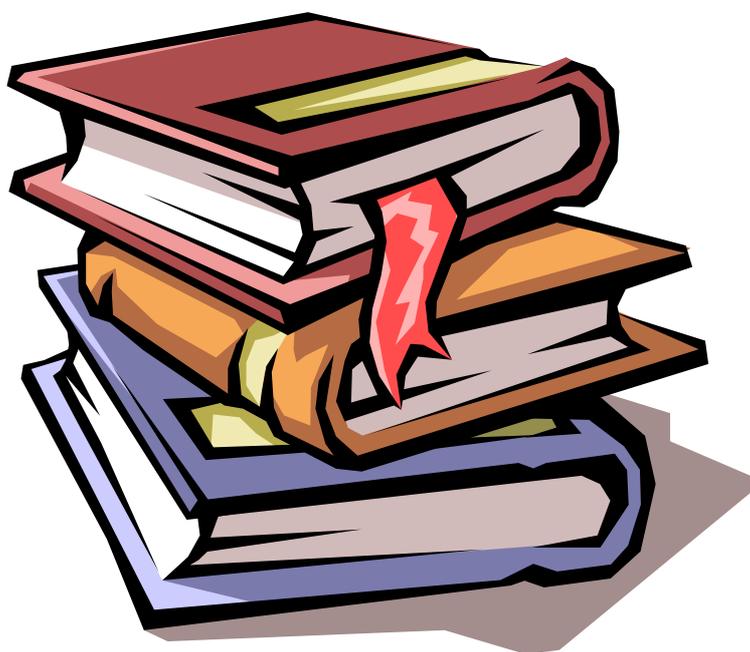


คำบรรยาย
เรื่อง
การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน



โดย
นายมานัส น่วมสวัสดิ์
นักวิชาการที่ดินเชี่ยวชาญ
สำนักจัดการที่ดินของรัฐ
กรมที่ดิน

สารบัญ

บทที่ ๑ บททั่วไปเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๑.๑ ความหมายของคำที่สำคัญ

๑.๑.๑ ที่ดิน

๑.๑.๒ สิทธิในที่ดิน

๑.๑.๓ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

๑.๒ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๑.๒.๑ หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิในที่ดิน

๑.๒.๒ หนังสือแสดงสิทธิครอบครอง

๑.๓ องค์ประกอบที่สำคัญของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๑.๔ ที่ดินที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

๑.๕ ที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

บทที่ ๒ การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

๒.๑ การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๑.๑ ขั้นตอนการดำเนินการ

๒.๑.๒ บุคคลที่มีหน้าที่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัด

๒.๑.๓ การกำหนดสิทธิและเงื่อนไข

๒.๒ การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

บทที่ ๓ การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย

๓.๑ บุคคลผู้มีสิทธิขออกโฉนดที่ดิน

๓.๒ เงื่อนไขและข้อกำหนดในการออกโฉนดที่ดิน

๓.๓ หลักเกณฑ์และวิธีการ

๓.๔ การสอบสวนผู้ปกครองท้องที่

๓.๕ การออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับเขตป่าไม้

๓.๖ การออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดิน

๓.๗ การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ ๔ การสอบสวนเปรียบเทียบ

๔.๑ หลักเกณฑ์ในการสอบสวนเปรียบเทียบ

๔.๒ การดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบ

๔.๓ รูปแบบคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

บทที่ ๕ การออกใบแทน และการจัดทำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินชั้นใหม่

๕.๑ การออกใบแทน

๕.๑.๑ หลักการ

๕.๑.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการ

๕.๑.๓ การสร้างใบแทน

๕.๒ การจัดทำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินชั้นใหม่

๕.๒.๑ หลักการ

๕.๒.๒ วิธีการ

บทที่ ๑

บททั่วไปเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ในการศึกษาเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นในหัวข้อเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑.๑ ความหมายของคำที่สำคัญ^๑

๑.๑.๑ ที่ดิน หมายความว่า พื้นดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเล ด้วย^๒

คำว่า “ที่ดิน” ตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดิน มีความหมายที่กว้างกว่าที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นทางกฎหมายไว้ว่า มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “ที่ดิน หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย” ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้หมายความว่าจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงนั้นเท่านั้น หากความหมายแท้จริงอยู่ที่คำว่า “พื้นที่ดินทั่วไป” เป็นสำคัญ และจากตัวอย่างที่ “ให้หมายความรวมถึง” นั้นเอง เช่น ลำน้ำและทะเลสาบทำให้เข้าใจได้ว่าพื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวจะอยู่บนบกหรืออยู่ในน้ำก็ได้ ดังนั้น พื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินได้ทะเลที่ประเทศไทยมีอาณาเขตโดยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย^๓ แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่าเมื่อบริเวณใดเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วจะสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เสมอไป

๑.๑.๒ สิทธิในที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย^๔

กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดินมีสถานะในทำนองเดียวกันคือแสดงความเป็นเจ้าของ คำว่า “กรรมสิทธิ์” แสดงความเป็นเจ้าของอยู่ในตัวเอง แต่คำว่า “สิทธิครอบครอง” นั้น ถ้าพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้บุคคลผู้มิได้เป็นเจ้าของก็อาจอยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิครอบครองได้ เช่น ผู้เช่า^๕ ผู้ทรงสิทธิเก็บกิน^๖ เป็นต้น

^๑ การกล่าวอ้างถึงมาตราใดในบทเรียนนี้ ถ้ามิได้ระบุเป็นอย่างอื่น พึงเป็นที่เข้าใจว่าเป็นการอ้างถึงประมวลกฎหมายที่ดิน และการกล่าวอ้างถึงกฎกระทรวงฉบับใด พึงเป็นที่เข้าใจว่าเป็นกฎกระทรวงที่ออกตาม พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๕๗

^๒ มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^๓ บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล (กุมภาพันธุ์ ๒๕๓๗)

^๔ มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^๕ มาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๖ มาตรา ๑๔๑๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แต่ “ สิทธิครอบครอง ” ตามความหมายในประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึงแต่เฉพาะในฐานะความเป็นเจ้าของเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ผู้เช่า กิติ ผู้ทรงสิทธิเก็บกิน กิติ จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

ข้อแตกต่างระหว่าง “กรรมสิทธิ์” และ “สิทธิครอบครอง” นั้น ที่ปรากฏชัดเจนก็คือ “กรรมสิทธิ์” ย่อมถูกแย้งได้ด้วย การเข้าครอบครองโดยความสงบ โดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ติดต่อกันเป็นเวลา ๑๐ ปี สำหรับอสังหาริมทรัพย์ และ ๕ ปี สำหรับสังหาริมทรัพย์ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของผู้ที่ได้ครอบครองทันที โดยไม่ต้องไปร้องขอต่อศาล เพื่อให้มีคำสั่งแสดงว่าตนมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์นั้นแต่อย่างใด เนื่องจากการได้มาโดยผลของกฎหมาย (มาตรา ๑๓๘๒ ป.พ.พ.) แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวประสงค์จะขอจดทะเบียนลงชื่อของตนให้ปรากฏในโฉนดที่ดินอันเนื่องมาจากการได้มาตามมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีเช่นนี้จึงจะต้องมีคำสั่งหรือคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลมาแสดงด้วย ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘(๑) ระยะเวลา ๑๐ ปี หรือ ๕ ปีนี้เรียกว่าเป็น “อายุความการได้สิทธิ” แต่สำหรับ “สิทธิครอบครอง” แล้ว ย่อมถูกแย้งไปได้ด้วยอาการเข้ายึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน เท่านั้น (มาตรา ๑๓๖๗ ป.พ.พ.) และเจ้าของที่ถูกแย้งการครอบครอง ย่อมมีสิทธิที่จะได้คืนซึ่งการครอบครอง ซึ่งการฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองนั้นจะต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ถูกแย้งการครอบครอง (มาตรา ๑๓๗๕ ป.พ.พ.) หากมิได้ฟ้องเรียกคืนซึ่งการครอบครองภายในกำหนดดังกล่าวย่อมเป็นอันหมดสิทธิฟ้องระยะเวลา ๑ ปี นี้มิใช่ “อายุความการได้สิทธิ” แต่เป็น “ระยะเวลาในการใช้สิทธิฟ้องคดี”

๑.๑.๓ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือที่เรียกว่า “ส.ค.๑” เป็นแบบที่ทางราชการกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ^๓ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ มาแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้เป็นไปตามความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งรัฐมนตรีได้มีประกาศ เรื่อง แจ้งการครอบครองที่ดิน ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ให้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินได้ถึงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๙๘

ผลของการไม่แจ้ง ส.ค.๑ ภายในกำหนด ๑๘๐ วัน กฎหมายถือว่าผู้นั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน ซึ่งรัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้เป็นไปตามความในวรรคสองของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งต่อมาความในวรรคนี้ได้ถูกยกเลิกโดย

^๓ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติว่า “ประมวลกฎหมายที่ดินตามที่ตราไว้ต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ เป็นต้นไป”

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ และแม้ว่าความในวรรคดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้ผู้ที่มิได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายในกำหนดซึ่งกฎหมายถือว่าละสิทธิครอบครองที่ดินไปแล้ว กลับกลายเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินอีกแต่อย่างใด

ผลของการแจ้ง ส.ค.๑ ผู้แจ้งย่อมได้ชื่อว่าเป็นผู้ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่การที่ได้แจ้ง ส.ค.๑ ไว้นั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด หมายความว่าหากที่ดินที่ผู้แจ้งการครอบครองได้ครอบครองอยู่นั้นเป็นที่ดินที่สามารถมีสิทธิในที่ดินได้ เมื่อผู้ครอบครองได้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยมาแจ้ง ส.ค.๑ ผู้ครอบครองก็คงมีสิทธิครอบครองและสามารถขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไปได้ แต่ถ้าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่บุคคลไม่สามารถมีสิทธิครอบครองได้ แม้จะได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ การที่ผู้ครอบครองนำที่ดินดังกล่าวมาแจ้ง ส.ค.๑ การแจ้งนั้นก็ไม่ได้ทำให้ผู้แจ้งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่แจ้งการครอบครองแต่อย่างใด

สำหรับ ส.ค.๑ ที่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินได้มาแจ้งต่อนายอำเภอ นั้น มีคำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ ดังนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๑๘/๒๕๐๓ วินิจฉัยว่า การแจ้งการครอบครองที่ดินตามแบบ ส.ค.๑ นั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้แจ้งแต่ประการใดเลย เว้นแต่ผู้แจ้งจะได้สิทธิครอบครองอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๖/๒๕๐๖ วินิจฉัยว่า แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เป็นเอกสารสิทธิตามที่กล่าวมาในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๕

คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๙๐/๒๕๐๘ วินิจฉัยไว้ว่าแบบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นเอกสารที่ผู้ครอบครองที่ดินทำยื่นต่อเจ้าพนักงานเพื่อแสดงว่ามีที่ดินอยู่ในความครอบครองของตนก่อนวันประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ใช่เอกสารที่เจ้าพนักงานทำขึ้น การที่เจ้าพนักงานลงเลขรับ ลงชื่อกำกับและประทับตราเป็นการแสดงให้เห็นเพียงว่า เอกสารนี้ได้ผ่านเจ้าพนักงานแล้วเท่านั้น ไม่ทำให้หนังสือแบบแจ้งการครอบครองที่ผู้แจ้งทำกลายเป็นหนังสือที่เจ้าพนักงานทำไปได้ และไม่มีข้อความหรือความหมายเป็นการรับรองหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดินแต่อย่างใด การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเซ็นชื่อรับรองในหนังสือแจ้งการครอบครองเป็นเพียงพยาน ไม่ใช่รับรองว่าหนังสือนั้นเป็นเสมือนหนังสือราชการ ซึ่งมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นว่าหนังสือแจ้งการครอบครองที่ดินแบบ ส.ค.๑ ไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ

๑.๒ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินให้ความหมายคำว่า สิทธิในที่ดิน หมายถึงกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง จึงแบ่งประเภทของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังนี้

๑.๒.๑ หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

(๑) “โฉนดที่ดิน” มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้ความหมายไว้ว่า “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ด้วยเหตุนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงได้แก่ โฉนดที่ดิน และเนื่องจากโฉนดที่ดิน หมายความว่ารวมถึง หนังสือสำคัญอีก ๓ ประเภท ได้แก่ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หนังสือสำคัญทั้ง ๓ ประเภทนี้ จึงเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ด้วย เหตุที่กฎหมายต้องบัญญัติให้มีความครอบคลุมเช่นนี้ เนื่องจาก โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายเก่า กล่าวคือ “โฉนดแผนที่” ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๐ ซึ่งต่อมาได้ออกเป็น พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ “โฉนดตราจอง” ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองและให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร.ศ.๑๒๔ และ “ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ” ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๔๗๙ เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มีผลใช้บังคับ ได้มีการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปเป็นจำนวนมากรวมทั้ง พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองและให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ส.ศ. ๑๒๔ และ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๔๗๙ ด้วย^๔ หากมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้นิยามให้ความหมายของคำว่า “โฉนดที่ดิน” ไว้ดังที่กล่าวแล้ว หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ทั้ง ๓ ประเภทนี้ย่อมจะถูกยกเลิกและสิ้นผลไปด้วย

(๒) “โฉนดแผนที่” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๐ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗

(๓) “โฉนดตราจอง”เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.๑๒๑ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.๑๒๔ โฉนดตราจองนี้มีออกในท้องที่ ๕ จังหวัดคือ พิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ สุโขทัย และนครสวรรค์

(๔) “ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๔๗๙ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวบุคคลใดจะขอได้มาซึ่งที่ดินจะต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้จับจองจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน โดย นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตในกรณีที่ดินมีเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ และข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้อนุญาตในกรณีที่ดินมีเนื้อที่ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่^๕ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตให้จับจองไว้เป็นหลักฐาน ใบอนุญาตดังกล่าวมี ๒ แบบ ดังนี้^๖

(ก) ใบเหยียบย่ำ เป็นใบอนุญาตซึ่งนายอำเภอเป็นผู้ออก ผู้ได้รับอนุญาตต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่ได้รับใบเหยียบย่ำ เมื่อผู้ได้รับอนุญาตได้ทำประโยชน์แล้วเสร็จ จะต้องมาแจ้งต่อนายอำเภอเพื่อไปทำการตรวจพิสูจน์การทำประโยชน์ เมื่อเห็นว่าได้มีการทำ

^๔ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

^๕ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)พ.ศ. ๒๔๗๙

^๖ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)พ.ศ. ๒๔๗๙

ประโยชน์ตามหลักเกณฑ์แล้ว นายอำเภอจะได้ทำการรับรองและนำที่ดินนั้นขึ้นทะเบียนแล้วออก “แบบ
หมายเลข ๓” ให้บุคคลนั้นยึดถือไว้เป็นหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง

(ข) تراจอง เป็นใบอนุญาตซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก ผู้ได้รับอนุญาต
ต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่ได้รับ تراจอง เมื่อผู้ได้รับอนุญาตได้ทำประโยชน์แล้ว
เสร็จ จะต้องมาแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อไปทำการตรวจพิสูจน์การทำประโยชน์ เมื่อเห็นว่าได้มีการ
ทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์แล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะได้ทำการรับรองและบันทึกไว้ใน تراจองนั้นว่า
“ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่ง تراจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” นี้เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์
ตามกฎหมาย^{๑๑}

การพิจารณาการทำประโยชน์ในที่ดินเมื่อใบอนุญาตครบอายุนั้น พิจารณาถึง
เนื้อที่เฉพาะที่ได้ทำประโยชน์ขึ้นแล้ว ว่าเป็นไปตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพ
ของกิจการที่ได้ทำประโยชน์อยู่นั้นด้วย หรือไม่ ทั้งนี้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวง
เกษตรธิการ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งแนวทาง
การพิจารณาการทำประโยชน์นี้เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับก็ได้มีการกำหนดไว้ในข้อ ๔ ของ
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. ๒๔๙๗ ปัจจุบันคือข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ นั้นเอง

๑.๒.๒ หนังสือแสดงสิทธิครอบครอง

(๑) “ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดิน
ชั่วคราว^{๑๒} ตามกฎหมายเก่า คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้มีการ
ออกหนังสือแสดงการอนุญาตให้เข้าครอบครองที่ดินเป็นการชั่วคราวอยู่ ๒ แบบคือ ใบเหยียบย่ำ และ
 تراจอง ดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่อง تراจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” สำหรับหนังสือแสดงการ
อนุญาตที่ออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ ไม่เรียกว่า ใบเหยียบย่ำ หรือ تراจอง แต่เรียกว่า ใบจอง
ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าจับจองครอบครองที่ดินชั่วคราวโดยได้รับใบจองไว้เป็นหลักฐานนี้ ต้องเข้าทำ
ประโยชน์ในที่ดินภายใน ๖ เดือนและทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๓ ปี นับแต่วันที่ได้รับใบ
จอง หากมิได้ดำเนินการภายในกำหนดดังกล่าวอาจถูกสั่งให้สิ้นสิทธิในที่ดินตามใบจองได้^{๑๓} ปัจจุบันใบ
จองมีใช้ ๒ แบบ คือ แบบ น.ส.๒ นายอำเภอเป็นผู้ออก และแบบ น.ส.๒ ก. เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้
ออก

(๒) “หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรอง
จากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นเพียงหนังสือ
สำคัญแสดงสิทธิครอบครองเท่านั้น มิใช่หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และนิยมเรียกเอาชื่อแบบพิมพ์

^{๑๑} มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๕

^{๑๒} มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๑๓} มาตรา ๓๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

แทนคำว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งแบบพิมพ์สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้มี ๓ แบบ^{๑๔} คือ

(ก) น.ส. ๓ เป็นแบบพิมพ์สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่ยังไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และยังไม่มีการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน นายอำเภอเป็นผู้ลงนามในการออก น.ส.๓

(ข) น.ส. ๓ ก. เป็นแบบพิมพ์สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้ว แต่ยังไม่มีการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน นายอำเภอเป็นผู้ลงนามในการออก น.ส.๓ ก. แต่ถ้ามีการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ลงนามในการออก น.ส.๓ ก.

(ค) น.ส. ๓ ข. เป็นแบบพิมพ์สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่ยังไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และได้มีการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ลงนามในการออก น.ส.๓ ข.

อย่างไรก็ดี ในขณะที่ประมวลกฎหมายที่ดินเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ นั้น แบบพิมพ์ น.ส.๓ ยังมีใช้ไม่ทั่วถึง กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๓ จึงกำหนดให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ สามารถทำตาม “แบบหมายเลข ๓” ได้ด้วย

(๓) “แบบหมายเลข ๓” แบบหมายเลข ๓ เป็นหนังสือสำคัญซึ่งออกตามกฎกระทรวงเกษตรราธิการออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๔๗๙ ในกรณีผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำหรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๔๗๙ ใช้บังคับ มาขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วเห็นว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาตให้จับจองตามหลักเกณฑ์ ก็จะนำขึ้นทะเบียนที่ดินไว้ว่าได้มีการทำประโยชน์แล้ว พร้อมทั้งออกแบบหมายเลข ๓ ให้ผู้ได้รับอนุญาตยึดถือไว้เป็นหลักฐานแบบหมายเลข ๓ จึงเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ประเภทหนึ่ง เพราะนายอำเภอได้ให้คำรับรองแล้ว แต่ “แบบหมายเลข ๓” ซึ่งออกก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนี้เป็นเพียงหนังสือแสดงการครอบครองเท่านั้นยังไม่มีการมสิทธิ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มีผลใช้บังคับ บุคคลดังกล่าวจึงต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๕๐ วันตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ด้วยถ้าไม่ได้แจ้ง ส.ค.๑ “แบบหมายเลข ๓” ดังกล่าวก็จะไม่ถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกต่อไป^{๑๕} เพราะกฎหมายถือว่าสละสิทธิครอบครองไปแล้ว แต่ก็ใช้เป็นหลักฐานที่แสดงว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ใน

^{๑๔} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

^{๑๕} คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินโดยศาสตราจารย์ สิริ เภวลินสตฤษดิ์ พิมพ์ครั้งที่ ๔ หน้า ๓๘

ที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้^{๑๖} อย่างไรก็ตาม เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และได้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม “แบบหมายเลข ๓” ให้ไป ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ในกรณีเช่นนี้ แม้มิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตาม ส.ค.๑ ไว้ “แบบหมายเลข ๓” ดังกล่าว ก็มีผลเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

๑.๓ องค์ประกอบที่สำคัญของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะเกิดขึ้นได้ต้องมีองค์ประกอบครบ ๓ ส่วนที่สำคัญ คือ (๑) ที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (๒)บุคคลที่มีสิทธิขอหรือมีสิทธิได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และ (๓) วิธีการที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวเฉพาะองค์ประกอบแรกคือ ที่ดิน ส่วนองค์ประกอบอีก ๒ ส่วนจะได้กล่าวในบทต่อไป

๑.๔ ที่ดินที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ไว้ในข้อ ๕ ว่า ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย และในข้อ ๑๔ ว่าที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ แต่กฎกระทรวงดังกล่าวมิได้กำหนดว่าที่ดินประเภทใดที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ แต่กลับกำหนดลักษณะประเภทของที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินไว้แทน จึงแปลความได้ว่าถ้ามิได้เป็นที่ดินที่ต้องห้ามตามที่กำหนดไว้แล้ว ย่อมสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

๑.๕ ที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ได้กำหนดลักษณะของที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ ตามข้อ ๑๔ ดังนี้

๑.๕.๑ ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

^{๑๖} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๕ ๒๓๒๕๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ ตอบข้อหารือจังหวัดระยอง เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๕/๒๓๖๖๘ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๑

ที่ดินประเภทนี้โดยสภาพแล้วเป็นที่ที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของสาธารณะนั่นเอง

๑.๕.๒ ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ข้อ ๘ (๒) กำหนดให้ “ที่เขา ที่ภูเขา ที่สงวนหวงห้ามหรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ” เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ ได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ซึ่งตามข้อ ๑๔(๒) ของกฎกระทรวงฉบับใหม่นี้กำหนดลักษณะที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมโดยกำหนดให้ “พื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน” เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ด้วย ส่วน “ที่สงวนหวงห้ามหรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ” ตามกฎกระทรวงเดิม ได้แยกไปและขยายความเพิ่มเติมเป็นอีกส่วนหนึ่งซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

“พื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน” นั้น เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๙ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดบริเวณที่ภูเขาหรือที่เขา และปริณทลรอบภูเขาหรือเขา ๔๐ เมตรทุกแห่ง ทุกจังหวัดเป็นเขตหวงห้าม และได้มีประกาศลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๑๕ กำหนดเขตหวงห้ามเพิ่มเติมโดยกำหนดบริเวณแม่น้ำและลำคลองทุกสาย ทุกจังหวัดเป็นเขตหวงห้าม แต่ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตหวงห้ามที่เขาหรือภูเขา ตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๙ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตแม่น้ำ ลำคลอง เป็นเขตหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๑๕ และกำหนดเขตหวงห้ามเสียใหม่ โดยกำหนดให้บริเวณดังต่อไปนี้ ทุกแห่ง ทุกจังหวัด เป็นบริเวณที่หวงห้าม คือ

(๑) บริเวณที่เขาหรือภูเขาและปริณทลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร

(๒) บริเวณแม่น้ำและลำคลอง

(๓) ที่ดินของรัฐ นอกจาก (๑) และ (๒) ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิ

ครอบครองเฉพาะบริเวณที่เป็นที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย

สำหรับ “ที่เขา” หรือ “ภูเขา” นั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้มีการกำหนดค่านิยามหรือหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าที่ใดเป็นที่เขาหรือภูเขาไว้แต่ประการใด แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ ตามบันทึก เรื่อง สิทธิในที่ดินบนเขาหินควนทิว

จังหวัดสงขลา ความว่า ที่เขา หรือภูเขา นั้นโดยสภาพหาใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ ตามความเป็นจริง เขาและภูเขาอาจมีลักษณะเป็นเขาหินก็ได้ เป็นที่ดินสำหรับเพาะปลูกก็ได้ และเป็นป่าไม้ก็มี และก็ไม่จำเป็นต้องเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารเสมอไป ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นแห่งๆไป ฉะนั้น จึงเป็นที่ที่อยู่ในประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจได้สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ หากแห่งใดรัฐได้จัดการสงวนไว้ หรือเข้าดำเนินการจัดทำขึ้นโดยเฉพาะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง จึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้น ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาฎีกาที่ ๕๑๔๒/๒๕๓๑ วินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินภูเขา จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๑) สิทธิทำกินในที่ดินคือสิทธิครอบครองการทำประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้น การยึดสิทธิทำกินในที่ดินก็คือการยึดสิทธิครอบครองในที่ดินนั่นเอง เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงต้องห้ามมิให้ยึดประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๗ โจทก์ย่อมไม่มีสิทธินำยึดที่ดินพิพาท

“ที่เขา” หรือ “ภูเขา” กับพื้นที่ที่มีความลาดชันเฉลี่ยเกิน ๓๕ % มิได้มีความหมายอย่างเดียวกัน เนื่องจากพื้นที่ที่มีความลาดชันเฉลี่ยเกิน ๓๕ % เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ให้ถือว่าเป็นที่พื้นป่าไม้ ห้ามมิให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่ผู้ครอบครองจะมีสิทธิในที่ดินนั้นโดยชอบมาก่อน และ “ที่เขา” หรือ “ภูเขา” ก็อาจมีความลาดชันไม่ถึง ๓๕ % ก็ได้ ดังนั้นจึงเป็นคนละเรื่องกัน

มีข้อสังเกตว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๔ เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการ ป.ป.ป.(ในขณะนั้น) เกี่ยวกับการกำหนดว่า ที่ใดเป็นที่เขา ที่ภูเขา จะต้องนำหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้ มาประกอบการพิจารณาด้วย คือ (๑) ลักษณะและชื่อที่ปรากฏในแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร (๒) การเรียกชื่อของประชาชนในท้องถิ่น (๓) การตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงเพื่อให้เห็นถึงโครงสร้างของที่ดิน (๔) โครงสร้างทางธรณีวิทยาซึ่งแสดงบริเวณที่ดินทั้งบริเวณที่อยู่ในโครงสร้างของภูเขา และ (๕) ผลการแปลตีความรูปถ่ายทางอากาศหรือภาพจากดาวเทียม

แม้ว่า ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินก็ตาม แต่ถ้าที่ดินนั้นผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก็สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังความที่กำหนดไว้ในตอนท้ายของข้อ ๑๔ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)

๑.๕.๓ ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบบ่่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำ

ประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตาม มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติ แล้ว

ที่ดินที่มีลักษณะตามที่กำหนดในหัวข้อนี้ แต่เดิมมิได้มีการกำหนดไว้ว่าเป็นที่ดินที่ ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เพิ่งมีการมากำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ บนที่เกาะ ก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ แม้ไม่มีหลักฐานที่ดินเดิม เช่น ส.ค.๑ ใบจอง ใบเหี้ยบบ่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำ ประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ สามารถดำเนินการให้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) และ (๓) หรือการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๗ แล้ว การออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์บนที่เกาะ หากไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบ จอง ใบเหี้ยบบ่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์ แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัด ที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และ มาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว พนักงาน เจ้าหน้าที่ไม่อาจดำเนินการได้

มีประเด็นเป็นที่โต้แย้งว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออก กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ ข้อ ๑๔(๓) ที่กำหนดให้ ที่เกาะ เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้า นี้สามารถออกโฉนดที่ดินได้ กฎกระทรวงดังกล่าวได้ออกไปโดยขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อย่างไร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๘-๑๐/๒๕๔๖ (ที่ประชุม ใหญ่) วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน รัฐมีอำนาจที่จะสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ และเกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศและท้องทางน้ำที่ตื้นเขินขึ้น ย่อมถือเป็นทรัพย์สินของ แผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากมิได้ใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว รัฐย่อมมีอำนาจที่จะจัดที่ดินให้แก่ผู้ ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้เช่นเดียวกับที่ดินทั่วไป และมีอำนาจสงวน สิทธิที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินดังกล่าวได้ ดังนั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่ง เป็นเกาะมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงต้องแจ้งการ ครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าผู้ครอบครองจะมีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดและที่ดินนั้นมิได้ตกเป็นของรัฐก็ตาม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็ไม่อาจอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินขึ้นยันรัฐหรือบุคคลผู้ได้สิทธิมาจากการจัดที่ดินของรัฐได้ ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นเกาะ รวมทั้งที่ดินทั่วไปที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามที่กำหนดในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ และศาลเห็นว่าข้อ ๑๔ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) เป็นการใช้อำนาจจัดที่ดินของรัฐที่มีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้ใช้บังคับกับผู้ครอบครองรายหนึ่งรายใดหรือเกาะหนึ่งเกาะใดเป็นการเฉพาะ กฎกระทรวงดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคของรัฐธรรมนุญแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองที่ได้พิพากษาเกี่ยวกับ "ที่เกาะ" ตามนัยข้อ ๑๔(๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งเป็นกรณีที่น่าสนใจแต่เป็นที่น่าเสียดายว่าคำพิพากษาดังกล่าวไม่มีการอุทธรณ์ จึงถึงที่สุดในชั้นของศาลปกครองชั้นต้น คือคำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๐/๒๕๕๖ โดยศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ในการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวว่า เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกเข้าครอบครองเพื่อมีกรรมสิทธิ์ในที่เกาะซึ่งผู้ใดไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ เว้นแต่จะเป็นผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายดังกล่าวหรือตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ และที่เกาะที่ผู้ใดไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ย่อมหมายถึงที่ดิน อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้นคำว่า "ที่เกาะ" ตามนัยของข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงนี้ ย่อมหมายถึง "เกาะ" อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า "เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ดี และท้องทางน้ำที่เขื่อนขึ้นก็ดีเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน" ทำให้เห็นได้ว่าคำว่า "เกาะ" ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ย่อมหมายความว่า เป็นเกาะที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ กฎหมายไม่ได้มีเจตนารมณ์ ที่จะให้มีหมายถึงเกาะที่ถูกกระทำให้เกิดขึ้นโดยมนุษย์ ศาลจึงเห็นว่าท้องที่ตำบลเกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งแต่เดิม เป็นแผ่นดินติดต่อกับผืนแผ่นดินอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ต่อมาเมื่อสภาพเป็นที่เกาะที่เกิดจากการขุดคลองลัดแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้แผ่นดินขาดจากแผ่นดินใหญ่เป็นเกาะที่ถูกกระทำให้เกิดขึ้น ไม่ใช่เกาะที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติจึงไม่ใช่เป็นเกาะตามนัย ข้อ ๑๔(๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๑.๕.๔ ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไข

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

ที่ดินประเภทนี้ได้แก่ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายอื่นก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน^{๑๓} และที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐(๓) และ (๔) โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้ประกาศสงวนหวงห้าม หรือตามกฎหมายอื่น

แต่เดิมนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินกระทำได้หลายวิธีโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่แตกต่างกันไป เช่น การหวงห้ามโดยพระบรมราชโองการของพระเจ้าแผ่นดิน การหวงห้ามโดยประกาศของสมุหเทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอท้องที่ ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้บังคับ การหวงห้ามที่ดินจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินที่หวงห้ามอีกทีหนึ่ง โดยมีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วยจึงจะมีผลตามกฎหมาย และเมื่อได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับแล้วพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็ได้ถูกยกเลิกไปตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่สถานะการเป็นที่สงวนหวงห้ามที่ดำรงอยู่ก่อนแล้วนั้น ก็คงเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไปไม่ได้ถูกยกเลิกไปด้วย^{๑๔} ส่วนการสงวนหวงห้ามที่ดินเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

คำพิพากษาฎีกาที่ ๘-๑๐/๒๕๑๕ การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินก่อนมีประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ไม่ตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายฉบับดังกล่าว การที่ทางราชการจะได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ จึงไม่ใช่สาระสำคัญ

คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๗๐/๒๕๑๖ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามธรรมนูญรัฐย้อมจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ วิธีการที่จะหวงห้ามนั้นย่อมแตกต่างกันตามกาลสมัย พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ กำหนดให้หวงห้ามโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการมณฑล จึงออกประกาศสงวนหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่านั้นให้ผู้ใดเข้าก่นสร้างเหยียบย่ำ จับจองหรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้

^{๑๓} มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗

^{๑๔} มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๘๗/๒๕๑๖ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐(๔) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสวนที่ดินตามความต้องการของกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อจัดตั้งนิคมสร้างตนเองได้ โดยไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินตามความในมาตรา ๔ , ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เพราะพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ นั้นแล้ว การที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติมอบอำนาจให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์จึงมีหน้าที่จัดการที่ดินดังกล่าวนั้นตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ ถึงแม้ในขณะนั้นจะยังไม่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองก็ตาม

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๕๑๙ ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ ออกตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ให้ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกหวงห้ามได้ พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ ยกเลิก พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินนี้ พระราชกฤษฎีกากฎยกเลิกตามไปด้วย ผู้บังคับการทหารไม่มีอำนาจหวงห้าม แต่ที่ดินที่หวงห้ามไว้แล้ว ก็ยังเป็นหวงห้ามต่อไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบให้กองทัพบกดูแลรักษา กองทัพบกมอบให้ผู้บังคับการทหารทำการแทน การกระทำของผู้บังคับการไม่ได้ทำในฐานะส่วนตัว โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องผู้บังคับการทหารว่าคัดค้านการออกโฉนดของโจทก์

คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๙๗๘/๒๕๓๕ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามธรรมนูญรัฐยอมใช้เพื่อประโยชน์หรือสวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ ส่วนวิธีการที่จะหวงห้ามนั้น ย่อมแตกต่างกันไปตามกาลสมัย เพิ่งมาบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ซึ่งได้หวงห้ามโดยวิธีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔ (๖) ดังนั้นเมื่อการสวนหวงห้ามที่ดินพิพาทเป็นการสวนหรือหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๘ ตรี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยเป็นกฎหมายที่ออกมาภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว การหวงห้ามจึงไม่จำต้องดำเนินการโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอีก

๑.๕.๕ ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ที่ดินประเภทนี้เกิดขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น พื้นที่ซึ่งได้

จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวรอันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ พื้นที่ซึ่งได้กำหนดให้เป็นป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๓ หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ย ๓๕% (๑๙.๑๓๔ องศา)ขึ้นไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ เห็นชอบให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ดินเหล่านี้เป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เว้นแต่ผู้ครอบครองจะมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

บทที่ ๒

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นวิธีการออกโฉนดที่ดินประเภทหนึ่งซึ่งได้มีการดำเนินการมาตั้งแต่ก่อน พ.ศ.๒๔๙๗ และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไว้ในมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยในระยะเริ่มต้นบัญญัติไว้แต่เพียงเฉพาะการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเท่านั้น ต่อมาเมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕^{๙๙} ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวให้มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย และได้มีความเพิ่มเติมเป็นมาตรา ๕๘ ทวิ ในคราวเดียวกัน สำหรับบทบัญญัติของมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘^{๑๐๐} ซึ่งกระบวนการขั้นตอนในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ส่วนใหญ่แล้วจะมีวิธีการที่เหมือนกันโดยมีหลักการที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้มากที่สุดในช่วงระยะเวลาอันรวดเร็วโดยการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปดำเนินการเป็นท้องที่ไปและประชาชนเสียค่าใช้จ่ายไม่มากนักไป(ปัจจุบันเก็บเฉพาะค่าออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ค่าหลักเขต

^{๙๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๓๓ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๕

^{๑๐๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๒ ตอนที่ ๒๐๑ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๘

ที่ดินและค่ามอบอำนาจเท่านั้น^{๒๑}) ซึ่งการดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ นี้ เป็นการดำเนินการที่เจ้าหน้าที่จะต้องลงพื้นที่เพื่อทำการรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย นอกจากนี้ เมื่อครั้งที่มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้มีการเพิ่มความขึ้นใหม่เป็นมาตรา ๕๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีบทบัญญัติเป็นการเพิ่มวิธีการออกโฉนดที่ดินขึ้นอีกวิธีหนึ่ง ด้วยวิธีการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้สำหรับระวางรูปถ่ายทางอากาศ (คือประเภท น.ส. ๓ ก.) เป็นโฉนดที่ดินโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด ซึ่งก็ถือเป็นการเดินสำรวจด้วยเช่นกัน

๒.๑ การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๑.๑ ขั้นตอนการดำเนินการ

การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน (หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์) ตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีขั้นตอนการดำเนินการสรุปได้ ดังนี้

(๑) เมื่อกรมที่ดินได้สำรวจตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ประกอบกับความต้องการของประชาชนแล้วเห็นว่าสมควรจะให้มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในจังหวัดใด ในปีใด ก็จะทำเรื่องเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น ๆ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเขตจังหวัดที่รัฐมนตรีได้ประกาศนี้ ไม่ครอบคลุมถึงท้องที่ในจังหวัดนั้น ๆ ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร กล่าวคือ หากมีการกำหนดจำแนกให้พื้นที่บริเวณใดในจังหวัดเป็นเขตป่าไม้ถาวรแล้ว แม้รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดให้มีการเดินสำรวจในจังหวัดนั้น พื้นที่ที่ได้มีการจำแนกก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับการประกาศของรัฐมนตรีแต่อย่างใด ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการเดินสำรวจในพื้นที่ดังกล่าวได้

(๒) เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตาม (๑) แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่รัฐมนตรีได้ประกาศให้มีการเดินสำรวจ จะต้องทำการประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นการเดินสำรวจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้เป็นการกำหนดบริเวณพื้นที่ที่จะทำการเดินสำรวจย่อยลงไปอีกว่าเป็นหมู่บ้าน ตำบลหรืออำเภอใด ในจังหวัดของตน โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน ในระหว่างนี้ ในทางปฏิบัติตามระเบียบการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน^{๒๒} ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

^{๒๑} มาตรา ๑๐๓ วรรคสอง และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ.๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓ ข้อ ๒(๕) และ(๑๐)(จ)(ฉ)

^{๒๒} ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๒๓} จะได้ประสานงานประชุมชี้แจงร่วมกับนายอำเภอ ผู้ปกครองท้องที่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และชี้แจงทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดินเพื่อกำหนดนัดหมายวันที่จะเข้าดำเนินการในแต่ละพื้นที่เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

(๓) เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตาม (๒) แล้ว บุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) หรือ (๓) จะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่สามารถมาดำเนินการได้ก็สามารถมอบหมายให้ตัวแทนเป็นผู้มาดำเนินการแทนตนก็ได้

(๔) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามที่บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) หรือ (๓) หรือตัวแทนได้นำทำการรังวัดแล้ว ถ้าปรากฏว่าที่ดินบุคคลดังกล่าวได้ครอบครองนั้นเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และเมื่อได้ดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินต่างๆ จนครบถ้วน เช่นการประกาศเพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้โต้แย้งคัดค้าน การจัดสร้างโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากไม่มีข้อขัดข้องประการใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าวต่อไป

๒.๑.๒ บุคคลที่มีหน้าที่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัด

บุคคลที่มีหน้าที่ต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์นั้น ได้แก่บุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓) และเป็นบุคคลเดียวกันกับที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะพึงออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ด้วย ซึ่งได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

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

บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) นี้เป็นผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน โดยมีหลักฐาน เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) มีใบจอง (น.ส.๒) มีใบเหยียบย่ำ ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายถึงใบเหยียบย่ำที่ออกตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ คือออกเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว เพราะหากเป็นใบเหยียบย่ำที่ออกก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อมีการแจ้ง ส.ค.๑ ก็จะกลายเป็นผู้ซึ่งมีหลักฐาน ส.ค.๑ แต่ถ้าไม่ได้แจ้ง ส.ค.๑ ก็จะกลายเป็นบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) ดังจะกล่าวต่อไป

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

^{๒๓} อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการสังกัดกรมที่ดินให้ทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นคราวๆไป และรัฐมนตรีจะมีคำสั่งแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานที่ดินด้วย เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

ดังที่ได้กล่าวมาก่อนแล้วว่า บุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน บุคคลดังกล่าวจะต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (แจ้ง ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ใช้บังคับ^{๒๔} หากไม่แจ้งการครอบครองที่ดินภายในกำหนดดังกล่าว กฎหมายถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย^{๒๕} เมื่อครั้งที่ประมวลกฎหมายที่ดินเริ่มใช้แต่แรกนั้น มีบุคคลที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายถือว่าได้สละสิทธิครอบครองในที่ดินไปแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวก็ยังคงครอบครองทำประโยชน์อยู่เรื่อยมา โดยมีสถานะเป็นการครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการและก็ไม่สามารถขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นล่วงเลยมาระยะหนึ่ง รัฐมีนโยบายในอันที่จะให้บุคคลดังกล่าวได้มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองไว้เป็นหลักฐานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงเพื่อให้เกิดการวางแผนในที่ดินทำกินของตน จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕^{๒๖} โดยมีความเพิ่มเติมเป็นมาตรา ๒๗ ตรี ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเนื้อความในมาตราดังกล่าวเสียใหม่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘^{๒๗} และใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

บุคคลผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ก็คือบุคคลผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เมื่อ พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับ บุคคลดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มดำเนินการเดินสำรวจตามความในมาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ถ้าบุคคลดังกล่าวประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินก็ต้องมาแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศ ในการแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ เจ้าพนักงานที่ดินจะจัดจัดทำเป็นบัญชีรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค.๒) ไว้เป็นทะเบียน และออกหลักฐาน ใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ให้แก่ผู้แจ้งยึดถือไว้เป็นหลักฐาน (ใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนี้ เดิมได้มีการพิมพ์ชื่อเป็นแบบพิมพ์เรียกว่า “ส.ค.๓” แต่ในระยะต่อมาไม่มีการพิมพ์ชื่อตามที่เรียกดังกล่าวไว้ให้เห็นอีกแต่อย่างใด) อย่างไรก็ตามหากบุคคลดังกล่าวมิได้มาแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินภายในกำหนด ๓๐ วันดังกล่าว แต่ได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามวัน เวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้แล้ว ก็ถือว่า

^{๒๔} พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๗๘ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗

^{๒๕} มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งต่อมาความในวรรคนี้ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๘๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕

^{๒๖} ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๘๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕

^{๒๗} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

บุคคลดังกล่าวยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินอยู่ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

สำหรับผู้ที่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินไว้แล้วก็สามารถนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เช่นกัน แต่ถ้ามิได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในคราวที่มีการเดินสำรวจในครั้งนั้นแล้ว ก็สามารถนำไปรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าวเป็นหลักฐานประกอบการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ซึ่งจะได้อีกต่อไป

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำหรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

บุคคลประเภทนี้เป็นผู้ที่เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการ ภายหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงไม่มีหลักฐานใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กล่าวคือ ไม่มีหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) หรือ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.๕)

๒.๑.๓ การกำหนดสิทธิและเงื่อนไข

เมื่อได้พิจารณาบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓) ทั้งสามประเภทนี้แล้วมีข้อสังเกตว่า บุคคลตาม (๑) เป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย บุคคลตาม (๒) เป็นผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในระยะเริ่มแรก คือไม่แจ้ง ส.ค.๑ แต่มาปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อมีการประกาศการเดินสำรวจ แต่บุคคลตาม (๓) เป็นผู้ที่ไม่ฝ่าฝืนกฎหมายคือเป็นผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐภายหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยพลการมิได้ขออนุญาตจับจองหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอน ด้วยเหตุดังกล่าวกฎหมายจึงได้กำหนดสิทธิและเงื่อนไขในการได้มาซึ่งที่ดินไว้แตกต่างกันกล่าวคือเมื่อบุคคลตาม (๑) เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่ การออกโฉนดที่ดินเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักฐานที่ดินเดิม เช่น ส.ค.๑ มีเนื้อที่ ๙๐ ไร่ เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินคำนวณเนื้อที่ตามที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ตามหลักฐาน ส.ค.๑ แล้วได้ ๙๕ ไร่ หรือ ๘๐ ไร่ ก็สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ โดยไม่มีข้อกำหนดการห้ามโอนแต่อย่างใด (เว้นแต่กรณีเป็นการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เช่น ผู้มีหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) หรือ หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.๕) ซึ่งต้องอยู่ในบังคับห้ามโอนมีกำหนด ๕ ปี การห้ามโอนดังกล่าวมิได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นไปตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑) สำหรับบุคคลตาม (๒) เป็นผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในครั้งแรก แต่ต่อมาได้ปฏิบัติตามกฎหมาย (คือมาแจ้งหรือมานำเมื่อมีการเดินสำรวจฯ ตามมาตรา ๒๗ ตริ) บุคคลประเภทนี้จึงถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่ในการออกโฉนดที่ดิน กล่าวคือพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ไม่

เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกินจากนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ตามระเบียบที่ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้กำหนดไว้^{๒๘} และสำหรับบุคคลตาม (๓) ซึ่งเป็นผู้ที่ครอบครอง ที่ดินโดยฝ่าฝืนกฎหมายไม่ปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอน นอกจากจะถูกจำกัดจำนวนเนื้อที่ เช่นเดียวกับบุคคลตาม (๒) คือออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ แล้ว โฉนดที่ดินที่บุคคลดังกล่าว ได้รับไปยังมีเงื่อนไขเป็นข้อกำหนดห้ามโอนที่ดินไปยังผู้อื่นมีกำหนดเป็นเวลาสิบปีนับแต่วันได้รับโฉนด ที่ดินอีกด้วย เว้นแต่จะเป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอน ให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ และภายในกำหนดระยะเวลาสิบ ปีนี้ ที่ดินก็ไม่อยู่ในข่ายการบังคับคดี กล่าวคือจะร้องขอต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งบังคับคดีให้มีการโอน ที่ดินดังกล่าวก็ไม่ได้ด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายคงห้ามเฉพาะเรื่องการโอนเท่านั้น หากเป็นการทำนิติ กรรมประเภทที่ไม่เป็นการโอน เช่น การจดทะเบียนเช่า จำนอง หรือสิทธิเก็บกิน เป็นต้น ก็สามารถที่จะดำเนินการได้^{๒๙}

ข้อสังเกต โฉนดที่ดินที่ออกตามมาตรา ๕๘ , ๕๘ ทวิ (รวมทั้งมาตรา ๕๙ , ๕๙ ทวิ ด้วย) จะส่งผลทำให้ที่ดินตามหลักฐานดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ ต่อเมื่อได้มีการแจกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินรับไปแล้ว แต่ถ้าหากยังมีได้แจกให้เจ้าของที่ดินรับไป แม้จะได้มีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการออกโฉนดที่ดินและให้ผู้ขอลงนามรับโฉนดที่ดินแล้วก็ตาม ก็ยังไม่ส่งผลทำให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด โฉนด ที่ดินที่ได้จัดทำขึ้นซึ่งมีข้อความครบถ้วนและเจ้าพนักงานที่ดินได้ลงนามแล้วก็เป็นเพียงแบบพิมพ์ของ ทางราชการเท่านั้น (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๗/๒๕๐๙)^{๓๐}

^{๒๘} ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒)

ข้อ๕. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่า

- (๑) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ
- (๒) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

^{๒๙} หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๓๑๒๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๘ ตอบข้อหารือจังหวัดสุพรรณบุรี ว่า คำว่า “โอน” หมายถึงการจำหน่ายโอนไปซึ่งสิทธิในที่ดิน จึงไม่หมายความรวมถึงการจำนอง (เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๓๑๓๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๕๘)

^{๓๐} คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๗/๒๕๐๕ โจทก์ข้อออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานได้ทำเสร็จเรียบร้อยและประกาศแจกโฉนดให้ ราษฎรแล้ว โจทก์มาขอรับ เช่นซื้อรับ และเสียค่าธรรมเนียมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่ ได้มอบโฉนดให้โจทก์ไป ต่อมาเมื่อผู้มาขออายัดการออกโฉนด จำเลยจึงไม่แจกโฉนดและสลับวันเดือนปีและลายเซ็นชื่อซึ่ง จำเลยได้เซ็นในฐานะเจ้าพนักงานที่ดินเสีย เพราะเกรงว่าจะเป็นโฉนดที่สมบูรณ์ การที่จำเลยสลับวันเดือนปีและลายเซ็น ชื่อของตนเองเช่นนี้ ไม่เป็นการปลอมเอกสารเพราะว่าเมื่อยังไม่ได้ส่งมอบโฉนดให้โจทก์ ถือไม่ได้ว่าที่ดินรายนี้ได้ ออกโฉนดแล้ว และโฉนดรายนี้ยังเป็นเอกสารที่อยู่ในความยึดถือหรือในความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ และถือได้ว่าจะอยู่

๒.๒ การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ ตรี เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมขึ้นโดยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งการดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา นี้ เมื่อเริ่มที่จะดำเนินการ รัฐมนตรีจะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่และวันที่เริ่มดำเนินการ ให้ทราบทั่วกันเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ซึ่งแตกต่างจากการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ เนื่องจากการที่จะเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในปีใดนั้น รัฐมนตรีจะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะดำเนินการเดินสำรวจเท่านั้น ส่วนการกำหนดท้องที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามจังหวัดที่รัฐมนตรีได้ประกาศไว้ สำหรับสาระสำคัญของมาตรา ๕๘ ตรี มีดังนี้

๒.๒.๑ เป็นการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ส.๓ ก.) เป็นโฉนดที่ดิน โดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด เว้นแต่กรณีจำเป็น

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่จะนำมาเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา นี้ต้องเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้กับระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งก็คือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๓ ก. นั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงนิยมเรียกว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินด้วยวิธี “ การเปลี่ยน น.ส.๓ ก.เป็นโฉนดที่ดิน ” การออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีนี้ไม่ต้องทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ แต่ดำเนินการจัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินโดยนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศซึ่งใช้กับ น.ส.๓ ก. มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ เมื่อการทำแผนที่ดำเนินการโดยไม่ต้องทำการรังวัดแล้ว รูปแผนที่ของโฉนดที่ดินที่ออกตามมาตรา นี้จึงไม่มีเครื่องหมายหลักเขตแสดงให้เห็น เพราะไม่มีการรังวัดปักหลักเขต

๒.๒.๒ การออกโฉนดที่ดินต้องออกให้แก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้น

ในการดำเนินการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา นี้พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการโดยนำหลักฐาน น.ส.๓ ก.ฉบับสำนักงานที่ดินพร้อมสารบบเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นมาตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับ ที่ดิน เจ้าของที่ดิน ประวัติความเป็นมาตลอดจนรายการภาระผูกพันต่างๆ และจัดบันทึกลงในแบบ “ การเปลี่ยน น.ส.๓ ก.เป็นโฉนดที่ดินตามความในมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (น.ส.๑๓) ” โดยไม่มีการสอบสวนบุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในที่ดินแต่อย่างใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสะดวกและรวดเร็ว เนื่องจากเห็นว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๓ ก.มีสถานะใกล้เคียงโฉนดที่ดิน เช่น การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไม่ต้องดำเนินการประกาศเช่นเดียวกับกับโฉนดที่ดิน แต่ถ้าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ

ในระหว่างดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เมื่อมีเหตุเปลี่ยนแปลงจำนวนซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดโดยยังมีอำนาจที่จะแก้ไขเสียได้.

น.ส. ๓ หรือ น.ส. ๓ ข.แล้ว ต้องประกาศการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีกำหนด ๓๐ วันก่อน นอกจากนี้ น.ส. ๓ ก. ยังใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศสำหรับกำหนดตำแหน่งที่ดินซึ่งมีความแน่นอนทำนองเดียวกับโฉนดที่ดินซึ่งใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม โดยที่สังเกตเห็นว่าการดำเนินการด้วยความรวดเร็วนี้อาจมีข้อบกพร่องผิดพลาดอยู่บ้าง กฎหมายจึงได้บัญญัติเป็นการป้องกันไว้ว่าการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ต้องเป็นการออกให้แก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิใน น.ส. ๓ ก. ดังนั้น หากได้มีการดำเนินการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก.เป็นโฉนดที่ดินแล้ว ต่อมาความปรากฏในภายหลังว่า ในขณะที่ออกโฉนดที่ดิน บุคคลผู้มีชื่อตามที่ได้ออกโฉนดที่ดินให้ไปนั้น มิใช่เป็นผู้มีสิทธิใน น.ส. ๓ ก. เสียแล้ว โฉนดที่ดินที่ออกไปก็เป็นโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป เช่น น.ส. ๓ ก. มีชื่อนายดำ เป็นผู้ถือสิทธิครอบครองพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เปลี่ยน น.ส. ๓ ก.ดังกล่าวเป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยออกโฉนดที่ดินเป็นชื่อ นายดำ ตามที่ปรากฏใน น.ส. ๓ ก. ต่อมา นายเหลือง ได้นำคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลซึ่งแสดงว่าตนเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวมาแสดง โดยข้อเท็จจริงปรากฏตามคำพิพากษาดังกล่าว ว่า นายดำได้ส่งมอบการครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ให้แก่นายเหลือง ไปตั้งแต่ก่อนมีการเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว ในกรณีเช่นนี้จะเห็นว่าในขณะที่มีการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก.เป็นโฉนดที่ดิน แม้นายดำ จะมีชื่อตาม น.ส. ๓ ก. แต่นายดำ ก็มีได้เป็นผู้มีสิทธิใน น.ส.๓ ก. ดังนั้น โฉนดที่ดินที่ออกให้ไปเป็นชื่อของนายดำ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

๒.๒.๓ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่นำมาเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน เป็นอันยกเลิกเมื่อถึงวันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศของเจ้าพนักงานที่ดิน

ในการดำเนินการตามมาตรา ๕๘ ตรี นี้เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการบันทึกรายละเอียดตามแบบ น.ส.๑๓ พร้อมทั้งได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องและได้ดำเนินการจัดทำโฉนดที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้วพร้อมที่จะแจกแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำก็คือ เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการประกาศกำหนดวันที่จะแจกโฉนดที่ดินซึ่งได้ดำเนินการจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วนั้น ผลของการที่ได้ประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินก็คือ เมื่อถึงวันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) สำหรับที่ดินแปลงนั้นจะเป็นอันยกเลิกไปทันที และที่ดินก็จะเปลี่ยนสถานะเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์โดยมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์คือโฉนดที่ดินตามที่ได้จัดทำไว้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการประกาศดังกล่าวเป็นการประกาศกำหนดวันที่จะแจกโฉนดที่ดินเท่านั้น วันที่ประกาศ กับวันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินอาจจะเป็นวันเดียวกัน หรือคนละวันก็ได้ และวันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินนั้น จะได้มีการแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าของรับหรือไม่ ไม่สำคัญ เช่น เจ้าพนักงานที่ดินมีประกาศตามมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๔ โดยในประกาศดังกล่าวกำหนดวันที่จะแจกโฉนดที่ดินในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๔ ดังนี้ เมื่อถึงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๔ น.ส. ๓ ก.ที่นำมาเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน ย่อมเป็นอันยกเลิกไปโดยผลของกฎหมาย เป็นการยกเลิกโดยทันทีและที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ก็กลายเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์คือมีหลักฐานเป็นโฉนดที่ดินนับแต่นั้น แม้ว่าจะยังไม่มี การแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าของได้รับไปจริง ๆก็ตาม ซึ่งหลักการนี้แตกต่างจากโฉนดที่ดินซึ่งออกตาม

มาตรา ๕๘ , ๕๘ ทวิ มาตรา ๕๙ , ๕๙ ทวิ ซึ่งจะมีผลเป็นโฉนดที่ดินก็ต่อเมื่อได้แจกให้เจ้าของที่ดินรับไปจริง ๆ ดังได้กล่าวมาแต่ตอนต้นแล้ว

สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ที่เป็นอันยกเลิกไปแล้วนั้น มาตรา ๕๘ ตีความว่า บัญญัติว่า ให้ส่งคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย และในกรณีที่สูญหายเป็นเหตุให้ไม่มี น.ส. ๓ ก.มาส่งคืนนั้น เจ้าพนักงานที่ดินก็ชอบที่จะดำเนินการแจกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินรับไปโดยไม่ต้องออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ก่อนแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๑๗๕๑๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๒๙ โดยให้สำนักงานที่ดินอำเภอ/กิ่งอำเภอ ส่งสำเนาน.ส. ๓ ก. ดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา และบันทึกถ้อยคำบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้เป็นหลักฐาน แล้วดำเนินการแจกโฉนดที่ดินให้ไป

การประกาศตามมาตรา ๕๘ ตี นี้ กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่าให้ประกาศมีกำหนดกี่วัน เป็นแต่เพียงประกาศเพื่อกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการประกาศแจกโฉนดที่ดินที่ออกตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติไว้ในข้อ ๑๕ และข้อ ๑๖ ว่าให้ประกาศมีกำหนดสามสิบวัน และสำหรับสถานที่ปิดประกาศตามมาตรา ๕๘ ตี นั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่าให้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ใดบ้าง คงมีแต่ที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ตี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๐ ข้อ ๓๘ ว่าให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำหนด และในบริเวณที่ดิน แห่งละ ๑ ฉบับ ในกรณีที่อยู่ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลด้วย

บทที่ ๓

การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย

การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย (รวมทั้งการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย) เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๓๑} ซึ่งการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายในแต่ละมาตรานั้นมีหลักเกณฑ์ ข้อกำหนดและเงื่อนไข ดังนี้

๓.๑ บุคคลผู้มีสิทธิขออกโฉนดที่ดิน

๓.๑.๑ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ คือ ผู้ที่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน ไม่ว่าจะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตาม เอกสารที่เป็นหลักฐานแสดงว่าผู้ขออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง เช่น หลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ใบจอง (น.ส.๒ , น.ส.๒ ก.) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ , น.ส. ๓ ก. , น.ส. ๓ ข.) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.๓) หรือ

^{๓๑} ดูประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๕ และ ๕๕ ทวิ ประกอบ

หนังสือแสดงการทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน.๕) เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วบุคคลผู้ขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ นี้จะต้องมีเอกสารหลักฐานแสดงว่า ตนเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินมาแสดงประกอบการยื่นคำขอด้วย^{๓๒} แต่การเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ มาตรา ๕๙ มิได้บัญญัติเฉพาะเจาะจงว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีหลักฐานเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีวัดได้มาซึ่งที่ดิน โดยไม่มีหลักฐาน ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การที่วัดไม่แจ้ง ส.ค.๑ มิได้ทำให้สิทธิครอบครองในที่ดินของวัดสิ้นไป ทั้งนี้ เนื่องจากวัดได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อวัดประสงค์จะขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่วัด ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปได้^{๓๓} หรือในกรณีที่ที่ดินแปลงใดเกิดที่อกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น^{๓๔} ซึ่งที่งอกนี้ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินแต่อย่างใด แต่กฎหมายได้บัญญัติให้เจ้าของที่ดินที่เกิดที่งอกเป็นเจ้าของที่งอกด้วย ดังนี้ เจ้าของที่งอกก็ชอบที่จะขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้เช่นกัน

มีข้อสังเกตว่าผู้มีสิทธิครอบครองซึ่งขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นี้ อาจเป็นผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ หรือเป็นผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ก็ได้

๓.๑.๒ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ จะต้องเป็นผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน นอกจากนี้หากท้องที่นั้นได้มีการประกาศการเดินสำรวจฯ มาก่อนแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องมาแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินหรือมานำพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา ๒๗ ตรี ด้วย หากไม่ดำเนินการตามนัยดังกล่าวถือว่าเป็นผู้ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่อาจมาขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ แต่ถ้าท้องที่นั้นยังไม่เคยมีการประกาศการเดินสำรวจฯ การดำเนินการตามมาตรา ๒๗ ตรี ย่อมไม่อาจมีขึ้น บุคคลดังกล่าวก็ชอบที่จะมาขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้

๓.๒ เงื่อนไขและข้อกำหนดในการออกโฉนดที่ดิน

^{๓๒} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๖ ประกอบกับข้อ ๗(๒)

^{๓๓} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๓๕๔๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ตอบข้อหารือจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งได้เวียนให้ทราบตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ ๓๓๕๔๖ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

^{๓๔} มาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๒.๑ การขออนุญาตออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถที่จะยื่นคำขอรับโฉนดที่ดินได้ตลอดเวลาโดยไม่มีเงื่อนไข ไม่ว่าท้องที่นั้นจะมีการประกาศการเดินสำรวจหรือไม่ก็ตาม

๓.๒.๒ การขออนุญาตออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะกระทำได้อีกเมื่อผู้ขอมีความจำเป็น และพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่เท่านั้น ถ้าเกิน ๕๐ ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความจำเป็นของผู้ขอที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้^{๓๕} ได้แก่

(๑) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๒) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

(๓) ความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีที่ผู้ขอมีความจำเป็นตาม (๑) หรือ (๒) นั้น สามารถยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด แต่ถ้ามิได้มีความจำเป็นตาม (๑) หรือ (๒) หรือมีความจำเป็นตาม (๑) หรือ (๒) ในที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเพียงบางส่วนแล้ว การออกโฉนดที่ดินแปลงนั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

สำหรับกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพิจารณาอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินแก่รายใดเกินกว่า ๕๐ ไร่ได้ ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจด้วย^{๓๖} แต่ถ้าได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วเห็นว่าเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่เกิน ๕๐ ไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ทำประโยชน์แล้ว แต่ต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่^{๓๗} ที่เป็นเช่นนี้เพราะกฎหมายบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติในกรณีที่เนื้อที่ที่มีการทำประโยชน์เกิน ๕๐ ไร่ เท่านั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติมิได้หมายความว่าไม่ให้ออกโฉนดที่ดิน แต่เป็นการสั่งด้วยเหตุที่ไม่มีอำนาจสั่งอนุมัติ เนื่องจากไม่เกิน ๕๐ ไร่ เท่านั้น

๓.๓ หลักเกณฑ์และวิธีการ

การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวิธีการและขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินจะต้องยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ

^{๓๕} ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) หมวด ๑ ข้อ ๗

^{๓๖} ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) หมวด ๑ ข้อ ๕

^{๓๗} ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) หมวด ๑ ข้อ ๖

สำนักงานที่ดินท้องที่^{๓๘} เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขออนุญาตที่ดินได้ ก็จะได้รับคำขอไว้พิจารณาดำเนินการ เมื่อได้ทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เสร็จแล้วจะประกาศมีกำหนด ๓๐ วัน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ใดโต้แย้งคัดค้าน เมื่อไม่มีเหตุขัดข้องประการใดแล้วจึงพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ตามระเบียบและขั้นตอนต่อไป^{๓๙} แต่การขออนุญาตที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีขั้นตอนซึ่งเป็นรายละเอียดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเพิ่มเติม^{๔๐} คือ

(๑) ในคำขออนุญาตที่ดิน ผู้ขอจะต้องอ้างเหตุผลความจำเป็นไว้ในคำขอ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องหมายเหตุในวงเล็บด้วยอักษรสีแดงต่อท้ายคำขอบนหัวกระดาษว่า “มิได้แจ้งการครอบครอง” เมื่อมีการรับคำขอแล้วให้ลงบัญชีรับทำการและเขียนด้วยอักษรสีแดงในช่องหมายเหตุว่า “มิได้แจ้งการครอบครอง” ด้วยเช่นกัน

(๒) ในวันยื่นคำขอ จะต้องทำการสอบสวนผู้ขอและพยานบุคคลผู้รู้เห็นตามแบบ ท.ด.๑๖ เพื่อให้ได้ความเกี่ยวกับลักษณะและสภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน ที่สำคัญต้องสอบสวนให้ได้รับความโดยชัดเจนว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ ได้มีการครอบครองต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันอย่างไร และให้สอบสวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ เพื่อให้ได้ความตามนัยดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ การสอบสวนผู้ปกครองท้องที่ที่จะสอบสวนในวันที่ผู้ขอยื่นคำขอหรือในวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนในที่ดินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวนก็ได้

(๓) ในกรณีที่จะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะไปด้วยเหตุที่ผู้ขอมีความจำเป็นอย่างอื่น หรือด้วยเหตุที่ดินที่ทำการรังวัดมีเนื้อที่เกินกว่า ๕๐ ไร่ หรือด้วยทั้งสองเหตุดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จ เมื่อได้ดำเนินการประกาศครบกำหนดแล้วไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้านและไม่มีข้อขัดข้องประการใด จึงให้ดำเนินการขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป หรือในกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้าน ก็ให้ดำเนินการเรื่องที่ดินพิพาทให้เสร็จเสียก่อนแล้วจึงขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไปเช่นกัน

มีข้อสังเกตว่ากรณีมีผู้นำโฉนดตราจอง หรือ ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” มาขอรังวัดเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินนั้น จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องมีการสร้างไปไต่สวนและประกาศมีกำหนด ๓๐ วันก่อนหรือไม่ และหากมีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ เนื่องจากโฉนดตราจอง หรือ ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ และถือเป็นโฉนดที่ดินอยู่แล้ว^{๔๑} ดังนั้น การที่มีผู้นำโฉนดตราจอง หรือ ตราจองที่ตรา

^{๓๘} หมายถึง สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ตามมาตรา ๑๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เท่านั้น

มิได้หมายถึง สำนักงานที่ดินอำเภอ ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดินแต่อย่างใด

^{๓๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๓) ออกตามความใน พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๘๓ ข้อ ๑๖

^{๔๐} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓๑๕ ว ๑๕๑๐๑ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๔

^{๔๑} มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” มาขอรังวัดเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน จึงมิใช่เป็นการขอรังวัดออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์คือโฉนดที่ดินใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นการรังวัดสอบเขตที่ดินตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเปลี่ยนประเภทหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และเพื่อให้ทราบที่ตั้งแนวเขตที่ดินเท่านั้น เมื่อเป็นเพียงการรังวัดสอบเขตจึงไม่ต้องประกาศมีกำหนด ๓๐ วันแต่อย่างใดและหากมีผู้โต้แย้งคัดค้านพนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะดำเนินการสอบสวนใกล้เคียงตามมาตรา ๖๙ ทวิ ได้^{๔๖} อย่างไรก็ดี หากเป็นการนำหลักฐานข้างต้นมาเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ กรณีของบุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) ก็ต้องอยู่ในบังคับของข้อ ๑๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ กล่าวคือ ต้องมีการสร้างไปไต่สวน และประกาศมีกำหนด ๓๐ วัน กรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย ทั้งนี้เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้โดยชัดเจน

๓.๔ การสอบสวนผู้ปกครองท้องที่

เนื่องจากการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ไม่ว่าจะอยู่ในเขตเทศบาลหรือนอกเขตเทศบาล ผู้มีอำนาจหน้าที่คือนายอำเภอท้องที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๔๗ และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๑๕ (ปัจจุบัน คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๔)กระทรวงมหาดไทยจึงวางระเบียบให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ดังนี้

(๑) การออกโฉนดที่ดิน และการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๓ ก. และ น.ส. ๓ ข. ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีหนังสือแจ้งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอออกไปร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดินว่าเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ อย่างไรก็ดี หรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบว่าผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์จริงหรือไม่ อย่างไร เว้นแต่กรณีการขอออกโฉนดตามหลักฐาน น.ส.๓ ก. ไม่ต้องแจ้งบุคคลดังกล่าวไปร่วมตรวจสอบแต่ประการใด

(๒) ในกรณีที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีแนวเขตติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งนายอำเภอท้องที่เป็นผู้ดูแลรักษา ถ้าได้ออกไปตรวจสอบในวันทำการรังวัดก็ให้ตรวจชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์นั้นด้วย

๓.๕ การออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับเขตป่าไม้

เขตป่าไม้ที่กล่าวถึงในหัวข้อนี้ หมายถึง เขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

^{๔๖} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๕/ว ๑๕๑๑๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๕

ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓(พ.ศ.๒๕๓๗) ข้อ ๑๖ ประกอบกับข้อ ๑๐ (๓) กำหนดว่าการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่ตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าไม้ดังกล่าวลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ (หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศในกรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์) หรือในกรณีที่มีการขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าไม้ข้างต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินก่อน หากผลการตรวจพิสูจน์ปรากฏว่าที่ดินอยู่นอกเขตป่าไม้ ก็ดี หรือในกรณีอยู่ในเขตป่าไม้แต่ผลการตรวจพิสูจน์ปรากฏว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการได้กำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตป่าไม้ดังกล่าว ก็ดี เมื่อไม่มีผู้โต้แย้งคัดค้านภายในกำหนดประกาศแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็น เกี่ยวกับกรณีที่มีการขออนุญาตโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ ในเขตป่าไม้วา^๓ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หรือต้องได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ เสียก่อน จึงจะขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้ได้ เพราะผลของการไม่แจ้ง ส.ค.๑ ถือว่าบุคคลนั้นละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวได้และการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรของชาติ ทำให้ที่ดินดังกล่าวต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถือเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายเฉพาะส่วนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ถือเป็นที่ดินที่ทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน จึงไม่อาจขออนุญาตโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ ในเขตป่าไม้ได้แต่อย่างใด

กรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาครั้งหนึ่งแล้ว ต่อมามีการนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาขออนุญาตเป็นโฉนดที่ดิน ถ้าที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินก็จะต้องดำเนินการตามนัยดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดเป็นการยกเว้นไว้แต่อย่างใด

สำหรับคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ประกอบด้วย ป่าไม้อำเภอ หรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายในท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร สำหรับ

^๓ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๔๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๕ เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๕/ว ๓๖๕๒๑ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๕

ที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ยังมีได้มีการขีดเขตในระวางฯหรือมีการขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวรให้ตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย แต่โดยที่ปัจจุบันตำแหน่งป่าไม้จังหวัดหรือป่าไม้อำเภอไม่มีแล้วอันเนื่องมาจากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในการปฏิรูประบบราชการ อีกทั้งในบางท้องที่ได้มีการยุบตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอแล้วเช่นกัน การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่แต่งตั้งกรรมการให้เป็นไปตามกฎกระทรวง เนื่องจากไม่มีตำแหน่งของบุคคลที่จะให้แต่งตั้งเป็นกรรมการ จึงไม่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะแต่งตั้งกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อเป็นกรรมการได้อยู่แล้ว

๓.๖ การออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

(๑) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ สรุปความได้ว่า ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ห้ามเดินสำรวจในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้

(๒) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ สรุปความได้ว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฯแล้ว และในเขตดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก.เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.๑) หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง ระหว่าง กรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่องวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑อีกด้วย

๓.๗ การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

การขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินหรือตามพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามที่ดิน ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑.) กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำจังหวัด (กบร.จังหวัด) เพื่อพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามอำนาจหน้าที่ ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) กำหนด

(๒.) กรณีที่ปรากฏโดยชัดแจ้งตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินสั่งยกเลิกคำขอของผู้ขอ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ขอทราบเพื่อดำเนินการตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ต่อไป

(๓.) กรณีที่ไม่เป็นที่แน่ชัดตามเอกสารซึ่งผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนหรือภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้รับความโดยชัดเจนเป็นที่ยุติว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนหรือภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ เสร็จแล้วจึงดำเนินการไปตามข้อ (๑) หรือข้อ (๒) แล้วแต่กรณี

บทที่ ๔

การสอบสวนเปรียบเทียบ

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า “ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินแล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่โต้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้ออเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุด ประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี ”

๔.๑ หลักเกณฑ์ในการสอบสวนเปรียบเทียบ

คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แจ้งความเห็นให้กรมที่ดินทราบตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๖ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ ซึ่งพอที่จะนำมากำหนดเป็น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ว่า การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ นี้ ใช้ในกรณีที่มีการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและมีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ซึ่งหมายความจะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และกรณีที่มีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดินกัน นั้น หมายถึง มีการโต้แย้งสิทธิกันในระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังนั้น หากที่ดินที่นำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมไม่มีอำนาจที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบแต่อย่างใด (ประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้ เนื่องจากกรมที่ดินเห็นว่า การพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน ไม่มีบทกฎหมายใดห้ามไว้ว่าทำการสอบสวนเปรียบเทียบไม่ได้ เหตุที่ต้องมีการสอบสวนเปรียบเทียบเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิกันก็เพื่อให้การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินของราษฎรได้เสร็จสิ้นไปตามกระบวนการของกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ให้ความเห็นดังที่กล่าวแล้ว)

๔.๒ การดำเนินการเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบ ^{๔๔}

สำหรับแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นั้น มีดังนี้

(๑.) การโต้แย้งคัดค้าน

(๑.๑) การโต้แย้งคัดค้านในวันทำการรังวัด ให้ช่างผู้ทำการรังวัดบันทึกถ้อยคำการโต้แย้งคัดค้านไว้เป็นหลักฐาน โดยใช้บันทึกถ้อยคำตามแบบ ท.ด. ๑๖

(๑.๒) การโต้แย้งคัดค้านหลังจากทำการรังวัดเสร็จแล้ว แต่เป็นเวลาก่อนที่จะได้มีการประกาศครบกำหนด ๓๐ วัน

กรณีเรื่องอยู่ที่ฝ่ายรังวัด ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับคำขอโต้แย้งคัดค้าน โดยใช้คำขอตามแบบ ท.ด. ๙ แล้วส่งให้ฝ่ายรังวัดรวมเรื่องไว้

กรณีเรื่องอยู่ที่ฝ่ายทะเบียน ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับคำขอโต้แย้งคัดค้าน โดยใช้คำขอตามแบบ ท.ด. ๙ แล้วรวมเรื่องไว้

^{๔๔} ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๓๕๗๒๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๙๕๕๑ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๗

(เทียบเคียงตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๕/ว ๙๐๐๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑)

(๒.) การทำแผนที่พิพาท

(๒.๑) การโต้แย้งคัดค้านในวันทำการรังวัด หากเป็นการโต้แย้งเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งให้ช่างผู้ทำการรังวัดดำเนินการจัดทำรูปแผนที่พิพาทมาในคราวเดียวกัน

(๒.๒) การโต้แย้งคัดค้านหลังจากทำการรังวัดเสร็จแล้ว แต่เป็นเวลาก่อนที่จะได้มีการประกาศหรืออยู่ระหว่างระยะเวลาประกาศกำหนด ๓๐ วัน หากมีกรณีต้องทำแผนที่พิพาท ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งผู้ขอและผู้คัดค้านภายใน ๓ วันนับแต่ครบกำหนดประกาศ เพื่อนัดคู่กรณีทำแผนที่พิพาท

(๓.) การประกาศ

ในกรณีที่ไม่มีเหตุขัดข้องประการอื่น นอกจากการจัดทำแผนที่พิพาทตามข้อ (๒.๒) ให้ฝ่ายทะเบียนจัดทำประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๓ วันนับแต่ได้รับเรื่องจากฝ่ายรังวัด (ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ.๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๒)

การนับระยะเวลาปิดประกาศ ๓๐ วัน ให้เริ่มนับ ๑ ตั้งแต่วันรุ่งขึ้นของวันปิดประกาศฉบับหลังสุดเป็นต้นไปจนครบกำหนด ๓๐ วัน หากวันที่ครบกำหนดตรงกับวันหยุดราชการ ให้นับวันที่เริ่มทำงานต่อจากวันหยุดนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา (เทียบเคียงตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้นำมาโดยทางมรดก พ.ศ. ๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๑๖ และตามมาตรา ๑๙๓/๘ แห่ง ป.พ.พ.)

(๔.) การโต้แย้งคัดค้านภายหลังประกาศครบกำหนด

กรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านภายหลังประกาศครบกำหนดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ชี้แจงให้ผู้ขอทราบว่าจะไม่อาจรับคำโต้แย้งคัดค้านไว้ดำเนินการได้ แต่ถ้าผู้โต้แย้งรับว่าตนสามารถทำความเข้าใจกับผู้ขอได้โดยจะไปทำความเข้าใจกับผู้ขอและแจ้งผลการตกลงนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใน ๑๕ วัน ก็ให้บันทึกถ้อยคำผู้โต้แย้งคัดค้าน ตามแบบ ท.ด.๑๖ รวมเรื่องไว้ หากผู้โต้แย้งทำความเข้าใจกับผู้ขอได้ และข้อตกลงนั้นชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ดำเนินการไปตามข้อตกลงนั้น แต่ถ้าผู้โต้แย้งไม่สามารถทำความเข้าใจกับผู้ขอภายในกำหนดดังกล่าวได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามคำขอต่อไป (ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๘/ว ๙๓๔๙ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๑๖)

(๕.) การนัดสอบสวนเปรียบเทียบ

(๕.๑) กรณีการคัดค้านซึ่งไม่ต้องทำแผนที่พิพาท (คัดค้านทั้งแปลง) ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำหนังสือแจ้งผู้ขอและผู้คัดค้านภายใน ๓ วันนับแต่ครบกำหนดประกาศเพื่อนัดคู่กรณีทำการสอบสวนเปรียบเทียบ

(๕.๒) กรณีการคัดค้านซึ่งได้มีการจัดทำแผนที่พิพาทตามข้อ (๒.๑) และไม่มีกรณีที่จะต้องทำแผนที่พิพาทสำหรับผู้คัดค้านรายอื่นอีก ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเช่นเดียวกับข้อ (๕.๑)

(๕.๓) กรณีการคัดค้านภายหลังจากวันทำการรังวัด ซึ่งข้างรังวัดได้ออกไปทำแผนที่พิพาทเมื่อประกาศครบกำหนด ๓๐ วัน ตามข้อ (๒.๒) แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งผู้ขอและผู้คัดค้านภายใน ๓ วันนับแต่ได้รับเรื่องราวการรังวัดพร้อมแผนที่พิพาทจากฝ่ายรังวัดเพื่อนัดคู่กรณีทำการสอบสวนเปรียบเทียบ (ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ.๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๒)

(๖.) การสอบสวนเปรียบเทียบ

(๖.๑) กรณีผู้ขอและผู้โต้แย้งมาตามกำหนดนัดสอบสวนเปรียบเทียบ ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ชี้แจงและทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ให้บันทึกข้อตกลงไว้ในแบบบันทึกถ้อยคำ (ท.ด.๑๖) ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้เสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พิจารณาสั่งการไปตามพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใด ให้แจ้งคำสั่งเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบภายใน ๒ วัน นับแต่วันที่ได้อ่านคำสั่ง

(๖.๒) กรณีผู้ขอหรือผู้โต้แย้งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัดฝ่ายเดียว และอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มาตามกำหนดโดยมิได้แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบยอมถือว่า คู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการเช่นเดียวกับข้อ (๖.๑) แล้วแจ้งให้ผู้ขอหรือผู้โต้แย้งที่มาพบตามกำหนดนัดทราบ ส่วนผู้ขอหรือผู้โต้แย้งที่ไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ส่งหนังสือแจ้งไปให้ทราบโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

(๖.๓) กรณีผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัดให้ทำหนังสือนัดคู่กรณีมาทำการสอบสวนเปรียบเทียบอีกครั้งหนึ่งภายใน ๗ วัน นับแต่วันกำหนดนัดครั้งแรก โดยแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะสอบสวนเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วัน ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ พร้อมทั้งระบุด้วยว่าถ้าผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อสอบสวนเปรียบเทียบ และไม่ได้แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบ พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้สั่งยกเลิกคำขอต่อไป หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยังไม่มาดำเนินการตามกำหนด หรือไม่แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งยกเลิกคำขอโดยหมายเหตุในคำขอ บัญชีรับทำการประจำวัน (บ.ท.ด.๒) หรือบัญชีรับทำการและคุมเรื่อง (ท.อ.๑๔) บัญชีแยกประเภทคุมเรื่อง (บ.ท.ด.๒๗) และบัญชีรับเรื่องรังวัดและแจ้งผู้ขอมาดำเนินการ (บ.ท.ด.๗๑) ว่า “ ยกเลิกคำขอ เพราะผู้ขอและผู้โต้แย้งไม่มาติดต่อ ” แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อพร้อมวัน เดือน ปีกำกับไว้ และให้จัดเก็บคำขอรังวัดและเรื่องราวที่ได้ยกเลิกนั้นรวมเข้าไว้ในสารบบที่ดิน หรือแยกเก็บเอกสารคำขอตั้งกล่าวไว้ต่างหาก (ในกรณีไม่มีสารบบที่ดิน) แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งแก้ไขหลักฐานแผน

ที่ต่าง ๆ ให้เป็นการถูกต้องตามระเบียบ หากปรากฏว่าคูกรณีทั้งสองฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัด ก็ให้ดำเนินการตาม (๖.๑) หรือ (๖.๒) ต่อไป (ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ.๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙.๓ / ว ๒๕๔๓๔ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๓)

(๗.) การสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

เนื่องจากมาตรา ๖๐ วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้ออกรื้อถอน เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งแล้วแต่กรณี ดังนั้น ในการสั่งการสอบสวนเปรียบเทียบ จึงควรต้องสั่งให้ชัดเจนตามที่เห็นสมควรว่า จะดำเนินการตามข้อขอได้ข้อหรือตามที่ผู้คัดค้านได้คัดค้าน อย่างไร เพราะหากไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะสามารถดำเนินการเรื่องดังกล่าวตามที่ได้มีการสั่งการไว้ต่อไปได้

ในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบให้ระบุข้อความว่า “หากคูกรณีฝ่ายที่ไม่พอใจเห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินก็ให้ไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม หรือถ้าเห็นว่าการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง ถ้ามิได้มีการฟ้องคดีหรือมิได้นำสำเนาคำฟ้องมาแสดงภายในกำหนด จะดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ได้สั่งการไว้ต่อไป” ด้วย

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ เมื่อคดียังไม่ถึงที่สุด เจ้าพนักงานที่ดินจะไม่ใช้อำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบก็ได้ ย่อมเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดิน การที่เจ้าพนักงานที่ดินได้มีคำสั่งให้ออกรื้อถอนที่ดินไว้เพื่อรอคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาล ย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่และดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ที่จะสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ ตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๔๔}

(๘.) การแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

ให้แจ้งโดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับโดยระบุไปในหนังสือแจ้งด้วยว่า ในกรณีที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาล ให้คูกรณีฝ่ายที่ไม่พอใจนำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดด้วย หากมิได้นำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงภายในกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้มีคำสั่งเปรียบเทียบไว้ต่อไป

^{๔๔} ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งกรมที่ดินได้ตอบจังหวัดสระบุรีตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๕/๑๕๖๕๕ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๓๕

(๙.) พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

(๙.๑) ผู้มีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ ได้แก่บุคคลต่อไปนี้
แล้วแต่กรณี

(๑) เจ้าพนักงานที่ดิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายใน
สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ส่วนแยก

(๒) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในท้องที่
ซึ่งรัฐมนตรี ยังมิได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

(๙.๒) ผู้มีอำนาจในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้
แล้วแต่กรณี

(๑) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

(๒) นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในท้องที่ซึ่ง
รัฐมนตรี ยังมิได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๔.๓ รูปแบบคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้นตาม
กฎหมายกำหนดให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือเท่านั้น มิได้มีการกำหนดรูปแบบไว้ว่าจะต้องจัดทำอย่างไร
แต่เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง
บุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่
ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ต้องระบุ วัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อ
และตำแหน่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น นอกจากนี้ยังต้องจัดให้มีเหตุผล ซึ่ง
อย่างน้อยจะต้องมี ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและ
ข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ประกอบด้วย

นอกจากนี้ โดยปกติแล้ว คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ จะต้อง
ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์
หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย^{๔๖} ซึ่งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบก็ควรอยู่ภายใต้บทบัญญัตินี้ด้วย แต่
โดยที่ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ได้มีคำสั่ง ที่ ๖๐๖/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีต่อศาล
ปกครองในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา ๖๐ แห่ง
ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ฟ้องคดี
สามารถฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง โดยไม่ต้อง

^{๔๖} มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙

อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่แล้ว ดังนั้น ในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่มีกรณีที่จะต้องระบุถึงเหตุแห่งการอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ในคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบอีกแต่อย่างใด ^{๔๗}

บทที่ ๕

การออกใบแทน และการจัดทำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินขึ้นใหม่

๕.๑ การออกใบแทน

๕.๑.๑ หลักการ

^{๔๗} หนังสือ กรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๙๕๕๑ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๗

การออกใบแทนโฉนดที่ดิน (รวมทั้ง ใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวน) เป็นไปตามความในมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติว่า “ โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตราย ชำรุด สูญหายด้วยประการใด ให้เจ้าของมาขอรับใบแทนโฉนดที่ดินนั้นได้

เมื่อได้ออกใบแทนไปแล้ว โฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

สำหรับการขอใบแทนใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบไต่สวนให้นำความดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวการออกใบแทนจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ประการ คือ หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหาย ประการหนึ่ง และการออกใบแทนต้องออกให้แก่เจ้าของที่ดินรับไป อีกประการหนึ่ง สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกใบแทน นั้น มาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่าให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๕.๑.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการ

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบแทนโฉนดที่ดินไว้ในข้อ ๑๗ โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑). กรณีโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินสูญหาย ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณตนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน โดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนและให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศมีกำหนด ๓๐ วัน โดยให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ ถ้ามีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนแล้วส่งการไปตามควรแก่กรณี ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด ให้ออกใบแทนให้ไปตามคำขอ

(๒.) กรณีโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด แยกได้เป็น ๒ กรณี

(๒.๑) โฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นยังมีตำแหน่งที่ดิน เลขที่โฉนดที่ดิน ชื่อ และตราประจำตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือของเจ้าพนักงานที่ดิน ให้ออกใบแทนให้ไปได้โดยไม่ต้องประกาศ

(๒.๒) โฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้น ขาดสาระสำคัญตาม (๒.๑) อย่างไม่อย่างหนึ่ง ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสูญหาย คือต้องนำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวน และประกาศมีกำหนดสามสิบวัน ด้วย

(๓.) กรณีศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน หรือผู้ใดมีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล

(๓.๑) ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมสูญหาย ก็ดำเนินการ

เช่นเดียวกับกรณีตามข้อ (๑.) กล่าวคือผู้ซื้อต้องนำพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือจำนวน ๒ คนมาให้ถ้อยคำ และประกาศมีกำหนด ๓๐ วัน

(๓.๒) ถ้าเป็นกรณีโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด ก็ดำเนินการ เช่นเดียวกับข้อ (๒.๑) หรือ (๒.๒) แล้วแต่กรณี

(๔.) กรณีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึดและขายทอดตลาดที่ดินของผู้ที่ ค้างชำระภาษีอากรหรือเงินค้างจ่ายใดๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ขอให้ออกใบแทนโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินดังกล่าวซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจได้ยึดมาขายทอดตลาดแล้ว

(๔.๑) ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมสูญหาย ให้ประกาศ มี

กำหนด ๓๐ วัน โดยไม่ต้องสอบสวนพยานบุคคล

(๔.๒) ถ้าเป็นกรณีโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด ให้พิจารณา เช่นเดียวกับข้อ (๒.๑) หรือ (๒.๒) แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องสอบสวนพยานบุคคล

ทั้งนี้ ให้ถือหนังสือของเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นคำขอ โดยไม่ต้องยื่นคำขอ (ท.ด.๙) แต่อย่างไร

(๕.) กรณีอธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตัวอย่างเช่น กรณีตามมาตรา ๙๐ และ ๙๑ แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน

ซึ่งคนต่างด้าวได้ที่ดินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้รับอนุญาต กฎหมายบังคับให้คนต่างด้าว ต้องจำหน่ายที่ดินแปลงนั้น ถ้าไม่จำหน่ายอธิบดีมีอำนาจที่จะทำการจำหน่ายเองได้ และเมื่ออธิบดีจะใช้ อำนาจนี้แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมา หรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหาย ก็จะแจ้งให้เจ้า พนักงานที่ดินดำเนินการออกใบแทนโฉนดที่ดินนั้น

(๕.๑) ถ้าเป็นกรณีไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมสูญหาย ให้ประกาศมีกำหนด ๓๐ วัน โดยไม่ต้องสอบสวนพยานบุคคล

(๕.๒) ถ้าเป็นกรณีโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด ให้พิจารณา เช่นเดียวกับข้อ (๒.๑) หรือ (๒.๒) แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องสอบสวนพยานบุคคล

ทั้งนี้ ให้ถือหนังสือแจ้งของอธิบดีดังกล่าวเป็นคำขอ โดยไม่ต้องยื่นคำขอ (ท.ด.๙) เช่นเดียวกับกรณีตามข้อ (๔.)

(๖.) กรณีอธิบดีใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน หรือ ราชการ จดทะเบียนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๖.๑) ถ้าเป็นกรณีไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมสูญหาย ให้ประกาศมีกำหนด ๓๐ วัน โดยไม่ต้องสอบสวนพยานบุคคล

(๖.๒) ถ้าเป็นกรณีโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด ให้พิจารณา

เช่นเดียวกับข้อ (๒.๑) หรือ (๒.๒) แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องสอบสวนพยานบุคคล

กรณีตามข้อ (๓) (๔) (๕) และ (๖) ซึ่งไม่ได้ไต่ถามที่ดินมาแม้จะไม่ปรากฏว่าสูญหาย ก็ตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ได้กำหนดไว้ให้ถือว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นอันสูญหาย ซึ่งเป็นการสอดคล้องตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินข้างต้น

นอกจากการออกใบแทนใน ๖ กรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีอื่นที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อีกด้วย ได้แก่

❖ การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินซึ่งได้มาตามประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ ตามมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินมา ถือว่าโฉนดที่ดินสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนแล้วดำเนินการจดทะเบียนให้แก่ผู้ขอต่อไป ตามนัยข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

❖ การดำเนินการเพื่อจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ทำการจัดสรรให้แก่

ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามนัยมาตรา ๓๗ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรนำหลักฐานการชำระราคาที่ดินและหลักฐานการชำระหนี้บริมสิทธิหรือหนี้จำนอง มาขอจดทะเบียนรับโอนที่ดินเพียงฝ่ายเดียว และไม่สามารถนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเจ้าของมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพราะบุคคลอื่นยึดถือหรือครอบครองไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกใบแทนโฉนดที่ดินนั้นได้ โดยดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๕/ว ๘๐๙๑ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๖)

ซึ่งเป็นกรณีที่จะต้องทำการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมในรายละเอียดของเรื่องนั้น ๆ ต่อไป

สำหรับแนวทางปฏิบัติตามข้อสั่งการเกี่ยวกับเรื่องการออกใบแทนที่สำคัญ มีดังนี้

❖ การขอออกใบแทนกรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมสูญหายเพราะหลงลืม หรือ

ตกหล่นหาย อันมิได้เกิดจากการกระทำความผิดอาญา ไม่ต้องให้ผู้ขอไปแจ้งความและนำหลักฐานการแจ้งความมาประกอบคำขอแต่อย่างใด แต่ให้บันทึกถ้อยคำผู้ขอไว้ในคำขอ (ท.ด.๙) ให้ยืนยันว่าได้ให้ถ้อยคำด้วยความสัตย์จริง หากไม่เป็นความจริง ให้ใช้ถ้อยคำดังกล่าวดำเนินการในทางคดีอาญาแก่ผู้ขอได้ แต่ถ้าเป็นกรณีสูญหายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดทางอาญา เช่น ถูกลักขโมย ให้นำหลักฐานการแจ้งความมาประกอบการขอออกใบแทนด้วย (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๕๗ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เรื่อง พยานหลักฐานในการขอรับใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน)

❖ การสอบสวนพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือจำนวน ๒ คนนั้นมีจุดมุ่งหมายแต่เพียงให้

พยานดังกล่าวให้ถ้อยคำรับรองว่าการให้ถ้อยคำของผู้ขอน่าเชื่อถือและผู้ขอเป็นเจ้าของที่ดินจริงเท่านั้น ไม่ควรบันทึกว่าเป็นผู้รู้เห็นเกี่ยวกับการสูญหายของโฉนดที่ดิน เว้นแต่กรณีที่พยานเป็นบุคคลใกล้ชิด

หรืออยู่ในบ้านเดียวกันกับเจ้าของโฉนดที่ดินและพร้อมที่จะให้ถ้อยคำยืนยันว่าเป็นผู้รู้เห็นการสูญหาย และพยานบุคคลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๖๑๘๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เรื่อง ข้อความ เข้าใจในการขออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน)

❖ กรณีที่ต้องมีการแจ้งความ และเจ้าของที่ดินได้มอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้ไปแจ้งความ แทน ถ้าเจ้าของที่ดินเป็นผู้ยื่นคำขอเอง เมื่อได้ให้ถ้อยคำรับรู้และรับรองหลักฐานการแจ้งความนั้นแล้ว ก็ให้ใช้หลักฐานการแจ้งความนั้นประกอบการพิจารณาได้ แต่หากเจ้าของที่ดินได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นมา ยื่นคำขอออกใบแทน จะต้องมียหลักฐานเป็นหนังสือแสดงว่าผู้เป็นเจ้าของนั้นได้มอบหมายให้ผู้อื่นไปแจ้ง ความแทนหรือผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้รับรองหลักฐานการแจ้งความด้วย จึงจะใช้หลักฐานการแจ้งความ ดังกล่าวประกอบการขออกใบแทนได้ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๗๑๒๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๒๐)

❖ การที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่โจทก์ หาก จำเลยไม่ปฏิบัติ ให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการจดทะเบียน ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษา เกี่ยวกับโฉนดที่ดินแล้ว เมื่อไม่ได้โฉนดที่ดินมาดำเนินการ โจทก์ขออกใบแทนเพื่อดำเนินการจดทะเบียนตามคำพิพากษาได้ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๒/ว ๐๑๒๗๕ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๓๐ เรื่อง การออกใบแทนโฉนดที่ดินเพื่อจดทะเบียนโอนตามคำพิพากษาของศาล)

❖ กรณีใบแทรกโฉนดที่ดินสูญหายหรือเป็นอันตรายชำรุด ดำเนินการออกใบแทนได้ โดยไม่ต้องประกาศ เพราะรายการจดทะเบียนไม่ใช่สาระสำคัญตามความในข้อ ๑๗ (๒) แห่ง กฎกระทรวงฉบับที่ ๕๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) (หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๗๑๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ตอบข้อหารือจังหวัดลำปาง และที่ มท ๐๖๐๙/๑๓๖๙๕ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๑ ตอบ ข้อหารือจังหวัดสุราษฎร์ธานี)

❖ กรณีที่ได้สร้างใบแทนเสร็จแล้วโดยเจ้าพนักงานที่ดินได้ลงนามในใบแทนและ พร้อมที่จะแจก แต่ยังไม่แจกให้ผู้ขอรับไป ใบแทนที่ได้สร้างขึ้นถือเป็นเพียงแบบพิมพ์ของทาง ราชการเท่านั้น และไม่ถือว่าได้ออกใบแทนไปแล้วตามกฎหมาย หากความปรากฏว่าโฉนดที่ดินฉบับเดิม ไม่ได้เป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะยกเลิกคำขออกใบแทนและทำลายแบบ พิมพ์ใบแทนโฉนดที่ดินนั้น (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๔๕๒๔ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๒๐)

❖ เมื่อได้ออกใบแทนไปแล้วโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก (มาตรา ๖๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) หากภายหลังได้พบโฉนดที่ดินเดิมให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำผู้ ส่งคืนถึงสาเหตุที่ได้โฉนดที่ดินคืนมาและได้ออกใบแทนไปแล้ว และให้ขีดเส้นคู่ขนานที่ด้านหน้าของ โฉนดที่ดินเดิมที่ได้คืนมานั้น พร้อมทั้งหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “โฉนดที่ดินฉบับนี้ยกเลิกเพราะได้ ออกใบแทนโฉนดที่ดินไปแล้วแต่วันที่.....เดือน.....พ.ศ.” และให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อพร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้ แล้วเก็บเข้าสารบบของที่ดินแปลงนั้น (หนังสือกรม ที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/๑๓๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๑ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๙/ว ๒๔๘๖ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑)

❖ คำว่า “เมื่อได้ออกใบแทนไปแล้ว” ที่จะส่งผลให้โฉนดที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิกตาม นัยมาตรา ๖๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น หมายถึงการออกใบแทนไปโดยชอบด้วย กฎหมายเท่านั้น การออกใบแทนโฉนดที่ดินโดยเจ้าของรู้อยู่แล้วในขณะที่ขอออกใบแทนว่าโฉนดที่ดิน เดิมไม่ได้สูญหาย อันเป็นกรณีซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะขอออกใบแทนได้ตามมาตรา ๖๓ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน ใบแทนที่ออกไปแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการเพิกถอน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/๑๑๕๖๗ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ ตอบข้อหารือจังหวัดชลบุรี เรื่อง ทาหรือจดทะเบียน และการเพิกถอนใบแทน)

❖ โฉนดที่ดินมีผู้ถือกรรมสิทธิ์หลายคน ผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมเพียงบางคนก็สามารถ ยื่นคำขอออกใบแทนได้ แต่เจ้าพนักงานที่ดินจะออกใบแทนให้แก่ผู้ขอได้ก็ต่อเมื่อสอบสวน พยานหลักฐานต่าง ๆ จนเป็นที่เชื่อถือได้ว่าโฉนดที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายไปจริง (มติที่ ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๙)

❖ ตัวอย่างคำขอออกใบแทน (ท.ด.๙) ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๐๒๓๘๕ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๑ เรื่อง พยานหลักฐานในการขอรับใบแทนหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดิน

❖ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๓ เป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย ในการออกใบแทนพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้แบบพิมพ์ตามแบบ น.ส. ๓ หรือ น.ส. ๓ ข. ต้องพิจารณา ว่าผู้มีอำนาจในการลงนามในใบแทนเป็นผู้ใด หากเป็นท้องที่ซึ่งยังมีได้ยกเลิกอำนาจของนายอำเภอใน การปฏิบัติกรมประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ใช้แบบพิมพ์ตามแบบ น.ส. ๓ แต่ถ้ามีการยกเลิกอำนาจ นายอำเภอแล้ว การออกใบแทนก็ใช้แบบพิมพ์ตามแบบ น.ส. ๓ ข. (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙.๓/ว ๒๕๓๘๔๔ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๓)

❖ การจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๖๗ แห่ง ป.พ.พ. เป็น เรื่องที่ผู้ขอจะต้องนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับเจ้าของที่ดินมาขอจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ หากไม่ได้หนังสือรับรองการทำประโยชน์มาก็เป็นหน้าที่ของผู้ขอที่จะต้องชวนชวายนำหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินนั้นมาจดทะเบียน ไม่อาจขอออกใบแทนได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งหรือคำ พิพากษาอันถึงที่สุดเกี่ยวกับหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นแล้ว หรือกรณีที่ผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิจด ทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล โดยปรากฏตามคำสั่งหรือคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลว่าผู้นั้นเป็นผู้ มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ชอบที่จะดำเนินการออกใบแทนเพื่อดำเนินการ จดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๖๗ แห่ง ป.พ.พ.ได้ ตามนัยข้อ ๑๒ ประกอบข้อ ๑๗(๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) แต่ถ้าได้มีการจดทะเบียนโอนที่ดินตามหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่นที่มีได้เป็นคู่ความในคดีไปก่อนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถออกใบแทนให้ได้ เนื่องจากคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลไม่ผูกพันบุคคลภายนอกคดี ตาม มาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๒๖๗๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖)

❖ กรณีที่ปรากฏว่าที่ดินอันเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด ได้ตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ สำนักงาน ป.ป.ส.(กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) จึงอยู่ในฐานะเป็น “เจ้าของ” ตามความหมายใน มาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงาน ป.ป.ส.(กองทุนป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด) ไม่สามารถเรียกหรือนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาจากผู้ยึดถือ เพื่อดำเนินการจดทะเบียนให้ปรากฏชื่อ สำนักงาน ป.ป.ส.(กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) ได้ ในกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานที่ดินก็ชอบที่จะออกใบแทนให้แก่ สำนักงาน ป.ป.ส.(กองทุนป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติด) ตามมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ ข้อ ๑๗ (๑) เพื่อดำเนินการจดทะเบียนต่อไปได้ (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๒๙๗๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ตอบข้อหารือจังหวัดระยอง เรื่อง การออกใบแทนหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ที่ตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด)

๕.๑.๓ การสร้างใบแทน

ดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๓/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๐๗ เรื่อง การออกใบแทนใบจองและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (แก้ไขเพิ่มเติมโดย คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๖๗๗/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๐ เรื่อง การออกใบแทนใบจองและ หนังสือรับรองการทำประโยชน์) และคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๔/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๕ เรื่อง การออกใบแทนโฉนดที่ดิน ดังนี้

❖ ด้านหน้าใบแทนกรอกข้อความตามที่ปรากฏในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ฉบับสำนักงานที่ดิน และจำลองรูปแผนที่ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมาลงไว้ในใบแทน

❖ สารบัญรายการจดทะเบียนด้านหลัง บรรทัดแรกให้ระบุ วัน เดือน ปี ที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเดิมด้วยอักษรสีแดง ว่า “โฉนดที่ดิน (หรือ) เดิมออก ให้เมื่อวันที่เดือน พุทธศักราช แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อ วัน เดือน ปี และประทับตราประจำตำแหน่งใต้ข้อความดังกล่าว

❖ แต่ถ้ามีรายการจดทะเบียน เจ้าพนักงานที่ดินยังไม่ต้องลงลายมือชื่อ ให้คัด ลอรายการจดทะเบียนในโฉนดที่ดินเดิมมาลงไว้ในสารบัญรายการจดทะเบียนใบแทนด้วยหมึกสีแดง ให้ครบถ้วนก่อน จึงให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อ วัน เดือน ปี และประทับตรา ประจำตำแหน่งใต้ข้อความดังกล่าว

❖ สำหรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับสำนักงานที่ดิน ให้เขียนด้วยอักษร สีแดงไว้ในสารบัญจดทะเบียนว่า “ได้ออกใบแทนโฉนดที่ดิน (หรือ) ไปแล้ว เมื่อวันที่ เดือน พุทธศักราช แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อกำกับไว้ (การที่จะถือว่าได้

ออกใบแทนแล้วจะต้องเป็นกรณีที่ได้แจกใบแทนนั้นให้ผู้ขอรับไป ฉะนั้น วัน เดือน ปี ที่ออกใบแทนจึงต้องลงวัน เดือน ปี ที่ได้แจกใบแทนให้ผู้ขอรับไป)

๕.๒ การจัดทำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินขึ้นใหม่

๕.๒.๑ หลักการ

การจัดทำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินขึ้นใหม่เป็นไปตามความในมาตรา ๖๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกรณีที่โฉนดที่ดิน ใบไต่สวน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบจองฉบับสำนักงานที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจากผู้มีสิทธิในที่ดิน มาพิจารณาจัดทำขึ้นใหม่โดยอาศัยหลักฐานเดิมได้

๕.๒.๒ วิธีการ

ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินขึ้นใหม่ในกรณีที่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย พ.ศ.๒๕๒๔ ดังนี้

(๑) กรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย

- ❖ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนและบันทึกเหตุผลการเป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย ไว้โดยชัดเจน
- ❖ กรณีสูญหายให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบและหาสาเหตุที่เอกสารสูญหายเสียก่อนที่จะดำเนินการจัดทำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินขึ้นใหม่
- ❖ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินมาเพื่อพิจารณาและจัดทำขึ้นใหม่ทั้งสองฉบับ (เป็นฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดิน) โดยไม่ต้องให้ยื่นคำขอและไม่ต้องเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม
- ❖ การจัดทำขึ้นใหม่ให้จัดทำโดยอาศัยหลักฐานเดิม ไม่ต้องไปทำการรังวัดในที่ดิน ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติทำนองเดียวกับการสร้างใบแทนแต่ไม่ต้องประกาศ โดยหมายเหตุไว้ในสารบัญจจดทะเบียนบรรทัดแรกว่า “โฉนดที่ดิน (ใบไต่สวน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบจอง) เดิมออกให้เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....” และคัดลอกรายการจดทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิม (ถ้ามี) มาลงต่อไว้ พร้อมทั้งหมายเหตุในบรรทัดถัดมาว่า “โฉนดที่ดิน (ใบไต่สวน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบจอง) ฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นใหม่ตามความในมาตรา ๖๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....” และให้ลงชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้ด้วย (การหมายเหตุและการคัดลอกรายการจดทะเบียนให้ใช้หมึกสีแดง)
- ❖ กรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินสูญหาย ต้องแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนด้วย ทั้งนี้ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.๒๕๒๖ ข้อ ๖๑

(๒) กรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินเป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย และฉบับเจ้าของที่ดินก็เป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย จนไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าตรงกับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับใด

❖ ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับการขอออกใบแทนกรณีฉบับเจ้าของที่ดินสูญหาย คือ ให้มีการยื่นคำขอ ต้องสอบสวนพยานบุคคล และประกาศมีกำหนดสามสิบวันด้วย แต่ไม่ต้องออกเป็นใบแทน เพราะต้องจัดทำขึ้นใหม่ให้เป็นฉบับอยู่แล้ว สำหรับค่าธรรมเนียมให้เรียกเก็บเหมือนกรณีขอออกใบแทน เว้นแต่ค่าใบแทนไม่ต้องเรียกเก็บ (เพราะไม่ได้ออกใบแทนให้) โดยให้บรรยายไว้ในคำขอใบแทนว่า “โฉนดที่ดิน (ใบโต้สวน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบจอง) รายนี้เป็นอันตราย ชำรุด สูญหายทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดิน”

❖ กรณี น.ส. ๓ ฉบับเจ้าของที่ดินและฉบับสำนักงานที่ดินพร้อมสารบบที่ดินสูญหายทั้งหมด ย่อมไม่มีหลักฐานพอที่จะดำเนินการออกใบแทนหรือจัดทำ น.ส.๓ ขึ้นใหม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ควรให้เจ้าหน้าที่ออกไปทำการรังวัดตรวจสอบยังที่ดิน เสร็จแล้วให้ถือหลักฐานการรังวัดนั้นพิจารณาดำเนินการจัดทำ น.ส. ๓ ขึ้นใหม่ทั้งสองฉบับต่อไป (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๑๖๔๖ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๐)

❖ กรณีตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๑๖๔๖ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๐ ซึ่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปทำการรังวัดตรวจสอบยังที่ดินนั้น เนื่องจากรูปแผนที่ น.ส. ๓ เป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบ การจัดทำขึ้นใหม่จึงต้องอาศัยรูปแผนที่จากการรังวัดตรวจสอบดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๓ ก.แล้วสามารถใช้รูปแผนที่จากระวางรูปถ่ายทางอากาศในการจัดทำ น.ส. ๓ ก.ขึ้นใหม่ได้ โดยไม่ต้องทำการรังวัดเพื่อจัดทำรูปแผนที่แต่อย่างใด (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๔๙๙๘ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ตอบข้อหารือจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง การออกใบแทน น.ส. ๓ ก. กรณีฉบับสำนักงานที่ดินและสารบบที่ดินสูญหายทั้งหมด)