้ถาวร ก็ต้องขออนุญาตที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. ๑ ให้เป็นการถูกต้องต่อไป ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒(๑)/ว ๑๔๗๘๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ (แก้ไขเพิ่มเติม) จึงขอให้จังหวัดสั่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๒๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เสร็จแล้วแจ้งผลให้กรมที่ดินทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไข น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๒๖๗๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดแพร่

เรื่องที่ ๓๐ : การตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ

**ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา**

ที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินตั้งอยู่ในตำบลที่มีเขตป่าไม้ถาวร และระวางแผนที่ที่ใช้ออกโฉนดที่ดินมาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ ยังมีได้ขีดเขตป่าไม้ จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องผ่านการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่ร่วมตรวจพิสูจน์และพิจารณาว่าเป็นที่ดินที่ยื่นนอกเขตป่าไม้และมีความเห็นให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา โดยที่กรรมการจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ไม่มา จะดำเนินการต่อไปได้หรือไม่

**ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :**

กฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

**ผลการพิจารณา**

ตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดว่า “...เมื่อคณะกรรมการได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด....” และข้อ ๑๑ กำหนดว่า “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ (๓) แล้ว ปรากฏว่า....” กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดแต่เพียงว่า เมื่อคณะกรรมการได้ทำการตรวจพิสูจน์ที่ดินแล้วให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด เท่านั้น ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องให้คณะกรรมการโดยเสียงเอกฉันท์หรือเสียงข้างมากหรือต้องมีการครบทุกคนตามที่แต่งตั้งจึงจะมีอำนาจเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑ (เชียงใหม่) ไม่ได้เข้าร่วมตรวจพิสูจน์ที่ดิน คณะกรรมการอื่นย่อมมีอำนาจที่จะเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๐ (๓) ได้

**อ้างอิง**

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๒๒๑๘ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ตอบข้อหารือจังหวัดเชียงใหม่



## เรื่องที่ ๓๑ : การออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าไม้

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจโดยใช้หลักฐาน น.ส.๓ ก. ที่ออกโดยการเดินสำรวจในเขตป่าไม้ถาวรเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑-๒๕๒๒ โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน และไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน มาดำเนินการสำรวจออกโฉนดที่ดิน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๖ ให้จำแนกที่ดินบริเวณดังกล่าวออกจากเขตป่าไม้ถาวรให้เป็นที่ทำกินของราษฎรและใช้ประโยชน์อย่างอื่น และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปจัดสรรให้เป็นที่ทำกินของราษฎรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จังหวัดเห็นว่า เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรไม่แจ้งการครอบครองที่ดิน จึงไม่สามารถนำ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินได้ จึงหาหรือว่าความเห็นของจังหวัดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ประการใด

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๒ วรรคสอง และ ๕๔ (๔)
๓. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ ตี มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๑
๔. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๒๕/ว ๓๖๘๕๓ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕
๕. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ เรื่อง หาหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๒๕/ว ๑๑๖๑๐ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๗
๖. หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๘๓๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน
๗. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้
๘. หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๔๑๒๐๔ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน

## ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า น.ส. ๓ ก. ซึ่งใช้เป็นหลักฐานในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ได้ออกโดยการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในเขตป่าไม้ถาวร ย่อมถือว่าเป็นการ ออก น.ส. ๓ ก. ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๖ จำแนกพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตป่าไม้ถาวร เพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎรและใช้ประโยชน์อย่างอื่น จึงเป็นกรณี ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน ตามนัยมาตรา ๕๔ (๔) แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ และด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ ว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วและในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แต่เมื่อเหตุแห่งการเพิกถอนหมดสิ้นไปแล้ว น.ส.๓ ก. ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผล ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่มีหลักฐานเอกสารสิทธิในที่ดินเป็น น.ส. ๓ ก. ก่อนมีการ กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เจ้าของที่ดินจึงสามารถนำมาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินได้ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้ กรมที่ดินได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๘๓๓๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดิน หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้ และหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๔๑๒๐๔ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เวียนให้ทุกจังหวัดทราบเป็นแนวทางปฏิบัติแล้ว

## อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๔๕๙๙ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ตอบข้อหารือ จังหวัดเชียงใหม่

## เรื่องที่ ๓๒ : การร้องเรียนการรังวัดออกโฉนดที่ดินบริเวณ “ป่าเทือกเขาแก้ว, ป่าควนยาง และป่าเขาวัง”

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณี ม. กับพวก จำนวน ๓๓ ราย ได้นำหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๓๓๙ หมู่ที่ ๑ ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มายื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามสัดส่วนที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ ซึ่งที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณเดียวกับที่ดินที่สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญได้ตอบข้อหารือศูนย์อำนวยความสะดวกสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดสงขลา-ปัตตานี-นราธิวาส-ยะลา กรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่ เห็นว่า พื้นที่ที่ ม. กับพวก ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ เป็นพื้นที่ป่าคุ้มครองที่มีการกำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนด ป่าควนยาง-ควนเขาวัง ในท้องที่ตำบลท่าช้างและตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้เป็นป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๔๙๒ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ และเป็นส่วนที่เหลือจากการกำหนดใหม่ตามความในมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เนื่องจากแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าคุ้มครองเดิมทั้งหมด และเป็นพื้นที่ที่ผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ พื้นที่ดังกล่าวจึงพ้นสภาพการเป็นป่า จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามนัยความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๗/๕๙๑ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ประกอบกับความเห็นคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง การพิจารณาหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ที่ออกในเขตป่าไม้ถาวร และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินบริเวณที่ ม. กับพวก ขอออกโฉนดที่ดินตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการขีดเขตลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้ว แต่ตำแหน่งของผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินอยู่นอกเขตป่าดังกล่าว การออกโฉนดที่ดินของผู้ขอจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ อีกแต่อย่างไร จังหวัดสงขลาพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับสำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่ แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวกรมที่ดินยังไม่เคยวางแนวทางปฏิบัติไว้เพื่อความรอบคอบ จึงหารือว่าความเห็นของจังหวัดดังกล่าว ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๓๖
๒. พระราชกฤษฎีกากำหนดป่าควนยาง-ควนเขาวัง ในท้องที่ตำบลท่าช้างและตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้เป็นป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๔๙๒
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗
๔. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา

จังหวัดสตูล (เรื่องเสรีจที่ ๑๑๗/๒๕๓๔) สรุปได้ว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ภายหลัง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ ทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็นกรณีครอบครองภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมีได้ขอจับจอง ผู้ครอบครองไม่ได้ที่ดินนั้นตามกฎหมายที่ดิน คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๒ การครอบครองไว้ก็ไม่อาจขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ได้เพราะที่ดินที่ครอบครองนั้นเป็นที่ดินของอุทยานแห่งชาติไปแล้ว

๕. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดให้ป่าคุ้มครองเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (เรื่องเสรีจที่ ๔๐๒/๒๕๔๒) สรุปได้ว่า กรณีออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่พื้นที่แผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ซึ่งเปลี่ยนสภาพมาจากป่าคุ้มครองตามมาตรา ๓๖) ทั้งหมด พื้นที่ส่วนที่เหลือจะมีสภาพทางกฎหมายเป็นป่าประเภทใดนั้น ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ และคณะที่ ๗ เห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ว่า เมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณเดียวกับป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๓๖ แล้ว ถ้าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดขึ้นในภายหลังไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนเดิมทั้งหมด พื้นที่ส่วนที่เหลือจึงพ้นสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนจะมีสภาพทางกฎหมายอย่างไร ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

๖. ความเห็นคณะกรรมการพิจารณาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เรื่อง การพิจารณาหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกในเขตป่าไม้ถาวร สรุปได้ว่า เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะจำแนกที่ดินที่ต้องการสงวนไว้เป็นป่า ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติจำแนกพื้นที่บางส่วนออกจากเขตป่าไม้ถาวร (อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ) เพื่อให้เป็นที่ดินทำกินของราษฎรเพื่อประโยชน์อย่างอื่นโดยมอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการ ที่ดินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่อยู่นอกเขตหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรี

๗. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๓๙๑ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ เรื่อง การหารือข้อราชการ

## ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่จังหวัดहारือมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ขอบเขตของป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกากำหนดป่าควนยาง-ควนเขาวัง ในท้องที่ตำบลท่าช้างและตำบลลุงอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้เป็นป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๔๙๒ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ อยู่บริเวณใด และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๓๓๙ หมู่ที่ ๑ ตำบลลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากตามข้อเท็จจริงของจังหวัดระบุว่า พื้นที่ที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นป่าคุ้มครองเดิม ซึ่งการจะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวผู้ขอต้องมีหลักฐานว่า ได้มีการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือได้มีการขอจับจองที่ดินโดยออกเป็นใบเหยียบย่ำหรือตราจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และมีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขต อุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔) โดยพิจารณาได้ ดังนี้

๑. หากข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นพื้นที่ป่าคุ้มครองเดิมและ ผู้ขอมีหลักฐานว่า ได้มีการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือได้มีการขอจับจองที่ดินโดยออกเป็นใบเหยียบย่ำหรือตราจองตาม พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ถือว่าการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออก โฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. หากข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ไม่สามารถระบุขอบเขตของป่าคุ้มครองได้ แต่มีพยานหลักฐาน ที่เชื่อได้ว่าที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินอยู่ในพื้นที่ป่าคุ้มครองเดิม ซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดให้ป่าคุ้มครองเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามบทเฉพาะกาลในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (เรื่องเสร็จที่ ๔๐๒/๒๕๔๒) ให้ถือแนวเขตที่ดินแทนตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง กำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ถ้าผู้ขอไม่มีหลักฐานว่า ได้มีการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนใช้ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือได้มีการขอจับจองที่ดิน โดยออกเป็นใบเหยียบย่ำ หรือตราจอง ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ถือว่าการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ ที่สามารถออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

แต่เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๕ ให้เก็บรักษาไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ เฉพาะบริเวณที่ยังคงสภาพป่ากับป่าสงวนของกรมป่าไม้ บริเวณพื้นที่ที่ราษฎรถือครองใช้ในการกสิกรรมได้มีการถือครองมั่นคงแล้วไว้ก่อนออกจากเขตป่าและมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการ ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๗ เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๕ โดยมอบพื้นที่บริเวณที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการ ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๒ มอบพื้นที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร แต่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแปลงจำแนกที่ ๓ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเข้าไปดำเนินการ แต่ปัจจุบันยังไม่มีผลการดำเนินการ ทำให้ที่ดินดังกล่าวมีสถานะเป็นที่ดินรกร้าง วางเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดินของทาง ราชการ ดังนั้น กรณีที่กรมที่ดินจะสามารถดำเนินการสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ แห่งประมวล

กฎหมายที่ดินได้ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติต้องมีการรับมอบคืนพื้นที่จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและส่งมอบพื้นที่ให้กรมที่ดินดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี การส่งมอบพื้นที่ให้กรมที่ดินดำเนินการ จึงยังไม่สามารถจัดโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวได้

๓. กรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ และที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวร โดยไม่เป็นที่ดินที่ติดต่อกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๐

อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๔๒๙ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ตอบข้อหารือ จังหวัดสงขลา

### เรื่องที่ ๓๓ : ทารือการออกโฉนดที่ดิน (ป่า, ส.ป.ก.)

#### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณี นาง ว. ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยอ้างว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องจากนาย ส. ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ผู้ครอบครองเดิมได้ที่ดินมาโดยการรับมรดก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๙ ช่างรังวัดได้ออกไปทำการรังวัดพิสูจน์สิทธิในที่ดินแล้ว ปรากฏว่า ตำแหน่งที่ดินอยู่ในพื้นที่ดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระนองแจ้งว่า ตำแหน่งที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเดิมทางราชการได้ประกาศเป็นป่าคุ้มครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๗ และประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้ได้แจ้งการครอบครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๘ เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินภายหลังวันที่ทางราชการได้ประกาศให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๔๘๖ แม้ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินอ้างว่า ได้ครอบครองมรดกมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๙ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการครอบครองที่ดินดังกล่าวมาก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับหรือมีหลักฐานการขออนุญาตจับจองกับทางราชการ ดังนั้น การแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ในภายหลัง จึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน แต่เพื่อความชัดเจนจึงหารือกรมที่ดินเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

#### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕
๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙
๓. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ ศก ๑๒๗ หมวด ๑๑
๔. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๓, ๕, ๑๓ และมาตรา ๑๕
๕. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕
๖. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔
๗. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบทวนการหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๗๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๖)

#### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่จังหวัดहारือปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาง ว. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในพื้นที่ที่เคยมีการประกาศเป็นป่าคุ้มครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ต่อมาได้มีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๗ และประกาศ

เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ระบุว่า นาย ส. ได้ที่ดินมาโดยการรับมรดกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเข้าข้อสันนิษฐานจากพยานเอกสารว่า อาจมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ แม้ว่าการได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้น ต้องมีการจับจองที่ดินตามบทบัญญัติหมวด ๑๑ ว่าด้วยการจองที่ดิน แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ ศก ๑๒๗ แต่ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันใช้พระราชบัญญัติโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในเวลาที่กำหนด และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๓ บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน หากไม่ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในกำหนด มีโทษปรับไม่เกิน ๑๐๐ บาท โดยมีได้ถูกตัดสิทธิการครอบครองที่ดินเหมือนกรณีการครอบครองที่ดินภายหลังพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังบัญญัติให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” แก่บุคคลดังกล่าวได้ จึงแสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้มีการรับรองสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าว ที่ดินที่มีการครอบครองและทำประโยชน์จึงไม่ใช่ที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐอาจดำเนินการหวงห้ามโดยการประกาศให้เป็นเขตป่าคุ้มครอง ต่อมาเมื่อมีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕ ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่แจ้งการครอบครองที่ดินภายในกำหนด ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน ดังนั้น หากปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับตลอดมา จนถึงวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับ และได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินรวมถึงผู้รับโอนที่ดินย่อมเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย และสามารถขออากโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบทวนการหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๓๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๖) ดังนั้น การพิจารณาออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ จึงเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องพิจารณาตรวจสอบจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้ได้ข้อยุติ และพิจารณาดำเนินการเรื่องการออกโฉนดที่ดินตามระเบียบกฎหมายและอำนาจหน้าที่ต่อไป

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๖๑๕๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดระนอง



## เรื่องที่ ๓๔ : ขอรทาบข้อเท็จจริงและขอเอกสารพยานหลักฐาน (การตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน)

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ขอรทาบว่า กรณีการเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่อย่างไร

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ และ มาตรา ๖๙ ทวิ
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ๒๔๙๗ ข้อ ๔, ๑๐ (๓) และ ข้อ ๑๖
๓. บันทึกข้อตกลงระว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ ๑ และ ข้อ ๖
๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/๓/๒๓๓๕๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๒๕ (เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๒๔๕๔๓ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๕)
๕. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖/ว ๓๔๒๕๓ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง การดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน
๖. หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๖.๔/ว ๓๔๕๙๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับเขตป่าไม้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินมี ๒ ประเภท คือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดิน

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นหนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ ในที่ดินแล้ว ซึ่งเป็นหนังสือแสดงสิทธิครอบครองในที่ดิน ได้แก่

#### (๑) แบบหมายเลข ๓

- แบบหมายเลข ๓ ที่ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งมีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

- แบบหมายเลข ๓ ที่ออกภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๒) น.ส. ๓ ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรียังไม่มืประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขตนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

(๓) น.ส. ๓ ก. ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในท้องที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ

(๔) น.ส. ๓ ข. ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในท้องที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดโฉนดที่ดินมี ๔ ประเภท ได้แก่

- (๑) โฉนดที่ดิน
- (๒) โฉนดแผนที่
- (๓) โฉนดตราจอง
- (๔) ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด ๔ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้กล่าวถึงการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ๒ ประเภท คือ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และการออกโฉนดที่ดิน ประกอบกับกรมที่ดิน มีหนังสือที่ มท ๐๖๐๙/๓/๒๓๓๕๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๒๕ เรื่อง ตอบข้อหารือ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ต่างก็เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เช่นเดียวกันเพียงแต่ทางราชการได้กำหนดแบบ วิธีการออกและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่างกันเท่านั้น สำหรับการเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ถือว่าเป็นการตรวจสอบเนื้อที่ ไม่ใช่การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งผู้มีสิทธิในที่ดินสามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๖๙ ทวิ วรรคหก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อการเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. เป็นการตรวจสอบเนื้อที่เช่นเดียวกับการสอบเขตที่ดิน ตามนัยมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ใช่การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แม้ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า พื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ก็ไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๔๙๗) แต่อย่างไรก็ตาม ในการเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ต้องพิจารณารูปแผนที่ เนื้อที่ หลักฐานที่ดินเดิม ข้างเคียงประกอบด้วย โดยต้องไม่เป็นการนำที่ดินนอกหลักฐานมารังวัดเปลี่ยนเป็น น.ส. ๓ ก.

การรังวัดเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ที่มีแนวเขตติดต่อเขตป่าไม้ การระวางชี้และลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินต้องถือปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ ๖.๕ และ ๖.๗ สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจระวางชี้และลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดิน เดิมกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๔/ว ๓๔๒๕๓ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง การดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนชั้นใหม่และเพื่อให้การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

กรมที่ดินจึงได้ยกเลิกแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดินดังกล่าวข้างต้น และได้วางแนวทางปฏิบัติใหม่ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท. ๐๕๑๖.๔/ว ๓๔๕๙๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับเขตป่าไม้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๗๗๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ตอบข้อหารือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

## เรื่องที่ ๓๕ : การเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน (ป่าไม้ถาวร)

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือกรณี่ มีผู้ขอได้นำหลักฐาน น.ส. ๓ ก. มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ซึ่ง น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่มีหลักฐานในเขตป่าไม้ถาวร แต่ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีจำแนกที่ดินที่ขอกออกโฉนดที่ดินออกจากเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งจังหวัดเห็นว่า ปัจจุบันที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ได้พ้นจากการเป็นป่าไม้ถาวรแล้ว เป็นการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และสอดคล้องกับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ ๑๓๓๔
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๒ และ ๕๔ (๔)
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔
๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้
๕. ความเห็นคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๗ สรุปว่า พื้นที่ที่ได้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นพื้นที่ที่ได้กั้นออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ จึงไม่มีเหตุที่จะดำเนินการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว ผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ย่อมนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินต่อไปได้
๖. ความเห็นคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๕ สรุปว่า เมื่อที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกตามโครงการเดินสำรวจในเขตป่าไม้ถาวร พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ได้มีคำสั่งเพิกถอน ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวก็ย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ ดังนั้น เจ้าของที่ดินย่อมสามารถนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวมาใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปได้ จึงไม่จำเป็นต้องให้เจ้าของที่ดินมาบันทึกถ้อยคำและจดแจ้งหมายเหตุในสารบัญชีจดทะเบียนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)

## ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามประเด็นที่จังหวัดहारหรือ หากข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่ยุติว่า น.ส. ๓ ก. ซึ่งนำมาใช้เป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดินเป็น น.ส. ๓ ก. ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออก น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้จำแนกที่ดินบริเวณดังกล่าวออกจากเขตป่าไม้ถาวรและมอบให้กรมที่ดินดำเนินการ โดยในขณะยื่นคำขออนุญาตที่ดิน ที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ ที่ดินดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แม้การออก น.ส. ๓ ก. ในเขตป่าไม้ถาวรจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากปัจจุบันได้มีการจำแนกที่ดินบริเวณดังกล่าวออกจากเขตป่าไม้ถาวรแล้ว เป็นผลให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งหากดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. แล้ว เจ้าของที่ดินสามารถขอให้พิจารณาใหม่โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปตามนัยมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. ไม่ต้องถูกเพิกถอน และเมื่อ น.ส. ๓ ก. ยังมีผลอยู่ตราบเท่าที่ไม่ถูกเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าของที่ดินย่อมสามารถนำ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวมาใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินได้ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้

## อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๘๖๑๓ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๙ ตอบข้อหารือจังหวัดนครราชสีมา

## เรื่องที่ ๓๖ : ขอบความอนุเคราะห์การขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดหรือเกี่ยวกับแนวเขตป่าไม้ถาวร “ป่าเชียงดาว” ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวร เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๐๙ ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๘๘ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้เพิกถอนป่าเชียงดาวบางส่วนออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ อนุมัติหลักการจำแนกพื้นที่ที่กั้นออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตที่เพิกถอนให้เป็นพื้นที่ที่ได้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร ซึ่งจังหวัดเห็นว่า พื้นที่ในอำเภอเชียงดาวดังกล่าวได้ถูกกั้นออกจากการเป็นเขตป่าไม้ถาวรแล้ว แต่เมื่อสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาเชียงดาว ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบความชัดเจนเกี่ยวกับแนวเขตป่าไม้ถาวรเพื่อประกอบการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน กลับไม่ได้รับการยืนยันว่าพื้นที่ที่มีการขออนุญาตที่ดินอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร จึงขอหารือว่า ความเห็นของจังหวัดที่เห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวได้ถูกจำแนกออกจากป่าไม้ถาวรแล้วถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙
๒. กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗
๓. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ ๔๘๘/๒๕๓๑ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๓/ว ๑๙๗๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๒
๔. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ ๒๙๑/๒๕๓๒ เรื่อง การพิจารณาทบทวนปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า “ป่าเชียงดาว” เป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๐๙ ต่อมาได้มีการตรากฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเชียงดาวเป็นป่าสงวนแห่งชาติโดยมีแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง และได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๘๘ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้เพิกถอนป่าเชียงดาว ในท้องที่ตำบลเปียงหลวง ตำบลเมืองแหง กิ่งอำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว และตำบลเมืองนะ ตำบลเมืองงาย ตำบลปงไค้ง ตำบลเมืองคอง ตำบลเชียงดาว และตำบลแม่ระ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน (ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง) ซึ่งกรณีปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ในลักษณะดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นตอบข้อหารือกรมป่าไม้ ตามบันทึกเลขเสรีจที่ ๔๘๘/๒๕๓๑ สรุปได้ว่า ในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เมื่อปรากฏว่าแผนที่ท้ายกฎกระทรวงกำหนดเขตป่า

สงวนแห่งชาติไม่ได้รับรวมเอาพื้นที่ส่วนใดไว้ พื้นที่ที่อยู่นอกแนวเขตดังกล่าวย่อมจะเป็นดังเช่นที่เคยเป็นอยู่เดิม ป่าไม้ถาวร เป็นเพียงแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการจำแนกที่ดินว่า พื้นที่ส่วนใดจะเป็นป่าไม้ ถาวรและส่วนใดจะได้เป็นพื้นที่ทำการเกษตร ที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ มิใช่พื้นที่ที่มีสภาพตามกฎหมาย กรณีพื้นที่ที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเดิมอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร เมื่อปรากฏว่ายังมีมติของคณะรัฐมนตรีออกมายกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรที่เคยกำหนดไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรเช่นเดิม สำหรับพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ได้ตรากฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว พื้นที่ในส่วนนั้นย่อมมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยผลของกฎหมาย การที่กฎหมายกำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติของคณะรัฐมนตรี พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว หากต่อมาปรากฏว่า ได้มีการตรากฎกระทรวงเพิกถอนสภาพจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพจากการเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน พื้นที่นั้นย่อมพ้นจากสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไปโดยผลของกฎหมาย แต่โดยที่พื้นที่ที่กำหนดให้มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น เมื่อสภาพของการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสิ้นไปและไม่ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรให้เป็นอย่างอื่นไปแล้ว พื้นที่นี้ก็ยังคงเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร และตามบันทึกเลขเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๓๒ สรุปได้ว่า เขตป่าไม้ถาวรเกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ดังนั้น สภาพความเป็นป่าไม้ถาวรจะคงอยู่ ถูกเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนหรือไม่อย่างไร จึงต้องแล้วแต่ว่ายังมีมติคณะรัฐมนตรีในชั้นหลัง ๆ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ป่าไม้ถาวรไว้ประการใด ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ถาวรยังคงมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรจนกว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ เห็นชอบตามความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาที่ดินอนุมัติหลักการให้พื้นที่ที่กั้นออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่เพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เป็นพื้นที่ที่ได้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรโดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นแปลงๆ ดังนั้น ที่ดินซึ่งอยู่ในบริเวณที่กั้นออกจากการกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าเชียงดาว” และที่ดินที่อยู่ในเขตที่เพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จึงไม่มีสถานะเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรอีกต่อไป เว้นแต่พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่เต็มตามพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ส่วนที่ยังไม่ได้ประกาศกำหนดเป็นเขตสงวนหวงห้ามนั้น ถือว่ายังคงเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี มิใช่เป็นพื้นที่ที่กั้นออกแต่อย่างใด

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๑๒๐๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดเชียงใหม่

เรื่องที่ ๓๗ : การขอสถานะทางกฎหมายของใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

หาหรือกรณีมีการบุกรุกพื้นที่ป่าห้วยป่าดิ่ง บ้านวังผุ หมู่ที่ ๕ ตำบลแม่ปู้ อำเภอมะพริก จังหวัดลำปาง เนื้อที่ ๒๕ ไร่ ๓ งาน ๐๓ ตารางวา โดยผู้ถูกกล่าวหาอ้างสิทธิในที่ดินตามหลักฐานใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ฉบับลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๔ ว่า ใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินฉบับดังกล่าวเป็นเอกสารซึ่งทางราชการออกให้หรือไม่ อย่างไร และมีสถานะทางกฎหมายเป็นอย่างไร

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ ทวิ และมาตรา ๒๗ ตรี

๒. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๙๗/๒๕๓๘ เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอดงกลาง จังหวัดภูเก็ต สรุปได้ว่า การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินในทันที การแจ้งดังกล่าวเป็นแต่เพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองต่อไปเท่านั้น

๓. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๗๑๗/๒๕๓๘ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินหรือเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ สรุปได้ว่า ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นผู้ที่มีอำนาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ หรือตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นเพียงกระบวนการในการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ขอ แต่การจะพิจารณาให้สิทธิในที่ดินดังกล่าวหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายและระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด

๔. หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๒๐๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๑๖ เรื่อง การประกาศเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส. ๓ และการรับแจ้งการครอบครองที่ดิน

ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีสถานีตำรวจภูธรแม่พริกหรือเกี่ยวกับใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาในคดี ฐานความผิดร่วมกันกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ใช้อ้างสิทธิการครอบครองที่ดินเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้หรือไม่ อย่างไร และมีสถานะทางกฎหมายเป็นอย่างไร เห็นว่า มาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อรองรับบุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่ง



พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือบุคคลซึ่งรอกำลังผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๒๗ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึง วันทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของ การสำรวจในท้องที่นั้นตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย กำหนดยังคงมีความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินก็ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้น ตั้งอยู่ในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะสอบถามผู้มาแจ้งและ กรอกรายการลงในบัญชีรับแจ้งการครอบครอง ตามบัญชีรับแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๒) พร้อมกับให้ผู้แจ้ง ลงลายมือชื่อในบัญชีไว้เป็นหลักฐาน แล้วจึงออกใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๓) ให้แก่ผู้แจ้ง เพื่อนำไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในวันทำการเดินสำรวจต่อไป ดังนั้น ใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิใน ที่ดิน (ส.ค. ๓) จึงถือเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ใช่เอกสารที่ออกให้เพื่อ เป็นการรับรองหรือก่อตั้งสิทธิว่าบุคคลผู้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๒) เป็นบุคคลผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบ ด้วยกฎหมายแต่ประการใด เพียงแต่เป็นกระบวนการหนึ่งในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (โฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์) ให้แก่ผู้ขอต่อไป การจะพิจารณาให้สิทธิในที่ดินดังกล่าวหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับ คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายและระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๗/๒๕๓๘ เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต และเรื่องเสร็จที่ ๗๑๗/๒๕๓๘ การออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินหรือเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ

อย่างไรก็ดี แนวทางปฏิบัติในการรับแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๒) มิได้กำหนดให้ เจ้าพนักงานที่ดินผู้รับแจ้งต้องสอบสวนให้ได้รับความตามที่กฎหมายกำหนด เพียงแต่ให้สอบถามผู้มาแจ้งแล้วกรอกรายการลงในบัญชีรับแจ้งการครอบครอง ตามบัญชีรับแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๒) โดยกรอกข้อความให้ครบถ้วน ทุกรายการและให้ผู้แจ้งลงลายมือชื่อในบัญชีไว้เป็นหลักฐาน (หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๒๐๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๑๖ เรื่อง การประกาศเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ น.ส. ๓ และการรับแจ้งการครอบครองที่ดิน) ซึ่งหากมีบุคคลอ้างตนว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติ ตามที่กฎหมายกำหนดมาแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๒) เจ้าพนักงานที่ดินย่อมจะต้องรับแจ้งไว้ แต่สำหรับ ข้อเท็จจริงที่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ อันถือเป็นคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ นั้น เป็นข้อเท็จจริงที่จะต้องทำการสอบสวนกันต่อไปในชั้น ก่อนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ในชั้นนี้ เห็นควรแจ้งให้สถานีตำรวจภูธรแม่พริกทราบ

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๙๓๙ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตอบข้อหารือ สถานีตำรวจภูธรแม่พริก จังหวัดลำปาง

เรื่องที่ ๓๘ : ขอรื้อความชอบด้วยกฎหมายของหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारอรณั บริษัท ก. ขอรื้อโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ซึ่งออกโดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปัจจุบันที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าอ่าวนางและป่าหางนาค” และเขตอุทยานแห่งชาติ “หาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี” จังหวัดพิจรณาแล้วเห็นว่าขณะเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ตำแหน่งที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงถือว่าเป็นการออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินที่มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ไว้ และได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๗๔ ก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับและก่อนที่ทางราชการประกาศกำหนดให้ที่ดินเป็นป่าคุ้มครองและป่าสงวนแห่งชาติ จึงเป็นกรณีที่สามารถขอรื้อวัดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ในภายหลังกรณีนี้ถือว่ามีข้อกฎหมายรองรับสิทธิในทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ขอตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข น.ส. ๓ ก. และผู้ขอสามารถนำ น.ส. ๓ ก. มาใช้เป็นหลักฐานในการขอรื้อโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘, ๕๙ เบญจ
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ (๔)
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๗ ข้อ ๑๐ และ ๑๑
๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๕๑๔๘ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง การเดินสำรวจรังวัดออก น.ส. ๓ ก. ตอบจังหวัดประจวบคีรีขันธ์
๕. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๕๗๗๘ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เรื่อง ขอรื้อแนวทางการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ รายงานยกิจจา วิศวกรนันท์ ตอบจังหวัดลำปาง

ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าเขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศให้มีการเดินสำรวจนั้นไม่รวมท้องที่ที่เป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีมิได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติด้วย แต่เป็นเพียงแนวทางที่เจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติเท่านั้นว่าในเขตพื้นที่ดังกล่าวจะไม่เข้าทำการเดินสำรวจฯ เนื่องจากมีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการมากกว่าปกติ อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามโครงการเดินสำรวจซึ่งต้องทำด้วยความรวดเร็วภายในระยะเวลาอันจำกัด แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. เข้าไปในพื้นที่นี้ก็มีได้หมายความว่า น.ส. ๓ ก. แปลงนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่ว่าผู้นำเดินสำรวจจะไม่มีสิทธิโดยชอบ

ด้วยกฎหมายมาก่อน ซึ่งแตกต่างจากกรณีการเดินสำรวจฯ เข้าไปในเขตป่าไม้ถาวรอันเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการ นอกจากนี้การที่เจ้าของที่ดินได้นำเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. โดยแจ้งว่าที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินซึ่งไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ก็เป็นเพียงการคลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริง มิได้เป็นการคลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุเป็นการออกไปโดยอาศัย ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่น ในกรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะแก้ไขเรื่องราวการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวให้ถูกต้องตามความเป็นจริงได้

เมื่อข้อเท็จจริงตามที่หารือปรากฏว่า เจ้าของที่ดินได้นำ น.ส. ๓ ก. ไปยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน โดยที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าอ่าวนางและป่าหางนาค” และเขตอุทยานแห่งชาติ “หาดนพรัตน์ธารา-หมู่เกาะพีพี” ซึ่งจะต้องดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามนัย ข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังนั้น หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินบางส่วนของ ส.ค. ๑ และได้มีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๗ จริง ซึ่งถือว่าครอบครองมาโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ชอบที่จะออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอต่อไป และหากได้มีการออกโฉนดที่ดินสืบเนื่องจาก น.ส. ๓ ก. แปลงนี้แล้ว น.ส. ๓ ก. ก็จะถูกยกเลิกตามมาตรา ๕๔ เบญจ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่มีกรณีที่ต้องพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของจังหวัด

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๓๙๘๑ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ตอบข้อหารือจังหวัดกระบี่

## เรื่องที่ ๓๙ : ทหาหรือการออกโฉนดที่ดิน ราย นาย ก. (ป่าไม้ถาวร, ส.ป.ก.)

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดทหารหรือกรณี นาย ก. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่ระเบียบและกฎหมายกำหนดแล้ว แต่เนื่องจาก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ออกตามโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งขณะนั้นพื้นที่นี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ กำหนดให้เป็นป่าไม้ถาวรและปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยที่ดินที่ผู้ขอรับรังวัดอยู่ในเขตพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. โครงการที่จำแนกฯ ป่าคลองบางเบาและป่าคลองเชียงตอง ๑ ซึ่งจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน จึงหารือใน ๕ ประเด็น ดังนี้

๑. คำว่า “ป่าไม้ถาวร” ตามที่ปรากฏในมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า ป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ หรือไม่ อย่างไร

๒. หากที่ดินในเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ไม่เป็นที่ต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน จนกว่าจะได้มีมติความจำแนกประเภทที่ดินในภายหลัง ผู้ครอบครองที่ดินโดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินจะนำเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ และ น.ส. ๓ ก. ได้ออกขอด้วยกฎหมายหรือไม่

๓. หาก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร แม้ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร และได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่การออก น.ส. ๓ ก. เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีกรณีผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ซึ่งยังผลให้คำสั่งดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับใช้หรือเปรียบเสมือนว่าไม่มีคำสั่ง แม้เวลาจะล่วงเลยไปนานเท่าใดก็ตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว จึงไม่มีผลใช้บังคับทางกฎหมาย และไม่อาจนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๕๒ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๒๕๕๖ ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

๔. หากเห็นว่าเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นคุณแก่เจ้าของที่ดินที่จะสามารถขอให้พิจารณาใหม่ได้โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปตามนัยมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน และยังมิผลอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่ถูกเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่กรณีดังกล่าวผู้ขอหรือเจ้าของที่ดินมีอาจขอให้พิจารณาออก น.ส. ๓ ก. ให้ได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์การพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นต้องใช้ระเบียบและข้อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๔๑ และที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ไม่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้โดยเหตุผลที่ว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินในเขตป่าไม้ถาวร แม้ต่อมาได้จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปปฏิรูปที่ดิน และได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศ

เขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ก็ไม่อาจออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ หากมิใช่ผู้ที่ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

๕. หากพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วแต่ ส.ป.ก. ยังไม่เข้าไปดำเนินการสำรวจรังวัดรูปแปลงที่ดิน หรือยังมิได้สอบสวนสิทธิหรือการสำรวจขอบเขตของแปลงที่ดิน โดยการใช้งบประมาณตามแผนงานที่ได้กำหนดขึ้น พื้นที่ดังกล่าวยังคงมีสภาพเป็นป่าไม้ถาวร ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๔/๒๕๖๓ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๑๘๙/๒๕๕๘ ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

#### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘
๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/๑๒๑๗๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๒๘ ตอบข้อหารือจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในเขตป่าไม้ถาวร (เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๑๓๕๙๔ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๘)
๓. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๐๗๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ เรื่อง การเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔
๔. บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘

#### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามประเด็นที่หารือมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันซึ่งจะต้องพิจารณาก่อนว่า ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ จะถือว่าเป็นป่าไม้ถาวรและการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นเดียวกันกับที่กรมที่ดินเคยพิจารณาตอบข้อหารือจังหวัดสุราษฎร์ธานีตามหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๒/๑๒๑๗๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๒๘ เรื่อง การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในเขตป่าไม้ถาวร และแจ้งเวียนให้จังหวัดถือปฏิบัติตามหนังสือ ที่ มท มท ๐๗๑๒/ว ๑๓๕๙๔ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๘ ว่า เขตป่าไม้ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย รวม ๖๐ จังหวัดนั้น เป็นเพียงการจำแนกไว้เป็นป่าไม้ชั่วคราว ตามนัยหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กส ๐๘๐๕ (พ)/๓๖๑๘๒ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๒๕ การเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในท้องที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในพื้นที่ป่าไม้ชั่วคราว จึงไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนเขตป่าไม้ถาวรนั้นจะมีผลต่อเมื่อ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติผลการจำแนกประเภทที่ดินเป็นรายจังหวัดตามข้อเสนอของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินภายหลังซึ่งสอดคล้องกับแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๗๕/๒๕๖๑ เรื่อง การเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนให้จังหวัดทุกจังหวัดทราบตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๐๗๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ เรื่อง การเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า น.ส. ๓ ก. ได้ออกตามโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งขณะนั้นพื้นที่ดังกล่าวคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ (ป่าคลองบางเบาและป่าคลองเซียต แปลง ๑) จึงเป็นการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในพื้นที่ป่าไม้ชั่วคราว ไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตาม เมื่อเจ้าของที่ดินได้นำ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว มาขอรังวัดออกโฉนดที่ดินและที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดิน กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘ และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๔๓๔๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ตอบข้อหารือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี



แนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน





## เรื่องที่ ๔๐ : การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน (ขออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานใบจอง)

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณี น. ขออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานใบจอง (น.ส. ๒ ก.) ในเขตอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี หากพบว่า ที่ดินไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนมาก่อนการกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลน เจตนารมณ์ในการสงวนไว้เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนจะไม่ครอบคลุมที่ดินที่ขออกโฉนดที่ดิน (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐) ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔
๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๕๙/๒๕๕๐
๕. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๘๓/๒๕๕๓

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า กรณีข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า ได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินเต็มทั้งแปลงมาก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน การขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีย่อมมีผลทำให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนในระวางดังกล่าวในขณะนั้น มีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่มีผลทำให้ที่ดินซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนกลับไปมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี หากจังหวัดพิจารณาตรวจสอบเป็นที่ยุติและปรากฏข้อเท็จจริงเป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ย่อมสามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๕๙๔๓ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔  
ตอบข้อหารือจังหวัดสมุทรสาคร

## เรื่องที่ ๔๑ : การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าชายเลน (ขออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑)

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณีมีผู้ยื่นคำขออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในพื้นที่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ดินตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีความเห็นว่า การจะพิจารณาว่าป่าชายเลนมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐมาตั้งแต่นั้น หากมีพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงกำหนดไว้ชัดแจ้ง ควรยึดความเป็นที่ดินของรัฐตามประกาศพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงนั้น ในกรณีที่ป่าชายเลนไม่ได้อยู่ในเขตประกาศสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย ควรยึดความเป็นที่ดินของรัฐตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีผลใช้บังคับ คือวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ ไม่ควรยึดในวันที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ คือวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งจังหวัดมีความเห็นว่า หากรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติได้ว่า สภาพที่ดินปัจจุบันเป็นแหล่งชุมชน ไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน กรณีที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ที่ดินอยู่ในเขตป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ไม่มีผลทำให้ที่ดินซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนกลับกลายเป็นป่าชายเลนได้ ที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีสถานะเป็นที่ดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน และสามารถออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอได้โดยไม่ต้องนำแนวทางการพิสูจน์สิทธิว่ามีการครอบครองก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับมาพิจารณา จึงหาหรือว่า การพิสูจน์สิทธิที่ดินของเอกชนในเขตที่ดินของรัฐว่าครอบครองมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ จะใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นแนวทางในการพิจารณา

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕
๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙
๓. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และ ๑๓๓๔
๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๗ ข้อ ๑๔
๕. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐
๖. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๕๙/๒๕๕๐
๗. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๙๓/๒๕๕๓

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่หารือ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติว่าเดิมสภาพที่ดินขณะมีการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมีสภาพเป็นป่าชายเลนหรือไม่ หากมีสภาพเป็นป่าชายเลน ประชาชนทั่วไปได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันในสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ หากขณะนั้นที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์ การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังถือว่าเป็นการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ขออกโฉนดที่ดินซึ่ง

ครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาย่อมไม่สามารถขอยกโฉนดที่ดินได้เนื่องจากเป็นที่สาธารณประโยชน์ หากขณะ  
เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน  
แม้ที่ดินในขณะนั้นจะมีสภาพเป็นป่าชายเลนก็ถือเป็นการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วย  
กฎหมาย และสามารถขอยกโฉนดที่ดินได้ ดังนั้น การพิจารณาออกโฉนดที่ดินจึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริง

อนึ่ง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษา  
ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๓๕๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และ อ. ๑๙๓/๒๕๕๓  
ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ ศาลได้วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่า มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐  
มีผลให้เฉพาะที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นป่าชายเลนในวันที่มีมติคณะรัฐมนตรี เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน  
ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน  
ข้อ ๑๔ (๕) เนื่องจากเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น มิได้หมายความว่า  
จังหวัดมีความเห็นว่า หากปัจจุบันที่ดินมีสภาพเป็นแหล่งชุมชน และไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนที่คณะรัฐมนตรี  
อาจสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ที่ดินดังกล่าวจะพ้นจากการเป็นป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี  
แต่อย่างไร

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๐๒๓๙ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดฉะเชิงเทรา

## เรื่องที่ ๔๒ : ขอรื้อแนวทางขออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ ในเขตพื้นที่ป่าชายเลน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณีนาย อ. กัปกวได้ยื่นคำขอรื้อวัดออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองในพื้นที่หมู่ที่ ๙ ตำบลบ้านบ่อ อำเภอมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร มีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ขออุทธรณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ขอจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง โดยศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๐๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่จังหวัดเห็นว่ากรณีดังกล่าวกรมที่ดินเคยมีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๐๕๑๖๗ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ตอบข้อหารือจังหวัดสมุทรสาคร ความว่าผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ผู้ครอบครองต้องแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หากมิได้แจ้งการครอบครองถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละเลยสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ตามนัยมาตรา ๕ วรรคสอง และการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้สงวนพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าชายเลน กรณีจึงเป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อ ๑๔ (๕) หากจังหวัดฯ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง จะเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการที่กรมที่ดินได้วางไว้หรือไม่ อย่างไร

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๐
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๕)
๓. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐
๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๘๓๒/๒๕๕๗

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้คำพิพากษาศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้ออกรปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้ออกรบังคับคดีไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๐๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๙ ระหว่างนาย อ. ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ถึงที่สุดตามหนังสือรับรองคดีถึงที่สุดของศาลปกครองกลาง

ที่ ๒๐/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๐ เนื่องจากไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดอุทธรณ์ คำพิพากษาจึงผูกพันคู่กรณี คือ นาย อ. ผู้ฟ้องคดี และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ถูกฟ้องคดี ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว โดยเพิกถอนคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินตามคำขอฉบับที่ ๖๐๐๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ ของนาย อ. กับพวก แล้วย้อนกระบวนการกลับไปพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับกรณีจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจะพิจารณาออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ได้หรือไม่ โดยที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๕๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ ระหว่าง นาง ส. ผู้ฟ้องคดี และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ๑ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ป่าไม้จังหวัดชลบุรีเดิม) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ ระหว่างนาง ท. ผู้ฟ้องคดี และผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี พิพากษาไปในแนวทางเดียวกันว่า กรณีปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าได้มีการทำประโยชน์ที่ดินเต็มทั้งแปลงมาก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลน การขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ย่อมมีผลทำให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนในระวางดังกล่าวในขณะนั้น มีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เท่านั้น ไม่มีผลทำให้ที่ดินซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนกลับไปมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีฯ แต่อย่างใด ทำให้ที่ดินไม่มีสถานะเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น (ปัจจุบันคือกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๕)) ทั้งนี้ แม้อำนาจหน้าที่หลักของศาลปกครองจะเป็นไปเพื่อการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่ไม่พึงประสงค์หรือบิดเบือนการใช้อำนาจ หรือใช้อำนาจให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ตาม แต่บทบาทของศาลปกครองก็มีได้มีเพียงการชี้ขาดตัดสินคดีเท่านั้น หากแต่การตัดสินคดีของศาลปกครองยังเป็นการสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้กับฝ่ายปกครองด้วย ฉะนั้น หากจังหวัดตรวจสอบแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ที่ดินแปลงนี้มีการครอบครองทำประโยชน์ เช่นเดียวกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามนัยคำพิพากษาทั้งสองฉบับและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามระเบียบ ขั้นตอนและวิธีการ ครบถ้วน ถูกต้องแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินก็ย่อมดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอตามที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยไว้ดังกล่าวได้

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๗๓๘๘ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดสมุทรสาคร



แนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตหวงห้ามที่ดิน





## เรื่องที่ ๔๓ : ขอรื้อกรณีการออกเอกสารสิทธิในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ

พ.ศ. ๒๔๘๑

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดสงขลาเรื่องหารื้อกรณีที่ดิน กรณี นาง ห ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีผู้ร้องเรียนได้รับโฉนดที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ต่อมากองทัพบก ได้ขอซื้อที่ดินดังกล่าวในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ และเข้าใช้พื้นที่บางส่วนมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน โดยยังไม่มีมีการจ่ายเงินค่าที่ดินให้กับผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด และภายหลังกลับแจ้งให้ผู้ร้องเรียนไปใช้สิทธิทางศาล ในการประชุมชี้แจง ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมชี้แจงต่อที่ประชุม ที่ประชุมมีมติให้จังหวัดหารื้อกรณีที่ดินว่า โฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวได้ออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ จังหวัดกาญจนบุรี พิจารณาแล้วเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินในขณะนั้นเจ้าของที่ดินได้นำรังวัดตามที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์เต็มทั้งแปลง และการออกโฉนดที่ดินเป็นไปตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบปฏิบัติที่ใช้ในขณะนั้นแล้ว จึงไม่เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนแต่อย่างใด และไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินการตามมติ กบร. จังหวัดกาญจนบุรี จึงขอรื้อว่าความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่ เพื่อจังหวัดจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙, ๕๙ ทวิ
๒. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗
๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ
๕. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. ๕๙๔/๒๕๔๖ สรุปว่า ข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ กบร. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐเท่านั้น มิได้ให้อำนาจเข้าไปดำเนินการหรือสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย กบร. จังหวัด เพียงแต่เข้าร่วมพิจารณาให้ความเห็นเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ มติของ กบร. จังหวัด จึงเป็นการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลตามกฎหมายที่จะบังคับให้คู่กรณีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่จะต้องมีการดำเนินการหรือสั่งการโดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเสียก่อน
๖. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๘๑๙/๒๕๕๗ ศาลได้พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครสวรรค์ (กบร. จังหวัดนครสวรรค์) ว่า

มติของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครสวรรค์ (กปร. จังหวัดนครสวรรค์) เป็นเพียงการสรุปข้อเท็จจริงและแนวทางเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานที่ดินเท่านั้น เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องทำการวินิจฉัยแล้วดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๗. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๙๗/๒๕๕๘ ศาลเห็นว่า ภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน พินาศเท่านั้น ความแม่นยำในการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ต้องมีการสำรวจศึกษาพื้นที่จริง รวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องด้วย ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงต้องมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ นางสาว ส. นาย ช. และนางสาว ส. ตามลำดับ ตำแหน่งที่ดินอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสิทธิในที่ดิน ตามคำสั่งจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๑๐๙๙/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๑๘ ประกอบการอนุมัติ ผบ.ทบ. ท้ายบันทึกข้อความ กบ.ทบ. ที่ กท ๐๓๑๘/๖๖๖๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๑๘ ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน เพื่อตรวจสอบที่ดินแล้วมีความเห็นที่ว่า ที่ดินทั้งสามแปลงมีการอยู่อาศัยหรือทำกินมาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑ และเห็นควรออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอทั้งสามราย ได้มีการประกาศออกโฉนดที่ดินครบกำหนดแล้วไม่มีการคัดค้าน และได้มีการเสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีพิจารณาอนุมัติการออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามระเบียบกฎหมาย ในขณะนั้น ต่อมาคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดกาญจนบุรี (กปร. จังหวัดกาญจนบุรี) ได้มีการประชุมพิจารณาเรื่องการออกโฉนดที่ดินทั้งสามแปลง ตามที่ นาง ห. ผู้รับมอบอำนาจของนางสาว ส. นาย ช. และนางสาว ส. ได้ร้องขอให้ทางราชการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ทั้งสามแปลง ผลการพิจารณาปรากฏว่า พยานบุคคลให้ถ้อยคำยืนยันว่ามีการทำประโยชน์มาก่อนการหวงห้าม เป็นที่ดินของรัฐ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ประกอบกับผลการอ่าน แปล ภาพถ่ายทางอากาศ ที่ทางราชการถ่ายภาพพื้นที่ไว้ครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์บางส่วน ที่ประชุมจึงได้มีมติให้สำนักงานที่ดิน จังหวัดกาญจนบุรีนำผลการอ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศ ที่ทางราชการถ่ายภาพไว้ครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์บางส่วนตามลวดลายผลการอ่าน แปล ภาพถ่ายทางอากาศมาใช้ในการพิจารณาแก้ไขโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เห็นว่า ตามประเด็นที่จังหวัดหรือเป็นปัญหา ข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาว่า ที่ดินดังกล่าวได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์บางส่วน ศาลได้เคยมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. ๕๙๔/๒๕๔๖ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๘๑๙/๒๕๕๗ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๙๗/๒๕๕๘ ในแนวทางเดียวกันว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร. จังหวัด) มีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐและพิจารณาให้ความเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเท่านั้น มิได้ให้อำนาจเข้าไปดำเนินการหรือสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย โดยมติคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร. จังหวัด) เป็นเพียงการสรุปข้อเท็จจริงและแนวทางเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องทำการวินิจฉัยแล้วดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเท่านั้น ความแม่นยำในการอ่าน แพล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ต้องมีการสำรวจศึกษาพื้นที่จริงรวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องด้วย ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงต้องมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนคำสั่ง ระเบียบ และกฎหมายในขณะนั้น เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองเขตที่ดินตามระเบียบ ผู้ปกครองท้องที่ได้ร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดิน และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ซึ่งมีผู้แทนฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนร่วมตรวจสอบที่ดินแล้วมีความเห็นว่า ได้มีการอยู่หรือทำกินมาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๘๑ จึงให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศที่ปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์บางส่วน ประกอบกับเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยถูกต้องแล้ว เมื่อปัจจุบันยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นที่เป็นเหตุให้ต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงต้องถือว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นโฉนดที่ออกไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือคู่กรณีมีความเห็นว่าถูกต้องแย้งสิทธิก็ควรที่จะไปยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวต่อไป

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๕๕๔๐ ลงวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดกาญจนบุรี

เรื่องที่ ๔๔ : การรังวัดออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณี นาง อ ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. ๑ ตำแหน่งที่ดิน อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑ ผลการรังวัดได้เนื้อที่ ๔ ไร่ - งาน ๓๖ ตารางวา ผลการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์บางส่วน คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหา การบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดกาญจนบุรี (กบร. จังหวัดกาญจนบุรี) พิจารณาแล้วเชื่อว่า นาง อ ครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑ เฉพาะส่วนที่มีร่องรอย การทำประโยชน์ ธนารักษ์พื้นที่กาญจนบุรีแจ้งให้นาง อ กันแนวเขตที่ดินในส่วนที่ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ เนื้อที่ ๑ ไร่ - งาน ๔๖ ตารางวา ออก แต่นาง อ คัดค้านและยืนยันว่าได้ทำประโยชน์เต็มทั้งแปลง จังหวัดहारือ แนวทางปฏิบัติ และกรณีมีการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามผลการพิสูจน์สิทธิ ในที่ดิน ซึ่งมีร่องรอยการทำประโยชน์บางส่วน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเป็นหลักฐานเดิมเป็นอัน ยกเลิกเฉพาะส่วนที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินแล้วหรือยกเลิกทั้งแปลง

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๕ ทวิ และมาตรา ๖๐
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗
๓. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๙๔/๒๕๔๖
๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๙๗/๒๕๕๘
๕. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๒๐๖/๒๕๕๘
๖. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๓๓ เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินและการฟ้องเพื่อขอให้ศาล เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

ผลการพิจารณา

กรณีจังหวัดเห็นชอบให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง อ เฉพาะส่วนที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ พิจารณาแล้วเห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ ๑/๒๕๔๓ เรื่อง แจ้งคำสั่งคณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ กำหนดให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร. จังหวัด) มีอำนาจหน้าที่กำกับติดตาม ดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการ บุกรุกที่ดินของรัฐและพิจารณาให้ความเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเท่านั้น

มิได้ให้อำนาจเข้าไปดำเนินการหรือสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย มติคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร. จังหวัด) จึงเป็นเพียงการสรุปข้อเท็จจริงและแนวทางเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องทำการวินิจฉัยแล้วดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ร. ๕๙๔/๒๕๔๖) ประกอบกับภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานทางกายภาพ ซึ่งเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ใช้ประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน หรือร่องรอยการทำประโยชน์ในแต่ละช่วงเวลา ณ วันที่มีการถ่ายภาพบริเวณนั้น ๆ อีกทั้งความแม่นยำในการอ่าน แพล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ นอกจากจะต้องอาศัยประสบการณ์ในการถ่ายภาพและความชำนาญของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้วต้องมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่น มาประกอบการพิจารณาด้วย (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๒๐๖/๒๕๕๘ และที่ อ. ๓๙๗/๒๕๕๘) พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจรับฟังเพียงผลการอ่าน แพล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ เป็นเหตุผลในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง อ จำนวนเนื้อที่น้อยกว่าหลักฐาน ส.ค. ๑ และผลการรังวัด จังหวัดจึงต้องสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและสอบสวนพยานหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งพยานบุคคล เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาประกอบการพิจารณา โดยถือปฏิบัติตามนัยมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ด้วย

กรณี นาง อ ไม่ยอมรับผลการอ่าน แพล ภาพถ่ายทางอากาศ โดยต้องการที่จะขอออกโฉนดที่ดินทั้งแปลง แต่ธนารักษ์พื้นที่กาญจนบุรีต้องการให้ออกโฉนดที่ดินเฉพาะส่วนที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ซึ่งจังหวัดมีความเห็นว่า เจ้าพนักงานที่ดินไม่มีอำนาจทำการเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ควรให้ นาง อ ผู้ขอไปใช้สิทธิทางศาลนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิระหว่างบุคคล ๒ ฝ่าย ซึ่งกล่าวอ้างว่า ตนมีสิทธิในที่ดินและอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น ต่างก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ การที่หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลและรักษาพื้นที่คัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มิใช่การโต้แย้งสิทธิตามนัยดังกล่าว (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๔๒/๒๕๓๓ เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินและการฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) และเรื่องเสรีจที่ ๖๙๐/๒๕๓๘ เรื่อง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอหารือเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน) กรณี ธนารักษ์พื้นที่กาญจนบุรีแจ้งให้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอเฉพาะส่วนที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ จึงมิใช่การโต้แย้งสิทธิและเจ้าพนักงานที่ดินไม่มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การดำเนินการในกรณีดังกล่าว

พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและสอบสวนตั้งแนวทางตามข้อ ๕.๑ ให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วพิจารณา  
สั่งการไปตามอำนาจหน้าที่

กรณีมีการพิจารณาออกโฉนดที่ดินตามร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินไม่เต็มตามหลักฐาน  
หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) แล้ว จะมีผลให้ น.ส. ๓ ส่วนที่ไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์  
ถูกยกเลิกหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป หากหลักฐาน น.ส. ๓ ได้ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย  
และที่ดินนั้นเป็นที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ส่วนที่เหลือจากการออกโฉนดที่ดินไปแล้วที่เจ้าของที่ดินครอบครอง  
ทำประโยชน์ตลอดมาจริง น.ส. ๓ ดังกล่าวย่อมไม่ถูกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๕๙ เบญจ แห่งประมวล  
กฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีที่จะถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นอันยกเลิกตามมาตรา ๕๙ เบญจ แห่ง  
ประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องเป็นกรณีที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินจากหลักฐานเดิมเต็มทั้งแปลงแล้ว (มติที่ประชุม  
คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๕)

อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๓๙๖๓ ลงวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดกาญจนบุรี

**เรื่องที่ ๔๕ : ทหารหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตสงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์  
ในราชการทหาร**

**ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา**

จังหวัดสงเรื่องหรือแนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขตสงวนหวงห้าม ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอปากเพรียว อำเภอหนองโดน อำเภอชัยบาดาล จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๙

**ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :**

๑. พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๗
๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘
๓. พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ มาตรา ๑๓
๔. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕
๕. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๘๔/๒๕๐๙
๖. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๙๖/๒๕๘๖ เรื่อง นโยบายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจับจอง
๗. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๑ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๘๑

**ผลการพิจารณา**

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากการตรวจสอบของจังหวัดลพบุรีว่า ที่ดินบริเวณที่มีการหรืออยู่ในเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอปากเพรียว อำเภอหนองโดน อำเภอชัยบาดาล จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๙ ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๘๐ การพิจารณาจึงแยกได้เป็น ๒ ทาง ดังนี้

กรณีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอปากเพรียว อำเภอหนองโดน อำเภอชัยบาดาล จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ (วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๙) อันเป็นเวลาก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ (วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๘๐) โดยมีได้รับอนุญาตหรือมีได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินนั้น โดยที่มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนไว้เป็นหลักฐานภายในเวลาที่



รัฐมนตรีเห็นสมควร แต่มีให้น้อยกว่าหนึ่งปี กรณีจึงหมายความว่ากฎหมายได้บัญญัติผ่อนผันให้ผู้ครอบครอง และทำประโยชน์อยู่ในที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นผู้มิสิทธิในที่ดินที่ตนได้ครอบครองและทำประโยชน์ โดยมี สิทธิในที่ดินนับแต่วันที่ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวนั้นมีใช่เป็นที่ สงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะ การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๘๐ อันเป็นวันที่ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ จึงเป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้จะปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๙ ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอกอศำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภopakเพ็รียว อำเภอนองโดน อำเภอยะบาดาล จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๙ ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ทับที่ดินที่ได้มีการครอบครองและทำ ประโยชน์ดังกล่าวก็ไม่ทำให้ที่ดินกลายเป็นที่หวงห้ามและผู้ครอบครองเสียสิทธิครอบครอง เนื่องจากที่ดิน ที่รัฐบาลจะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินได้นั้น ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดว่าต้องเป็นที่ดิน รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคย พิจารณาและให้ความเห็นไว้ตามบันทึกเลขเสร็จที่ ๑๙๖/๒๔๘๖ เรื่อง นโยบายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับการจับจอง สรุปลงได้ว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น เมื่อได้มีผู้เข้าครอบครองทำประโยชน์แล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่าง เปล่าอีกต่อไป และผู้นั้นย่อมได้สิทธิครอบครองตามความในมาตรา ๑๓๖๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พานิชย์ ซึ่งมีสิทธิดีกว่าผู้ที่เข้ามาครอบครองที่ดินนั้นภายหลังตน” ที่ดินที่ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ ย่อมไม่ใช่ “ที่รกร้างว่างเปล่า” จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๘๔/๒๕๐๙ ประกอบความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๑ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ต่อมาเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ แล้ว มาตรา ๔ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้รับรองสิทธิครอบครองที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้มีสิทธิ ครอบครองสืบไป ดังนั้น ถ้าผู้ครอบครองที่ดินได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว ย่อมเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วย กฎหมาย ซึ่งอาจขออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีแบบ แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ระบุการได้มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือกรณีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มิได้ระบุ แต่มีพยานบุคคลให้การว่าที่ดินดังกล่าวมีการ ครอบครองมาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙ จึงเป็นเรื่องที่พนักงาน เจ้าหน้าที่ต้องสอบสวนให้เป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามที่ระบุไว้ตามแบบแจ้งการ ครอบครอง (ส.ค. ๑) หรือตามถ้อยคำของพยานบุคคลจริงหรือไม่ แล้วพิจารณาดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่

กรณีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเขว อำเภโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอปากเพรียว อำเภอหนองโดน อำเภอชัยบาดาล จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ (วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๙) แม้ว่า จะแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ตาม แต่โดยที่ความในวรรคสองของมาตราดังกล่าว บัญญัติว่า “ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะ ได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย” การครอบครองที่ดินซึ่งทางราชการหวงห้ามไว้นั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่หวงห้ามดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ไม่สามารถนำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มาใช้เป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดินได้

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๓๒๐๖ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ตอบข้อหารือ จังหวัดลพบุรี

**เรื่องที่ ๔๖ : การออกโฉนดที่ดินในพื้นที่เกาะหลีเป๊ะ หมู่ที่ ๗ ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล  
จังหวัดสตูล**

**ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา**

จังหวัดहारือกรณี มีผู้มายื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานแบบหมายเลข ๓ จำนวน ๑ ราย และแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) จำนวน ๒ ราย ซึ่งจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินบนเกาะหลีเป๊ะต้องยึดถือตามแนวทางปฏิบัติของความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีจที่ ๑๑๗/๒๕๓๔) ซึ่งสรุปได้ว่า ผู้ขออออกโฉนดที่ดินจะต้องเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดิน แต่ถ้าครอบครองภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีได้จับจองผู้ครอบครองไม่ได้ที่ดินนั้นตามกฎหมายที่ดิน คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้ามเมื่อได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๘๒ การครอบครองที่หวงห้ามต่อมาไม่ก่อให้เกิดสิทธิแต่อย่างใด แม้จะได้แจ้ง ส.ค. ๑ ก็ไม่อาจออกโฉนดที่ดินได้ เพราะปัจจุบันที่ดินดังกล่าวยอมเป็นที่ดินของอุทยานแห่งชาติไปแล้ว จึงหาหรือว่าสำนักงานที่ดินจังหวัดสตูลจะรับคำขออออกโฉนดที่ดินดังกล่าวได้หรือไม่

**ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :**

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๗ และ ข้อ ๑๖

**ผลการพิจารณา**

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การขออออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๗ และ ข้อ ๑๖ กำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. พร้อมแนบหลักฐานใบจอง ใบเหยียบย่ำ ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายประกอบการพิจารณา จากนั้นให้ผู้ขอนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดทำแผนที่ตามมุมเขตที่ปักหลักไว้ พร้อมกับให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนตามแบบ น.ส. ๕ การรับคำขอจึงเป็นเพียงขั้นตอนเริ่มต้นก่อนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครอง ส่วนการพิจารณาว่าที่ดินที่ผู้ขอนำพยานหลักฐานมาประกอบการขออออกโฉนดที่ดินว่าจะออกให้ได้หรือไม่ เจ้าพนักงานที่ดินชอบที่จะนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ปี พ.ศ. ๒๕๓๕) บันทึก เรื่อง ขอบทวนการหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล มาประกอบการพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อยุติว่าเป็นการได้ที่ดินมาก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ หรือไม่ แล้วพิจารณามีคำสั่งทางปกครอง กรณีที่จังหวัดहारือพนักงานเจ้าหน้าที่

จะต้องพิจารณารับคำขอก่อนแล้วดำเนินการไปตามขั้นตอนกระบวนการที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด  
แนวทางไว้ต่อไป

**อ้างอิง**

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๖๕๓ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ตอบข้อหารือ

จังหวัดสตูล

เรื่องที่ ๔๗ : ขอรื้อแนวทางการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๕๘๑

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดทวายกรณี นาง ล. ได้นำรังวัดออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาบ อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๘๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดินและได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ผลการพิสูจน์สิทธิตามผลการอ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศครั้งแรกหลังจากประกาศให้เป็นที่ดินของรัฐเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พบร่องรอยการทำประโยชน์เป็นที่นา (A.๑) ทั้งแปลง จะถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่หวงห้ามตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาบ อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๘๑ หรือไม่ อย่างไร

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ
๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔
๓. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๗๘
๔. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาบ อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๘๑ มาตรา ๔
๕. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ (๔)
๖. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔/๒๕๕๐ สรุปได้ว่า การที่จะฟังว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ซึ่งออกตามโครงการเดินสำรวจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องฟังว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๕๘๑ หรือไม่ หากพิสูจน์ได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
๗. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๐๐ - ๑๓๐๑/๒๕๒๑ สรุปได้ว่า ผู้ที่ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะมีได้แจ้งการครอบครองไว้ก็หาทำให้เสียสิทธิครอบครองไปไม่ เป็นแต่เพียงจะยกขึ้นยันรัฐในการที่รัฐจะจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือยันบุคคลผู้ได้สิทธิมาจากรัฐในการจัดที่ดินไม่ได้เท่านั้น ตราบใดที่รัฐมิได้เข้าจัดที่ดินนั้น ผู้นั้นยังมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ทวิ และมาตรา ๕๙ ทวิ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕

ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแต่มีได้แจ้งการครอบครองไว้รวมทั้งผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีสิทธิขอให้ทางราชการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เมื่อมีการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น หรือเมื่อมีความจำเป็น

๘. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๕๔/๒๕๓๐ สรุปได้ว่า คำว่า “ที่รกร้างว่างเปล่า” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ตรงกับคำว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ การดำเนินการจัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทำเป็นที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัดนั้น จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แม้จะได้มีการขึ้นทะเบียนที่พิพาทเป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านก็ไม่มีผลให้ที่พิพาทเป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านไปได้ โจทก์เข้าครอบครองที่พิพาทก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ทางราชการได้ออกใบเหยียบย่ำให้ เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินโจทก์ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้แล้ว ทั้งยังครอบครองตลอดมา ที่พิพาทจึงเป็นสิทธิของโจทก์

๙. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑๖๖/๒๕๓๑ สรุปได้ว่า ขณะใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ดินพิพาทซึ่งอยู่ภายในเขตนั้นเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ จึงเป็นที่ดินหวงห้ามตามกฎหมายดังกล่าว และตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๐ ยังคงให้เป็นที่หวงห้ามต่อไป โจทก์ทั้งสองเข้าครอบครองที่ดินพิพาทในภายหลังเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หากก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ เหนือที่ดินพิพาทที่จะใช้ยื่นต่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ไม่ ที่ดินพิพาทจึงไม่ใช่ของโจทก์ การที่จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการกรมพัฒนาที่ดินซึ่งเป็นหน่วยราชการที่จะเข้าใช้ประโยชน์โดยได้รับอนุญาตจากกองทัพบก ได้ใช้ให้จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ขับรถแทรกเตอร์ไถคันดินที่โจทก์ทำไว้ปรับระดับให้เสมอกันเพื่อปลูกสร้างสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ขึ้นในที่ดินพิพาท จึงไม่เป็นความผิดฐานทำให้เสียหาย

๑๐. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๖๓/๒๕๕๕ สรุปได้ว่า การยื่นคำร้องขอจับจองที่ดินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ หมายถึงเฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินเท่านั้น ที่ดินที่ขอจับจองตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นป่าตาลโตนดและป่าไม้เบญจพรรณปะปนกับป่าหนามต่าง ๆ มีทางสาธารณประโยชน์สำหรับเกวียนและคนเดินทางร่วมกัน ผู้ขอจับจองพร้อมทางสาธารณประโยชน์ที่ดินที่ขอจับจองไม่ใช่ที่รกร้างว่างเปล่าที่จะจับจองได้ตามมาตรา ๔ และที่ดินที่จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ จำกัดเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้น

๑๑. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล สรุปว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้จะไม่ได้รับอนุญาตก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๑๒. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๗๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๖ เรื่อง การบุกรุกที่ดินเกาะลิเปะ แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) กรณีขอทบทวนการหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล สรุปว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้จะไม่ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ รวมทั้งอาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่ดินดังกล่าวจึงมีใช้ที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐอาจกำหนดเขตหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์เมื่อพุทธศักราช ๒๔๘๒ ไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวยังคงมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และถ้าได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ รวมตลอดถึงผู้รับโอนที่ดินนั้นก็อาจขอลอกโฉนดที่ดินหรือขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๑๓. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๑ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ สรุปว่า หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี ดังนี้

(๑) กรณีการเข้าครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ หากมีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ แม้ไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ทั้งนี้ต้องปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวนั้นมีใช้เป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ จึงเป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาจะมีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน

ในท้องที่ใดทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองก็ไม่ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) กรณีการเข้าครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ภายหลังพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับแล้ว ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อได้รับอนุญาตให้จับจองแล้วก็ต้องทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น หากผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และถือว่าไม่ใช่เป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย คงถือว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่หวงห้าม เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ใด การครอบครองที่หวงห้ามดังกล่าวไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่อย่างใด และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว แม้จะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่อาจขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

๑๔. บันทึกสำนักจัดการที่ดินของรัฐ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๓/๘๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สรุปว่า ที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการประกาศเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะนำมาดำเนินการสงวนหวงห้ามตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม แต่ก็ได้ตกเป็นที่สงวนหวงห้ามแต่อย่างใด

๑๕. “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ในคำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินของนายสืบ วิเศษโส หมายถึงที่ดินที่ยังไม่มีผู้ใดมีสิทธิครอบครองอยู่โดยชอบ ถ้าที่ดินตอนใดมีผู้ได้ไปโดยชอบด้วยกฎหมายที่ดินตอนนั้นก็หมดสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

ส่วนความในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่บัญญัติให้บุคคลครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งยังไม่ได้รับคำรับรองว่าได้ “ทำประโยชน์แล้ว” ถ้าประสงค์จะได้รับคำรับรองให้ยื่นคำรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๑ หรือตามแบบ น.ส. ๕ ทำกฎกระทรวงเกษตรราธิการ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ นั้น หมายถึงเฉพาะที่ดินที่ยังไม่ได้นำขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ผู้ที่ครอบครองที่ดินมาก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้ที่ดินมาโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ครอบครองที่ดินก็มีสิทธิที่จะขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

## ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามข้อหาหรือเป็นการพิจารณาออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ในราชการทหาร ซึ่งทางการพิจารณาข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินที่ นาง ล. นำทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่ได้ครอบครอง



และทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิมซึ่งได้ก่อสร้างมาด้วยตนเองตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน และตำแหน่งที่ดินอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ ผลการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของ กบร. จังหวัดกาญจนบุรี ตามผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พบร่องรอยการทำประโยชน์เป็นที่นา (A.๑) ทั้งแปลง จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า บุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับ แม้จะไม่ได้รับอนุญาตให้จับจองหรือขึ้นทะเบียนที่ดินก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งอาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ การครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับจึงเป็นการครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๑ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ และที่ดินที่อยู่ในบังคับจะนำไปออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ จะต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) (ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๕๔/๒๕๓๐, ๑๗๖๓/๒๕๕๕) ดังนั้น หากข้อเท็จจริงตามผลการสอบสวนของจังหวัดพังได้ว่า มีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ ใช้บังคับและได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องตลอดมา การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ จึงไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นที่สงวนหวงห้ามแต่อย่างใด (เทียบเคียงหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๗๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๖ เรื่อง การบุกรุกที่ดินเกาะลิเป๊ะ, บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐/๒๕๕๑ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรีฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑๖๖/๒๕๓๑ และบันทึกสำนักจัดการที่ดินของรัฐ) ที่ดินของนาง ล ตามที่หารือจึงเป็นที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และหาก นาง ล มิได้เป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาก่อนการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดออกโฉนดที่ดิน ในครั้งนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้ที่ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีจึงเป็นบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๐๐ - ๑๓๐๑/๒๕๒๑, ที่ ๑๒๕๔/๒๕๓๐ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔/๒๕๕๐)

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๗๐๘๕ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ตอบข้อหารือ  
จังหวัดกาญจนบุรี

เรื่องที่ ๔๘ : การออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๗๙

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณี นาง จ ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) หมู่ที่ ๒ ตำบลกลางแดด อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ โดยตำแหน่งที่ดินอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ผลการตรวจพิสูจน์สิทธิของคณะกรรมการพิจารณาผลการพิสูจน์สิทธิของ กปร. จังหวัดนครสวรรค์ ปรากฏว่ามีร่องรอยการทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐบางส่วน สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ ได้แจ้งให้ นาง จ ทราบว่า สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้บางส่วนเฉพาะที่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ นาง จ มีหนังสืออุทธรณ์ผลการพิจารณาดังกล่าว โดยอ้างว่าคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ที่ให้ออกโฉนดที่ดินเป็นบางส่วนไม่ถูกต้อง เพราะคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดนครสวรรค์ (กปร. ส่วนจังหวัดนครสวรรค์) (ปัจจุบันเป็น กปร. จังหวัดนครสวรรค์) ได้เคยมีมติให้ออกโฉนดที่ดินได้ โดยส่งเรื่องให้กรมธนารักษ์และส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์พิจารณาก่อน จึงหาหรือว่า มติที่ประชุมของ กปร. ส่วนจังหวัดนครสวรรค์ ที่นาง จ กล่าวอ้าง มีกฎหมายกำหนดให้ต้องส่งเรื่องให้กรมธนารักษ์และส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์พิจารณาก่อนหรือไม่ หากยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกรมธนารักษ์และส่วนราชการผู้ใช้ประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินในขณะนั้นสามารถออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยมติของ กปร. ส่วนจังหวัดนครสวรรค์ ได้หรือไม่

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

๒. หลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ข้อ ๓. (เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๘/๑๗๐๗๒ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๑)

๓. มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๓.

๔. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

๕. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ สรุปว่า ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า ข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ กปร. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ มิได้ให้อำนาจเข้าไปดำเนินการหรือสั่งการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย กปร. จังหวัด เพียงแต่เข้าร่วมพิจารณาให้ความเห็นเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ มติของ กปร. จังหวัด

จึงเป็นการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลตามกฎหมายที่จะบังคับให้คู่กรณีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่จะต้องมีการดำเนินการหรือสั่งการโดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเสียก่อน

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่ดินของรัฐ กรมที่ดินได้แจ้งเวียนให้จังหวัดถือปฏิบัติตามหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยข้อ ๑. ของหนังสือดังกล่าวกำหนดว่า กรณีที่ราษฎรขอลงทะเบียนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้จังหวัดนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) เพื่อพิสูจน์สิทธิก่อน ผลเป็นประการใดก็ให้จังหวัดดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่ง กปร. ในขณะนั้นได้กำหนดมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐตาม ข้อ ๓. ของมาตรการดังกล่าวว่า เมื่อได้พิสูจน์พยานหลักฐานตามข้อ ๑. แล้ว เชื่อได้ว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันประกาศหรือวันสงวนหวงห้ามการเป็นที่ดินของรัฐ ให้คณะกรรมการฯ แจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์และกรมธนารักษ์หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐพิจารณา และในกรณีที่ส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์และกรมธนารักษ์หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา เห็นพ้องด้วยความเห็นของ กปร. จังหวัด ก็ให้กรมธนารักษ์หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา แจ้งจังหวัดเพื่อแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ราษฎรทราบต่อไป การนำผลการพิจารณาพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กปร. มาดำเนินการ จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนราชการหรือกรมธนารักษ์ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา และจากส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินควบคู่กัน แต่ในปัจจุบันกรณีดังกล่าวนี้ หากผลการพิสูจน์สิทธิมีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ตามมาตรการพิสูจน์สิทธิของ กปร. ให้แจ้งเพียงหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐหรือกรมธนารักษ์ว่า เห็นพ้องกับมติของ กปร. จังหวัดหรือไม่ หากเห็นพ้องด้วยก็ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบ กรณีตามที่หาหรือจึงต้องปฏิบัติตามแนวทางการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของ กปร. ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งเวียนให้ทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ อันเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติต่อไป

อนึ่ง มติของ กปร. จังหวัด แม้จะเป็นเพียงการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลตามกฎหมาย ที่จะบังคับให้คู่กรณีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๖) ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดย่อมที่มีอำนาจพิจารณาจากพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและสั่งการไปตามอำนาจหน้าที่ แต่อย่างไรก็ดี มาตรการการพิสูจน์สิทธิของ กปร. เป็นแนวทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่ภายในฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามข้อสั่งการดังกล่าว การพิจารณาดำเนินการของเจ้าหน้าที่ก่อนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจึงต้องอยู่ในกรอบตามข้อสั่งการด้วย

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๒๐๔ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตอบข้อหารือจังหวัดเพชรบูรณ์

แนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขต  
พระบรมราชโองการประกาศเขต



## เรื่องที่ ๔๙ : ขอให้พิจารณาตีความพระบรมราชโองการประกาศเขตราชนิเวศน์มฤคทายวัน จังหวัดเพชรบุรี

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แจ้งว่า ได้ยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินบริเวณที่ได้มีพระบรมราชโองการประกาศเขตราชนิเวศน์มฤคทายวัน จังหวัดเพชรบุรี ตามที่ได้ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่เป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีความละเอียดชัดเจนเกี่ยวกับอาณาเขตของพื้นที่ จึงขอให้กรมที่ดินพิจารณาให้ความชัดเจนขอบเขตพื้นที่ ตามประกาศพระบรมราชโองการฯ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาดำเนินการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๐๔/๒๕๓๔ ระหว่างนาย ส โจทก์ กรมที่ดิน กับพวก จำเลย สรุปว่า ข้อเท็จจริงเบื้องต้นรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๐๐ นาย ช ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ในขณะนั้นซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดของจำเลยที่ ๒ และนาย ภ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรี ในขณะนั้น ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดของจำเลยที่ ๑ ได้ร่วมกันออกโฉนดที่ดินพิพาททั้งสามแปลงให้แก่ นาย ต เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐ นาย ฉ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรีในขณะนั้นซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาททั้งสามแปลงจากนาย ต ให้แก่โจทก์ทั้งสาม ต่อมาปรากฏว่าโฉนดที่ดินพิพาททั้งสามแปลงออกทับที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน อันเป็นที่หลวง และจำเลยที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินทั้งสามแปลง นั้น ศาลฎีกาเห็นว่า จากคำเบิกความของพยานจำเลยยอมรับว่า ที่ดินพิพาทได้มีการจัดทำระวางแผนที่ตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ จะมีพระบรมราชโองการดังกล่าวเป็นพระบรมราชโองการกำหนดเขตที่ดินดังกล่าวเป็นเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันในปี พ.ศ. ๒๔๖๗ พระบรมราชโองการดังกล่าวเป็นพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาระบุแนวเขตที่ดินทั้งสี่ด้านไว้โดยละเอียด จึงมีผลเป็นกฎหมายที่บุคคลทุกคนจะต้องรับรู้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวเป็นเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันอันเป็นที่หลวง โดยเฉพาะจำเลยทั้งสองซึ่งมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินย่อมต้องทราบว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวออกโฉนดที่ดินไม่ได้ แม้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าขณะมีการออกโฉนดที่ดินพิพาทยังมิได้มีการลงแนวเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันในระวางแผนที่เนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษายังมีได้มีคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) แต่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเพิ่งจะออกมาใช้บังคับภายหลัง จำเลยทั้งสองจะอ้างว่าไม่ทราบว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันเพราะเหตุดังกล่าวหาได้ไม่ นอกจากนี้ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ก่อนที่จะได้มีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ทั้งสามเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ขอรังวัดสอบเขตที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวันในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ แม้การรังวัดสอบเขตและการลงแนวเขตในระวางแผนที่จะแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๑๐ ภายหลังมีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ทั้งสาม แต่เจ้าพนักงานที่ดินของจำเลยที่ ๑ ผู้ทำการจดทะเบียนย่อมต้องทราบว่า

ที่ดินพิพาทอยู่ในระหว่างดำเนินการรังวัดสอบเขตตามคำขอของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ครอบงำการโอนไว้ก่อนแต่หาได้กระทำเช่นนั้นไม่ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยทั้งสองออกโฉนดที่ดินพิพาท ทับเขตที่ดินพระราชานิเวศน์มฤคทายวันและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทแก่โจทก์ทั้งสามจึงเป็นการกระทำ โดยความประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ทั้งสามเนื่องจากทำให้โจทก์ทั้งสามไม่ได้รับประโยชน์ จากที่ดินพิพาท จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสาม จำเลยทั้งสองในฐานะผู้บังคับบัญชาของพนักงาน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด

๒. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๒๔/๒๕๓๖ ระหว่าง นาย ล โจทก์ สำนักงานทรัพย์สินส่วน พระมหากษัตริย์ จำเลย สรุปว่า ประกาศพระบรมราชโองการขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรรฯ แขวงจังหวัด เพชรบุรี เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๔๖๖ มีความหมายสองนัย คือทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามบางกรรฯ เปลี่ยนเป็นมฤคทายวันและโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างที่หลวงขึ้นใหม่ ส่วนประกาศเขตราชานิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ซึ่งเจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดี เสนาบดีกระทรวงวัง รับพระบรมราชโองการ ประกาศมา ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ ว่า “ที่ตำบลมฤคทายวันซึ่งทรงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างราชานิเวศน์ เป็นที่ประทับแล้วนั้นมีอาณาเขตด้านตะวันออกชายฝั่งทะเลตั้งแต่วัดบางควายจดบ้านบ่อเคี้ยว ยาว ๑๒๕ เส้น ด้านเหนือจากฝั่งทะเลยื่นขึ้นไปถึงเขาเสวยกะปิ ยาว ๑๙๐ เส้น ด้านใต้ยื่นจากชายทะเลขึ้นไปถึงเขาสามพระยา ยาว ๑๗๕ เส้น ด้านตะวันตกตั้งแต่เขาเสวยกะปิถึงเขาสามพระยา ยาว ๑๒๕ เส้น ภายในเขตราชานิเวศน์นี้ พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์” เป็นประกาศพระบรมราชโองการที่สืบเนื่องจากประกาศพระบรมราชโองการฉบับแรก ที่เพียงให้สร้างที่หลวงขึ้นใหม่โดยยังไม่ได้กำหนดอาณาเขต จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ กำหนดเขตที่หลวง ให้แน่ชัดตามประกาศฉบับที่ ๒ และโปรดเกล้าฯ ให้เป็นเขตอภัยทานแก่สัตว์ด้วย สถานที่ตามประกาศพระบรม ราชโองการทั้งสองฉบับ จึงเป็นสถานที่เดียวกัน

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องอาณาเขตราชานิเวศน์มฤคทายวันรับฟังเป็นที่ยุติ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๙๙/๒๕๒๙ ประกอบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๒๔/๒๕๓๖ ระหว่าง นาย ล โจทก์ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จำเลย สรุปได้ว่า ประกาศพระบรมราชโองการ ขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรรฯ แขวงจังหวัดเพชรบุรี ณ วันที่ ๔ มิถุนายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๖ มีความหมายสองนัย คือ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามบางกรรฯ เปลี่ยนเป็นมฤคทายวัน และโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างที่หลวงขึ้นใหม่ ส่วนประกาศเขตราชานิเวศน์มฤคทายวันและห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ซึ่งเจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดี เสนาบดีกระทรวงวัง รับพระบรมราชโองการ ประกาศมา ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ เป็นประกาศพระบรมราชโองการที่มีพระราชประสงค์สืบเนื่องมาจากประกาศพระบรม ราชโองการฉบับแรก (ฉบับลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖) ซึ่งโปรดเกล้าฯ เพียงให้สร้างที่หลวงขึ้นใหม่โดยยังไม่ได้ กำหนดอาณาเขต จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ กำหนดเขตที่หลวงที่ได้จัดสร้างขึ้นใหม่ให้แน่ชัด และได้ โปรดเกล้าฯ ให้เป็นเขตอภัยทานแก่สัตว์ด้วย ฉะนั้น ขอบเขตพื้นที่ของที่ดินพระราชานิเวศน์มฤคทายวันจึงเป็นไปตาม ประกาศพระบรมราชโองการฯ ฉบับวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ กล่าวคือ “ที่ตำบลมฤคทายวันซึ่งทรงโปรดเกล้าฯ

ให้สร้างราชนิเวศน์เป็นที่ประทับแล้วนั้น มีอาณาเขตด้านตะวันออกชายฝั่งทะเลตั้งแต่วัดบางควายจดบ้านบ่อเคียะยาว ๑๒๕ เส้น ด้านเหนือจากฝั่งทะเลยื่นขึ้นไปถึงเขาเสวยกะปิ ยาว ๑๙๐ เส้น ด้านใต้ยื่นจากชายทะเลขึ้นไปถึงเขาสามพระยา ยาว ๑๗๕ เส้น ด้านตะวันตกตั้งแต่เขาเสวยกะปิถึงเขาสามพระยา ยาว ๑๒๕ เส้น ภายในเขตราชนิเวศน์นี้พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ที่ชนมักใช้เป็นรักษาหารทั้งจัดตบทวิบาท ที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ จึงประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีน้ำจืดเป็นสัมมาทิชฐิกระทำร้ายแก่สัตว์นั้น ๆ ด้วยประการใด ๆ ในเขตที่ได้กำหนดมาแล้ว” นอกจากนี้ศาลฎีกายังได้วินิจฉัยเพิ่มเติมตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๐๔/๒๕๓๔ ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินประเภททรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ อยู่ในความดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินในเขตราชนิเวศน์มฤคทายวันได้

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๖๙๗๐ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ตอบสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์





แนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ  
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ ส.ป.ก.



เรื่องที่ ๕๐ : ทหารหรือกรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ ขอให้ทบทวนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

ส.ป.ก. จังหวัดศรีสะเกษ ขอให้เจ้าพนักงานที่ดินทบทวนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบกรณีออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ระหว่างนาย ป. ผู้ขอออกโฉนดที่ดิน กับ ส.ป.ก. จังหวัดศรีสะเกษ ผู้โต้แย้งคัดค้าน ตามคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขากันทรลักษ์ ที่ ๒๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ ซึ่งสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่นาย ป. เพราะเห็นว่า เป็นผู้มีส่วนในที่ดินดีกว่า ส.ป.ก. จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งจังหวัดเห็นว่า คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงไม่อาจทบทวนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบได้

ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓, ๕ และมาตรา ๕๔
๓. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙
๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)\* ข้อ ๑๔
๕. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๖/๒๕๓๗

ผลการพิจารณา

คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ และมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดิน ดังนั้น คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๖/๒๕๔๗ จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีก คู่กรณีจึงต้องดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งตามประเด็นที่ทหารเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้มีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่เสร็จเด็ดขาดและไม่สามารถทบทวนคำสั่งได้ เนื่องจากมาตรา ๖๐ ได้กำหนดวิธีการดำเนินการไว้แล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบดังกล่าว สามารถยื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ดังนั้น ความเห็นของจังหวัดที่เห็นว่า ไม่สามารถพิจารณาทบทวนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจไปยื่นฟ้องต่อศาลภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง นั้น ถูกต้องแล้ว

อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๖๒๐๘ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ตอบข้อหารือศรีสะเกษ

## เรื่องที่ ๕๑ : ทหารีการรังวัดออกโฉนดที่ดินและแบ่งแยกในนามเดิม

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทหารีกรณีเมื่อทำการรังวัดแล้วปรากฏว่ามีทางสาธารณประโยชน์พาดผ่านที่ดินของเกษตรกรโดยยังมิได้มีการขออนุญาตใช้ที่ดินกับ ส.ป.ก. ให้ถูกต้องแต่อย่างใด ซึ่งกรณีดังกล่าว ส.ป.ก. จังหวัดสระบุรี ได้ทหารีกับสำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขาหนองแค แล้ว มีความเห็นในเบื้องต้นว่า ส.ป.ก. ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กล่าวคือ “ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น...ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้” ส.ป.ก. พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย และเกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรในการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงขอทหารีว่ากรมที่ดินสามารถออกโฉนดที่ดินในแปลงที่เป็นทางสาธารณประโยชน์ได้หรือไม่

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘
๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔
๓. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ และ ๓๖ ทวิ
๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาออกโฉนดที่ดินจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ กล่าวคือ ที่ดินที่นำมาออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ และไม่เป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน เช่น เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้น

สำหรับกรณีนี้ ส.ป.ก. ซื้อที่ดิน น.ส. ๓ ก. หรือโฉนดที่ดินจากเอกชนและนำมาดำเนินการจัดที่ดินพิจารณาได้ดังนี้

๑. กรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้ออามีแนวเขตติดต่อกันและมีทางสาธารณประโยชน์ปรากฏอยู่ตามสภาพในที่ดินที่จัดซื้อ การรับโอนที่ดินจากเอกชน ส.ป.ก. ย่อมได้รับโอนไปเฉพาะที่ดินบางส่วนที่ไม่เป็นทางสาธารณประโยชน์ เพราะทางสาธารณประโยชน์ไม่ว่าเกิดขึ้นโดยสภาพหรือตามกฎหมายถือเป็นที่ดินของรัฐ ไม่สามารถโอนโดยการดำเนินการซื้อขายได้ตามกฎหมาย

๒. กรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อที่มีแนวเขตไม่ติดต่อกัน โดยมีสาธารณประโยชน์อยู่ระหว่างที่ดินที่จัดซื้อ ส.ป.ก. ไม่สามารถนำทางประโยชน์ที่อยู่ระหว่างที่ดินดังกล่าวมารวมรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากทางสาธารณประโยชน์เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ (๑)

๓. กรณีที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดซื้อมาแต่เดิมไม่มีสภาพทางสาธารณประโยชน์อยู่ในที่ดินแต่ต่อมาปรากฏทางโดยสภาพอยู่ในที่ดิน กรณีนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในเรื่องการใช้ประโยชน์ว่าทางดังกล่าวมีสภาพเป็นทางชั่วคราวหรือทางสาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ซึ่งการใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องเป็นการใช้ในลักษณะที่ประชาชนทั่วไปได้ใช้ มิใช่เป็นการใช้เพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดและมีการใช้เป็นระยะเวลายาวนานมิใช่เพิ่งเกิดขึ้น หากข้อเท็จจริงยังไม่มีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ทางดังกล่าวก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ เดิม ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่ดินดังกล่าวตกเป็นทางสาธารณประโยชน์ตามที่กล่าวมาแล้วย่อมไม่สามารถนำไปออกโฉนดที่ดินได้

๔. ทางสาธารณประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๒๐๖๖ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตอบข้อหารือ  
เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## เรื่องที่ ๕๒ : ทหารี่แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดสงขลาเรื่องหารี่แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

๑. กรณีที่ราษฎรนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยวิธีการเดินสำรวจ ทั้งที่แจ้งการครอบครองที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕๘, ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้นำรังวัดสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์ไว้ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เจ้าพนักงานที่ดินได้ลงนามใน น.ส. ๓ ก. ภายหลังจากวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับแล้ว มายื่นคำขออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว มีสถานะทางกฎหมาย เป็นเช่นใด หรือเป็นหลักฐานที่ชอบด้วยกฎหมาย และสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว จะสามารถออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ แต่เป็นผู้ซึ่งได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวล กฎหมายที่ดินและผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เป็น น.ส. ๓ ก. ที่ชอบด้วยกฎหมายและ สามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินได้ และกรณีมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อน วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินหรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ แต่เนื่องจากยังมีความเห็นไม่สอดคล้องตรงกัน จึงหารี่มาเป็นแนวทางปฏิบัติ

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ เรื่อง ทหารี่ข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สรุปว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยัง ไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและ ทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ทั้งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๔๐๖๙ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ทหารี่ แนวทางปฏิบัติราชการ ตอบข้อหารี่จังหวัดอำนาจเจริญ

## ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. กรณีที่ราชภูรนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยวิธีการเดินสำรวจ ทั้งที่แจ้งการครอบครองที่ดินและมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้นำรังวัดสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์ไว้ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เจ้าพนักงานที่ดินได้ลงนามใน น.ส. ๓ ก. ภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับแล้ว มายื่นคำขอออโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะดำเนินการให้ผู้ขอได้หรือไม่ นั้น กรมที่ดินได้เคยวินิจฉัยตอบข้อหารือจังหวัดอำนาจเจริญ ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๔๐๖๙ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ทหารเรือแนวทางปฏิบัติราชการ สรุปได้ว่า แม้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีความเห็นตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ เรื่อง ทหารเรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สรุปว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้ เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราชภูรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราชภูรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ทั้งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” แต่การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ย่อมไม่มีผลย้อนหลังในกระบวนการซึ่งได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว สิทธิของราชภูรที่มีอยู่ก่อนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมควรมีอยู่ตามเดิม เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ โดยศาลเห็นว่า “การที่จะพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดจะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ ต้องใช้กฎหมายและระเบียบในวันที่ยื่นคำขอออโฉนดที่ดิน การพิจารณาถึงคุณสมบัติและสภาพที่ดินแปลงพิพาท จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่ยื่นคำขอออโฉนดที่ดิน เพราะกฎหมายและระเบียบที่กำหนดคุณสมบัติและสภาพที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือไม่ เทียบเคียงได้กับกฎหมายสารบัญญัติที่จะต้องใช้กฎหมายในขณะที่เกิดเหตุมาบังคับใช้ จะนำกฎหมายสารบัญญัติในขณะที่พิจารณาคดีมาใช้บังคับย้อนหลังไม่ได้ ส่วนวิธีการว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรนั้น จะต้องใช้กฎหมายในขณะที่ดำเนินการ เมื่อที่ดินแปลงพิพาทมีการตรวจสอบลักษณะและสภาพที่ดินไปแล้วว่า ไม่ต้องห้ามออกโฉนดที่ดินแต่ประการใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะอ้างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ซึ่งมีผลบังคับใช้ภายหลังจากผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออโฉนดที่ดินไปแล้ว ๙ ปีเศษ มาปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้กับผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมตามกฎหมายและระเบียบ” ดังนั้น หากการนำเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในขณะนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ได้ ตามมาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน



แม้เป็นการลงนามใน น.ส. ๓ ก. ภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ถือว่าเป็น น.ส. ๓ ก. ที่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินได้

๒. คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามหนังสือสำนักงานกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ เรื่อง ทารื้อข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้แล้ว ว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครอง และทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ดังนั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) แต่เป็นผู้ซึ่งได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน รวมตลอดถึงบุคคลที่ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว และที่ดินนั้นไม่อยู่ในพื้นที่ที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินประการอื่นตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ ก็สามารถขออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) รวมทั้งหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๑๑๔๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตอบข้อหารือ จังหวัดสุรินทร์

## เรื่องที่ ๕๓ : ทหารีการออกโฉนดที่ดิน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดขอนแก่น - ชัยภูมิ - กาฬสินธุ์ ทหารี กรณีราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน จำนวน ๑๙ ราย ประสงค์จะนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดปักหลักเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยไม่มีหลักฐานที่ดิน ในท้องที่หมู่ ๑๓ ตำบลโคกเครือ อำเภอนองบุรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ตำแหน่งที่ดินที่ราษฎรทั้ง ๑๙ ราย ครอบครองทำประโยชน์อยู่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์ได้ออกหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ให้แก่ราษฎรทั้ง ๑๙ ราย ภายหลังตรวจสอบพบว่าเป็นที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และราษฎรได้นำเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ทั้ง ๑๙ แปลง คินให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อพิจารณายกเลิกแล้ว ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจจังหวัดขอนแก่น - ชัยภูมิ - กาฬสินธุ์เห็นว่า ราษฎรทั้ง ๑๙ ราย สามารถนำเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินได้ เพราะอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายการพิจารณายกเลิก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. กาฬสินธุ์ จึงหารือว่าความเห็นศูนย์อำนวยการเดินสำรวจฯ ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ทวิ
๒. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔
๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔
๔. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลโคกเครือ และตำบลหนองใหญ่ อำเภอนองบุรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

### ผลการพิจารณา

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามข้อเท็จจริงที่ทหารีปรากฏว่า ราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน จำนวน ๑๙ ราย มีความประสงค์จะนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดปักหลักเขตเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยไม่มีหลักฐานที่ดิน ในท้องที่หมู่ที่ ๑๓ ตำบลโคกเครือ อำเภอนองบุรี จังหวัดกาฬสินธุ์ แต่ปรากฏว่าตำแหน่งที่ดินที่ราษฎรทั้ง ๑๙ ราย ครอบครองทำประโยชน์ นั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์ได้ออกหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ซึ่งจากการตรวจสอบตำแหน่งที่ดินในระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินพบว่า ตำแหน่งของที่ดินอยู่ในระวางแผนที่ เพื่อการออกโฉนดที่ดินหมายเลข ๕๖๔๒ II ๒๐๔๖ ซึ่งไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าดงมูล” หรือเป็นพื้นที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และจากการตรวจสอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามหนังสือที่ กส. ๐๐๑๑/๑๐๙๔ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๘ แจ้งว่าที่ดินทั้ง ๑๘ ราย อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และราษฎรได้นำเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ทั้ง ๑๘ แปลง ดังกล่าวไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน คือ อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลโคกเครือ และตำบลหนองใหญ่ อำเภอนองบุรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ และไม่ใช่ที่หลวงหวงห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน  
ดังนั้น ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจฯ จึงสามารถดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการ  
ที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ให้แก่ราษฎรทั้ง ๑๙ รายได้ ตามอำนาจหน้าที่

**อ้างอิง**

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๑๗๔๘ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ตอบข้อ  
หารือศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดขอนแก่น - ชัยภูมิ - กาฬสินธุ์

## เรื่องที่ ๕๔ : การออกโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณีส.ป.ก. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ประสงค์จะขอรังวัดออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ท้องที่ตำบลห้วยบง อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา โดยอาศัยหลักฐานหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) จำนวน ๑๐๐ แปลง ซึ่งจังหวัดเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสรีที่ ๗๙๑/๒๕๔๘) ว่าที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิใช่การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งขัดแย้งกับมติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ที่พิจารณาว่า เมื่อ ส.ป.ก. ร้องขอให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจดำเนินการให้ได้ แต่สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๓๗๑/๒๕๕๑ และ ๖๖๗๑/๒๕๕๒ จึงหาหรือว่า เมื่อ ส.ป.ก. ร้องขอให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินยังคงมีอำนาจดำเนินการให้ได้ หรือมีแนวทางการดำเนินการเป็นประการอื่น หรือไม่ เพื่อจะได้แจ้งสำนักงานที่ดินถือปฏิบัติต่อไป

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓ และ ๕๙
๒. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๖ ทวิ

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับ ส.ป.ก. เมื่อ ส.ป.ก. ร้องขอ ส่วนการที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการใดนั้น จะต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาประกอบการพิจารณา ดังนั้น แม้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะมีใช้การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่การที่ ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินมาดำเนินการจัดที่ดินตามวัตถุประสงค์ ส.ป.ก. จึงเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถร้องขอให้ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับมาตรา ๓ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๗๖๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ตอบข้อหารือนครราชสีมา

## เรื่องที่ ๕๕ : การใช้ผลการอ่าน แพล ติความภาพถ่ายทางอากาศเพื่อตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดส่งเรื่องราวการขออนุญาตที่ดินโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) รายงาน น ซึ่ง ส.ป.ก. คัดค้าน ให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่สร้างขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. มาตรา ๕๙ ตรี และ ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
๒. ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ข้อ ๘
๓. บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘

๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๙๗/๒๕๕๘

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องสอบสวนพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคล รวมถึงการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วนำข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้มาเปรียบเทียบกันว่าข้อมูลและข้อเท็จจริงของฝ่ายใดจะได้เปรียบกว่ากันซึ่งหมายถึงมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน หากจำเป็นจังหวัดย่อมขอใช้ข้อมูลผลการอ่าน แพล และตีความภาพถ่ายทางอากาศของที่ดินบริเวณที่มีการโต้แย้งสิทธิกันจากกรมที่ดินเพื่อประกอบการพิจารณาในการมีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏจากเอกสารที่จังหวัดส่งให้ประกอบการพิจารณาว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้คัดค้านแจ้งว่า ที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการที่จำแนกเป็นจัดสรรทุ่งกุลาร้องไห้ ส.ป.ก. ได้ทำการอ่าน แพล และตีความภาพถ่ายทางอากาศที่ดินดังกล่าว ปรากฏว่ามีการทำประโยชน์เป็นที่นา (A1) ร้อยละ ๓๓ และไม่ทำประโยชน์ เป็นทุ่งหญ้า/ไม้พุ่ม (M1) ร้อยละ ๖๗ ซึ่งการอ่าน แพล และตีความภาพถ่ายทางอากาศนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการโดยหน่วยงานใดก็ย่อมมีวิธีการและวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันคือเพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลด้วยวิธีการทางแผนที่ที่มีมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจึงสามารถใช้ผลการอ่าน แพล และตีความภาพถ่ายทางอากาศของ ส.ป.ก. ประกอบการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้กรมที่ดินดำเนินการอีกแต่ประการใด

อนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดได้มีความเห็นเกี่ยวกับการอ่าน แพล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๙๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ว่าภาพถ่ายทางอากาศเป็นเพียงเครื่องมือหรือข้อเท็จจริงประกอบการวินิจฉัยเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเท่านั้น ความแม่นยำในการอ่าน แพล และตีความภาพถ่ายทางอากาศ ต้องมีการสำรวจศึกษาพื้นที่จริง รวมทั้งประสบการณ์

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงต้องมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอื่น มาประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น แม้ว่าผลการอ่าน แปล การทำประโยชน์ของ ส.ป.ก. จะปรากฏร่องรอย การทำประโยชน์เป็นบางส่วน หากเจ้าพนักงานที่ดินได้ตรวจสอบสภาพการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน แล้วเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ก็สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ผู้ขอได้ตามที่มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่จริงในปัจจุบัน ตามนัยมาตรา ๕๙ ตี ๒ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๘ แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒)

#### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๐๖๗๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ตอบข้อ  
หารือจังหวัดร้อยเอ็ด

## เรื่องที่ ๕๖ : ทหารหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดสงขลาขอให้กรมที่ดินหรือกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในประเด็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีตำแหน่งที่ดินตามผลการรังวัดของกรมที่ดินทับซ้อนกับตำแหน่งที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิของ ส.ป.ก. ไว้แล้ว ต้องเรียกเก็บหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ จากผู้ขอหรือไม่ หากต้องเรียกเก็บผู้ใดเป็นผู้เรียกเก็บ และกรณีใดที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิมต้องส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย หรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องข้อเท็จจริงที่เกินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์หรือไม่

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๕

๒. หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๔/ว ๑๙๕๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่อง ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานตามโครงการรังวัดออกโฉนดที่ดินในที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน

๓. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๓๕๘๔ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งได้ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ แล้ว

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ประเด็นตำแหน่งที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับซ้อนกับตำแหน่งที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิของ ส.ป.ก. เห็นว่า ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๕.๔ กำหนดว่า กรณีตำแหน่งแปลงที่ดินตามผลการรังวัดของกรมที่ดินทับซ้อนกับตำแหน่งแปลงที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิของ ส.ป.ก. ไว้แล้ว หาก ส.ป.ก. มิได้คัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กรมที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปตามกฎหมาย โดยเมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ส่งรายละเอียดรูปแผนที่และเนื้อที่ให้ ส.ป.ก. ทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่กรมที่ดินได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพื่อให้ ส.ป.ก. ดำเนินการยกเลิกเอกสารสิทธิของเกษตรกรที่ได้รับสิทธิจาก ส.ป.ก. ในส่วนที่ทับซ้อนต่อไป ดังนั้น เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมายื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และ ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งที่ดินอยู่นอกเขตหรืออยู่ในเขตพื้นที่ดำเนินการและตำแหน่งที่ดินทับซ้อนกับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งเรื่องการรังวัดและระวางชี้แนวเขต พร้อมส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ ส.ป.ก. ทราบแล้วตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ฯ ข้อ ๕.๒ และ ๕.๓ โดย ส.ป.ก. ไม่ได้คัดค้าน กรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้ขอได้ตามกฎหมายและระเบียบ โดยไม่ต้องมีหนังสือสอบถามสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ว่าได้ดำเนินการยกเลิกหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ แล้วหรือไม่ แต่โดยที่การออกหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ อาจเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อออกให้แล้วย่อมมีผลตราบังคับผูกพันหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ประกอบกับที่ดินแปลงเดียวกันไม่สมควรให้มีหนังสือแสดงสิทธิการเข้าครอบครองในที่ดิน ๒ ประเภท พร้อมกัน ทั้งสถานะที่ดินมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีจึงต้องส่งรายละเอียดรูปแผนที่และเนื้อที่ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการยกเลิกหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ต่อไป สำหรับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/ว ๒๓๕๘๔ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ เรื่องการออกโฉนดที่ดินในเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. ซึ่งได้ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ แล้ว ที่วางแนวทางปฏิบัติให้สำนักงานที่ดินส่งหลักฐาน ส.ค. ๑ และหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ พร้อมเรื่องราวการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ ส.ป.ก. จังหวัด ตรวจสอบก่อน หาก ส.ค. ๑ ของราษฎรมีสิทธิดีกว่าหลักฐาน ส.ป.ก. จะได้ดำเนินการยกเลิก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ และแจ้งให้สำนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินให้กับราษฎรเห็นว่า ข้อ ๗ ของบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ฯ กำหนดว่า หนังสือสั่งการใด ๆ ของกรมที่ดินและ ส.ป.ก. ที่ขัดและแย้งกับบันทึกข้อตกลงนี้เป็นอันยกเลิก จึงเป็นผลให้หนังสือกรมที่ดินดังกล่าวถูกยกเลิกไปด้วย

๒. ประเด็นผู้ใดเป็นผู้เรียกเก็บหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เห็นว่า ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๗ กำหนดว่า ถ้าผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวประกอบการพิจารณา ดังนั้น ในกระบวนการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเรียกเอกสารหลักฐานที่แสดงการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ส่วนหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ใช่หลักฐานการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่จะต้องยื่นพร้อมคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ประกอบกับตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ฯ เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินเรียกเก็บเอกสารดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจที่จะเรียกเก็บ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ จากผู้ขอ

๓. ประเด็นการรังวัดได้เนื้อที่เกินจากหลักฐานที่ดินเดิม จะต้องส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ หรือไม่ เห็นว่า การพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขต



ปฏิรูปที่ดิน แม้ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๘ จะกำหนดให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเอกสารหลักฐานเฉพาะรายละเอียดรูปแผนที่และเนื้อที่ แต่โดยที่เอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่สามารถเปิดเผยได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นตามกฎหมายย่อมมีสิทธิขอทราบข้อมูลดังกล่าวเพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กรณีตามข้อหาหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถส่งเอกสารรายงานการประชุมฯ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์เพื่อประกอบการพิจารณายกเลิกหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ได้ตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๔๖๑๓ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตอบข้อหาหรือจังหวัดสุรินทร์

## เรื่องที่ ๕๗ : การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเขตปฏิรูปที่ดิน

### ข้อเท็จจริง : ประเด็นปัญหา

จังหวัดहारือ กรณิ ราษฎรหลายรายในพื้นที่ตำบลห้วยสะแก อำเภอมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผลการรังวัดปรากฏว่า ตำแหน่งที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ “โคกโนนโคก” ที่ทางราชการได้ประกาศหวงห้าม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๙ สำหรับพลเมืองใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะไปทำการปฏิรูปที่ดิน ทำให้ไม่สามารถนำหลักฐานเดิมที่ออกในที่สาธารณประโยชน์ไปออกโฉนดที่ดินได้ แต่เนื่องจากในบริเวณเดียวกัน มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไปแล้วเป็นจำนวนมาก ราษฎรจึงขอให้สำนักงานที่ดินจังหวัดทบทวนแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งจังหวัดมีความเห็นว่า ที่ดินที่ราษฎรนำมาขอออกโฉนดที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่มี หลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) หรือหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) กรณีจึงเป็นข้อเท็จจริงที่สามารถนำมากล่าวอ้างเพื่อให้เป็นคุณสมบัติประกอบการพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้

### ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง :

๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕
๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ ตรี
๓. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ (๑) และ ๓๖ ทวิ
๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๓/๒๕๖๐
๕. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

### ผลการพิจารณา

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามข้อหาหรือเป็นการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยอาศัย หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สถานะที่ดินเดิมเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งหลักเกณฑ์การดำเนินการเป็นไปตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗ ว่า ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามนัยมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังมิได้เข้าไปดำเนินการพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้

แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตีรี้ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนที่ทางราชการได้กำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดินฯ

หากการพิจารณาข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินที่ราษฎรขอกออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตำแหน่งที่ดินเดิมอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ “โคกโนนโคก” ตำบลห้วยสะแก (นายม) อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้าม เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๔๖๙ ให้เป็นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ และนำขึ้นทะเบียนไว้เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๒ ต่อมาเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยสะแก อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นว่า การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ นอกจากผู้แจ้งจะเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ที่ดินนั้นยังต้องเข้าครอบครองได้โดยชอบด้วยกฎหมายด้วย หากเป็นการนำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งบุคคลไม่อาจมีสิทธิครอบครองในที่ดินมาแจ้งการครอบครอง การแจ้งก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินแก่ผู้แจ้งแต่ประการใด ตามนัยมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อนำ ส.ค. ๑ ดังกล่าวมาออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นผลให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และที่ดินยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม แม้ต่อมาจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ก็ไม่เป็นเหตุให้ผู้แจ้งซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองตั้งแต่ต้นกลับมาเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด เนื่องจากสถานะที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๙๖๓/๒๕๖๐) ดังนั้น หากจังหวัดตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ขอมิใช่ผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนมีการกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามนัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กรณีตามข้อหาหรือจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้ เจ้าพนักงานที่ดินชอบที่จะสั่งยกเลิกคำขอและแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ผู้ขอทราบ พร้อมทั้งแนะนำให้ผู้ขอไปขอใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### อ้างอิง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๕/๓๒๐๔ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตอบข้อหาหรือจังหวัดเพชรบูรณ์

## คณะผู้จัดทำ

ชื่อหนังสือ : เรื่อง รวมแนวทางการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน  
ในเขตที่ดินของรัฐ

ที่ปรึกษา	: ๑. นายนิสิต จันทน์สมวงศ์ ๒. นายณรงค์ สืบตระกูล	อธิบดีกรมที่ดิน รองอธิบดีกรมที่ดิน รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ ผู้บริหารด้านการจัดการความรู้ของกรมที่ดิน (CKO)
	๓. นายเสวี จิระเสวี	รองอธิบดีกรมที่ดิน
	๔. นายอำนาจ พิณสุวรรณ	ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
	๕. นางสุพินดา นาคบัว	ผู้อำนวยการกองฝึกอบรม

คณะทำงาน : สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

๑. นายสมบัติ ลาอ่อน	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม สาขาพยัคฆภูมิพิสัย รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออก หนังสือสำคัญ
๒. นายอรรถพล อาบสุวรรณ	ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน
๓. นายสันต์ธี ภูมิ	นักวิชาการที่ดินชำนาญการ
๔. นางสาวเสาวภาคย์ วุฑธา	นักวิชาการที่ดินชำนาญการ
๕. นายกษิณ แก้วคุ้มภัย	นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ

: กองฝึกอบรม

๑. นางวารภรณ์ แก้วแฝก	หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาการเรียนรู้
๒. นางปราดา พรหมประสิทธิ์	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ
๓. นางสาวกันยารัตน์ กรวิทย์โยธิน	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ
๔. นางสาวรติกร กิตติศศิกุลธร	นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ



