

บันทึก

เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน
และการฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์
ที่ออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕(๒)/๒๗๔๘๙ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า กรมป่าไม้กับกรมที่ดินมีข้อพิพาทในปัญหาการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

๑. การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้กรมที่ดิน (หนังสือ ที่ มท ๐๗๑๓/๒๓๒๕๓ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๑) มีความเห็นว่าการพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เจ้าหน้าที่ป่าไม้) กับเอกชนเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน ไม่มีบทกฎหมายใดห้ามไว้ว่าทำการสอบสวนเปรียบเทียบไม่ได้ เหตุที่ต้องมีการสอบสวนเปรียบเทียบเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิกันก็เพื่อให้การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินของราษฎรได้เสร็จสิ้นไปตามกระบวนการของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีการโต้แย้งสิทธิกันเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เมื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วหากตกลงกันไม่ได้ก็ต้องสั่งการไปตามที่เห็นสมควร จะถือเป็นหลักการว่าต้องสั่งให้ราษฎรไปฟ้องทุกเรื่องนั้นย่อมเป็นการไม่ชอบ เพราะถ้าที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินนั้นมีหลักฐานการ

^๑ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกันให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใดจึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

ครอบครองทำประโยชน์อยู่โดยชอบด้วยกฎหมายและก่อนมีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ก็อาจพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไปฟ้องคดีได้เช่นเดียวกันเพราะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจดำเนินการได้ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน” แต่กรมป่าไม้มีความเห็นว่า กรณีที่กรมป่าไม้โต้แย้งว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินไม่น่าจะมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบกรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐกับราษฎรตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. กรณีที่ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กรมป่าไม้เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดิน (หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๒/๓๐๖๙ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘) มีความเห็นว่า “...หากกรมป่าไม้พิจารณาแล้วเห็นว่า การออก น.ส. ๓ ก. ของผู้ขอไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติก็ย่อมจะฟ้องเจ้าของที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เสียทั้งแปลงหรือบางส่วนได้” แต่กรมป่าไม้มีความเห็นว่า การที่กรมที่ดินให้กรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยหนึ่งฟ้องราษฎรผู้ถือ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวน่าจะไม่ชอบเพราะการออก น.ส. ๓ ก. หน่วยงานของรัฐ (สำนักงานที่ดินอำเภอท้องที่) เป็นผู้ออก ราษฎรมิใช่เป็นผู้ออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องการตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินโดยใช้รูปถ่ายทางอากาศก็ชอบที่จะให้กรมแผนที่ทหารร่วมตรวจสอบที่ดินพิพาทดังกล่าวด้วย หากการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมป่าไม้ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติชอบที่จะขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๒๘

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอน แก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไขเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบ ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานของกรมป่าไม้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาดังนี้

๑. พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจทำการเปรียบเทียบและสั่งการกรมป่าไม้ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด

๒. กรมป่าไม้จะดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินเพื่อขอให้ศาลเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตามความเห็นของกรมที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องได้ สมควรจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่ ๑ ที่ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจทำการเปรียบเทียบและสั่งการกรมป่าไม้ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่เพียงใดนั้น โดยที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง^๓ บัญญัติว่า “ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์... ฯลฯ” ดังนั้น มาตรา ๖๐ จึงใช้ในกรณีการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า มาตรา ๖๐ จะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน” ก็หมายความว่า มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๑๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีนี้ไม่ได้

ปัญหาที่ ๒ ที่ว่า ในกรณีที่ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรใน

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘

มาตรา ๑๔ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(๑) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา ๑๕ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๖ ทวิ หรือมาตรา ๑๖ ตรี กระทำการตามมาตรา ๑๗ ใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๘ หรือกระทำการตามมาตรา ๑๙ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

เขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว กรมป่าไม้จะดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามความเห็นของกรมที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด หากไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องได้ สมควรจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ประการใด นั้น เห็นว่า ถ้ามีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ กรมป่าไม้จึงอาจขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๖๑^๕ สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นได้ แต่เนื่องจากอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๖๑ เป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตราดังกล่าวที่จะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๑๐/๒๕๐๗^๖ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว กรมป่าไม้ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติก็ชอบที่จะดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินที่พิพาทโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๓

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๖ คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๐/๒๕๐๗

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่ไต่จดทะเบียนสิทธิไว้โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมาแก้ไขให้ถูกต้องหรือเพิกถอนเสียได้ แต่อธิบดีกรมที่ดินจะใช้อำนาจตามมาตรานี้หรือไม่ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของอธิบดี แม้อธิบดีจะไม่ใช้อำนาจนี้ก็ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ครอบครองที่ดินที่อ้างว่าโฉนดออกทับที่ดินของตนโดยไม่ถูกต้อง เพราะกฎหมายมิได้กำหนดหน้าที่ให้อธิบดีจำต้องกระทำ