

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขต
อุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๕๔๐๑ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๒ และ ๕๑๐๒๓ ตำบลสาคร อำเภอดงหลวง จังหวัดสุพรรณบุรี สรุปความได้ว่า จังหวัดสุพรรณบุรีได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๒๐.๔/๑๖๐๒ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ถึงกรมที่ดิน แจ้งว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๒ และ ๕๑๐๒๓ ตำบลสาคร อำเภอดงหลวง จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งออกตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๓๙๑ และ ๓๘๗ ตำบลสาคร อำเภอดงหลวง ตามลำดับ มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวกับเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ แต่ในการออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง ช่างผู้ทำการรังวัดรายงานว่าที่ดินอยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ จึงไม่ได้เสนอเรื่องให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดินได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานกรณีดังกล่าวแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๒ ตำบลสาคร อำเภอดงหลวง จังหวัดสุพรรณบุรี ออกให้แก่ นางศิริลักษณ์ ศิวะบุญย์ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๙๑ ตำบลสาคร อำเภอดงหลวง จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งออกให้แก่ นายชั้น ถิ่นสาคร นางช่อ ชนะศึก นางวิเชื่อง มะลิวัลย์ และนายเขต ถิ่นสาคร เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๓๐ ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สืบเนื่องจากแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๓๐๑ หมู่ที่ ๑ ตำบล อำเภอ และจังหวัดเดียวกัน มีชื่อนายสิน ถิ่นสาคร เป็นผู้แจ้งการครอบครอง ปัจจุบันโฉนดที่ดินแปลงนี้มีชื่อบริษัท รอยัลลี โซนิส อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

๒. โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๓ ตำบลสาคร อำเภอดงหลวง จังหวัดสุพรรณบุรี ออกให้แก่บริษัท รอยัลลี โซนิส อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๘๗ ตำบลสาคร อำเภอดงหลวง จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งออกให้แก่นางชา แซ่เอี้ยว เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๒๑ ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สืบเนื่องจาก ส.ค. ๑ เลขที่ ๒๓๒ หมู่ที่ ๑ ตำบล อำเภอ และจังหวัดเดียวกัน มีชื่อนายดำ ชูทิศ และนางกัม ชูทิศ เป็นผู้แจ้งการครอบครอง ปัจจุบันโฉนดที่ดินแปลงนี้มีชื่อ บริษัท รอยัลลี โซนิส อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

ในการรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว ช่างผู้ทำการรังวัดได้ทำการรังวัด เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ และได้รายงานผลการรังวัดฉบับลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๖ ว่า จากการตรวจสอบระวางรูปถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน ๑ : ๕,๐๐๐ ระวางแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ และระวางขีดเขตป่า มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ ตำแหน่งที่ดินไม่อยู่ใน

เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งหัวหน้าฝ่ายรังวัดได้ตรวจเรื่องแล้วรายงานเจ้าพนักงานที่ดินว่าตำแหน่งที่ดินไม่อยู่ในเขตป่าไม้เช่นเดียวกับช่างผู้ทำการรังวัด เจ้าพนักงานที่ดินจึงได้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินทั้งสองแปลง

๓. ต่อมาสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบตำแหน่งที่ดินของโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๒ และ ๕๑๐๒๓ โดยคณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการตรวจสอบเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๗ สรุปได้ว่า

๓.๑ ในระวางรูปถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน ๑ : ๕,๐๐๐ ตำแหน่งที่ดินทั้งสองแปลงไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. โดยในระวางรูปถ่ายทางอากาศยังไม่มีเขตอุทยานแห่งชาติ

๓.๒ ในระวางแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ตำแหน่งที่ดินทั้งสองแปลงไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตดำเนินการของ ส.ป.ก. แต่โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๒ อยู่คาบเกี่ยวกับเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ ส่วนโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๓ ไม่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ

๓.๓ จากการตรวจสอบด้วยระบบโปรแกรมภูมิสารสนเทศ (GIS) ปรากฏว่าโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงอยู่คาบเกี่ยวกับเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ

๓.๔ ระวางขีดเขตป่าไม้ มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ คณะกรรมการฯ แจ้งว่าไม่พบระวางแผนที่ในท้องควบคุมระวาง จึงไม่มีการตรวจสอบ

๔. สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้ประสานกับสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน ให้จัดส่งสำเนาระวางขีดเขตป่าไม้ มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ หมายเลข 4625 II 2294 เพื่อตรวจสอบกรณีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ โดยมีการถ่ายทอดแนวเขตอุทยานแห่งชาติเพียงเส้นเดียว โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มอบหมายให้นายราชย์ ไกรดิษฐ์ หัวหน้างานรังวัด ฝ่ายรังวัด ทำการลงที่หมายตำแหน่งของโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๒ และ ๕๑๐๒๓ แล้วปรากฏว่าที่ดินอยู่คาบเกี่ยวกับเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินป่าสนทะเล ป่าเขารวก ป่าเขาเมือง และบริเวณในยางในท้องที่ตำบลไม้ขาว ตำบลสาคร และตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔

๕. น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๙๑ และ ๓๘๗ ออกสืบเนื่องมาจากหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๓๐๑ และ ๒๓๒ ซึ่งจากการตรวจสอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต เห็นว่า ข้างเคียงมีความสอดคล้องสัมพันธ์กันเชื่อได้ว่า น.ส. ๓ ก. ออกไปโดยถูกต้องตรงตามตำแหน่งที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เดิม และเป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมาย รวมทั้งโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๒ และ ๕๑๐๒๓ ซึ่งออกโดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๙๑ และ ๓๘๗ ได้ออกถูกต้องตรงตามตำแหน่งที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. แล้ว

๖. จังหวัดภูเก็ตพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผลการตรวจสอบปรากฏข้อเท็จจริงว่าโฉนดที่ดินมีตำแหน่งคาบเกี่ยวกับเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ แต่ในการออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงช่างผู้ทำการรังวัดรายงานผลการตรวจสอบว่าที่ดินอยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ จึงเป็นเหตุให้ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) เพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวจึงออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๗. กรมที่ดินจึงได้มีบันทึก ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๕๓๓๗ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย ขอรื้อการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๒ และ ๕๑๐๒๓ ที่มีอาณาเขตติดต่อกับเขี้ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ เพื่อเสนอผลการตรวจสอบที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ แต่ไม่ถึงกับไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่าจะนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้ โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินแล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาในภายหลัง โดยยังไม่เพิกถอนโฉนดที่ดินได้หรือไม่ หากไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาปรับใช้กับการออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ได้ จะต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่หรือมีแนวทางอื่นอย่างไร เนื่องจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินอันเป็นผลมาจากการออกโดยมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ เพียงประการเดียว อาจจะมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหาย เพราะหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินก่อนการกำหนดเขตป่าไม้จริง ผู้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมสามารถนำ น.ส. ๓ ก. ซึ่งเป็นหลักฐานเดิมของโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงนี้มาขอออกโฉนดที่ดินใหม่ได้

๘. กระทรวงมหาดไทยได้เสนอข้อหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ เพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๑ (๔) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ กรณีคำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง เมื่อมีการดำเนินการดังกล่าวแล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิม ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย และเมื่อพิจารณาข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ ช่วยตรวจสอบตามกฎหมายของตนว่าอาณาเขตหรือแนวเขตของที่ดินที่มีผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินอยู่ในแนวเขตที่หน่วยงานของตนดูแลหรือไม่ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินตามหลักฐานโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๒ และ ๕๑๐๒๓ มีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ และยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนยืนยันว่าที่ดินทั้งสองแปลงอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ กรมที่ดินอาจใช้อำนาจตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนที่จะดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และโดยที่กรณีดังกล่าวเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญ และกรมที่ดินจะต้องใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป จึงเห็นควรให้กรมที่ดินเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้กรมที่ดินรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

กรมที่ดินจึงขอส่งเรื่องมาเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การออกโฉนดที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ เพื่อเสนอผลการตรวจสอบที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จะนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายดังกล่าว แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา เพื่อให้ครบถ้วนตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบให้ออกโฉนดที่ดินได้ ก็ไม่มีประเด็นต้องดำเนินการเพิกถอน หรือหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบก็ต้องดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินตามกฎหมายได้หรือไม่

๒. หากไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้กับการออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ได้ การเพิกถอนโฉนดที่ดินด้วยเหตุผลว่า มิได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมาย ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินก่อนการกำหนดเขตป่าไม้จริง อาจส่งผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริตได้ จะมีแนวทางที่ไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมที่ดิน โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การออกโฉนดที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้แก่กรณีนี้ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่าการที่กรมที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๑๐๒๒ และเลขที่ ๕๑๐๒๓ ให้แก่นางศิริลักษณ์ ศิวะบุญและบริษัท รอยัลลี โซนิส อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ตามลำดับ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่นางศิริลักษณ์ฯ และบริษัท รอยัลลี โซนิส อินเตอร์เนชั่นแนลฯ ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

กรณีนี้ขอหารือนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินทั้งสองแปลงซึ่งเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ เพียงใด การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ครบขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖^๒ ประกอบกับข้อ ๑๐^๓ (๓) และข้อ ๑๑^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีผลให้การออกโฉนดที่ดินนั้นไม่ชอบด้วย

^๒ข้อ ๑๖ ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. ทายกฎกระทรวงนี้ และให้นำข้อ ๗ (๒) ข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๓ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวารตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวารตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวารตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวารตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วย ป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวารตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวาร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

^๔ข้อ ๑๑ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ (๓) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวารตามมติคณะรัฐมนตรี หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวารตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวารตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ ๑๐ (๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ ๑๐ (๒)

กฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี โดยที่ความบกพร่องของการออกคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้เป็นความบกพร่องเกี่ยวกับขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากจะนำมาเป็นเหตุในการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกให้แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวในทันที ย่อมอาจส่งผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือบุคคลภายนอกซึ่งได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นได้ อีกทั้งการที่เจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้นำมาดำเนินการให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็หาได้ตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียใหม่เพื่อให้ได้ข้อมูลທີ່ชัดเจนแต่อย่างใด กรมที่ดินจึงสามารถนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการเยียวยาความบกพร่องในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ (๔)^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง ย่อมไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ มาเทียบเคียงบังคับใช้กับกรณีนี้ได้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินดังกล่าวแล้วเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบยอมมีผลให้การออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงนั้นมีผลสมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมายมาแต่ต้น แต่ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบยอมมีผลให้โฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวเป็นโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดิน ต้องสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้นตามมาตรา ๖๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อไป

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและสั่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

(มีต่อหน้าถัดไป)

ประเด็นที่สอง กรณีที่ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้กับการออกโฉนดที่ดินในกรณีดังกล่าวได้ จะมีแนวทางที่ไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กรมที่ดินสามารถนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการเยียวยาความบกพร่องในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ (๔)^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาเทียบเคียงบังคับใช้กับการออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ได้ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้อีก

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๑

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖)

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น