

บันทึก

เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒)
ตามมาตรา ๒๗ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนด
เขตปฏิรูปที่ดินหรือเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๙/๗๓๕๑ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่เกาะกะทะ จังหวัดภูเก็ต (กรณีนายอาด คหาปะนะ) ว่าการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้ทำให้ผู้แจ้งมีสิทธิครอบครองโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินในทันที การแจ้งดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองต่อไปเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๒) อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินแล้ว บริเวณที่ดินดังกล่าวจึงต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบ นั้น

บัดนี้ จังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๒๐/๖๗๐๘ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๘ หารือปัญหาข้อกฎหมายมายังกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ว่า ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิของผู้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ว่าจะอยู่ในเขตป่าไม้หรือเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม ไม่น่าจะแตกต่างกันในกรณีที่แจ้งไว้ก่อนประกาศเป็นเขตดังกล่าว เพราะการแจ้งดังกล่าวเป็นเพียงเงื่อนไขของผู้ประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินในขณะที่มีการประกาศเดินสำรวจเท่านั้น กรณีที่จังหวัดภูเก็ตหารือมา สืบเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นเรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บนเกาะกะทะ ของนายอาด คหาปะนะ ว่า ผู้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่มีสิทธิมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แม้ว่าจะได้มีการแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินไว้ก่อนประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติก็ตาม ซึ่งต่างกับกรณีการพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ยอมให้ผู้แจ้งความประสงค์ได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีสิทธิที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิใน

ที่ดินได้ กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับสิทธิของผู้
แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี (ส.ค.๒) ในกรณีดังกล่าว ยังแตกต่างกันอยู่และเป็น
ปัญหาในทางปฏิบัติ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่งว่า ในกรณีของนาย
อาด คหาปะนะ ขอออก น.ส.๓ ก. จะให้ถือปฏิบัติเช่นไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อ
หารือของกระทรวงมหาดไทยโดยได้พิจารณำบันทึก เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิ
รูปที่ดิน^๑ และบันทึก เรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิง
ทะเล อำเภอดงหลวง จังหวัดภูเก็ต^๒ ประกอบด้วยแล้วเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ทั้งสองเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกันและมีได้เป็นการวินิจฉัย
กฎหมายที่ขัดแย้งหรือแตกต่างกันแต่อย่างใด

เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลของการวินิจฉัยข้อหารือทั้งสองเรื่องดังกล่าวใน
เบื้องต้นควรจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
ให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินใน
กรณีทั่วไปเสียก่อน ซึ่งมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗
กำหนดว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน
วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้งการ
ครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน
ใช้บังคับ ให้ถือว่าบุคคลนั้นสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่ง
ประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ในระหว่างเอกชนกับรัฐ การครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาไม่
ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ครอบครองที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้รัฐได้ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา

^๑ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๒๙ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม
๒๕๓๕

^๒ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๗๒ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม
๒๕๓๘

^๓มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน
ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่ง
ร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายใน
ระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นมีเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดิน
ดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย
การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการ

๒๗ ตรี^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้มีแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ที่ยังครอบครองที่ดิน ตลอดมาแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) เพื่อจะดำเนินการขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ ทวิ^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ การแจ้งการครอบครอง

“มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรื้อคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลา สามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแต่ได้มานานหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

“มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจจริงวัดทำแผนที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

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

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี่ยบบ่่า หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

ที่ดิน (ส.ค.๒) จึงเป็นเพียงกระบวนการในการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ขอการพิจารณาให้สิทธิในที่ดินดังกล่าวหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายและระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) ที่กฎหมายยอมรับจะออกเอกสารสิทธิให้ตามจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครองและทำประโยชน์

ในการพิจารณาเรื่องที่กรมที่ดินหรือกรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญในการพิจารณาคือ ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องความเห็นที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ กรณีดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๘^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ โดยท้องที่ที่ประกาศดังกล่าวไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเข้าไปเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ทางราชการมิได้จำแนกให้เป็นป่าไม้ถาวรได้ สำหรับประเด็นต่อเนื่องที่ว่า ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถือว่ามีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ

^๖มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มิได้วินิจฉัยในทางสนับสนุนรับรองสิทธิของผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตรีว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าวทุกกรณี เพียงแต่เห็นว่า “มีสิทธิออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน” ส่วนข้อเท็จจริงในทางพิจารณาว่า ผู้ใดสมควรจะได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งที่ดินดังกล่าวจะต้องไม่เข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

ในการพิจารณาเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยหรือกรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ตประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญในการพิจารณาคือ เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บริเวณที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ดังกล่าวได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้มีความเห็นว่า ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นผู้ที่อาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ หรือตามมาตรา ๕๙ ทวิ^๑ แต่การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ต้องไม่เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๘^๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ หรือต้องไม่เป็นที่ดินในเขต

^๑มาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องรับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^๒ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อ

ทรัพยากรธรรมชาติ

อุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖^๙ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจดำเนินการเพื่อก่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๒) ต่อไปได้ เนื่องจากต้องห้ามตามข้อ ๘ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และข้อ ๕^{๑๐} ประกอบกับข้อ ๑๔^{๑๑} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และเรื่อง การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะ

“มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนก็ให้มีอำนาจกระทำโดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

๑๐ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

๑๑ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ
 อย่างอื่น

กะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต มีประเด็นในการพิจารณาแตกต่างกัน แต่ผลในทางกฎหมายมิได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด กล่าวคือ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ประชาชนจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน หากเข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ไม่ได้ สำหรับข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย กรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์บริเวณเกาะกะทะ ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ตเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวได้ตามมาตรา ๖๑^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๘

^๒มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจัดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอน แก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไขเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จัดแจ้งรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น