



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ ที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน

สำหรับเผยแพร่ไปยังกรมที่ดิน



สำนักงานศาลปกครอง



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ ที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน

สำหรับเผยแพร่ไปยังกรมที่ดิน

สำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๕
สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน	๗
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๗
➢ กรณีเกี่ยวกับการรับรองแนวเขตของเจ้าของที่ดินข้างเคียง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๐)	๗
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๙
๒.๑ กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐/๒๕๔๗)	๙
๒.๒ กรณีเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒/๒๕๕๓)	๑๑
๒.๓ กรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร	๑๔
๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๕/๒๕๕๗	๑๔
๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖๗/๒๕๕๙	๑๗
๒.๔ กรณีเกี่ยวกับการเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งการกรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๓๖/๒๕๕๘)	๒๑
๒.๕ กรณีเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากการออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกเพิกถอนในภายหลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่))	๒๔
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม	๒๘
๓.๑ การจดทะเบียนโอนที่ดิน	๒๘
➢ กรณีเกี่ยวกับการตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจก่อนดำเนินการจดทะเบียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐๙/๒๕๕๘)	๒๘
๓.๒ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุด	๓๒
➢ กรณีเกี่ยวกับการสอบสวนคู่กรณีก่อนดำเนินการจดทะเบียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐/๒๕๔๙)	๓๒

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจสอบหลักฐานสำหรับที่ดิน ที่อุทยานทอดตลาด	๓๔
➢ กรณีการตรวจสอบความเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงและหลักฐานทางทะเบียน เกี่ยวกับที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๕/๒๕๔๙)	๓๔
คณะผู้จัดทำ	๓๙

บทนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังที่ปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี โดยเป็นการสกัดหลักกฎหมายที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ ทั้งในแง่ข้อควรปฏิบัติและในแง่ที่เป็นข้อห้ามปฏิบัติ ซึ่งยังประโยชน์โดยรวมต่อประชาชนและต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงต้นที่ศาลปกครองเปิดทำการจวบจนกระทั่งในปัจจุบัน และโดยที่กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคล และการจัดการที่ดินของรัฐ ด้วยการรังวัดทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งปรากฏว่ามีคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวมาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่า เอกสารสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองข้างต้นมีตัวอย่างคดีที่เป็นการวางบรรทัดฐานซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรมที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นต้น จึงได้คัดเลือกมารวบรวมจัดทำเป็นเอกสาร **“สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน”** สำหรับเผยแพร่ไปยังกรมที่ดินขึ้น ซึ่งเป็นการประมวลและคัดเลือกสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการในคดีพิพาทข้างต้นที่เคยมีการจัดทำและเผยแพร่แล้วในโอกาสต่าง ๆ นำมาเรียบเรียงและจำแนกเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการตามข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรมที่ดินมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

➢ กรณีเกี่ยวกับการรับรองแนวเขตของเจ้าของที่ดินข้างเคียง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๐)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ (มาตรา ๘ ตรี)
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ข้อ ๒)

ในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องให้ผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียงรับรองแนวเขตที่ดิน การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวอันมีผลทำให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มีโอกาสคัดค้านพิสูจน์แนวเขตที่ดิน ถือว่าเป็นการดำเนินการที่มีได้อนุมัติให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) แต่ในการรังวัดที่ดินก้านั้นซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายอำเภอคัดค้านว่า ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดออกโฉนดที่ดินทับที่ดินสาธารณะประโยชน์บางส่วนซึ่งมีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงด้านทิศใต้ของที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวทราบเพื่อไประวังและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินของตน แต่กลับมีชื่อบุคคลซึ่งไม่มีตัวตนและไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงเป็นผู้รับรองแนวเขตที่ดิน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มาตรา ๘ ตรีวรรคสอง^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๒^๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖)

^๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๘ ตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๒ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๑ แล้ว ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อก่อหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอ

ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนดสามสิบวัน ในประกาศให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้าน ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป ถ้ามีผู้คัดค้านให้อธิบดีรื้อการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น ทั้งได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ในระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงด้วย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงพิพาทแนวเขตที่ดินด้านทิศใต้จดที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดี แต่กลับปรากฏว่า นาง น. ซึ่งข้อเท็จจริงรับกันว่าไม่มีตัวตนและไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงเป็นผู้รับรองแนวเขต โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินที่มีแนวเขตติดกับที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ได้เป็นผู้รับรองแนวเขต พฤติกรรมดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมิได้อนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่มีโอกาสคัดค้านพิสูจน์แนวเขตที่ดินที่ถูกต้อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ส่งผลให้หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่ทับซ้อนกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี

หรือกิ่งอำเภอท้องที่ หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป ถ้ามีผู้คัดค้านให้อธิบดีรื้อการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้จนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

หมายเหตุ ปัจจุบันข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖)^๑ ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีการเพิ่มเติมลักษณะการดำเนินการในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและไม่ไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลให้รื้อการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น ส่วนในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้รื้อการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบ ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของกฎหมายดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อผลของคำวินิจฉัยในคดีนี้

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๒.๑ กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐/๒๕๔๗)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (มาตรา ๕)
 ๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๖๐)
 ๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ข้อ ๕)
 ๔. คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓ (ข้อ ๑)

การที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปฏิเสธการขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยให้เหตุผลว่า ส.ค. ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ส.ค. ๑ ดังกล่าว และเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองตามคำสั่งกรมที่ดิน เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) แต่มีผู้โต้แย้งสิทธิครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีและคัดค้านว่า ส.ค. ๑ ดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าการแจ้งการครอบครองที่ดินตาม ส.ค. ๑ พิกัดไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงมีคำสั่งปฏิเสธคำขอออก น.ส. ๓ ก. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ได้ความแจ้งชัดว่า ส.ค. ๑ นั้น มีการแจ้งการครอบครองไว้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเป็นการแจ้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้แจ้งการครอบครองไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่แจ้ง ส.ค. ๑ ไว้ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ส.ค. ๑

^๓ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

ที่ออกให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องดำเนินการจำหน่าย ส.ค. ๑ นั้น ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓^๔ ทั้งยังเป็นกรณีที่เมื่ออาจออก น.ส. ๓ ก. ได้ตามข้อ ๕^๕ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่เจ้าพนักงานที่ดินมิได้ดำเนินการจำหน่าย ส.ค. ๑ ตามคำสั่งกรมที่ดินข้างต้น แต่ดำเนินการประกาศออก น.ส. ๓ ก. และเมื่อมีผู้โต้แย้งคัดค้าน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งปฏิเสธคำขอออก น.ส. ๓ ก. โดยอ้างเหตุผลว่าเป็น ส.ค. ๑ ที่แจ้งไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการสอบสวนพยานหลักฐาน

^๔ คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๑๓ เรื่อง จำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓

ข้อ ๑ เมื่อปรากฏว่าที่ดินแปลงใดได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มิได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงและตรวจสอบสภาพที่ดิน ให้ปรากฏแน่ชัดว่าที่ดินแปลงนั้นผู้แจ้งไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติจำหน่าย ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงนั้นออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน

ข้อ ๒ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจำหน่าย ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงนั้น ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ดังนี้

(๑) ให้ขีดเส้นขนานคู่ที่ด้านหน้า ส.ค. ๑ ทั้งสองตอนและที่เอกสารอื่น ๆ ของที่ดินแปลงนั้นในสารบบ แล้วหมายเหตุด้วยตัวอักษรแดงว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติให้จำหน่าย ส.ค. ๑ นี้แล้ว ตามหนังสือจังหวัดที่.....ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....” แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงนามและวัน เดือน ปีกำกับไว้ และเก็บ ส.ค. ๑ ที่ดำเนินการจำหน่ายแล้วนั้นเข้าสารบบไว้

(๒) ให้ขีดฆ่ารายการแจ้งการครอบครองของที่ดินแปลงนั้นที่ได้ลงไว้ในทะเบียนการครอบครองที่ดินด้วยหมึกแดง แล้วเขียนหมายเหตุด้วยข้อความอย่างเดียวกับข้อ (๑) ในช่องหมายเหตุของทะเบียนการครอบครองที่ดิน แล้วให้รายงานการจำหน่าย ส.ค. ๑ ไปกรมที่ดินเพื่อจำหน่ายทะเบียนทางกรมที่ดินให้ตรงกัน

^๕ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

^๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

ของผู้โต้แย้งคัดค้านในประเด็นที่ขอคัดค้านหรือไม่ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งที่เป็นผลมาจากการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นเพียงการสั่งการตามหน้าที่ทั่วไปซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น พินิจพิจารณาให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการขออนุญาต น.ส. ๓ ก. ข้างต้น

๒.๒ กรณีเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒/๒๕๕๓)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ (มาตรา ๕๙)
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ข้อ ๗ ข้อ ๑๐ (๓) และข้อ ๑๖)

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ในกรณีที่ปรากฏว่าที่ดินที่ขออนุญาตตั้งอยู่ในเขตที่ดินที่คาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าไม้ถาวร การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว และวินิจฉัยว่าไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ รวมทั้งมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินยุติการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน แม้การกระทำดังกล่าวจะเป็นการกระทำตามบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อบันทึกนั้นมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย กรณีย่อมไม่อาจนำมาอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ การกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัด ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินในเขตป่าไม้ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ว่า ได้ตรวจสอบพบว่าที่ดิน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีบางส่วนคาบเกี่ยวกับเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๑๓ และอีกบางส่วนอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเดียวกันทั้งแปลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบที่ดินพิพาทว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ เพียงใด ต่อมา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า หลักฐาน น.ส. ๓ ก. ที่ใช้ประกอบในการยื่นคำขออนุญาตที่ดินเป็นการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่มีหลักฐานและรุกล้ำเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวร จึงเป็นการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สามารถออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งผลการตรวจสอบและบอกเลิกเรื่องออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีที่ออกทับเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนกรณีดังกล่าว หลังจากนั้น กรมที่ดินมีหนังสือ

แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีที่ใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดิน ได้ถูกล้ำเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวรทั้งแปลงและบางส่วน จึงให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ต่อไปและยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือขอยกเลิกเรื่องออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อ้างว่าที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขอลงโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่ไม่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ หรือใบจอง หรือใบเหี้ยมย่ำหรือตราจอง แต่เป็นที่ดินที่มีการออก น.ส. ๓ ก. ให้โดยการเดินสำรวจ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวมาขอลงโฉนดที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรได้ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๙^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๖^๘ ประกอบกับข้อ ๗^๙ มิได้มีข้อความตอนใดที่ระบุว่า ผู้ยื่นคำขอลงโฉนดที่ดินเฉพาะรายในเขตที่คาบเกี่ยวหรือในเขตป่าไม้ถาวรจะต้องเป็นที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ หรือใบจอง ใบเหี้ยมย่ำ หรือตราจองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่ยังเปิดช่องให้ผู้ยื่นคำขอแนบพยานหลักฐานอื่น

^๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอลงโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^{๘-๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๗ การขอลงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. ทายกฎกระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ในการยื่นคำขอตาม (๑) ถ้าผู้ขอมีใบจอง ใบเหี้ยมย่ำตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

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

ที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายมาประกอบการพิจารณาได้ด้วย ทั้งข้อ ๑๖ ประกอบกับ ข้อ ๑๐ (๓)^{๑๐} ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินในกรณีที่น่าสงสัยว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือมีการขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชน ผู้ครอบครองที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินที่คาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าไม้ไม่ได้รับการตรวจพิสูจน์สอบสวน สิทธิในที่ดินอย่างละเอียดถี่ถ้วน มิใช่เพียงแต่การพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าพนักงานที่ดินที่มีหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินเท่านั้น อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตออกโฉนดที่ดินตามที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ แต่กลับวินิจฉัยว่า หลักฐาน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีที่ใช้ประกอบในการยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน เป็นการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยไม่มีหลักฐานและรुकล้ำเข้าไปในเขตป่าไม้ถาวร จึงเป็นการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ แล้วมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจอันเป็นการไม่ชอบ และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และมีผลให้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ผลการพิจารณาอันไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นเหตุผลในการยกเลิกเรื่องออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

^{๑๐} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำให้ประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำให้ประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

๑. ถ้า

๑. ถ้า

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการให้ประโยชน์ หรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือรับรองการให้ประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการให้ประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

๒.๓ กรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร

๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๕/๒๕๕๗

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ (มาตรา ๕๙)
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ข้อ ๗ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๖)
๓. ประกาศกรมที่ดิน เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

เมื่อที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ของผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินไม่อยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือที่หลวงหวงห้ามและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ และไม่ปรากฏว่ามีเหตุอื่นที่จะทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง การที่หน่วยงานทางปกครองใช้เวลาดำเนินการเป็นเวลากว่า ๒ ปี แต่ก็ยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งว่า ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าว เคยมีการยื่นขอออก น.ส. ๓ ก. ตามโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบลโดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๙ แต่ไม่อาจออก น.ส. ๓ ก. ได้ เนื่องจากสภาพตำบลในขณะนั้นคัดค้านว่าที่ดินพิพาทอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ และเรื่องอยู่ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตรวจสอบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ขอให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อฟังได้ว่าที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือที่หลวงหวงห้าม และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๙^{๑๑}

^{๑๑} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๑๔^{๑๒} ข้อ ๑๖^{๑๓} ประกอบกับข้อ ๗^{๑๔} ข้อ ๑๐^{๑๕} และข้อ ๑๕^{๑๖} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^{๑๒-๑๖} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย
ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๗ การขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. ทำกฎกระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๒) ในการยื่นคำขอตาม (๑) ถ้าผู้ขอมิใช่เจ้าของที่ดิน ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(๑) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเขตหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

ที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และไม่ปรากฏว่ามีเหตุอื่นที่จะทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ว่าตามประกาศกรมที่ดิน เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายไว้เฉพาะในกรณีไม่มีเหตุขัดข้องซึ่งใช้เวลา ๖๔ วันทำการ และไม่ให้นำระยะเวลาดังกล่าวมาใช้กับกรณีมีเหตุขัดข้องเนื่องจากการดำเนินงานที่อยู่ในระหว่างการร้องเรียนหรือหาข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากขั้นตอนการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงไม่อาจนำระยะเวลาดังกล่าวมาใช้บังคับกับคดีนี้ก็ตาม แต่เมื่อมีข้อสงสัยและต้องหาข้อมูลเพิ่มเติมอย่างไรก็ต้องดำเนินการให้ได้ข้อยุติและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดภายในเวลาอันสมควร โดยเฉพาะคดีนี้ในวันทำการรังวัด ช่างเคียงลงชื่อรับรองแนวเขตครบทุกด้าน ผู้ปกครองท้องที่รับรองว่าที่ดินที่ทำการรังวัดไม่อยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือที่หลวงหวงห้าม จนประกาศแจกโฉนดที่ดินครบ ๓๐ วันแล้ว ไม่มีผู้ใดคัดค้าน และเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสงสัยว่าที่ดิน

ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

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

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

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

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ข้อ ๑๕ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินปกหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน

(๒) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนให้อยู่คำตามแบบ น.ส. ๕ ทายกกระทรวงนี้

(๓) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

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

ดังกล่าวอาจอยู่ในที่สาธารณประโยชน์เนื่องจากเคยนำเดินสำรวจเพื่อออก น.ส. ๓ ก. และสภาพตำบล ในขณะนั้นคัดค้านว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ปกครองท้องที่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้สูงอายุในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร่วมกันตรวจสอบถึงสองครั้ง พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่าจะไม่อาจชี้ชัดได้ว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมทราบอยู่แล้วว่าที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าว และ น.ส.ล. จำนวนสองฉบับไม่ตั้งอยู่ติดต่อกันหรือทับซ้อนกันดังที่ได้ชี้แจงต่อศาล เมื่อรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่จนกระทั่งถึงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นเวลา ๒ ปี ๑๑ เดือนเศษ และจนถึงปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน รวมถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดนั้น เห็นว่าการดำเนินการออกโฉนดที่ดินพิพาทอาจต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ด้วยระยะเวลา ๑๕ วัน ตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นยังไม่เหมาะสม เห็นสมควรแก่ระยะเวลาในการดำเนินการตามคำบังคับดังกล่าวเป็นหกสิบวัน จึงพิพากษาแก้เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษานี้

๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖๗/๒๕๕๙

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ (มาตรา ๕๙)
๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ข้อ ๗ (๒) ข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๖)
๓. ประกาศกรมที่ดิน เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามประกาศกรมที่ดิน เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายไว้ ซึ่งมีกระบวนการ ๑๖ ขั้นตอน และใช้เวลาประมาณ ๖๔ วันทำการ เมื่อที่ดินที่ขอกออกโฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องตรวจสอบให้มีความชัดเจนเสียก่อน อันถือเป็นข้อยกเว้นที่ทำให้ไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ภายในระยะเวลา ๖๔ วันทำการ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอกออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร คือ ภายใน ๙๐ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับคำขอกออกโฉนดที่ดิน

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๐๐ และเลขที่ ๑๕๓๘ ที่ดินทั้งสองแปลงมีเขตติดต่อกัน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มอบอำนาจให้นาย บ. ไปยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว เจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินทั้งสองแปลงในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทั้งที่ดินข้างเคียงที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามเวลาที่ศาลกำหนด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกโฉนดที่ดิน มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๙^{๑๗} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๗ (๒)^{๑๘} ข้อ ๑๐ (๒)^{๑๙} และ (๓)^{๒๐}

^{๑๗} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^{๑๘-๒๐} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๗ การขอกออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ดำเนินการดังนี้

ข้อ ๑๑^{๒๑} ข้อ ๑๕^{๒๒} และข้อ ๑๖^{๒๓} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามประกาศกรมที่ดิน

(๒) ในการยื่นคำขอตาม (๑) ถ้าผู้ขอมิใบจอง ใบเหี้ยบย่ำตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำให้ประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

๖๖๖

๖๖๖

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

๖๖๖-๖๖๖

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๑๑ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ (๓) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ ๑๐ (๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ ๑๐ (๒)

ข้อ ๑๕ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ดำเนินการดังนี้

เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายไว้ มีกระบวนการ ๑๖ ขั้นตอน ใช้เวลาประมาณ ๖๔ วันทำการ ดังนั้น การดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งระยะเวลาการดำเนินการดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าได้ตรวจสอบแผนที่ภูมิประเทศรวมทั้งระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ แล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีอาณาเขตติดต่อกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี จึงต้องตรวจสอบให้ได้ความชัดเจนเสียก่อน อันถือเป็นข้อยกเว้นที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ภายในระยะเวลา ๖๔ วันทำการก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร โดยผู้ถูกฟ้องคดีควรต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวไม่เกิน ๙๐ วันทำการ นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน จนถึงวันยื่นฟ้องรวมเป็นเวลากว่า ๒๘๘ วัน ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งศาลได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ส่งพยานหลักฐานดังกล่าว อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังยื่นฟ้องคดีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินและผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการการตรวจพิสูจน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้แจ้งนัดหมายคณะกรรมการร่วมตรวจพิสูจน์ที่ดินพิพาทในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงฟังได้ว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ทั้ง ๆ ที่อยู่ในวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถที่จะดำเนินการหรือเร่งรัดการตรวจพิสูจน์กรณีดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควรได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กระทำการเช่นนั้น จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองล่าช้าเกินสมควร พินิจพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

(๑) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินปกครองหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน

(๒) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนให้อยู่คำตามแบบ น.ส. ๕ ทายกฎกระทรวงนี้

(๓) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้เปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

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

ตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

๒.๔ กรณีเกี่ยวกับการเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดินเพื่อพิจารณาสั่งการกรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๖/๒๕๕๘)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง :** ๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๕๗ บรรคหนึ่ง)
๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ (มาตรา ๖๑)
๓. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๒๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕

เมื่อความปรากฏแก่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ว่าจะโดยวิธีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมหรือเกิดจากการตรวจพบเองว่า มีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานที่ดินในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ออกโฉนดที่ดินมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นและรายงานข้อเท็จจริง พร้อมทั้งให้ความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดินว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และควรพิจารณาดำเนินการประการใด เพื่อให้อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยึดโดยปราศจากข้อสงสัยก่อนว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอาศัยหลักฐานใบจอง (น.ส. ๒) เลขที่ ๑๘๔ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบระวางแผนที่ปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลอื่นเต็มพื้นที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินข้างต้น จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบและเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับใบจองของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งเรื่องไปให้กรมที่ดินพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อความปรากฏแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ว่าจะปรากฏจากเหตุใดหรือทางใด เช่น โดยวิธีการร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือเกิดจากการตรวจพบเองว่ามีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๗

วรรคหนึ่ง^{๒๔} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๑^{๒๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบกับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๒๑๑๗๙

^{๒๔} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๗ โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียง ทั้งสี่ทิศ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ กับให้มีสารบัญสำหรับ จดทะเบียนไว้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๕} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอน หรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายตั้งคณะกรรมการ สอบสวนชั้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้ง แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่า ไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดี มอบหมายภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวนในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวน ไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือ รองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงาน การสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณา ประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสีย ยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕^{๒๖} ที่ได้วางแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นและรายงานข้อเท็จจริง พร้อมทั้งให้ความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และควรพิจารณาดำเนินการประการใด เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติโดยปราศจากข้อสงสัยก่อนว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามหลักฐานใบจอง (น.ส. ๒) ว่า ผู้ฟ้องคดีมีชื่อเป็นผู้ครอบครองที่ดินเลขที่ ๑๘๔ เนื้อที่ ๒๒ ไร่ ๑ งาน ๖๐ ตารางวา ออกให้เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๐ แต่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายบันทึกคำชี้แจงเรื่องตรวจและชี้แผนที่ระวางฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมายเหตุ ปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกครั้ง คือ มาตรา ๖๑ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของข้อกฎหมายดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อผลของคำวินิจฉัยในคดีนี้

^{๒๖} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๕.๒/ว ๒๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ วางแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

๑. การดำเนินการของจังหวัดก่อนส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณา

(๑) ให้จังหวัดสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้รับความโดยชัดเจน และจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาว่า โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงใดได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไร โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ดังนี้

- ออกให้แก่ผู้ใด เมื่อใด เนื้อที่เท่าใด
- ออกโดยวิธีใด โดยอาศัยหลักฐานใด
- ปัจจุบันผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว และมีภาระผูกพันหรือไม่ อย่างไร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ในกรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินออกทับซ้อนกัน ให้ตรวจสอบ

- หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทุกแปลงโดยมีรายละเอียดเช่นเดียวกับ (๑)
- หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ออกทับซ้อนกันอย่างไรทั้งแปลงหรือบางส่วน

หากเป็นกรณีทับกันเป็นบางส่วน ให้ระบุตำแหน่งและเนื้อที่ที่ทับกันด้วยว่าอยู่บริเวณใด มีเนื้อที่เท่าใด ทั้งนี้ โดยให้จำลองรูปแผนที่ของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ทับกันนั้นลงในสำเนาระวางรูปถ่ายทางอากาศหรือสำเนาระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดิน (แล้วแต่กรณี) พร้อมหมายชี้แสดงตำแหน่งให้ชัดเจน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ให้ความเห็นว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และควรพิจารณาดำเนินการประการใด

ฯลฯ

ฯลฯ

นาย ข. ตำแหน่งช่างรังวัด ได้รายงานการตรวจสอบรังวัดที่ดินอำเภอ ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นฟ้องคดีได้ นำชี้ระวางแผนที่ที่ที่ดิน รวม ๓๑ แปลง จึงเป็นกรณีที่มีความปรากฏแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วว่า มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับซ้อนกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินการของจังหวัดก่อนส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณา เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการสอบสวนหรือเรียกโฉนดที่ดินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงพิพาทมาพิจารณาและตรวจสอบว่าเพราะเหตุใดจึงมีการอ้างสิทธิในที่ดินที่พิพาททับซ้อนกัน พร้อมจำลองรูปแผนที่ของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ทับกันนั้นลงในสำเนาระวางรูปถ่ายทางอากาศ หรือสำเนาระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินพร้อมหมายชี้แสดงตำแหน่งให้ชัดเจน และมีการเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการพิจารณาดำเนินการกรณีที่มีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พินิจพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอเรื่องการตรวจสอบเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามหลักฐานใบจอง เลขที่ ๑๘๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และแจ้งผลการดำเนินการดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ดำเนินการแล้วเสร็จ และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

๒.๕ กรณีเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกเพิกถอนในภายหลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๔/๒๕๖๑ (ประชุมใหญ่))

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

๓. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๕๘)

๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ข้อ ๕ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๔)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ไม่ตรงตามตำแหน่งของที่ดินที่ใดแจ้งการครอบครองไว้ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ฉบับนี้ย่อมเป็นการออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อต่อมาอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองตาม น.ส. ๓ ก. ย่อมได้รับความเสียหายจากการต้องเสียสิทธิครอบครองในที่ดิน การกระทำ

ของเจ้าหน้าที่ที่ออก น.ส. ๓ ก. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนเป็นเหตุให้อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองตาม น.ส. ๓ ก. จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมที่ดินชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ทางราชการได้กำหนดให้ต้องมีการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินก่อน ซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิ ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งข้อ ๕^{๒๗} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดว่า ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔^{๒๘} อีกทั้ง ข้อ ๖^{๒๙} วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง

^{๒๗-๒๘} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๕ ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔

ข้อ ๖ ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปกครองหลักตามมุมเขตที่ดินของตนและให้อยู่อาศัยพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. ๑ ก. ทายกฎกระทรวงนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

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

(๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

ฉบับเดียวกัน กำหนดว่า ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘^{๓๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนหลักตามกฎหมายเขตที่ดินของตน และให้อยู่อาศัยต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. ๑ ก. ทายกกฎกระทรวงนี้ ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง^{๓๑} กำหนดว่า ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนหลักตามกฎหมายเขตที่ดินของตนและให้อยู่อาศัยต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. ๑ ค. ทายกกฎกระทรวงนี้ และข้อ ๑๐^{๓๒} กำหนดว่า เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครอง

(๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น^{๓๐} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา^{๓๑-๓๒} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๙ ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนหลักตามกฎหมายเขตที่ดินของตนและให้อยู่อาศัยต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. ๑ ค. ทายกกฎกระทรวงนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(๑) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง

และทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ใหพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้... (๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยาน แห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติ คณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (๑) ใหพนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ให้ได้... เมื่อขอเท็จจริงปรากฏว่า น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทออกโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้ง การครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่ไม่ตรงตามตำแหน่งของที่ดินที่ได้แจ้งการครอบครองไว้ แสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินมิได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนด การกระทำดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทเป็นเอกสารสิทธิ ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อต่อมา น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ชอบ ด้วยกฎหมายดังกล่าวถูกเพิกถอน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองใน น.ส. ๓ ก. ข้างต้น จึงได้รับความเสียหายจากการต้องเสียสิทธิครอบครองในที่ดินไป การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย กรณีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^{๓๓} แห่งประมวลกฎหมาย

หรือที่ทำการกำนันท้องถิ่นและในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

(๒) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดิน ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ ๕ และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศ ตาม (๑) ใหพนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดิน ยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนก ให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวร ตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้ อำเภอรอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับ ที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าว มีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

^{๓๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

แพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

๓.๑ การจดทะเบียนโอนที่ดิน

➢ กรณีเกี่ยวกับการตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจก่อนดำเนินการจดทะเบียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐๙/๒๕๕๘)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๘๐๕)

๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒)

๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ (ข้อ ๑ และข้อ ๒)

๔. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ข้อ ๕ ข้อ ๖ และข้อ ๑๐)

การมอบอำนาจในลักษณะที่เป็นการให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นการทำนิติกรรมที่เป็นกรจำหน่ายสิทธิของผู้มอบอำนาจ เจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจึงต้องตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจโดยเคร่งครัด เมื่อปรากฏว่าชื่อสกุลของผู้ฟ้องคดีในหนังสือมอบอำนาจสะกดไม่ถูกต้องสำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวของผู้ฟ้องคดีหมดอายุ และสำเนาภาพถ่ายเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของผู้ฟ้องคดีไม่มีการลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้อง การมอบอำนาจดังกล่าวจึงมีข้อพิรุธน่าสงสัย ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบเอกสารดังกล่าวให้ตรงกับหลักฐานเดิมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก่อนดำเนินการจดทะเบียน ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในโฉนดที่ดินพิพาทจากชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นชื่อผู้ร้องสอดเพราะเชื่อว่าการมอบอำนาจ

^{๓๔} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

โดยถูกต้องแล้ว โดยไม่ได้ตรวจสอบการมอบอำนาจให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม กรณีเป็นการใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่เพียงพอจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๐๗ และไม่เคยมอบอำนาจให้ผู้ร้องสอดไปทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการจดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ร้องสอด จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนโอนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๐๗ ให้แก่ผู้ร้องสอด แล้วให้กลับสู่สภาพที่ดินเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ร้องสอดได้นำหลักฐานโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๐๗ ที่ผู้ฟ้องคดีมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์พร้อมกับหนังสือมอบอำนาจ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวข้าราชการ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีและของผู้ร้องสอด ไปแสดงความประสงค์ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างต่อเจ้าพนักงานที่ดินที่สำนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งเป็นกรณีที่มีผู้ประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒^{๓๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้มีอำนาจจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในกรณีนี้ ได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑^{๓๖} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๖๖/๒๕๒๒ เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒

^{๓๕-๓๖} ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๗๑ ให้เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น

หมายเหตุ ปัจจุบันได้มีการเพิ่มเติมมาตรา ๗๑ วรรคสอง โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อผลของคำวินิจฉัยในคดีนี้

มาตรา ๗๒ ผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้คู่กรณีนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑

การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามวรรคหนึ่ง สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ไปไต่สวนหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ คู่กรณีอาจยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กรมที่ดิน หรือสำนักงานที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ดำเนินการจดทะเบียนให้ เว้นแต่การจดทะเบียนที่ต้องมีการประกาศหรือต้องมีการรังวัด

เจ้าพนักงานที่ดินจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อ ๑^{๓๗} และข้อ ๒^{๓๘} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และจะต้องพิจารณาความถูกต้องของหนังสือมอบอำนาจตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ข้อ ๖ รวมทั้งข้อ ๑๐ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗^{๓๙} ซึ่งข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวในข้อ ๑๐ (๒) กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้ตรวจสอบบัตรประจำตัวหรือสำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวที่ผู้มอบอำนาจรับรองความถูกต้องว่าตรงกับหลักฐานเดิมหรือไม่ และในข้อ ๑๐ (๓) กำหนดให้ตรวจอำนาจทำการว่ามอบอำนาจให้ทำการใดและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร เว้นแต่เป็นกรณีทำนิติกรรมเพื่อจะได้มาซึ่งสิทธิหรือหลุดพ้นจากหน้าที่อันใดอันหนึ่ง แต่เมื่อหนังสือมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่เป็นการให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง หากใช้เป็นกรณีที่ผู้มอบอำนาจขอทำนิติกรรมเพื่อจะได้มาซึ่งสิทธิอันใดอันหนึ่งหรือเพื่อให้หลุดพ้นจากหน้าที่อันใดอันหนึ่งแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามกลับเป็นการทำนิติกรรมที่เป็นการจำหน่ายสิทธิของผู้มอบอำนาจ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจโดยเคร่งครัดทั้งในเรื่องของหลักฐานประกอบการมอบอำนาจของผู้มอบอำนาจ และในเรื่องอำนาจที่มอบให้ทำการว่ามอบให้ทำการใดบ้าง เพื่อมิให้ผู้รับมอบอำนาจกระทำการอันเป็นปฏิกิริยาต่อประโยชน์ของ

^{๓๗} ความในข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และต่อมาถูกแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๒ (พ.ศ. ๒๕๔๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อผลของคำวินิจฉัยในคดีนี้

^{๓๘} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๒ ก่อนทำการจดทะเบียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) สิทธิและความสามารถของบุคคลรวมถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) ข้อกำหนดสิทธิในที่ดินและการค้าที่ดิน หรือการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว

(๓) การกำหนดทุนทรัพย์สำหรับเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน

^{๓๙} ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบฉบับใหม่ ยังคงมิให้ตรวจสอบชื่อ ชื่อสกุล อายุ ชื่อบิดา ชื่อมารดาของผู้มอบอำนาจ และบัตรประจำตัวหรือสำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวที่ผู้มอบอำนาจรับรองความถูกต้องว่าตรงกับหลักฐานเดิมหรือไม่ เช่นเดียวกับระเบียบฉบับเดิม แต่มีข้อความเพิ่มเติมเรื่องสำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวของผู้มอบอำนาจต้องมีความชัดเจน กรณีมีข้อพิพาทอื่น ๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบและสอบสวนตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่น่าเชื่อถือก่อนดำเนินการให้ผูกข้ออย่างใดก็ตาม การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อผลของคำวินิจฉัยในคดีนี้

ผู้มอบอำนาจ และโดยที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือมอบอำนาจเพื่อให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น แม้เจ้าพนักงานที่ดินในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ ที่ผู้ร้องสอดนำไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วว่าเป็นหนังสือมอบอำนาจที่ปรากฏลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มอบอำนาจและมีข้อความชัดเจนเพียงพอให้ทราบว่าเป็นหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ร้องสอดเป็นผู้มีอำนาจจัดการให้ที่ดินตามโฉนดที่ดินพิพาทพร้อมสิ่งปลูกสร้างแก่ผู้ร้องสอดโดยเสนหา ไม่มีค่าตอบแทน ตลอดจนให้ถ้อยคำต่าง ๆ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และยินยอมให้ผู้รับมอบอำนาจกระทำการในนามของตนเองหรือแทนอีกฝ่ายหนึ่งได้ด้วย ตามข้อ ๕ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมทั้งหนังสือมอบอำนาจมีพยานอย่างน้อย ๑ คน ตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว ตลอดจนเป็นหนังสือมอบอำนาจที่มีข้อความระบุให้ตัวแทนผู้ได้รับมอบอำนาจทำนิติกรรมในนามตัวการทำกับตนเองในนามของตนเอง หรือในฐานะเป็นตัวแทนของบุคคลภายนอกตามมาตรา ๘๐๕^{๔๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าชื่อสกุลของผู้ฟ้องคดีในหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวสะกดไม่ถูกต้อง สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวของผู้ฟ้องคดีเป็นสำเนาภาพถ่ายที่ถ่ายจากบัตรประจำตัวที่หมดอายุแล้ว และสำเนาภาพถ่ายเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีรับรองความถูกต้อง การมอบอำนาจตามหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวจึงมีข้อพิรุธน่าสงสัย ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบชื่อ ชื่อสกุล อายุ ชื่อบิดามารดาของผู้มอบอำนาจ และบัตรประจำตัวหรือสำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวที่ผู้มอบอำนาจรับรองความถูกต้องให้ตรงกับหลักฐานเดิมก่อนดำเนินการจดทะเบียนให้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบดังกล่าว ประกอบกับพยานที่ลงลายมือชื่อในหนังสือมอบอำนาจไม่อาจตรวจสอบได้ว่าเป็นผู้ใด มีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด คงมีเพียงผู้ร้องสอดเท่านั้นที่ยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจจริง ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่ามีได้เป็นผู้ลงลายมือชื่อในหนังสือมอบอำนาจตั้งแต่ขณะที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้มีการจดทะเบียนดังกล่าว การใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีสำหรับกรณีนี้จึงยังไม่เป็นการเพียงพอการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินตามโฉนดที่ดินพิพาทประเภทให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ เปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจากชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นชื่อผู้ร้องสอด เพราะเชื่อว่ามีกรรมมอบอำนาจโดยถูกต้องแล้ว โดยไม่ได้ตรวจสอบการมอบอำนาจให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ส่วนนิติกรรม

^{๔๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘๐๕ ตัวแทนนั้น เมื่อไม่ได้รับความยินยอมของตัวการจะเข้าทำนิติกรรมอันใดในนามของตัวการทำกับตนเองในนามของตนเองหรือในฐานะเป็นตัวแทนของบุคคลภายนอกหาได้ไม่ เว้นแต่นิติกรรมนั้นมีเฉพาะแต่การชำระหนี้

การให้ที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจะเป็นโมฆะตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่นั้น เป็นผลของนิติกรรมในทางแพ่งที่จะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นอีกกรณีหนึ่ง พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้การดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๐๗ ประเภทให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร้องสอดโดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่มีการจดทะเบียนดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นผู้ฟ้องคดีโดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

๓.๒ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุด

➢ กรณีเกี่ยวกับการสอบสวนคู่กรณีก่อนดำเนินการจดทะเบียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๐/๒๕๔๙)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง)
 ๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
 ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ (ข้อ ๒ (๑))
 ๓.ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๓ (ข้อ ๒๘)

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องดูแลผลประโยชน์ของประชาชนที่มาขอรับบริการด้วยความละเอียดรอบคอบ ไม่เช่นนั้นหากเกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้นกับผู้รับบริการอันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งรับจดทะเบียนตามหนังสือสัญญาซื้อขายและสัญญาจำนองห้องชุดที่มีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและผู้จำนอง ดำเนินการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ไม่ทราบว่าย้ายมือชื่อในสัญญาข้างต้นไม่ใช่ลายมือชื่อที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นลายมือชื่อปลอม เป็นเหตุให้นายการผู้รับจำนองฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อบังคับให้ชำระหนี้เงินกู้และบังคับจำนองตามสัญญาข้างต้น ซึ่งต่อมาศาลยุติธรรมพิพากษายกฟ้องเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำสัญญาที่พิพาท กรณีดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่กรมที่ดินปฏิเสธที่จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครอง

สูงสุดวินิจฉัยว่า ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดนั้น ความในข้อ ๒๘^{๔๑} ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเช่นเดียวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง^{๔๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดยให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และความในข้อ ๒ (๑)^{๔๓} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องสิทธิและความสามารถของบุคคลตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนทำการจดทะเบียนฯ เมื่อข้อเท็จจริงจากการให้ถ้อยคำของเจ้าพนักงานที่ดินต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ปรากฏว่า ก่อนดำเนินการจดทะเบียนเกี่ยวกับห้องชุดข้างต้น เจ้าพนักงานที่ดินไม่ได้ดำเนินการสอบสวนคู่กรณีด้วยตัวเอง และไม่ได้นำตรวจสอบต้นฉบับบัตรประจำตัวของคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนว่าเป็นบุคคลเดียวกับผู้ที่ลงลายมือชื่อในเอกสารประกอบการจดทะเบียนหรือไม่ เพียงแต่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ยื่นประกอบการคำขอจดทะเบียนเท่านั้น เมื่อเห็นว่าครบถ้วนถูกต้องจึงดำเนินการจดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดี

^{๔๑} ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๓

ข้อ ๒๘ เมื่อมีผู้มาแสดงความประสงค์ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเช่นเดียวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยอนุโลมและใช้แบบพิมพ์ตามแบบท้ายระเบียบ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

หมายเหตุ ปัจจุบันระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๓ ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๕๔ ทั้งนี้ ข้อ ๒๘ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้ในการวินิจฉัยระบุให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเช่นเดียวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยอนุโลม ส่วนข้อ ๔๒ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๕๔ ระบุให้นำบทบัญญัติหมวด ๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน (การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม) พร้อมกฎกระทรวง รวมถึงระเบียบและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดดังกล่าวจึงไม่มีผลกระทบต่อกำวินิจฉัยในคดีนี้

^{๔๒} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗๔ ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณีและเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๓} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๒ ก่อนทำการจดทะเบียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) สิทธิและความสามารถของบุคคลรวมตลอดถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฯลฯ

ฯลฯ

เป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายห้องชุดพิพาท ประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีที่ศาลยุติธรรมพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีได้ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายห้องชุดพิพาท กรณีจึงมีน้ำหนักรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปร่วมยื่นคำขอจดทะเบียนฯ ห้องชุดพิพาท ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการจดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่าย ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ซื้อและผู้จำหน่ายห้องชุดพิพาทดังกล่าว โดยแม้จะฟังได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินไม่มีเจตนาถ่วงอ้อมผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งทำหน้าที่รับจดทะเบียนฯ มีหน้าที่ต้องดูแลผลประโยชน์ของคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนโดยละเอียดรอบคอบ การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินข้างต้นจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิพากษาให้กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจสอบหลักฐานสำหรับที่ดินที่ถูกขายทอดตลาด

➢ กรณีการตรวจสอบความเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงและหลักฐานทางทะเบียนเกี่ยวกับที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๕/๒๕๔๙)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเป็นสาระสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบดังกล่าวมีความจำเป็นเป็นพิเศษนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการตรวจสอบด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบเป็นพิเศษ ไม่เช่นนั้นหากเกิดความเสียหายอันเป็นผลมาจากการใช้ความระมัดระวังไม่เพียงพอ ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย

ในการดำเนินการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่จะต้องดำเนินการสอบสวนและตรวจสอบโดยละเอียดถึงความมีอยู่ของต้นฉบับเอกสารดังกล่าว โดยควรเรียกเจ้าของที่ดินมาสอบปากคำเพื่อยืนยันว่าต้นฉบับเอกสารฉบับสำนักงานที่ดินยังคงใช้เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่

ในกรณีที่ผู้ขอตรวจสอบหลักฐานทางทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานทางทะเบียนจะต้องตรวจสอบด้วยความรอบคอบระมัดระวังเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่าที่ดินยังเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามที่ตรวจสอบยังคงใช้เป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงนั้นอยู่หรือไม่ การที่มีได้ตรวจสอบให้รอบคอบจนปรากฏในภายหลัง

เมื่อมีการขายทอดตลาดไปแล้วว่าที่ดินที่ขายทอดตลาดไม่ใช่ที่ดินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาดได้รับความเสียหาย ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการขายทอดตลาดจะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษในการขายทอดตลาดที่ดินที่ไม่มีต้นฉบับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปรากฏว่าหลังจากนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดที่ดินไปชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาครบถ้วนแล้ว ยังมีเงินเหลืออยู่ ซึ่งก่อนที่จะคืนแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีหน้าที่ต้องเรียกให้ลูกหนี้ส่งมอบต้นฉบับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ขายทอดตลาดและตรวจสอบความเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงเพื่อจะได้ส่งมอบต้นฉบับเอกสารให้แก่ผู้ซื้อจากการขายทอดตลาด ใช้สำหรับจดทะเบียนโอนที่ดินต่อไป การไม่ดำเนินการดังกล่าวและทำให้ผู้ซื้อได้รับความเสียหาย ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ประมูลซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งของศาลจังหวัดฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมบังคับคดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เนื่องจากการขายทอดตลาดไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่งรายหนึ่งได้ขอตรวจสอบหลักฐานที่ดินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อสำนักงานที่ดินเพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าลูกหนี้เป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จึงถ่ายสำเนา น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวพร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้องมอบให้แก่เจ้าหนี้ เมื่อเจ้าหนี้ได้นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดที่ดินดังกล่าวแล้วสำนักงานบังคับคดีจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบ รวมทั้งแจ้งการอายัดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน จากนั้นศาลจังหวัดได้หมายเรียกให้ลูกหนี้นำส่งต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. แต่ลูกหนี้เพิกเฉย ต่อมา เจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับอนุญาตจากศาลให้ขายทอดตลาดที่ดินที่ยึดตามสำเนา น.ส. ๓ ก. ข้างต้น โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประมูลซื้อจากการขายทอดตลาดได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีชำระเงินครบถ้วน สำนักงานบังคับคดีจังหวัดได้มีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อให้ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. และจดทะเบียนโอนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบแล้วไม่พบว่า น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวได้ออกโฉนดที่ดินแล้ว จึงดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. และจดทะเบียนขายตามคำสั่งศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการปรับปรุงถมดินในที่ดินดังกล่าว และมีคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. แต่นายช่างรังวัดตรวจสอบบะวางพบว่าที่ดินแปลงพิพาทได้มีการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดได้มีหนังสือถึงอำเภอเพื่อสั่งให้เจ้าหน้าที่บันทึกหลักฐานไว้ใน น.ส. ๓ ก. ฉบับสำนักงานที่ดินอำเภอว่าได้ออกโฉนดที่ดินแล้ว แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าอำเภอได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวของสำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นเหตุให้ไม่มีการหมายเหตุใน น.ส. ๓ ก. พืพาท ดังนั้น จึงยังคงปรากฏชื่อของลูกหนี้ใน น.ส. ๓ ก. เป็นผู้ครอบครองที่ดินอยู่ ส่วนที่ดินพิพาทซึ่งมีการออกโฉนดที่ดินแล้วนั้น ลูกหนี้ได้จดทะเบียนโอนขายให้แก่ผู้อื่นไปแล้ว ต่อมา หลังจากที่ศาลจังหวัดมีคำสั่งให้เพิกถอนการขายทอดตลาด

ที่ดินดังกล่าวตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้กรมที่ดิน และกรมบังคับคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การออกใบแทน น.ส. ๓ ก. โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้กระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดโดยครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่การออกใบแทนดังกล่าวเจ้าหน้าที่มิได้สอบสวนตรวจสอบโดยละเอียดถึงความมีอยู่ของต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. ฉบับเดิม ตลอดจนไม่ได้เรียกลูกหนี้มาสอบปากคำเพื่อเป็นการยืนยันว่าต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. ฉบับเดิมยังคงสภาพเป็นเอกสารสิทธิของที่ดินอยู่ ฉะนั้น การออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาท จึงถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการโดยชอบ ประกอบกับความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่มิได้หมายเหตุใน น.ส. ๓ ก. ฉบับสำนักงานที่ดินอำเภอยายหลังจากที่มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ลูกหนี้แล้ว ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนโดยชี้ชัดว่าต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. ทั้งฉบับ ผู้ถือและฉบับประจำหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามระเบียบแล้ว ความเสียหายของผู้ฟ้องคดี จะไม่เกิดขึ้น อีกประการหนึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ไปขอตรวจสอบที่ดินของลูกหนี้ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบความถูกต้องของ น.ส. ๓ ก. ตามอำนาจหน้าที่โดยละเอียดรอบคอบ แต่กลับลงนามรับรองความถูกต้องของเอกสารให้แก่เจ้าหน้าที่ จึงมีการนำสำเนา น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ที่ยังคงมีชื่อลูกหนี้เป็นเจ้าของไปสู่กระบวนการบังคับคดีและขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล และเมื่อศาลมีคำสั่งให้ยึดที่ดินดังกล่าวแล้ว สำนักงานบังคับคดีได้มีหนังสือแจ้งการยึดที่ดินและขอให้บันทึกการยึดลงในทะเบียน โดยให้ตรวจสอบชื่อผู้ถือสิทธิทางทะเบียนกับภาระผูกพันอื่น ๆ ซึ่งในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องตรวจสอบความถูกต้องของ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง แต่มิได้ตรวจสอบให้รอบคอบจนกระทั่งมีการขายทอดตลาดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน ช่างรังวัดจึงได้ตรวจสอบพบว่า น.ส. ๓ ก. ได้ออกเป็นโฉนดที่ดินแล้ว ปัจจุบันมีชื่อผู้อื่นเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ จึงเห็นได้ว่ามูลเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย คือ ความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนต่อผู้ฟ้องคดี ในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อตามมาตรา ๕^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น แม้โดยทั่วไปจะถือว่าสำเนา น.ส. ๓ ก. ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรับรองความถูกต้องสามารถใช้อ้างเสมือนต้นฉบับได้ก็ตาม แต่ในกรณีนี้เป็นกรณีขายทอดตลาดที่ดินโดยใช้สำเนา น.ส. ๓ ก. เนื่องจากลูกหนี้ในคดีแพ่งไม่นำส่งต้นฉบับตามคำสั่งศาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นการขายทอดตลาดที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ประกอบกับในการขายทอดตลาดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับค่าธรรมเนียมการขายทอดตลาด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

^{๔๔} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ซึ่งมีวิชาชีพในการขายทอดตลาดที่มีค่าตอบแทนจะอ้างว่าเป็นเพียงการทำตามคำสั่งศาลโดยปฏิเสธความรับผิดชอบอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของตนไม่ได้ นอกจากนั้น ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาไปครบถ้วนแล้วและมีเงินเหลืออีกจำนวนหนึ่งที่จะต้องจ่ายคืนให้แก่ลูกหนี้ ในการนี้ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องเรียกให้ลูกหนี้ส่งมอบต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. เพื่อตรวจสอบความเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงและเพื่อมอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปทำการจดทะเบียนโอนต่อไป แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำไปโดยปราศจากความระมัดระวังตามสมควรแก่วิสัยและพฤติการณ์ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยให้เสร็จสิ้นภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษา



คณะผู้จัดทำ

ประธานคณะผู้จัดทำ

นายชาญชัย แสงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด

คณะผู้จัดทำ

นายวิชณุ	วรัญญู	รองประธานศาลปกครองสูงสุด
นางสมฤดี	ธัญญศิริ	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายเจตน์	สถาพรศิลป์	ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง
นายวิริยะ	วัฒนสุชาติ	ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
นางสาวธันว์รัตน์	ธนพิทักษ์	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๑
นายไชยรัตน์	แขวงโสภา	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๒
นางสาวอุมาภรณ์	สุนทรนนท์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
นางปราณี	อิทธิวิริยกุล	เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการพิเศษ
นางสาววรวรรณ	ชลินทรวัฒน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายชวิศ	เหล่าปิยสกุล	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาววิภาวี	อู่ถาวร	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวนุศณา	แก้วมา	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวมยุรฉัตร	วุฒิยาน	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวปณณธร	เพ็ญศิริพันธ์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวพิศารยา	เลิศรัฐการ	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นายศาสตรา	วงศ์วิทย์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

