

บันทึก

เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแก่ทายาทของผู้มีชื่อตามใบจอง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๕๑๕๖ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๑๗ ความว่า กระทรวงมหาดไทยเสนอตามรายงานของกรมที่ดินว่า การปฏิบัติตาม บทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินมีปัญหาข้อกฎหมาย กล่าวคือ ทายาทของผู้มีชื่อตามใบจอง มาดำเนินการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยแจ้งว่า ผู้มีชื่อตามใบจองตายแล้ว ผู้นำทำการเดินสำรวจเป็นทายาทโดยธรรม และได้ครอบครองทำประโยชน์สืบต่อมา การออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินตามใบ จองก่อนหรือไม่ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว ด้วย

ตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๖๐๖/๙๐๓๒ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๗ กรมที่ดินมีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้แยกออกได้เป็น ๒ นัย กล่าวคือ

นัยแรก เห็นว่าตามมาตรา ๕๔ ทวิ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งพนักงาน เจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ฯลฯ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรค หนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว ด้วย”

ตามอนุ (๓) แห่งมาตรานี้เห็นได้ว่ากฎหมายได้รับรองสิทธิของผู้ที่ได้ครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ผู้ครอบครองไม่มีใบจอง แต่อยู่ ภายในหลักเกณฑ์ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) หมวด ๓ ข้อ ๗ (๑) ซึ่งระบุว่า “เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันอยู่ก่อนวันที่ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปี” และผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เกิน ๕๐ ไร่ แต่ ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ ตามข้อ ๔ ซึ่งให้ความความใน ข้อ ๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อผู้ครอบครองที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง กฎหมายยังรับรองสิทธิการขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เช่นนี้ ที่ดินมีใบจองซึ่งผู้มีชื่อตามใบ จองตาย หากปรากฏว่าทายาทได้รับช่วงการครอบครองทำประโยชน์สืบต่อมาและก่อนประกาศ

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับไม่น้อยกว่า ๓ ปี ก็ควรให้นำทำการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ภายในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น โดยไม่ต้องให้มีการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินตามใบจองแต่อย่างใด

นัยที่ ๒ เห็นว่าผู้ครอบครองต่อเนื่องตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรค ๔ ดังกล่าวข้างต้นนั้น หมายความว่าผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕๘ ทวิ อนุ (๑) ซึ่งได้มีการครอบครองมาก่อนใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลผู้มีใบจองอีกทั้งมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินก็ระบุว่า ที่ดินที่มีใบจองจะโอนการครอบครองได้เฉพาะตกทอดทางมรดกเท่านั้น ทายาทของผู้มีชื่อตามใบจองจะเข้าสวมสิทธิการครอบครองที่ดินสืบต่อ จึงควรจะต้องจดทะเบียนโอนมรดกให้ปรากฏ เพื่อเป็นการพิสูจน์การเป็นทายาทตามใบจองนั้นก่อน แล้วจึงนำทำการเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ตามวรรคสองของมาตรา ๕๘ ทวิ^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลซึ่งพนักงาน

^๑ มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจจริงจัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้คือ

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

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

สำหรับบุคคลตาม (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ภายในสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง บุคคลตาม (๓) ซึ่งได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ นอกจากการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทางราชการ และที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

เจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์^๒ได้ คือผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือมีใบจอง ฯลฯ การที่วรรคสี่ของมาตรานี้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย” นั้น หมายถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เท่านั้น เพราะที่ดินที่มีเอกสารรับรองการมีสิทธิตามกฎหมายแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือที่ดินซึ่งมีผู้มีสิทธิครอบครองโดยได้แจ้งการครอบครองและได้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) นั้นแล้ว ประเภทหนึ่ง และที่ดินซึ่งมีหนังสือสำหรับที่ดินอีกประเภทหนึ่ง กรณีที่เป็นปัญหาซึ่งถามมานี้เป็นกรณีที่ที่ดินซึ่งมีหนังสือสำหรับที่ดิน กล่าวคือ เป็นที่ดินที่มีใบจองสำหรับที่ดิน ฉะนั้นที่ดินที่มีใบจองแล้วนั้น จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับของมาตรา ๘^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เพราะบทบัญญัติในวรรคสี่ของมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกล่าวถึงแต่เฉพาะที่ดินซึ่งมีผู้มีสิทธิครอบครองโดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินเท่านั้น ที่ดินประเภทอื่นซึ่งมีหนังสือสำหรับที่ดินอย่างอื่นแล้ว ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีรับมรดก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ทายาทของผู้มีชื่อตามใบจองที่ตายจะต้องจดทะเบียนโอนมรดกให้มีชื่อเป็นผู้ถือใบจองให้ปรากฏเสียก่อนแล้วจึงนำทำการเดินสำรวจเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๑๗

^๒ มาตรา ๘ การพิจารณาว่าที่ดินได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจอง แต่ยังไม่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ผู้ได้รับอนุญาตจะโอนไปไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดโดยทางมรดก