



๒๕
ค.ม.อ.

การสอบสวนเปรียบเทียบ

ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

กรมที่ดิน

คำนำ

กรมที่ดินมุ่งเน้นและเล็งเห็นความสำคัญในการให้บริการประชาชนเป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อให้มีการนำทักษะความรู้ที่สั่งสมจากรุ่นหนึ่งได้ประมวล ถ่ายทอดไปยังรุ่นต่อไป และนำไปใช้เป็นแนวทางในการทำงาน เพื่อให้เกิดการนำแนวความคิดเดิมมาพัฒนา เป็นกระบวนการใหม่ รูปแบบใหม่ ที่จะอำนวยความสะดวกต่อประชาชนและรัฐในอนาคต และเพื่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อธิบดีกรมที่ดิน (นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ) จึงได้มีดำริให้มีการจัดทำคู่มือ การปฏิบัติงานที่อยู่ในกรอบภารกิจของกรมที่ดินขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่และ เป็นแหล่งศึกษาหาความรู้ต่อไป

การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นภารกิจหนึ่งที่สำคัญในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีมีการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน การจัดทำคู่มือ การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการ สอบสวนเปรียบเทียบและการสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อระงับข้อพิพาทให้แก่ ประชาชน ซึ่งความถูกต้องของรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติต่างๆ ย่อมส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และประชาชนไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็น ตรง ตามเจตนารมณ์ที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้มีการสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อยุติข้อโต้แย้งกรณีมีข้อ พิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ด้วยภารกิจที่สำคัญนี้ กรมที่ดินจึงตระหนักในการที่จะดำเนินการจัดกระบวนการ เสริมสร้างความรู้ เพื่อให้เกิดการบริการที่ถูกต้อง ซอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม และหนึ่งในกระบวนการ เสริมสร้างความรู้คือการประมวลความรู้ โดยการจัดทำคู่มือแนวทางการปฏิบัติงาน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญจึงได้ประมวลแนวทางการสอบสวนเปรียบเทียบตาม มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นี้ขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน และเพื่อใช้อ้างอิงในการศึกษาหาความรู้ในภารกิจของกรมที่ดินเพิ่มเติมอันเป็นการพัฒนาตนเองและหน่วยงานต่อไป

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

ตุลาคม ๒๕๕๓

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑	
๑. ที่มา	๑
๒. วัตถุประสงค์	๑
๓. ขอบเขต	๒
๔. ประโยชน์ของการจัดทำคู่มือ	๒
บทที่ ๒ การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	
๑. ความหมาย	๓
๒. ข้อกฎหมายและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา	๓
๓. หลักเกณฑ์ วิธีการ และการสั่งการ	๖
๓.๑ หลักเกณฑ์ในการสอบสวนเปรียบเทียบ	๖
๓.๒ วิธีการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ	๑๒
• การโต้แย้งคัดค้าน	๑๒
• การทำแผนที่พิพาท	๑๔
• การประกาศ	๑๔
• การโต้แย้งคัดค้านภายหลังประกาศครบกำหนด	๑๔
• การนัดสอบสวนเปรียบเทียบ	๑๕
• การสอบสวนเปรียบเทียบ	๑๖
๓.๓. การสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ	๑๘
๓.๔. การแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ	๒๒
๔. พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ	๒๒
๔.๑ ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ	๒๒
๔.๒ ผู้มีอำนาจสั่งการในการสอบสวนเปรียบเทียบ	๒๕
๕. รูปแบบของคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ	๒๕
๖. การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๒๖
บทที่ ๓ คำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา	๒๙
บทที่ ๔ มติที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน และแนวพิจารณาที่เกี่ยวข้อง	๔๑
ภาคผนวก (ระเบียบและหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง)	๔๙
- หนังสือกรมที่ดินที่ ๘๔๖๕/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๐๖	
เรื่อง การรับคำคัดค้านภายหลังวันครบกำหนดประกาศ	๕๑

สารบัญ(ต่อ)

หน้า

- หนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว. ๑๗๑๓๐ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๑๓
เรื่อง การเปรียบเทียบออก น.ส. ๓ ในกรณีที่มีผู้คัดค้าน ๕๓
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท. ๐๖๑๐/๑๕๕๔๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๕
เรื่อง การเปรียบเทียบกรณีคัดค้านการออก น.ส. ๓ และการจดทะเบียนสิทธิ
และนิติกรรม ๕๔
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท. ๐๖๐๘/ว. ๙๓๔๙ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๑๖
เรื่อง การรับคำคัดค้านภายหลังวันครบกำหนดประกาศ ๕๕
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท. ๐๗๑๒/๕๘๙๑ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๓๐
เรื่อง ขอดตรวจสอบหลักฐานและแนวเขตที่ดิน ๕๖
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๕/ว ๙๐๐๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑
เรื่อง คัดค้านการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน ๕๘
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/๒๑๖๔๕ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๒
เรื่อง คัดค้านการออกโฉนดที่ดินราย นายบุญมา เกษมวัน ๖๐
- หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๕
ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓
เรื่อง ทหาหรือปัญหาแนวทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน ๖๒
- หนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๗๑๙/๒๖๕๘๕ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๔
เรื่อง ทหาหรือการออกโฉนดที่ดิน ๖๔
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๐/ ๐๙๖๕๕ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๕
เรื่อง ทหาหรือการโอนมรดก ๖๖
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๐๙๑๗๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๓๗
เรื่อง การสอบสวนใกล้เคียงของพนักงานเจ้าหน้าที่ ๖๘
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๑๕๑๑๑ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙
เรื่อง การรังวัดเปลี่ยนโฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”
เป็นโฉนดที่ดิน ๗๐
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/๒๖๔๙๐ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๐
เรื่อง ทหาหรือกรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ๗๒
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙.๓/ว. ๒๔๘๓๔ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๓
เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีที่มีผู้คัดค้าน ๗๔
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๔/๑๒๙๗๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔
เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ๗๖

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๔๗๙๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๗๘
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๒๗๑๑๐ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๗๙
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๓๕๗๒๘ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๘๑
- แนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๘๒
- หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว. ๘๕๙๑ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๘๖
ภาคผนวก ข (ตัวอย่าง)	๘๙
- ตัวอย่าง การบันทึกถ้อยคำผู้คัดค้าน ซึ่งคัดค้านในวันทำการรังวัด	๙๑
- ตัวอย่าง การยื่นคัดค้านก่อนประกาศครบกำหนด	๙๒
- ตัวอย่าง หนังสือแจ้งผู้ขอ/ผู้คัดค้านให้มาทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	๙๓
- ตัวอย่าง บันทึกข้อตกลงกรณีผู้ขอและผู้คัดค้านสามารถตกลงกันได้	๙๔
- ตัวอย่าง บันทึกข้อตกลงกรณีผู้ขอและผู้คัดค้านไม่สามารถตกลงกันได้	๙๖
- ตัวอย่าง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ	๙๘
- ตัวอย่าง หนังสือแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ	๑๐๐
บรรณานุกรม	๑๐๑

บทที่ ๑

๑. ที่มา

“ที่ดิน” เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและนับวันยังมีมูลค่ามากขึ้น ประกอบกับการเพิ่มสูงขึ้นของจำนวนประชากร ความต้องการที่ดินซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดจึงเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงเกิดการโต้แย้งสิทธิในที่ดินกันขึ้น โดยต่างฝ่ายก็อ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินดีกว่า การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงต้องกำหนดให้มีการประกาศหาผู้คัดค้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงสิทธิในที่ดินของผู้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หากผู้ใดเห็นว่าตนเองมีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ขอก็สามารถที่จะคัดค้านเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ ประมวลกฎหมายที่ดินจึงได้กำหนดวิธีการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไว้ คือ “การสอบสวนเปรียบเทียบ” ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้มีการนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยไม่จำเป็น ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถระงับข้อพิพาทได้ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและเป็นผลดีต่อทางราชการเป็นอย่างยิ่ง

การสอบสวนเปรียบเทียบและการสั่งการ ในกรณีมีผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วมีการโต้แย้งสิทธิกัน เป็นเรื่องที่ยุ่งยากสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติพอสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทั้งกฎหมาย และระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนขั้นตอนและวิธีการจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้น ฝ่ายที่ไม่พอใจอาจฟ้องร้องพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินได้นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องเป็นผู้ที่มีความยุติธรรม วางตนเป็นกลางไม่หวั่นไหวต่ออิทธิพลใด ๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของทางราชการ

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญจึงได้จัดทำคู่มือการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์การสอบสวนเปรียบเทียบ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ตามที่กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมติที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ ตลอดจนได้รวบรวมคำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และแนววินิจฉัยซึ่งกรมที่ดินเคยตอบข้อหารือจังหวัดต่างๆ นำมาประมวลไว้เพื่อให้สำนักงานที่ดินต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

๒. วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๑ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติและใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

๒.๒ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสอบสวน
เปรียบเทียบเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๒.๓ เพื่อลดปัญหาเรื่องร้องเรียนและการทारीเกี่ยวกับเรื่องการสอบสวน
เปรียบเทียบ และทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้เวลาในการบริการประชาชนในด้านอื่นๆ ได้
อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒.๔ เพื่อระงับข้อพิพาทให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล

๓. ขอบเขต

กระบวนการตามคู่มือการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวล
กฎหมายที่ดิน มีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการโต้แย้งคัดค้าน การทำแผนที่พิพาท การประกาศ
การโต้แย้งคัดค้านภายหลังประกาศครบกำหนด การนัดสอบสวนเปรียบเทียบ การสอบสวน
เปรียบเทียบ การสั่งการ การแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ และการฟ้องคดี ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึง
ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง และอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจทำการสอบสวน
เปรียบเทียบ ผู้มีอำนาจสั่งการในการสอบสวนเปรียบเทียบ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน
เปรียบเทียบ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ราษฎร โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีพิพาทขึ้นสู่ศาล

๔. ประโยชน์ของการจัดทำคู่มือ

๔.๑ ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน ไม่เกิดความสับสน
เป็นผลให้ข้อผิดพลาดในการทำงานลดน้อยลง

๔.๒ เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เร็วขึ้นไม่ต้องเสียเวลาไปกับการศึกษา
ค้นคว้า เมื่อมีกรณีที่เป็นปัญหาหรือข้อเท็จจริงที่ต้องวินิจฉัยเป็นผลให้ งานค้างดำเนินการน้อยลง

๔.๓ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติหน้าที่ทดแทนกันได้เมื่อมีการแต่งตั้ง
โยกย้าย สับเปลี่ยนหน้าที่

๔.๔ เป็นเครื่องมือสอนงานในการบริหารจัดการความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ
หน้าที่บรรจุใหม่ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สับเปลี่ยนมาปฏิบัติหน้าที่ในหน้าที่นี้

บทที่ ๒

บททั่วไป

การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๑. ความหมาย

บทบัญญัติตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติถึงการสอบสวนเปรียบเทียบไว้เฉพาะกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกัน ในการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เท่านั้น ซึ่งหากเป็นการโต้แย้งสิทธิกันในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ย่อมไม่อาจดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ในที่นี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ เริ่มตั้งแต่กรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้าน การสอบสวนเปรียบเทียบ การสั่งการ การแจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบ ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล ตามลำดับ แต่ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว ควรที่จะทำความเข้าใจความหมายของการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน และโดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ให้ถ้อยคำนิยามของคำว่า “การสอบสวนเปรียบเทียบ” ไว้ จึงต้องอาศัยความหมายตามที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

“การสอบสวน” หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

“เปรียบเทียบ” หมายถึง เอาสิ่งหนึ่งเข้ามาเทียบกับอีกสิ่งหนึ่งเพื่อให้เห็นว่าใกล้เคียงกัน เสมอกัน หรือผิดกัน ถ้าเอามาเทียบกันดูแล้ว ฝ่ายที่มีภาษีกว่าเรียกว่า ได้เปรียบ ฝ่ายที่เป็นรองเรียกว่า เสียเปรียบ ถ้าจะเอาฝ่ายตนให้มีภาษีข้างเดียวเรียกว่า เอาเปรียบ

“เปรียบเทียบ” หมายถึง พิจารณาเทียบเคียงให้เห็นลักษณะที่เหมือนกันและต่างกัน

ดังนั้นจากความหมายดังกล่าวข้างต้นจึงพอสรุปได้ว่า “การสอบสวนเปรียบเทียบ” ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการอย่างอื่น เพื่อค้นหาข้อมูลและข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วนำข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้มาเปรียบเทียบกันดูว่าข้อมูลข้อเท็จจริงของฝ่ายใดจะได้เปรียบกว่ากันซึ่งหมายถึงมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน

๒. ข้อยกเว้น และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒.๑ กฎหมาย

มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สั่งประการไต่แล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่โต้ฟ้องต่อศาลแล้วให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการไต่ จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถลำดับขั้นตอนซึ่งเป็นสาระสำคัญของการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ดังนี้

(๑.) ต้องมีการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(๒.) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ

(๓.) ถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง (โดยทำบันทึกการเปรียบเทียบไปตามที่ตกลงกัน แล้วดำเนินการสั่งการไปตามที่ตกลงกัน ตามข้อเท็จจริงและข้อกำหนดประกอบกัน)

(๔.) หากคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร (โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานที่ดินผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ จะต้องทำบันทึกการเปรียบเทียบโดยพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกำหนดประกอบกับความเห็นของผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบว่าควรจะเป็นอย่างไร และเสนอผลการเปรียบเทียบพร้อมความเห็นและเหตุผลว่าฝ่ายใดควรมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากันต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี (กรณียังไม่ยกเลิกอำนาจนายอำเภอ) เพื่อให้ดุลพินิจสั่งการต่อไปตามอำนาจหน้าที่)

(๕.) เมื่อสั่งประการไต่แล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ พร้อมแนบสำเนาคำสั่ง(ถ้ามี)ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย

(๖.) ให้ฝ่ายที่ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาไปดำเนินการฟ้องต่อศาล ภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง

(๗.) ถ้ามีการฟ้องต่อศาลจะต้องรอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งถึงที่สุดประการไต่ จึงดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลต่อไป

(๘.) ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง

๒.๒ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง

● ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๑๔๒/๒๕๓๓

ตามที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ฯลฯ ” นั้น มาตราดังกล่าวใช้ในกรณีการขออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า มาตรา ๖๐ จะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน” ก็หมายความว่า มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจขออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ กรณีที่กรมป่าไม้คัดค้านการขออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกัน เพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจขออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีที่มีการพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เจ้าหน้าที่ป่าไม้) กับเอกชนที่ขออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้

● ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๒๙๐/๒๕๓๘

การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน” หมายความว่า เป็นการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่าง อ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้นและอาจขออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ แต่การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกัน เพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็ไม่อาจขออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินได้ สำหรับกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น (สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวนี้ต่างก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะโอนได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนั้น ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรียังเข้าลักษณะเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ อีกด้วย ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้

๓. หลักเกณฑ์ วิธีการ และการสั่งการ

๓.๑ หลักเกณฑ์ในการสอบสวนเปรียบเทียบ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้ให้ไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และ พ.ศ. ๒๕๓๘ ตามนัยข้อ ๒.๒ สามารถนำมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญซึ่งควรต้องพิจารณาในเรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบอยู่ ๓ ประการ ว่าการโต้แย้งคัดค้านในกรณีใด พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน จึงจะมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้ ดังนี้

๑. ต้องเป็นการ “ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์” เท่านั้น หากมิใช่การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แม้จะมีการโต้แย้งสิทธิกัน ก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติในมาตรานี้มาใช้ได้ ซึ่งเดิม มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติเฉพาะเรื่องการออกโฉนดที่ดินไว้เพียงอย่างเดียวว่า ถ้ามีการโต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ดำเนินการตามนั้น ถ้าไม่ตกลงกัน ต้องเสนอเรื่องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งคู่กรณีทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องหรือร้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีที่ได้ฟ้องหรือร้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องหรือร้องภายในกำหนดก็ให้ดำเนินการไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง ส่วนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖ ว่า ถ้ามีผู้คัดค้านให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอสอบสวนพยานหลักฐานและทำการสอบสวนเปรียบเทียบทั้งสองฝ่าย ถ้าตกลงกันได้ให้ทำหนังสือสัญญาประนีประนอมยอมความไว้แล้วดำเนินการตามนั้นต่อไป ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้งดดำเนินการไว้แล้วแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายไปจัดการฟ้องร้องว่ากล่าวกันต่อไป และเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามผลแห่งคำพิพากษา

การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติไว้เช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ว่า ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้แล้วให้งดดำเนินการไว้แต่คู่กรณีไม่ได้ไปฟ้องร้องกันต่อศาล พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการอย่างไรต่อไป จะปล่อยให้เป็นงานค้างดำเนินการหรือจะยกเลิกเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะดำเนินการอย่างไรผลก็คือที่ดินแปลงนั้นยังไม่ได้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งไม่ตรงกับนโยบายของรัฐที่ประสงค์จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว กรมที่ดินจึงได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีที่มีผู้คัดค้านว่า เมื่อมีข้อคัดค้านเกิดขึ้นเจ้าพนักงานก็ชอบที่จะสั่งว่าฝ่ายหนึ่งมีสิทธิ ให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องภายในกำหนดเวลา ถ้าฝ่ายที่ถูกสั่งนั้นไม่ไปฟ้องภายในกำหนด เรื่องนั้นก็เท่ากับเป็นไป

ตามที่เจ้าพนักงานชี้ไว้ เมื่อไม่มีการฟ้องร้องกันเจ้าพนักงานก็ย่อมจะดำเนินการต่อไปได้^๑ โดยได้เรียนให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกัน แต่ต่อมาได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าพนักงานผู้สั่งเปรียบเทียบอยู่เสมอโดยผู้ที่ถูกสั่งให้ไปฟ้องไม่พอใจ ทว่าเจ้าพนักงานไม่ให้ความเป็นธรรม ซึ่งกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าการสั่งให้เจ้าพนักงานปฏิบัติไปเช่นนั้นก็เนื่องจากต้องการให้เรื่องคัดค้านได้เสร็จสิ้นไปโดยมิให้เรื่องต้องค้างอยู่ เพราะถ้าทั้งสองฝ่ายไม่ฟ้องร้องกันตามกำหนด เจ้าพนักงานก็ดำเนินการต่อไปไม่ได้ และอีกประการหนึ่งถ้าสั่งให้ทั้งสองฝ่ายไปฟ้องโดยไม่พิจารณาว่าฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากันแล้วก็เท่ากับเจ้าพนักงานไม่มีความเห็นเลย ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ใหม่ โดยให้เจ้าพนักงานปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๖ โดยเคร่งครัด แต่ควรจะได้มีการสั่งต่อท้ายคำสั่งนั้นไว้ด้วยว่า ถ้าทั้งสองฝ่ายไม่ไปฟ้องร้องกันตามกำหนดแล้ว ยินยอมให้เจ้าพนักงานยกเลิกเรื่องเสียได้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เรื่องค้างดำเนินการอยู่^๒

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ยกเลิกความในข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) และให้ใช้ความใหม่แทนว่า ในกรณีที่มีผู้โต้แย้งให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ เมื่อตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามข้อตกลงนั้น หากตกลงกันไม่ได้ให้มีคำสั่งว่าจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใด และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งประการใด ถ้ามิได้มีการฟ้องร้องภายในกำหนดดังกล่าว หรือศาลได้วินิจฉัยแล้วก็ให้ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี ซึ่งเมื่อได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงแล้วเช่นนี้ ปัญหาที่ว่าถ้าทั้งสองฝ่ายมิได้ฟ้องร้องกันพนักงานเจ้าหน้าที่จะทำอย่างไร ก็หมดไป แต่มีข้อสังเกตว่า การสอบสวนเปรียบเทียบในเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นั้น มิได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเป็นผู้พิจารณาสั่งการได้เหมือนกับการสอบสวนเปรียบเทียบสั่งการในเรื่องการออกโฉนดที่ดินเนื่องจาก มาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เดิมก่อนมีการแก้ไขนั้น การออกโฉนดที่ดินได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งเป็นสำคัญ ร่วมกับเจ้าพนักงานที่ดินด้วย ดังนั้นในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการเรื่องการออกโฉนดที่ดินจึงต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการได้ด้วย ส่วนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้ออกแต่เพียงผู้เดียว ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้เป็นผู้ลงนามด้วย ดังนั้นกฎหมายจึงมิได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะ

^๑ หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๖๔๐๖/๒๔๕๘ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๔๕๘ คอม.ขอหารือของจังหวัดสุพรรณบุรี

^๒ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว. ๑๗๑๓๐ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๑๓

พิจารณาสั่งการในกรณีที่มีผู้โต้แย้งสิทธิในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และเมื่อต่อมาได้กำหนดให้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. ๓ ก. ขึ้นอีกประเภทหนึ่ง ข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบกรณีมีผู้โต้แย้งสิทธิที่ดินเช่นเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ทุกประการ

ต่อมาความในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยส่วนที่แก้ไขใหม่นั้นได้บัญญัติถึงเรื่องการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ด้วย โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ซึ่งเหตุผลที่มีการแก้ไขเนื่องมาจากมาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีการแก้ไขใหม่ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงต้องให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบในการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ด้วย แต่สำหรับเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมายเช่นผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้น กฎหมายไม่ให้อำนาจวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบแต่อย่างใด ดังนั้น หลักการใหม่นี้ไม่ว่าจะเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกันให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้ โดยกรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎกระทรวงเหมือนเช่นเดิมแต่อย่างใด ส่วนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ข้อ ๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบได้นั้น ก็ยังคงมีผลบังคับใช้ได้อยู่ในบริเวณท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังมิได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขตนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ต่อไป จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๑๔) และฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หลักเกณฑ์การสอบสวนเปรียบเทียบไม่ว่าจะเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ใด ก็ให้ดำเนินการไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ เท่านั้น สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ยังมีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นั้น มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้การปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นอำนาจของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวปฏิบัติต่อไปพลางก่อนจนกว่ารัฐมนตรีจะได้ประกาศยกเลิกในราชกิจจานุเบกษาเป็นท้องที่ไป ดังนั้น นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอจึงเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบในท้องที่ดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

ดังนั้น หากเป็นการดำเนินการในเรื่องอื่นซึ่งไม่ใช่การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะนำบทบัญญัติในมาตรานี้มาใช้ไม่ได้ เช่น ก่อนออกใบจองได้ประกาศออกใบจองแต่ปรากฏว่ามีการคัดค้าน หรือกรณีการเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. แล้วมีการคัดค้าน ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งสองกรณีนี้ไม่ใช่การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ข้อสังเกต

กรณีมีผู้นำโฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” มาขอรังวัดเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ จะต้องมีการสร้างไปไต่สวนและประกาศมีกำหนด ๓๐ วันก่อนหรือไม่ และหากมีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ อย่างไร นั้น ในประเด็นนี้ เนื่องจากโฉนดตราจอง หรือ ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์และถือเป็นโฉนดที่ดินอยู่แล้ว^๑ ดังนั้น การที่มีผู้นำโฉนดตราจอง หรือ ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” มาขอรังวัดเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน จึงมิใช่เป็นการขอรังวัดออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์คือโฉนดที่ดินใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นการรังวัดสอบเขตที่ดินตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเปลี่ยนประเภทหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และเพื่อให้ทราบที่ตั้งแนวเขตที่ดินเท่านั้น เมื่อเป็นเพียงการรังวัดสอบเขตจึงไม่ต้องประกาศมีกำหนด ๓๐ วันแต่อย่างใดและหากมีผู้โต้แย้งคัดค้านพนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะดำเนินการสอบสวนไต่สวนไต่สวนตามมาตรา ๖๙ ทวิ ได้^๒

๒. การโต้แย้งคัดค้านจะต้องเป็นการ “โต้แย้งเรื่องสิทธิในที่ดิน” ของผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากเป็นการโต้แย้งคัดค้านในประเด็นอื่น เจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ เช่น กรณีที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท(เดิม)ได้ยื่นคำขอคัดค้านการออกโฉนดที่ดินโดยอ้างว่า ผู้ขอออกโฉนดที่ดินไม่ยินยอมให้ขยายถนน ร.พ.ช. เข้าไปในที่ดินของผู้ขอ เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

^๑ มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^๒ มติที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๗/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ นท ๐๖๕๖/๑๕๑๑๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๕

ซึ่งในกรณีเช่นนี้ไม่ใช่เป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากการจะขยายเขตถนนเข้าไปในที่ดินของราษฎรโดยราษฎรไม่ได้ยินยอมอุทิศให้ ก็ควรดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามนัยมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจรับคำขอคัดค้านไว้ดำเนินการได้^๕

ประเด็นการโต้แย้งคัดค้านที่จะเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น จะต้องเป็นการคัดค้านเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน เช่น เจ้าของที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. แปลงหนึ่งขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ข้างรังวัดได้ออกไปทำการรังวัดให้ปรากฏว่ามีผู้คัดค้านโดยอ้างว่าได้ครอบครองที่ดินแปลงที่ขอรังวัดนั้นบางส่วนจนได้สิทธิครอบครองแล้ว กรณีเช่นนี้เป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินซึ่งจะต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๓. ที่ดินนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

“การโต้แย้งจะต้องเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างบุคคล ๒ ฝ่าย ซึ่งอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดิน และอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้” ดังนั้น หากที่ดินที่นำมาขอลงโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมไม่มีอำนาจที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบแต่อย่างใด เช่น การโต้แย้งคัดค้านในเขตที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีที่มีการพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เจ้าหน้าที่ป่าไม้) กับเอกชนที่ขอลงโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้^๖ สำหรับกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น (สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ต่างก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะโอนได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนั้นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี ยังเข้าลักษณะเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔(๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกด้วย ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบไม่ได้เช่นกัน^๗

^๕ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๘/๐๐๕๑๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๐ ตอบข้อหารือจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

^๖ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๑๔๒/๒๕๓๓

^๗ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๖๕๐/๒๕๓๘

❖ กรณีราชพัสดุคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การที่ส่วนราชการคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) ได้มีความเห็นที่ ๑๔๒/๒๕๓๓ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวสรุปความได้ว่า “มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต้องอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินและอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้” ดังนั้น ที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงสามารถทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้ โดยกรมที่ดินได้วางแนวทางในการปฏิบัติในกรณีนี้ว่า “การออกโฉนดที่ดินเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิกัน พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบและพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ไม่มีบทบัญญัติห้ามทำการสอบสวนเปรียบเทียบ เหตุที่ต้องมีการสอบสวนเปรียบเทียบเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิ ก็เพื่อให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินยุติลงตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย ส่วนผลของการพิจารณาสั่งการจะเป็นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ”

❖ กรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ดังนั้น เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและพิจารณาเห็นว่าหลักฐานของผู้ขอแตกต่างไปจากข้อมูลและหลักฐานที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีย่อยอันเป็นเหตุที่จะคัดค้านได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินมีสิทธิในที่ดินนั้นดีกว่าผู้ขอ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีสิทธิคัดค้านการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓(๓)^๕

^๕ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/๒๑๖๔๕ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๒ ตอบข้อหารือจังหวัดอุบลราชธานี (เขียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๓/ว.๒๒๓๑๔ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๒)

^๕ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๕.๔/๑๒๕๗๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ตอบข้อหารือจังหวัดบุรีรัมย์ (เขียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๕.๔/ว ๑๖๖๕๑ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔)

❖ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

กรณีที่มีการขอลงหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ (ซึ่งไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้) และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากมีการโต้แย้งสิทธิกัน ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากที่ดินที่เป็นที่ดินของรัฐดังกล่าวผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไม่ได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นที่ดินของรัฐดังกล่าวได้ ซึ่งกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติโดยกำหนดให้การขอลงหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่อาจสอบสวนเปรียบเทียบได้ นำเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร. จังหวัด) พิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อน ตามที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้กำหนดมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้แล้ว^{๑๐} เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินให้เป็นที่ยุติ ทำนองเดียวกันกับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/๔๕๕๕ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๐ ตอบข้อหารือจังหวัดกำแพงเพชร

แนววินิจฉัย

การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมาย ใช้ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดิน และอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ การที่เทศบาลอ้างว่า ที่ดินที่วัดขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะที่ดินที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไม่ได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันได้^{๑๑}

๓.๒ วิธีการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ^{๑๒}

สำหรับวิธีการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติในกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ดังนี้

● การโต้แย้งคัดค้าน^{๑๓}

๑. การโต้แย้งคัดค้านในวันทำการรังวัด ให้ช่างผู้ทำการรังวัดบันทึกถ้อยคำการโต้แย้งคัดค้านไว้เป็นหลักฐาน โดยใช้บันทึกถ้อยคำตามแบบ ท.ด. ๑๖

^{๑๐} ตามหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๙/ว.๓๕๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ ตามหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๕๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑

^{๑๑} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๑๐๑๗ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ตอบข้อหารือจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

^{๑๒} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๓๕๗๒๘ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๘๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗

^{๑๓} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๐๕/ว ๕๐๐๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑

ซึ่งวิธีการบันทึกถ้อยคำ (ท.ด. ๑๖) ของผู้คัดค้านต้องระบุให้ทราบถึงเหตุที่คัดค้านว่าคัดค้านด้วยเหตุผลประการใด แล้วให้ผู้คัดค้านลงลายมือชื่อไว้ และในกรณีการโต้แย้งคัดค้านในขณะที่ทำการรังวัดปักหลักหมายเขตที่ดินนี้ นอกจากช่างผู้ทำการรังวัดมีหน้าที่จะต้องดำเนินการบันทึกถ้อยคำของผู้คัดค้านตามนัยดังกล่าวแล้ว ยังต้องดำเนินการรังวัด และทำแผนที่พิพาทด้วย โดยวิธีการรังวัดต้องดำเนินการดังนี้^{๑๔}

- ไม่ว่าจะเป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้ขอเป็นผู้นำชี้เขตที่ดินที่ทำการรังวัดก่อน แล้วให้ผู้คัดค้านนำชี้เขตที่ดินที่คัดค้าน

- การปักหลักหมายเขตที่ดิน ถ้าเป็นการคัดค้านเต็มทั้งแปลงให้ทำการรังวัดปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมเขตทั้งแปลง แต่ถ้าคัดค้านไม่เต็มทั้งแปลงโดยคัดค้านบางส่วนหรือด้านใดด้านหนึ่ง ด้านที่ไม่พิพาทให้ทำการปักหลักเขตไว้ได้ ส่วนด้านที่พิพาทให้ใช้หลักไม้ (ล.ม.) หรือวัสดุอย่างอื่นปักไว้แทน

สำหรับใบไต่สวน (น.ส. ๕) กรณีการออกโฉนดที่ดินต้องจัดทำขึ้นตามระเบียบ โดยรายการสอบสวนผู้ขอให้กรอกข้อความลงในแบบพิมพ์ตามระเบียบ และให้จดคำว่า “มีพิพาท” ลงในใบไต่สวน ข้อ ๖ ด้วยหมึกสีแดง

๒. การโต้แย้งคัดค้านหลังจากทำการรังวัดเสร็จแล้ว แต่เป็นเวลาก่อนที่จะได้มีการประกาศครบกำหนด ๓๐ วัน

กรณีเรื่องอยู่ที่ฝ่ายรังวัด ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นผู้รับคำขอโต้แย้งคัดค้าน โดยใช้คำขอตามแบบ ท.ด. ๙ เสร็จแล้วส่งให้ฝ่ายรังวัดรวมเรื่องไว้

กรณีเรื่องอยู่ที่ฝ่ายทะเบียน ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นผู้รับคำขอโต้แย้งคัดค้าน โดยใช้คำขอตามแบบ ท.ด. ๙ เสร็จแล้วรวมเรื่องไว้

แต่อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า หากเป็นการโต้แย้งคัดค้านโดยมีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินว่าประสงค์จะคัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ผู้คัดค้านไม่ได้มายื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ ต้องพิจารณาว่าการมีหนังสือแสดงเจตนาประสงค์จะคัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น เป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามความในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ หากถ้อยคำตามที่ปรากฏในหนังสือบ่งบอกได้ว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามกระบวนการ การยื่นคำขอคัดค้านหรือไม่จึงไม่ใช่สาระสำคัญ

^{๑๔} กาญจนวา อินทรกำจร เอกสารวิจัยการปฏิบัติงาน เรื่อง การสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีมีข้อโต้แย้งสิทธิในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐

● **การทำแผนที่พิพาท**

๑. การโต้แย้งคัดค้านในวันทำการรังวัด หากเป็นการโต้แย้งเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งให้ช่างผู้ทำการรังวัดดำเนินการจัดทำรูปแผนที่พิพาทมาในคราวเดียวกัน

๒. การโต้แย้งคัดค้านหลังจากทำการรังวัดเสร็จแล้ว แต่เป็นเวลาก่อนที่จะได้มีการประกาศหรืออยู่ระหว่างระยะเวลาประกาศกำหนด ๓๐ วัน หากมีกรณีต้องทำแผนที่พิพาท ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งผู้ขอและผู้คัดค้านภายใน ๓ วัน นับแต่ครบกำหนดประกาศ เพื่อนัดคู่กรณีทำแผนที่พิพาท

วิธีการทำแผนที่พิพาท ให้ช่างรังวัดจัดทำแผนที่และจำลองแผนที่ แสดงเขตที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และผู้คัดค้านนำชี้ การหมายสีในรูปแผนที่ให้ใช้สีแดงแสดงแนวเขตตามของผู้ขอชี้ และหมายสีเขียวแสดงแนวเขตที่ผู้คัดค้านนำชี้ แล้วให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายลงชื่อรับรองไว้ในแผนที่พิพาท^{๑๔}

● **การประกาศ**

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

การนับระยะเวลาปิดประกาศ ๓๐ วัน ให้เริ่มนับ ๑ ตั้งแต่วันรุ่งขึ้นของวันปิดประกาศฉบับหลังสุดเป็นต้นไปจนครบจำนวน ๓๐ วัน หากวันที่ครบกำหนดตรงกับวันหยุดราชการให้นับวันที่เริ่มทำงานต่อจากวันหยุดนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา (ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มาโดยทางมรดก พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ และตามมาตรา ๑๙๓/๘ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

● **การโต้แย้งคัดค้านภายหลังประกาศครบกำหนด**

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

^{๑๔} คู่มือกรรณที่ ๑๔

เดิมการโต้แย้งคัดค้านภายหลังครบกำหนดประกาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะรับคำคัดค้านไว้เพื่อทำการเปรียบเทียบให้^{๑๖} เพื่อประโยชน์ในทางปกครองและเพื่อช่วยเหลือมิให้ราษฎรต้องเป็นความฟ้องร้องกันโดยไม่จำเป็น แต่เนื่องจากกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่รับคำคัดค้านภายหลังครบกำหนดประกาศเพื่อทำการเปรียบเทียบให้ นั้น น่าจะไม่ชอบด้วยเหตุผลและทางปฏิบัติ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้ทำการโต้แย้งคัดค้านแล้ว แต่ผู้โต้แย้งไม่ได้ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว การรับคำขอคัดค้านไว้เช่นนี้ เท่ากับเป็นการขยายระยะเวลาประกาศออกไปอีก ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ จึงได้ยกเลิกหลักการนี้ และวางแนวทางปฏิบัติเสียใหม่ตามนัยดังกล่าวข้างต้น

แนววินิจฉัย

เมื่อมีผู้ยื่นคำขอออโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ กฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบกรมที่ดินไม่ได้ห้ามมิให้บุคคลอื่นยื่นคำขอออโฉนดที่ดินในที่ดินแปลงเดียวกัน หรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดของที่ดินที่มีการยื่นคำขอไว้แล้วแต่อย่างไร ดังนั้นหากมีผู้ยื่นคำขอออโฉนดที่ดินภายหลังโดยอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้ซึ่งครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถที่จะรับคำขอที่ได้ยื่นภายหลังจากที่มีผู้ยื่นคำขอออโฉนดที่ดินไว้ก่อนแล้วได้ โดยเมื่อรับคำขอแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการของกฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบคำสั่งของกรมที่ดินดังกล่าวข้างต้น โดยเจ้าพนักงานที่ดินสามารถที่จะนำคำขอและเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินทั้งสองรายมาพิจารณาว่าสมควรที่จะดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบสั่งการตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินรายใดต่อไปได้^{๑๗}

• การนัดสอบสวนเปรียบเทียบ

๑. กรณีการคัดค้านซึ่งไม่ต้องทำแผนที่พิพาท (คัดค้านทั้งแปลง) ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งผู้ขอและผู้คัดค้านภายใน ๓ วัน นับแต่ครบกำหนดประกาศเพื่อนัดคู่กรณีทำการสอบสวนเปรียบเทียบ

๒. กรณีการคัดค้านซึ่งได้มีการจัดทำแผนที่พิพาท และไม่มีกรณีที่จะต้องทำแผนที่พิพาทสำหรับผู้คัดค้านรายอื่นอีก ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเช่นเดียวกับข้อ ๑.

๓. กรณีการคัดค้านภายหลังจากวันทำการรังวัด ซึ่งช่างรังวัดได้ออกไปทำแผนที่พิพาทเมื่อประกาศครบกำหนด ๓๐ วัน แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำ

^{๑๖} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๘๔๖๕/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๐๖

^{๑๗} บัญชีสำนักงานมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๗๖ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๗

หนังสือแจ้งผู้ขอและผู้คัดค้านภายใน ๓ วัน นับแต่ได้รับเรื่องราวการรังวัดพร้อมแผนที่พิพาทจากฝ่าย
 รังวัดเพื่อนัดคู่กรณีทำการสอบสวนเปรียบเทียบ
 (ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม
 ๒๕๔๒)

ในการนัดคู่กรณีเพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบนั้น เนื่องจากการออก
 คำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีจึงเป็น
 คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
 จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทาง
 ปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง
 อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ดังนั้นการส่งหนังสือเพื่อนัด
 คู่กรณีมาทำการสอบสวนเปรียบเทียบ หากส่งหนังสือไม่ได้ด้วยเหตุขัดข้องด้วยประการใดๆ พนักงาน
 เจ้าหน้าที่ต้องชวนชวนในการจัดส่ง เช่น ตรวจสอบข้อมูลทะเบียนราษฎร กรณีไปรษณีย์แจ้งว่าย้าย
 ไม่ทราบที่อยู่หรือไปรษณีย์ส่งคืน หรือวิธีการอื่นใดตามที่คู่กรณีแจ้งไว้ในการติดต่อกลับเพื่อที่จะทราบ
 ที่อยู่ของคู่กรณีและแจ้งนัดแก่คู่กรณีได้ หากมีคำสั่งมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ไปโดยที่คู่กรณีไม่ได้
 รับทราบหนังสือแจ้งให้มาทำการสอบสวนเปรียบเทียบโดยชอบแล้ว คำสั่งเปรียบเทียบดังกล่าว
 อาจถูกเพิกถอนได้

• การสอบสวนเปรียบเทียบ^{๑๔}

๑. กรณีผู้ขอและผู้โต้แย้งมาตามกำหนดนัดสอบสวนเปรียบเทียบ ให้
 เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ชี้แจงและทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ให้
 บันทึกข้อตกลงไว้ในแบบบันทึกถ้อยคำ (ท.ด. ๑๖) ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้เสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็น
 ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พิจารณาสั่งการไปตามพยานหลักฐาน
 ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงาน
 ที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใด ให้แจ้งคำสั่งเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบภายใน ๒ วัน นับแต่วันที่ได้มี
 คำสั่ง

ข้อสังเกต

เมื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว ถ้าตกลงกันได้กฎหมายให้
 ดำเนินการไปตามที่ตกลงกัน กรณีเช่นนี้ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อทั้งสองฝ่ายเขาคกลงกัน
 อย่างไม่เป็นกรณี พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินก็จะดำเนินการไปตามที่ตกลงกัน การที่กฎหมาย
 บัญญัติไว้เช่นนี้เนื่องจากเห็นว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินของเขา เขาจะตกลงกันอย่างไร เช่น ให้ออก
 โฉนดที่ดินให้แก่ฝ่ายผู้ขอหรือฝ่ายผู้คัดค้าน หรือจะให้ออกในนามของทั้งสองฝ่ายร่วมกัน ก็สามารถ
 กระทำได้ หากข้อตกลงนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ขอและผู้โต้แย้งตกลงกันได้
 ข้อตกลงที่ตกลงกันได้ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น จะต้องเป็นข้อตกลงที่สามารถ

^{๑๔} ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท

ปฏิบัติได้ตามกฎหมาย และต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ด้วย เช่น ตกลงกันว่า เมื่อออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอแล้วให้ไปรังวัดแบ่งหักเป็นทางให้กับผู้คัดค้าน หรือ เมื่อออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอแล้วต้องไปจดทะเบียนภาระจำยอมให้กับผู้คัดค้าน ดังนั้นเมื่อตกลงกัน ได้แล้วให้บันทึกข้อตกลง (ท.ด. ๑๖) ไว้ และให้คู่กรณีลงชื่อพร้อมด้วยเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ตามที่ตกลงกัน โดยบันทึกข้อตกลงนั้นมีสถานะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความที่คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถฟ้องร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ปฏิบัติตามสัญญาได้ แต่ถ้าข้อตกลงนั้นขัดต่อกฎหมายและไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ก็ไม่ใช่ข้อตกลงตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ตกลงกันให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้คัดค้านที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งไม่มีสิทธิที่จะได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมาย (ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๘๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่อาจดำเนินการให้ตามข้อตกลงได้เนื่องจากเป็นข้อตกลงที่ขัดต่อกฎหมาย หรือกรณีตกลงกันให้ออกโฉนดที่ดินโดยใส่ชื่อบุตรของผู้คัดค้านซึ่งไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน ข้อตกลงเช่นนี้ไม่ใช่ข้อตกลงตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการให้ เนื่องจากไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้

และเนื่องจากข้อตกลงตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีสถานะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ ดังนั้นการทำบันทึกข้อตกลงดังกล่าว จึงต้องพิจารณาว่าคู่กรณีมีความสามารถที่จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เช่น ต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือในกรณีของผู้เยาว์ผู้ใช้อำนาจปกครองต้องขออนุญาตศาลก่อน^{๑๕} และในกรณีการเดินทางสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้กรมที่ดินจะได้ออกแนวทางปฏิบัติสำหรับการที่ผู้เยาว์นำทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไว้ว่า ถ้าผู้เยาว์มีอายุเกิน ๗ ปี และผู้เยาว์สามารถที่จะให้ถ้อยคำสอบสวน ลงชื่อระวางชี้และรับรองแนวเขตได้ ก็ให้นำทำการรังวัดได้โดยไม่ต้องให้ผู้อุปการะผู้เยาว์ทำการแทนก็ตาม^{๑๖} แต่หากมีการโต้แย้งสิทธิซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้เยาว์ย่อมไม่สามารถดำเนินการเองได้เนื่องจากเป็นกรณีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งผู้ใช้อำนาจปกครองต้องขออนุญาตศาล ตามมาตรา ๑๕๗๔(๑๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. กรณีผู้ขอหรือผู้โต้แย้งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัดฝ่ายเดียว และอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มาตามกำหนดโดยมิได้แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบ ย่อมถือว่าคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการเช่นเดียวกับข้อ ๑. เสร็จแล้วแจ้งให้ผู้ขอหรือผู้โต้แย้งที่มาพบตามกำหนดนัดทราบ ส่วนผู้ขอหรือผู้โต้แย้งที่ไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ส่งหนังสือแจ้งไปให้ทราบโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

^{๑๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๗๔ (๑๒)

^{๑๖} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๖/๘๗๑๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๑๗

๓. กรณีผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัด ให้ทำหนังสือนัดคู่กรณีมาทำการสอบสวนเปรียบเทียบอีกครั้งหนึ่งภายใน ๗ วัน นับแต่วันกำหนดนัดครั้งแรก โดยแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะสอบสวนเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วัน ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ พร้อมทั้งระบุด้วยว่าถ้าผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อสอบสวนเปรียบเทียบ และไม่ได้แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบ พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งยกเลิกคำขอต่อไป หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยังไม่มาดำเนินการตามกำหนดหรือไม่แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งยกเลิกคำขอโดยหมายเหตุในคำขอ บัญชีรับทำการประจำวัน (บ.ท.ด. ๒) หรือบัญชีรับทำการและคุมเรื่อง (ท.อ. ๑๔) บัญชีแยกประเภทคุมเรื่อง (บ.ท.ด. ๒๗) และบัญชีรับเรื่องรังวัดและแจ้งผู้ขอมาดำเนินการ (บ.ท.ด. ๗๑) ว่า “ยกเลิกคำขอเพราะผู้ขอและผู้โต้แย้งไม่มาติดต่อ” แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อพร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้ และให้จัดเก็บคำขอรังวัดและเรื่องราวที่ได้ยกเลิกนั้นรวมเข้าไว้ในสารบบที่ดิน หรือแยกเก็บเอกสารคำขอไว้ต่างหาก (ในกรณีไม่มีสารบบที่ดิน) แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งแก้ไขหลักฐานแผนที่ต่างๆ ให้เป็นการถูกต้องตามระเบียบ หากปรากฏว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัด ก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๑ หรือ ๒ ต่อไป

๓.๓ การสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

- การสั่งการสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จะต้องสั่งการในกรณีที่ได้สอบสวนเปรียบเทียบแล้ว แต่ตกลงกันไม่ได้ และในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับทราบกำหนดนัดทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว แต่ไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้ถือว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่อาจตกลงกันได้ เท่านั้น^{๒๑}

- เนื่องจากการโต้แย้งคัดค้านตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการโต้แย้งในเรื่องสิทธิในที่ดิน การสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินก็ต้องเป็นการสั่งการในเรื่องสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน โดยต้องเป็นการสั่งการในเรื่องสิทธิในที่ดินของผู้ขอและผู้คัดค้านว่าฝ่ายใดควรจะมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน และควรออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ฝ่ายใด การสั่งให้คู่กรณีไปฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง โดยไม่ได้สั่งการในเรื่องสิทธิในที่ดินของผู้ขอหรือผู้คัดค้าน จึงเป็นการสั่งการที่ไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๒๒} โดยหากปรากฏว่าไม่มีการฟ้องศาลภายในกำหนดหกสิบวัน ย่อมไม่อาจดำเนินการให้กับผู้ขอต่อไปได้

สำหรับกรณีการคัดค้านแนวเขตที่ดินนั้น ไม่ใช่การโต้แย้งสิทธิซึ่งจะต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้นำรังวัดรูปถ่ายแนวเขตที่ดินแปลงข้างเคียงโดย

^{๒๑} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๐/๐๕๖๕๕ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๕

^{๒๒} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๕/๐๒๔๒๓ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๐ ตอบข้อหารือจังหวัดนครราชสีมา

ผู้คัดค้านอ้างว่าบริเวณที่รูกล่านั้นผู้คัดค้านเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินซึ่งจะต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

• มาตรา ๖๐ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้ว่าในกรณีที่คู่กรณีตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร คำว่า “สั่งการไปตามที่เห็นสมควร” นั้น หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนทั้งผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และผู้โต้แย้งคัดค้าน แล้วนำพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายที่ได้จากการสอบสวนมาเปรียบเทียบกันว่า พยานหลักฐานของฝ่ายใดจะมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากกว่ากัน แล้วจึงมีอำนาจสั่งการไปตามที่เห็นสมควร คือสั่งการไปตามพยานหลักฐานที่เปรียบเทียบได้ โดยอาจจะสั่งให้ออกหรือไม่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้แล้วแต่กรณี^{๒๓} การสั่งให้คู่กรณีไปฟ้องต่อศาลโดยไม่ได้พิจารณาพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายเพื่อเปรียบเทียบว่าฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากันแล้ว ไม่ถือได้ว่าเป็นการสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การพิจารณาสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ต้องพิจารณาไปตามพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน โดยหากฝ่ายใดมีหนังสือสำคัญที่ทางราชการออกให้ก็ควรถือหลักฐานตามหนังสือสำคัญนั้นเป็นหลัก เช่น ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือตราจองที่เป็นใบอนุญาต (คือเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จับจอง หรือเป็นทายาทโดยธรรม) น.ส.๓ หรือ น.ส. ๓ ก. และฝ่ายนั้นควรมีสิทธิในที่ดินดีกว่า แต่ถ้าไม่มีหนังสือสำคัญของทางราชการด้วยกันทั้งสองฝ่ายก็ควรยึดถือการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลัก ดังตัวอย่างต่อไปนี้

❖ ผู้ขอและผู้คัดค้านเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ด้วยกัน และไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินด้วยกันทั้งคู่ กรณีเช่นนี้ก็ต้องถือการครอบครองทำประโยชน์เป็นหลักในการพิจารณา โดยต้องเปรียบเทียบให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ขอและผู้คัดค้านลงชื่อร่วมกัน หากไม่ตกลงกันโดยผู้คัดค้านไม่ยินยอมก็ต้องสั่งให้ออกให้กับผู้ขอเฉพาะส่วนที่ผู้ขอครอบครองและทำประโยชน์อยู่ โดยกันเขตส่วนของผู้คัดค้านออก

❖ ผู้ขอมีหลักฐานใบจองถูกต้องตรงกันกับตำแหน่งที่ดินที่ขอออก แต่ผู้คัดค้านได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ด้วยเหมือนกัน กรณีเช่นนี้ต้องเปรียบเทียบให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ขอตามหลักฐานใบจองที่ปรากฏ หากผู้คัดค้านไม่ยินยอมก็สั่งให้ผู้คัดค้านไปฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน

❖ ผู้ขอมีหลักฐานใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) แต่จากการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้คัดค้านได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินมาโดยตลอด โดยได้ปลูกบ้านอยู่อาศัยในที่ดิน กรณีเช่นนี้ต้องเปรียบเทียบให้ผู้คัดค้านเป็นผู้มีสิทธิ

^{๒๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐/๒๕๔๑

ดีกว่า โดยให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้คัดค้าน หากผู้ขอไม่ยินยอม ก็สั่งให้ผู้ขอไปฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน ต่อไป

แนววินิจฉัย

มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ช้อยุติเรื่องสิทธิในที่ดินและให้สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไปได้ ดังนั้น การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงต้องเป็นการสอบสวนเปรียบเทียบในเรื่องสิทธิในที่ดินว่า ฝ่ายผู้ขอหรือผู้คัดค้าน ฝ่ายใดควรมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและพยานหลักฐาน รวมทั้งพยานบุคคลที่ผู้ขอหรือผู้โต้แย้งคัดค้านนำมาแสดง หากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ได้สั่งการให้คู่กรณีไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลโดยไม่ได้สั่งการในเรื่องสิทธิในที่ดินของผู้ขอและผู้โต้แย้งคัดค้าน ให้เป็นที่ยุติว่า ฝ่ายใดควรมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน และควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใดแล้ว เมื่อไม่มีการฟ้องร้องภายในกำหนด ย่อมไม่อาจดำเนินการใดๆ ต่อไปได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินเพียงแต่สั่งการว่าไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าผู้ร้องหรือผู้คัดค้านใครเป็นผู้มีสิทธิครอบครองดีกว่ากัน โดยให้คู่กรณีไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเองภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดให้ยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดิน ดังนั้น คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจึงมิได้เป็นไปตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างใด^{๒๔}

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐/๒๕๕๗

การที่เจ้าพนักงานที่ดินเห็นว่า ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่นำมาขออนุญาต น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินที่แจ้งการครอบครองไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องจำหน่าย ส.ค. ๑ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๓ เรื่อง จำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนที่ดิน กลับดำเนินการประกาศการออก น.ส. ๓ ก. และเมื่อมีผู้คัดค้านก็ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งไม่ออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ผู้ขอ) เนื่องจากหลักฐาน ส.ค. ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ปรากฏว่าได้สอบสวนพยานหลักฐานของผู้คัดค้านหรือไม่ คำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นเพียงการสั่งการตามหน้าที่ทั่วไป ซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

● เนื่องจากมาตรา ๖๐ วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งแล้วแต่กรณี ดังนั้น ในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบจึงควร

^{๒๔} บันทึกสำเนากฎหมายการออกหนังสือสำคัญ ดับที่ มท ๐๕๑๖.๒/๔๕๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ คอบข้อหาหรือกองการเจ้าหน้าที่

ต้องสั่งให้ชัดเจนตามที่เห็นสมควรว่า จะดำเนินการตามที่อยู่ขอได้ขอหรือตามที่อยู่คัดค้านได้คัดค้านอย่างไร เพราะหากไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะสามารถดำเนินการเรื่องดังกล่าวตามที่ได้มีการสั่งการไว้ต่อไปได้

ในคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบให้ระบุข้อความว่า “หากคู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจเห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือถ้าเห็นว่าการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง ถ้ามิได้มีการฟ้องคดีหรือมิได้นำสำเนาคำฟ้องมาแสดงภายในกำหนด จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ได้สั่งการไว้ต่อไป” ด้วย

ในประเด็นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ฟ้องศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด เนื่องจากมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย”

ซึ่งคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่อาจนำระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาบังคับใช้^{๒๕}

^{๒๕} มติที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๐๖/๒๕๔๕ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๖/๒๕๔๖

กรณีที่มีการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วเห็นว่า ผู้คัดค้านมีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ขอ จึงสั่งให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้คัดค้าน หรือกรณีผู้คัดค้านไปฟ้องศาล และศาลเห็นว่าผู้คัดค้านเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน หากที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และผู้คัดค้านประสงค์จะใช้หลักฐานการรังวัดตามคำขอของผู้ขอเดิม ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้แก่ผู้คัดค้านได้^{๒๖}

ในกรณีที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ เมื่อคดียังไม่ถึงที่สุด เจ้าพนักงานที่ดินจะไม่ใช้อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบก็ได้ ย่อมเป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่ดิน การที่เจ้าพนักงานที่ดินได้มีคำสั่งให้หรือเรื่องการออกโฉนดที่ดินไว้เพื่อรอคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาล ย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่และดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ที่จะสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ ตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๒๗}

๓.๕ การแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

ให้แจ้งโดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับโดยระบุในหนังสือแจ้งด้วยว่า ในกรณีที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาล ให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจนำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดด้วย หากมิได้นำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงภายในกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้มีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบต่อไป

๔. พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

๔.๑ ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ

เนื่องจาก มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติไว้ว่า ถ้ามีผู้ได้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ เจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ จึงควรต้องทำความเข้าใจก่อนว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ เจ้าพนักงานที่ดิน หมายถึงบุคคลใด และแตกต่างกันอย่างไร

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้^{๒๘} โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๕๖/๒๕๓๕ ซึ่งแบ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกเป็น ๒ ประเภท คือ เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งบทยุติต่างๆ ในประมวล

^{๒๖} ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๕

^{๒๗} ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

^{๒๘} มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎหมายที่ดินกำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะแล้ว เช่น ช่างรังวัดซึ่งเป็นช่างรังวัดประจำอยู่ในสำนักงานที่ดินจังหวัดแห่งหนึ่ง ออกไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะช่างรังวัดในเขตท้องที่ของสำนักงานที่ดินนั้น แต่การออกไปดำเนินการนั้นจะต้องออกไปทำการรังวัดที่ดินที่มีผู้ขอตามกฎหมาย เช่น ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน เป็นต้น ถ้าเป็นกรณีที่ช่างรังวัดไปทำแผนที่พิพาทตามคำสั่งศาลในคดีแพ่งไม่ใช่ออกไปทำการรังวัดตามคำขอ ช่างรังวัดผู้ออกไปทำการรังวัดไม่ใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามนัยที่กล่าวมานี้ เพราะมิได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นแต่ศาลขอร้องในฐานะผู้ชำนาญหรือมีความรู้ในทางแผนที่เท่านั้น (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗/๒๕๐๖)^{๒๔}

เจ้าพนักงานที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ให้คำนิยามไว้ว่าหมายถึงบุคคลใด แต่ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่งตั้งให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็น เจ้าพนักงานที่ดิน คือ ๑. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ๒. นักวิชาการที่ดิน ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไปในฝ่ายทะเบียน ๓. เจ้าพนักงานที่ดิน ตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานขึ้นไปในฝ่ายทะเบียน ๔. นายช่างรังวัด ตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปในฝ่ายรังวัด ๕. ข้าราชการพลเรือนประเภทวิชาการ ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการขึ้นไป หรือประเภททั่วไป ตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานขึ้นไป ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในตำแหน่งตาม ๒, ๓ และ ๔ เป็นการชั่วคราว

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้พอที่จะทราบได้ว่าบุคคลใดเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลใดเป็น เจ้าพนักงานที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้บุคคลทั้งสองประเภทคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ และ เจ้าพนักงานที่ดิน มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้ แต่ไม่มีอำนาจสั่งการ เนื่องจากการสั่งการในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แล้วแต่กรณี เท่านั้น จึงมีประเด็นว่ากรณีใดพนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ และกรณีใดเจ้าพนักงานที่ดินจะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ซึ่งประเด็นนี้จะต้องดูว่าการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น เป็นการออกโดยวิธีใด กล่าวคือ หากเป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๔๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดิน แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ดังนี้

๑. งานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล กรณีแรก ข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ หัวหน้ากลุ่มการเดินสำรวจประจำจังหวัด ผู้กำกับการเดินสำรวจ ผู้กำกับการรังวัด หัวหน้างานอำนวยความสะดวก และข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทวิชาการ ตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภททั่วไป ระดับอาวุโส และระดับชำนาญงาน ซึ่งปฏิบัติงานในศูนย์อำนวยความสะดวกเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๒๕} สิริ เภาลินสฤกษ์ คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน

กรณีที่สอง ข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมที่ดิน (ส่วนภูมิภาค) ในจังหวัดหนึ่งๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ในตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ หัวหน้ากลุ่มการเดินสำรวจประจำจังหวัด ผู้กำกับการเดินสำรวจ ผู้กำกับการรังวัด หัวหน้างานอำนาจการ และข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทวิชาการ ตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภททั่วไป ระดับอาวุโส และระดับชำนาญงาน ซึ่งปฏิบัติงานในศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. งานโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้กำกับงานสนาม ผู้ช่วยผู้กำกับงานสนาม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๐ ประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น อำนาจการสอบสวนเปรียบเทียบจึงเป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หรือผู้กำกับงานสนาม แล้วแต่กรณี

ส่วนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ส่วนแยก อำนาจการสอบสวนเปรียบเทียบย่อมเป็นของ เจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ที่สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ส่วนแยก นั้น สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังมีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ อำนาจการสอบสวนเปรียบเทียบย่อมเป็นของ พนักงานเจ้าหน้าที่ คือ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ^{๓๐} ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงสรุปได้ว่ากรมที่ดินได้กำหนดตัว พนักงานเจ้าหน้าที่ และ เจ้าพนักงานที่ดิน ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบไว้ ดังนี้

- เจ้าพนักงานที่ดิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายในสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ส่วนแยก ในกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

- นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังมีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๓๐} ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ยกฐานะกิ่งอำเภอทั้งหมดปัจจุบันจึงไม่มีกิ่งอำเภอ

• ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ในกรณีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือผู้กำกับงานสนาม ในกรณีการเดินสำรวจออกหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฯ (น.ส. ๓ ก.) ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๔.๒ ผู้มีอำนาจในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

เมื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว หากตกลงกันไม่ได้ มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร โดยหากที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตท้องที่ที่สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด ส่วนแยก รับผิดชอบ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดก็จะเป็นผู้พิจารณาสั่งการ หากที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตท้องที่ที่สำนักงานที่ดินจังหวัด สาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ส่วนแยก รับผิดชอบ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สาขา จะเป็นผู้พิจารณาสั่งการ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังมีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ อำนาจสั่งการสอบสวนเปรียบเทียบย่อมเป็นของ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จึงสรุปได้ว่าผู้มีอำนาจสั่งการสอบสวนเปรียบเทียบ คือ

- เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา
- นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในท้องที่ซึ่ง

รัฐมนตรียังมีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๕. รูปแบบคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายกำหนดให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือเท่านั้น มิได้มีการกำหนดรูปแบบของคำสั่งไว้ว่าจะต้องจัดทำอย่างไร แต่เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องระบุ วัน เดือน ปี ที่ทำ คำสั่ง ชื่อและตำแหน่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น นอกจากนี้ยังต้องจัดให้มีเหตุผล ซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ประกอบด้วย

นอกจากนี้ โดยปกติแล้วคำสั่งทางปกครองที่อาจุุทธหรือโต้แย้งต่อไปได้ จะต้องระบุกรณีที่อาจุุทธหรือโต้แย้ง การยื่นคำอุุทธหรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุุทธหรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย^{๓๑} ซึ่งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบกับควรอยู่ภายใต้บทบัญญัตินี้ด้วย แต่โดยที่ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ได้มีคำสั่ง ที่ ๖๐๖/๒๕๕๕ วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง โดยไม่ต้องอุุทธคำสั่งดังกล่าว ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่แล้ว ดังนั้น ในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่มีกรณีที่จะต้องระบุถึงเหตุแห่งการอุุทธตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ในคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบอีกแต่อย่างใด^{๓๒}

๖. การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง”

การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีความสำคัญเนื่องจากการที่คู่กรณีได้ฟ้องคดีต่อศาล หรือไม่ฟ้องคดีต่อศาล มีผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกันตามความในมาตรา ๖๐ วรรคสาม โดยหากได้มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วให้รอเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี แต่หากไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี ดังนั้นจึงมีกรณีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าการฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะทำให้มีผลในทางกฎหมายตามนัยดังกล่าวข้างต้นนั้น จะต้องเป็นการฟ้องคดีต่อศาลใด การที่ฝ่ายที่ไม่พอใจได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาซึ่งสั่งการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะถือเป็นการฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ อย่างไร นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

^{๓๑} มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๓๒} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๖ ๘๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖

คำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

“มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน ดังนั้น คดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เมื่อการขอออกโฉนดที่ดินมีการโต้แย้งสิทธิศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๖๐ จึงได้แก่ ศาลยุติธรรม”

คำวินิจฉัย ที่ ๑๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖

“คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งออกโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง”

ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินแล้วแต่กรณีได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้สั่งการในการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วโดยมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทราบและให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง นั้น คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ ขึ้นอยู่กับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้หยิบยกมาฟ้อง โดยกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้^{๓๓}

- ถ้าประเด็นหลักเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคือ “ศาลยุติธรรม” (ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๔๕)

- หากประเด็นหลักเป็นการโต้แย้งว่า การสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวคือ “ศาลปกครอง” (ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๙/๒๕๔๖)

- โดยที่ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ได้มีคำสั่งที่ ๖๐๖/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่าการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๓๓} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๘ ๘๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๗

อยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้เป็นการสอดคล้องตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงให้ดำเนินการดังนี้

❖ ในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ระบุในคำสั่งว่า “หากคู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจเห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือถ้าเห็นว่าการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้ามิได้มีการฟ้องคดีหรือมิได้นำสำเนาคำฟ้องมาแสดง ภายในกำหนด จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ได้สั่งการไว้ต่อไป”

❖ เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ต้องระบุถึงเหตุแห่งการอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ในคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบอีกแต่อย่างใด

บทที่ ๓

คำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำพิพากษาฎีกา

๑. คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๖๕๕/๒๕๓๔

คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ใด ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ ซึ่งฝ่ายใดไม่พอใจให้ไปฟ้องศาลนั้น หมายถึงฟ้องเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่พิพาทว่าผู้ใดมีสิทธิดีกว่ากันเท่านั้น ไม่มีอำนาจฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินเพิกถอนคำสั่งนั้น

๒. คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๓๑๒/๒๕๓๘

โจทก์ฟ้องว่าที่ดินที่พิพาทเป็นของโจทก์และโจทก์ครอบครองตลอดมา โจทก์ยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดิน จำเลยทั้งสองได้แย้งคัดค้านว่า ที่ดินที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินพิพาทให้อยู่เป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องโดยหาจำต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ ไม่ เพราะโจทก์มิได้ฟ้องจำเลยทั้งสองในฐานะเจ้าพนักงานผู้ออกโฉนดที่ดิน

๓. คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๘๐๓/๒๕๓๘

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ ที่บัญญัติว่า เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินสั่งประการใดแล้วให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง หมายถึงให้คู่กรณีฟ้องขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาว่าฝ่ายใดมีกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทดีกว่ากัน เมื่อจำเลยในฐานะเจ้าพนักงานที่ดินได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายที่ดิน โดยรวบรวมพยานหลักฐานทั้งของฝ่ายโจทก์และฝ่ายผู้คัดค้านเปรียบเทียบกันแล้ว เห็นว่าพยานหลักฐานของฝ่ายผู้คัดค้านมีเหตุผลดีกว่า จึงมีคำสั่งให้จัดการออกโฉนดที่ดินให้โจทก์ โจทก์จึงไม่มีสิทธิขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว(ดูคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๖๕๕/๒๕๓๔ ประกอบ)

๔. คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๔๒/๒๕๔๑

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ให้ดุลพินิจพนักงานเจ้าหน้าที่หรือจำเลยที่ ๑ ที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบหรือไม่ก็ได้ มิได้บังคับจำเลยที่ ๑ จะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบทุกกรณี บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่เป็นกรณีที่มีกฎหมายให้ฝ่ายบริหารวินิจฉัยข้อพิพาทก่อนและไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ ๑ ได้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วโจทก์ไม่ยินยอมให้สอบสวนเปรียบเทียบแต่อย่างใด ทั้งการที่ไม่มีการเปรียบเทียบก็เป็นการใช้ดุลพินิจไม่เปรียบเทียบของจำเลยที่ ๑ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลโดยตรงได้

๕. คำพิพากษาฎีกาที่ ๘๗๙๓/๒๕๔๓

บทบัญญัติมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นเพียงการกำหนดวิธีการให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้น แม้จะมีข้อกำหนดไว้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินสั่งการอย่างไรแล้ว ให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่งก็ตาม แต่ข้อกำหนดดังกล่าวคงเป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนเพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติภายหลังจากที่ได้สั่งการไปแล้วคือหากมีการฟ้องคดีต่อศาลก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินรอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดประการใดก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสั่ง หาใช่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องร้องคดีต่อศาลไม่ ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวก็ได้ห้ามมิให้ฟ้องร้องคดีหากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ดังที่บัญญัติห้ามไว้ในกฎหมายอื่น ดังนั้น เมื่อโจทก์ถูกโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง

๖. คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๗๐/๒๕๔๔

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๕) ซึ่งถูกยกเลิกโดยระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๓๒) เป็นเพียงระเบียบที่บัญญัติไว้เป็นแนวทางให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาถือปฏิบัติเพื่อให้การรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ประชาชนสำเร็จลุล่วงไปโดยถูกต้องเพื่อประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเท่านั้น แต่หากมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินก็ย่อมเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจสั่งการไปตามที่เห็นสมควรตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ วรรคแรก ซึ่งคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาดังกล่าวก็หาเป็นที่ยุติไม่ คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจคำสั่งมีสิทธิที่จะฟ้องคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต่อศาลภายใน ๖๐ วันนับแต่ได้ทราบคำสั่งดังกล่าว อันเป็นการให้โอกาสแก่คู่กรณีที่ไม่พอใจคำสั่งได้นำพยานหลักฐานมาสู้คดีโต้แย้งให้เห็นว่าคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขานั้นไม่ถูกต้อง ดังนั้นเมื่อจำเลยสอบสวนเปรียบเทียบแล้วเชื่อว่าที่ดินที่พิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.๓)ของนาย จ. แม้จะมีที่ดินเพิ่มขึ้นจากเดิม จำเลยก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย จ. ได้และคำสั่งของจำเลยดังกล่าวเป็นการสั่งการไปตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ทั้งเป็นการใช้ดุลพินิจสั่งการไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ชอบด้วยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ แล้ว โจทก์จึงไม่มีอำนาจที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดดังกล่าว

๗. คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๗๒๕/๒๕๕๕

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าโจทก์บรรยายฟ้องตั้งประเด็นกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการส่งออกโฉนดที่ดินแก่ผู้คัดค้านโดยไม่ได้บรรยายข้อเท็จจริงให้ชัดเจนว่าพิจารณาหลักฐานไม่รอบคอบอย่างไร กระทำโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังอย่างไร ความเสียหายที่อ้างว่าได้รับก็มีเพียงโจทก์ซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของผู้ตายไม่ได้รับโฉนดที่ดินไปแบ่งปันให้แก่ทายาท ส่วนจำเลยจะต้องรับผิดชอบในฐานะใดก็ได้บรรยายไว้โดยเฉพาะคำขอท้ายฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินและให้ออกโฉนดที่ดินแก่โจทก์ ถือไม่ได้ว่าโจทก์ฟ้องจำเลยให้รับผิดชอบฐานละเมิดแต่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องศาลภายในกำหนด ๖๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่ง โจทก์ชอบที่จะดำเนินการตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ กำหนดด้วยการฟ้องผู้คัดค้าน โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๖๕๕/๒๕๓๔ ส่วนที่โจทก์ฎีกาว่าเจ้าพนักงานที่ดินไม่มีอำนาจสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้คัดค้าน การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ นั้น ศาลเห็นว่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจส่งการไปตามที่เห็นสมควร เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีอำนาจสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้คัดค้านได้

๘. คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๕๐๙/๒๕๕๔

โจทก์กับจำเลยทั้งสี่พิพาทกันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่จำเลยทั้งสี่ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ เมื่อจำเลย ทั้งสี่ ได้รับโฉนดที่ดินแล้วอาจมีการโอนที่ดินพิพาทต่อไป ซึ่งหากศาลพิพากษาในภายหลังว่าที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ โจทก์อาจได้รับความเสียหาย กรณีมีเหตุอันสมควรกำหนดวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของโจทก์ ในระหว่างพิจารณา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๖๔

๙. คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๖๘๗/๒๕๕๘

คำสั่งศาลชั้นต้นที่กำหนดประเด็นข้อพิพาทว่า โจทก์ฟ้องคดีภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินหรือไม่ เป็นการกำหนดประเด็นในเรื่องอำนาจฟ้องของโจทก์ ตามข้อต่อสู้ ของจำเลยที่ให้การปฏิเสธว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องเพราะฟ้องคดีเกินกำหนดเวลา เมื่อศาลชั้นต้นเห็นว่าแม้จะฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลา ๖๐ วัน โจทก์ก็มีอำนาจฟ้องโดยไม่มีผลให้ฟ้องโจทก์เสียไป ศาลชั้นต้นจึงมีอำนาจหยิบยกชั้นวินิจฉัยซึ่งข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อปรับแก้ข้อเท็จจริงในคดีได้ หาได้เป็นการวินิจฉัยนอกประเด็นไม่

คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด

๑. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๗/๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินและนำเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัดที่ดินแปลงดังกล่าว ในวันรังวัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มอบหมายให้ทำการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณะ(คลอง) แทน ได้รับรองแนวเขตด้านที่ติดต่อกับคลองให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ก่อนที่จะมีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทางศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบแนวเขตดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏว่าในครั้งนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่รับรองแนวเขตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์การคัดค้านแนวเขตที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ ๓ รวมทั้งทำหนังสือขอให้สำนักงานที่ดินชะลอการพิจารณาออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปก่อนและผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนการคัดค้านแนวเขตดังกล่าว กรณีจึงเป็นการโต้แย้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ได้กระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในเรื่องการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณะและการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเท่านั้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินถือว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่รับรองแนวเขตนี้เป็นการโต้แย้งสิทธิครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบว่าฝ่ายใดมีสิทธิครอบครอง ในที่ดินดังกล่าวกัน แต่เนื่องจากกรณีนี้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่รับรองแนวเขต พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินยังมิได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็มีหนังสือขอให้สำนักงานที่ดินระงับการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเสียก่อน และได้อุทธรณ์ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ฉะนั้น กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมิได้มีคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีอันจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำมา ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะผู้ฟ้องคดียังมิได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถือว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล เมื่อวินิจฉัยเช่นนี้แล้วก็ไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่น จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๒. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๕

ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เสียก่อน เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ อยู่แล้ว ดังนั้น ในการสั่ง

สอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่มีกรณีที่จะต้องระบุถึงเหตุแห่งการอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ไว้ในคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบอีกแต่อย่างใด

๓. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๑๐/๒๕๔๖

ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการรังวัดและจัดทำแผนที่ที่ดินที่รังวัดไว้เท่านั้น ยังมีได้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป เพราะมีเจ้าของที่ดินข้างเคียงคัดค้านแนวเขต ซึ่งตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดว่า เมื่อมีผู้โต้แย้งสิทธิกัน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบว่าฝ่ายใดมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทดีกว่ากันเสียก่อน ถ้าตกลงกันได้ก็ดำเนินการตามที่ตกลงกัน แล้วจึงจะพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิตามที่ตกลงกัน แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร หากฝ่ายใดไม่พอใจในคำสั่งนั้นก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ และเนื่องจากคดีนี้เมื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงคัดค้านแนวเขตแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินยังมีได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็มายื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเสียก่อน ฉะนั้นกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีได้มีคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี อันจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เพราะผู้ฟ้องคดียังมิได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถือว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แต่เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบที่ดินตาม น.ส.๓ ก. และมีคำสั่งที่ ๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ สั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ตามระยะและแนวเขตที่กำหนดในรูปแผนที่ออกโฉนดที่ดิน ฉะนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมศาลปกครองสูงสุดจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณา ศาลปกครองเห็นพ้องด้วยในผล ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะฟ้องคดีตามคำสั่ง ที่ ๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ โดยให้มายื่นฟ้องใหม่ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันทราบคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

๔. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๙/๒๕๔๖

ในเรื่องการระวางชี้และรับรองแนวเขตทางสาธารณประโยชน์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการระวางชี้แนวเขตทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว นั้น เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับคำขอออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเท่านั้น ซึ่งตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินถือว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่รับรองแนวเขตที่ดินนี้ เป็นการโต้แย้งสิทธิครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือ

เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบว่าฝ่ายใดมีสิทธิครอบครองที่ดินบริเวณนั้นดีกว่ากันเสียก่อน ถ้าตกลงกันได้ก็ดำเนินการตามที่ตกลงแล้วจึงพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิตามที่ตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร หากฝ่ายใดไม่พอใจในคำสั่งนั้นก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ คดีนี้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่รับรองแนวเขตที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินยังมิได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ และยังมีคำสั่งการไปตามที่เห็นสมควรแต่ประการใดเกี่ยวกับคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีกรณีจึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมิได้มีคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีอันจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังมิได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่จะถือว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล เมื่อวินิจฉัยเช่นนี้แล้วก็ไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่น จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

๕. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๘ - ๕๒/๒๕๕๖

คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบกรณีที่มีการคัดค้านการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินได้สั่งการตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๖. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๐/๒๕๕๗

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายที่ดินหมายความว่าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนทั้งผู้ขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และผู้โต้แย้งคัดค้านแล้วนำพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายที่ได้จากการสอบสวนมาเปรียบเทียบกันว่า พยานหลักฐานของฝ่ายใดจะมีน้ำหนักเชื่อถือมากกว่ากันแล้วจึงมีอำนาจสั่งให้ออกหรือไม่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้แล้วแต่กรณี

การที่เจ้าพนักงานที่ดินเห็นว่าที่ดินที่นำมาขออออก น.ส.๓ ก.เป็นที่ดินที่แจ้งการครอบครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องจำหน่าย ส.ค.๑ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งกรมที่ดินที่ ๒๓/๒๕๑๓ กลับดำเนินการประกาศออก น.ส.๓ ก. และเมื่อมีผู้คัดค้านก็ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีคำสั่งไม่ดำเนินการออก น.ส.๓ ก.ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพราะหลักฐานไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ปรากฏว่าได้สอบสวนพยานหลักฐานของผู้คัดค้านหรือไม่ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐

วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่เป็นเพียงการสั่งการตามหน้าที่ทั่วไปซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง(กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓(พ.ศ.๒๕๓๗)ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน)รวมทั้งไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน

๗. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๔๗

คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีนี้ยื่นฟ้องคดีเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว โดยอ้างเหตุจำเป็นว่าได้อุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าพนักงานที่ดิน(ผู้ถูกฟ้องคดี)และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งไม่รับอุทธรณ์ให้ ผู้ฟ้องคดีทราบล่าช้า นั้น ปรากฏว่าตามหนังสือดังกล่าวเป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการคำสั่งเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่อันเป็นเพียงการยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิม จึงไม่อาจรับฟังเป็นเหตุจำเป็นว่าทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๘. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๒๑/๒๕๔๗

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เจ้าพนักงานที่ดินรื้อเรื่องการออกโฉนดที่ดินไว้ก่อนโดยจะไปใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นการแจ้งขอภายหลังที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้เพราะมีผู้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินตามใบจอง (น.ส.๒) กรณีจึงถือได้เพียงว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ เพราะคำสั่งปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีตามคำฟ้องเมื่อมีผู้คัดค้านการรังวัด เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบเสียก่อนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ เมื่อการที่เจ้าพนักงานที่ดินยังมีได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้รื้อเรื่องไว้ก่อน การที่เจ้าพนักงานที่ดินยังมีได้ออกโฉนดที่ดินให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเอง โดยเจ้าพนักงานที่ดินยังมีได้มีคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ผู้ฟ้อง

คดีจะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองเห็นด้วยในผล จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เรื่องเสรีจที่ ๓๗/๒๕๒๕

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒(พ.ศ.๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๔ (ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น) กำหนดว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.๓) นั้นต้องมีการพิสูจน์ว่าผู้ยื่นคำขอคำรับรองการทำประโยชน์ได้ครอบครองการทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพท้องถิ่น แม้ในข้อ ๒ ของกฎกระทรวงฉบับนี้ จะมีข้อความว่า ในกรณีที่มีผู้โต้แย้ง หากตกลงกันไม่ได้ให้มีคำสั่งว่าจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ฝ่ายใด และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งก็ตาม คำสั่งที่ว่า จะออก น.ส.๓ ให้แก่ฝ่ายใดก็ต้องตกอยู่ในบังคับข้อ ๔ คือผู้ที่จะออก น.ส.๓ ให้ได้ต้องเป็นผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินตามสมควรแก่สภาพ ดังนั้น ผู้ร้องทุกข์จะอ้างว่าเมื่อนายอำเภอได้สอบสวนเปรียบเทียบและสั่งให้ผู้คัดค้านไปฟ้องคดีต่อศาล ผู้คัดค้านไม่ไปฟ้องศาล พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องออก น.ส.๓ ให้ผู้ร้องทุกข์หาได้ไม่ คำสั่งของกรมที่ดินที่สั่งระงับการออก น.ส.๓ จึงชอบแล้ว

๒. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๖๒/๒๕๒๗

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ.๒๕๑๔) กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอได้พิสูจน์การทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดินท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ก็ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอประกาศคำขอรับรองเป็นเวลา ๓๐ วัน ในกรณีมีผู้โต้แย้งการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องโต้แย้งภายในกำหนดเวลาดังกล่าวและให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ เมื่อตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามข้อตกลงนั้น และฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ดังนั้นเมื่อผู้ร้องทุกข์ได้คัดค้านการออก น.ส.๓ ก.ของ นาย จ.ภายหลังการประกาศคำขอรับรองการทำประโยชน์ครบกำหนดแล้ว แต่นายอำเภอได้รับคำคัดค้านไว้และทำการไกล่เกลี่ยให้ประนีประนอมกันแต่ทั้งสองฝ่ายไม่อาจตกลงกันได้ นายอำเภอจึงให้ผู้ร้องทุกข์ไปฟ้องศาล จึงถือได้ว่าการดำเนินการออก น.ส.๓ ก.ให้แก่ นาย จ.ดังกล่าว นายอำเภอได้ดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดในกฎกระทรวงและกรณีนี้ไม่มีเหตุที่จะเพิกถอน น.ส.๓ ก.นั้นได้ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ไม่ออก น.ส.๓ ก.ให้ตามคำขอของผู้ร้องทุกข์จึงไม่ใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายแต่อย่างใด

๓. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จ ที่ ๑๔๒/๒๕๓๓

มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิครอบครองและอาจขอยกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ การที่กรมป่าไม้คัดค้านการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินกัน เพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมิได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ เจ้าพนักงานที่ดินจึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้ และในกรณีที่ได้มีการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าสงวนแห่งชาติไปแล้ว เอกสารสิทธิดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมป่าไม้อาจขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่เนื่องจากอำนาจตามมาตรา ๖๑ เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมิได้สั่ง เพิกถอนฯ กรมป่าไม้ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติก็สามารถดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินที่พิพาทเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินนั้นได้

๔. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เรื่องเสร็จที่ ๖๔/๒๕๓๗

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า ในการยื่นคำขอยกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามคำขอเลขที่ ๑๖๘/๙๑๘ มีผู้คัดค้านการรังวัดแนวเขตที่ดินและการออกโฉนดที่ดินแต่ก่อนที่ผู้ร้องทุกข์จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลและศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาว่าผู้ร้องทุกข์เป็นเจ้าของที่ดินพิพาทนั้น ยังไม่มีการรังวัดและเจ้าพนักงานที่ดินก็ยังไม่ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลและศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาดังกล่าวนั้น มิใช่เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินกรณีที่มีผู้โต้แย้งคัดค้านตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด เจ้าพนักงานที่ดินจึงไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามคำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้ยื่นคำขอใหม่เป็นคำขอเลขที่ ๓๕๙/๑๕๔๘ ได้ และเมื่อผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำขอยกเลิกคำขอเลขที่ ๓๕๙/๑๕๔๘ และขอใช้คำขอเลขที่ ๑๖๘/๙๑๘ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ไปทำการรังวัดแต่มีผู้คัดค้านการรังวัดแนวเขตที่ดินอีก เจ้าพนักงานที่ดิน จึงได้สั่งให้มีการรังวัดทำแผนที่แสดงการคัดค้านและนัดทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ดังนั้น การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามคำขอเลขที่ ๑๖๘/๙๑๘ ทั้งนี้ตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๑๕ และข้อ ๑๖ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ และมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๒๘ อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่เป็นการกระทำที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายแต่อย่างใด

๕. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๖๙๐/๒๕๓๘

การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน” หมายความว่า เป็นการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ แต่การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือเป็นการโต้แย้งสิทธิกันเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็ไม่อาจออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินได้ สำหรับกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น(สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวข้างต้นก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะโอนได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนั้น ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรียังเข้าลักษณะเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกด้วย ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้

๖. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เรื่องเสรีจที่ ๑๕๗/๒๕๔๑

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าในการออกโฉนดที่ดินให้แก่วัด ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำขอคัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รังวัดทำแผนที่แสดงแนวเขตคัดค้านและสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ แล้ว ปรากฏว่าทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจึงมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดและให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องศาลภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่งซึ่งผู้ร้องทุกข์ทราบคำสั่งแล้วแต่ไม่ปรากฏว่าได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลตามคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดของเจ้าพนักงานที่ดินจึงมิใช่เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายแต่อย่างใด

๗. คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เรื่องเสรีจที่ ๑๘๒/๒๕๔๒

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า เมื่อราชพัสดุจังหวัด (ในขณะนั้น) ได้คัดค้านคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์ โดยอ้างว่าผู้ร้องทุกข์นำรังวัดทับที่ราชพัสดุ เมื่อคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดก็ต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ และมีอำนาจที่จะมีคำสั่งในทางใดทางหนึ่งได้ ตามที่มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินได้มีคำสั่งว่าที่ดินที่ผู้ร้องทุกข์ขอออกโฉนด

ที่ดินเป็นที่ราชพัสดุมาก่อนการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) การแจ้ง ส.ค.๑ ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้ง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ที่ดินไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้จึงมีคำสั่งให้ยกคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง จึงเห็นว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์ไปตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้แล้ว

บทที่ ๔

มติที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน และแนวพิจารณาที่เกี่ยวข้อง

๑. มติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๒/๒๕๓๕)

ได้พิจารณาเกี่ยวกับ กรณีนางสาว ท. กับพวก ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตาม น.ส.๓ เลขที่ ข. หมู่ที่ ๕ ตำบลไผ่จำศีล อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง ซึ่งนายอำเภอวิเศษชัยชาญ ได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่า ผู้ขอนำรังวัดทับถนนสาธารณประโยชน์ จึงมีปัญหาต้องพิจารณาว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้หรือไม่ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งที่ประชุมมีมติว่า “ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีที่นายอำเภอ ในฐานะผู้ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์โต้แย้งว่า ผู้ขอได้นำรังวัดออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องเป็นการโต้แย้งระหว่างบุคคล ๒ ฝ่าย ซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินและที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ (ตามนัยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร.๐๖๐๑/๓๓๖ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓) แต่ที่ดินที่โต้แย้งกันนี้นายอำเภอวิเศษชัยชาญคัดค้านว่าเป็นทางสาธารณประโยชน์ นายอำเภอจึงมีหน้าที่ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะตกลงยกสิทธิในที่ดินสาธารณประโยชน์ให้แก่ผู้ใดได้ ประกอบกับทางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามข้อ ๘ (๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ความเห็น กรมที่ดิน เห็นชอบ

๒. มติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๔/๒๕๓๕)

ได้พิจารณาเกี่ยวกับ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้มีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอและได้ส่งคำสั่งเป็นหนังสือลงทะเบียนตอบรับให้คู่กรณีทราบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ผู้คัดค้านไม่ยอมรับหนังสือแจ้งคำสั่งจะถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้แจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบแล้วหรือไม่ในคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๓๕ ซึ่งที่ประชุมมีมติว่า “ ตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่าเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบและให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ดังนี้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้คู่กรณีแล้ว แม้ผู้คัดค้านจะไม่ยอมรับหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าว ก็ถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือให้คู่กรณีทราบตามนัยมาตรา ๖๐ แล้ว (เทียบตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๖๑๕/๒๕๐๔ ซึ่งวินิจฉัยว่า กรณีผู้ให้เช่าส่งคำบอกเลิกสัญญาเช่าโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแล้วถูกส่งกลับคืนมา

โดยสลักหลังว่า “ผู้รับไม่อยู่ไม่มีใครรับแทน” ดังนี้ถือว่ามีคนรับแต่ไม่มีใครรับแทนและการจัดการส่งคำบอกกล่าวเช่นนี้ ถือว่าได้ปฏิบัติตามสมควรที่จะกระทำได้แล้ว เทียบได้กับวิธีส่งคำคู่ความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๗๙ เมื่อผู้เข้าหลักเลี้ยงไม่ยอมรับคำบอกกล่าวต้องถือว่าได้รับทราบคำบอกกล่าวแล้ว)

ความเห็น กรมที่ดิน เห็นชอบ

๓. มติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๒๓/๒๕๓๕)

ได้พิจารณาเกี่ยวกับกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนเปรียบเทียบและได้มีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้คัดค้าน ในกรณีที่ไม่ได้มีการฟ้องร้องต่อศาลหรือกรณีที่ได้มีการฟ้องต่อศาลและศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ที่ดินเป็นของผู้คัดค้าน กรมที่ดินยังไม่เคยวางแนวทางปฏิบัติไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ซึ่งที่ประชุมมีมติว่า “กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เห็นว่าผู้คัดค้านมีสิทธิในที่ดินและสั่งการให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้คัดค้าน หรือในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ผู้คัดค้านเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้คัดค้านได้ กรณีเช่นนี้ หากผู้คัดค้านประสงค์จะนำหลักฐานการรังวัดตามคำขอของผู้ขอเดิมก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้แก่ผู้คัดค้านได้”

ความเห็น กรมที่ดิน เห็นชอบ

๔. มติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ (เรื่องเสร็จที่ ๑๗/๒๕๔๕)

ได้พิจารณาเกี่ยวกับ การฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งที่ประชุมมีมติว่า “เมื่อคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งสั่งการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ถือว่าเป็นการฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ และให้รวมถึงกรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของคู่กรณีที่ไม่พอใจคำสั่งเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งเกี่ยวกับผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดกว่าเป็นการฟ้องศาลตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย”

แนวทางการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๑. เรื่อง : คัดค้านการออกเอกสารสิทธิในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผลการพิจารณา

คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ใดตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องศาลนั้น หมายถึง ให้ฝ่ายที่ไม่พอใจในคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดินไปฟ้องศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่งเพื่อขอศาลพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่พิพาทว่า ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ผู้ใดมีสิทธิในที่ดิน

ดีกว่ากัน มิใช่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไปฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด(คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๖๕๕/๒๕๓๔ ที่ ๓๘๐๓/๒๕๓๘ และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕) ดังนั้น การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ประสงค์จะฟ้องศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นการโต้แย้งระหว่างสำนักงานที่ดินจังหวัดกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะตกอยู่ในบังคับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ตามความเห็นของสำนักงานอัยการจังหวัด ดังนั้น เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบก็ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้นาง น. นาง ล. และ นาง ส. ผู้ขอทั้ง ๒ ราย ตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมีคำสั่งไว้ได้ ความเห็นของจังหวัดนั้นชอบแล้ว

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๙๒๐๙ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๖ ตอบข้อหารือจังหวัดกำแพงเพชร)

๒. เรื่อง : การถือกรรมสิทธิ์ขอออกโฉนดที่ดิน

ผลการพิจารณา

ประเด็นเรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดิน และอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ การที่เทศบาลอ้างว่า ที่ดินที่วัดขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะที่ดินที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไม่ได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๖ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๒๑๐๑๗ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ตอบข้อหารือจังหวัดประจวบคีรีขันธ์)

๓. เรื่อง : คำชี้แจงศาลปกครองกลาง

ผลการพิจารณา

เมื่อมีผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เรื่องอยู่ระหว่างดำเนินการ กฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบคำสั่งกรมที่ดินไม่ได้ห้ามมิให้บุคคลอื่นยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแปลงเดียวกันหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดของที่ดินที่มีการยื่นคำขอไว้แล้วแต่อย่างใด ดังนั้น หากมีผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินภายหลังโดยอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙ และ มาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถที่จะรับคำขอที่ได้ยื่นภายหลังจากที่มีผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินไว้ก่อนแล้วได้ โดยเมื่อรับคำขอแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการของกฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบคำสั่งของ กรมที่ดินดังกล่าวข้างต้น โดยเจ้าพนักงานที่ดินสามารถที่จะนำคำขอและเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินทั้งสองราย

มาพิจารณาว่าสมควรที่จะดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบสังการตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่ ผู้มีสิทธิรายใดต่อไปได้

(บันทึกสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ด่วนที่สุด ที่ ๐๕๑๖.๒/๒๗๖ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๗ ส่งเรื่องให้กองนิติการ)

๔. เรื่อง : ออกโฉนดที่ดิน

ผลการพิจารณา

การที่วัด และนาย ธ. ต่างยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ ฉบับเดียวกัน เมื่อทำการรังวัดแล้วปรากฏว่าที่ดินตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้ขอทั้งสองรายต่างคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของอีกฝ่าย และอุทยานแห่งชาติได้คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของทั้งสองรายเช่นกัน นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการคือ กรณีมีผู้คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่าการออกโฉนดที่ดินถ้ามีผู้โต้แย้งคัดค้านให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจสั่งการไปตามที่เห็นสมควร หากฝ่ายใดไม่พอใจให้ไปฟ้องศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง แต่การโต้แย้งดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๕ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓) มีความเห็นว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินและอาจขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ดังนั้น ถ้าที่ดินนั้นไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบไม่ได้

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๒๐๐๖ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ตอบข้อหารือจังหวัดระยอง)

๕. เรื่อง : ท้าหรือการดำเนินการ

ผลการพิจารณา

การคัดค้านในเรื่องสิทธิในที่ดินของผู้ขอ ถ้าเป็นการคัดค้านซึ่งไม่ใช่เป็นการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินย่อมไม่อาจรับคำขอคัดค้านไว้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบได้ และในเรื่องอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๕ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ เรื่อง ท้าหรือปัญหาแนวทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน ว่า “มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินและอาจขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกัน เพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้” สำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดิน และพิจารณาเห็นว่าหลักฐานของผู้ขอแตกต่างไปจากข้อมูลและหลักฐานที่ ส.ป.ก. จังหวัดมีย่อยอันเป็นเหตุที่จะคัดค้านได้ว่า ส.ป.ก. มีสิทธิในที่ดินนั้นดีกว่าผู้ขอ ส.ป.ก. จึงมีสิทธิคัดค้านการ

ออกโฉนดที่ดินในเขต ส.ป.ก. ได้ ตามนัยบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรกรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓ (๓) ดังกล่าวข้างต้น และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

(หนังสือกรมที่ดิน ที่มท๐๕๑๖.๒/๑๑๕๐๓ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๘ตอบข้อหารือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม)

๖. เรื่อง : วัดขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน

ผลการพิจารณา

การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินและอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ การที่สำนักงานเขตได้คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของวัดว่า ที่ดินบริเวณซอยเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะที่ดินที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไม่ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๕ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓

(บันทึกสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๖๒๒ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ ตอบข้อหารือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร)

๗. เรื่อง : ขอรื้อเรื่องราวการออกโฉนดที่ดิน

ผลการพิจารณา

หากปรากฏว่า มีการคัดค้านในการสอบสวนใกล้เคียง พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพียงนำหลักฐานแผนที่มาใช้ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อให้คู่กรณีตกลงกันโดยไม่เป็นการสมยอมหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายเท่านั้น หากได้มีอำนาจสั่งการหรือชี้ขาดข้อพิพาทที่มีผลเป็นการกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ การสอบสวนใกล้เคียงดังกล่าวจึงมีผลในทางบังคับดีกว่าการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ย่อมมิใช่เป็นแนวทางที่จะสามารถยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ หากคู่กรณีไม่ตกลงกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ก. ผู้ซื้อที่ดินตาม น.ส.๓ ก. จากการขายทอดตลาดของศาล ได้นำ น.ส.๓ ก. ดังกล่าวเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน และนาย ส. ได้ยื่นคำขอคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของ นาย ก. ทั้งแปลง ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจึงได้มีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ก. ผู้ขอ นาย ส. ผู้คัดค้านจึงได้เป็นโจทก์ฟ้องนาย ก. เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัด เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอน น.ส.๓ ก. และ

เพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องรอเรื่องไว้ หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเป็นประการใด จึงดำเนินการไปตามกรณี ตามนัยมาตรา ๖๐ วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ความเห็นของจังหวัดที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รอผลการพิจารณาของศาลให้เป็นที่ยุติก่อนจึงชอบแล้ว

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๑๒๖๘๐ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ตอบข้อหารือจังหวัดเชียงราย)

๘. เรื่อง : ปัญหาที่ดินที่นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ปังบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ดิดทางหลวง แผ่นดินไม่ได้รับรองแนวเขตทางหลวงแผ่นดิน

ผลการพิจารณา

ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินแล้วแต่กรณีมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยการโต้แย้งสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างบุคคล ๒ ฝ่าย ซึ่งต่าง อ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินและที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ (ตามนัยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๖ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ ประกอบกับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๔/๑๒๙๗๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตอบข้อหารือจังหวัดบุรีรัมย์ เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๔/ว ๑๖๖๕๑ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔) แต่สำหรับที่ดินซึ่งมีการโต้แย้งกันนี้แขวงทางทางคัดค้านว่าเป็นเขตทางหลวง แขวงทางทางจึงมีอำนาจเพียงดูแลรักษาไม่มีอำนาจที่จะตกลงยกสิทธิในที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้แก่ผู้ใดได้ ประกอบกับทางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีดังกล่าวได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดส่งยกเลิกคำขอคัดค้านของแขวงทางทางจึงเป็นการดำเนินการโดยชอบแล้ว

(บันทึกส่วนมาตรฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๑๗๕ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ แจ้งส่วนปฏิบัติการรังวัดและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน)

๙. เรื่อง : การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ผลการพิจารณา

มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้มีการสอบสวนเปรียบเทียบกรณี มีข้อโต้แย้งสิทธิในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อยุติเรื่องสิทธิในที่ดินและให้สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไปได้ ดังนั้น การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงต้องเป็นการสอบสวนเปรียบเทียบในเรื่องสิทธิในที่ดินว่า ฝ่ายผู้ขอหรือผู้คัดค้าน ฝ่ายใดควรจะมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน และควรดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใด โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและพยานหลักฐาน รวมทั้งพยานบุคคลที่ผู้ขอหรือผู้โต้แย้งคัดค้านนำมาแสดง หากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือ เจ้าพนักงานที่ดิน

จังหวัดสาขา ได้สั่งการให้คู่กรณีไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล โดยไม่ได้สั่งการในเรื่องสิทธิในที่ดินของผู้ขอและผู้โต้แย้งคัดค้านให้เป็นที่ยุติว่า ฝ่ายใดควรมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน และควรออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใดแล้ว เมื่อไม่มีการฟ้องร้องภายในกำหนด ย่อมไม่อาจดำเนินการใดๆ ต่อไปได้ แม้ความในวรรคแรกของมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะบัญญัติให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินเพียงแต่สั่งการว่าไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านใครเป็นผู้มีสิทธิครอบครองดีกว่ากัน โดยให้คู่กรณีไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเองภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดให้ยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดิน ดังนั้น คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจึงมิได้เป็นไปตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างใด

(บันทึกสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ลับที่ มท ๐๕๑๖.๒/๑๔๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑

ตอบข้อหารือกองการเจ้าหน้าที่)

ที่ ๘๔๖๕/๒๕๐๖

กรมที่ดิน

๒๔ ธันวาคม ๒๕๐๖

เรื่อง การรับคำคัดค้านภายหลังวันครบกำหนดประกาศ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

ด้วยกรมที่ดินได้พิจารณาเห็นว่า ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้มีการประกาศเพื่อการโต้แย้งสิทธิในกรณีต่างๆตามกฎหมาย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การดำเนินการนั้นๆ เป็นไปโดยชอบ กับทั้งในบางกรณีก็เป็นการช่วยระงับข้อพิพาทของคู่กรณีที่ไม่ต้องไปดำเนินการทางศาลด้วย ในทางปฏิบัติขณะนี้มิเคยมีระเบียบอยู่ว่า เมื่อได้ดำเนินการครบกำหนดประกาศแล้ว ยังมีผู้มาโต้แย้งคัดค้านอีก พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่รับคำคัดค้านดำเนินการให้ โดยถือว่าพ้นกำหนดประกาศแล้ว ไม่มีสิทธิจะคัดค้านได้ การกำหนดเวลาตามประกาศดังกล่าว เป็นขอบเขตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นเรื่องไปได้ แต่ในบางกรณีอาจมีได้ว่าผู้คัดค้านไม่ทราบว่าได้มีประกาศเกี่ยวกับเรื่องนั้น หรือทราบ แต่เนื่องด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง จึงมิได้มาทำการคัดค้านภายในกำหนด ซึ่งกรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่รับดำเนินการเสียทีเดียว ก็เท่ากับให้เขาไปฟ้องร้องดำเนินคดีกัน ทั้งๆที่อาจมีทางประนีประนอมกันได้ ฉะนั้น เพื่อประโยชน์ในทางปกครองและเพื่อช่วยเหลือมิให้ราษฎรต้องเป็นความฟ้องร้องกันโดยไม่จำเป็น กรมที่ดินเห็นสมควรวางระเบียบปฏิบัติในเรื่องนี้เพิ่มเติมไว้ดังต่อไปนี้

๑. การประกาศต่างๆตามกฎหมายที่ให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้ทราบหรือคัดค้านสุดแต่กรณี เมื่อครบกำหนดประกาศแล้ว และเรื่องอยู่ในระหว่างดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยยังมีได้จดทะเบียนหรือออกหนังสือให้ ถ้ามีผู้มายื่นคำคัดค้านเกี่ยวกับเรื่องนั้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับคำคัดค้านไว้ได้
๒. ในการรับคำคัดค้านตามข้อ ๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำบันทึกให้ผู้คัดค้านรับทราบไว้ด้วยว่า การคัดค้านหลังเวลาเช่นนี้ จะรับไว้ทำการประนีประนอมให้ หรือไม่เป็นสิทธิที่จะกล่าวอ้างได้
๓. เมื่อดำเนินการตามข้อ ๑ และ ๒ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกตัวผู้ขอหรือผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนั้น มาทำการเปรียบเทียบต่อไป ถ้าตกลงกันได้ ให้ส่งดำเนินการไปตามนั้น ถ้าตกลงกันไม่ได้ ก็ให้สั่งการเพื่อให้ผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลต่อไป
๔. ประกาศดังกล่าวในข้อ ๑ ให้หมายถึง
 - ก. ประกาศแจกโฉนดที่ดิน
 - ข. ประกาศการขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์

- ค. ประกาศการขอใบแทนโฉนดที่ดิน ใบไต่สวน ใบจองและหนังสือรับรองการทำประโยชน์
- ง. ประกาศการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์และอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น
- จ. ประกาศการขอจดทะเบียนโอนมรดก
- ฉ. ประกาศการขอจับจอง
- ช. ประกาศการขอสัมปทาน
- ซ. ประกาศการขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
- ฉะนั้น จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามนัยดังกล่าวต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ)

ศ. ไทยวัฒน์

(นายศักดิ์ ไทยวัฒน์)

อธิบดีกรมที่ดิน

ส่วนทะเบียนที่ดิน.

ที่ มท ๐๖๐๖/ว. ๑๗๑๓๐

กรมที่ดิน

๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๓

เรื่อง การเปรียบเทียบออก น.ส. ๓ ในกรณีที่มีผู้คัดค้าน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๖๔๐๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง กรมที่ดินได้ตอบข้อหารือของจังหวัดสุพรรณบุรี เกี่ยวกับเรื่องการเปรียบเทียบออก น.ส. ๓ ในกรณีที่มีผู้คัดค้านว่า เมื่อมีข้อคัดค้านกันขึ้น เจ้าพนักงานก็ชอบที่จะสั่งว่าฝ่ายหนึ่งมีสิทธิให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องภายในกำหนดเวลา ถ้าฝ่ายที่ถูกสั่งนั้นไม่ไปฟ้องตามกำหนด เรื่องนั้นก็เท่ากับเป็นไปตามที่เจ้าพนักงานชี้ไว้ เมื่อไม่มีการฟ้องร้องกันเจ้าพนักงานก็ย่อมจะดำเนินการต่อไปให้ได้ เพราะเท่ากับปราศจากข้อคัดค้านโดยปริยาย และได้เวียนหนังสือฉบับนี้ไปให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกันด้วย

เรื่องนี้ ปรากฏว่าได้มีเจ้าของที่ดินร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าพนักงานผู้สั่งเปรียบเทียบอยู่เสมอโดยผู้ที่ถูกสั่งให้ไปฟ้องไม่พอใจ หว่าเจ้าพนักงานไม่ให้ความเป็นธรรม ซึ่งกรมที่ดินพิจารณาแล้ว เห็นว่าการที่สั่งให้เจ้าพนักงานปฏิบัติไปเช่นนั้น ก็เนื่องจากต้องการให้เรื่องคัดค้านได้เสร็จไปโดยมิให้เรื่องต้องค้างอยู่ เพราะถ้าทั้งสองฝ่ายร้องกันตามกำหนด เจ้าพนักงานก็ดำเนินเรื่องต่อไปไม่ได้ และอีกประการหนึ่งถ้าสั่งให้ทั้งสองฝ่ายไปฟ้อง ก็เท่ากับเจ้าพนักงานไม่มีความเห็นเสียเลย ฉะนั้น เพื่อขจัดปัญหาการร้องเรียนดังกล่าว และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงให้ยกเลิกหนังสือที่ตอบข้อหารือของจังหวัดสุพรรณบุรีนั้นเสียแล้วให้เจ้าพนักงานปฏิบัติเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๖ โดยเคร่งครัด แต่ควรจะได้มีการสั่งต่อทำ คำสั่งนั้นไว้ด้วยว่า ถ้าทั้งสองฝ่ายไม่ไปฟ้องร้องกันตามกำหนดแล้ว ยินยอมให้เจ้าพนักงานยกเลิกเรื่องเสียได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เรื่องคัดค้านได้ค้างค้ำอยู่ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) อ. วิสูตรโยธาภิบาล
(นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล)
อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ

ที่ มท. ๐๖๑๐/๑๕๕๔๘

กรมที่ดิน

๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕

เรื่อง การเปรียบเทียบกรณีคัดค้านการออก น.ส. ๓ และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์

อ้างถึง หนังสือที่ สร. ๑๕/๑๐๘๓๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๔

ตามที่หารือไปว่าได้รับข้อหารือของอำเภอรัตนบุรีว่า การสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีคัดค้านการออก น.ส. ๓ กิติ การสอบสวนเปรียบเทียบกรณีคัดค้านการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกิติ จะต้องจดบันทึกถ้อยคำและสั่งการลงในสมุดเปรียบเทียบสารบบความแย้งหรือไม่ ซึ่งจังหวัดได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า อำนาจการเปรียบเทียบความแย้งและการคัดค้านเกี่ยวกับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินตามระเบียบภายในอาจแยกทางปฏิบัติกันได้ แต่ตามอำนาจบริหารเพื่อสะดวกแก่การปฏิบัติก็ควรจะต้องถือว่าเมื่อมีหลักฐานการเปรียบเทียบอยู่ทางฝ่ายที่ดินแล้วก็ไม่ควรจะนำลงในสารบบความแย้งอีกเพราะเป็นเรื่องเดียวกัน จึงขอให้พิจารณาสั่งการเพื่อถือเป็นทางปฏิบัติต่อไป นั้น

กรมที่ดินได้พิจารณาแล้วขอเรียนว่า การเปรียบเทียบการคัดค้านการออก น.ส. ๓ กิติ การเปรียบเทียบการคัดค้านการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกิติ เป็นการดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงซึ่งออกตาม พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ส่วนการเปรียบเทียบของอำเภอที่จะนำลงในสมุดเปรียบเทียบสารบบความแย้งเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่อำเภอตาม พ.ร.บ. ปกครองท้องที่ซึ่งเป็นคน ละเรื่องกัน จึงเห็นว่าการเปรียบเทียบการคัดค้านในการออก น.ส. ๓ กิติ การเปรียบเทียบการคัดค้านในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกิติ ไม่จำเป็นต้องนำไปลงในสมุดเปรียบเทียบสารบบความแย้งอีกเช่นเดียวกับความเห็นของจังหวัด ฉะนั้นจึงเรียนมาเพื่อทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) โชติ เศวทรนทร์
(นายโชติ เศวทรนทร์)
รองอธิบดี ทำการแทน
อธิบดีกรมที่ดิน

กองทะเบียนสิทธิครอบครอง

(หมายเหตุ : ส่งเวียนทุกจังหวัดตามหนังสือที่ มท. ๐๖๑๐/ว. ๔๒๗๗ ลงวันที่ ๗ มี.ค. ๖๕)

(สำเนา)

ที่ มท. ๐๖๐๘/ว. ๙๓๔๙

กรมที่ดิน

๙ เมษายน ๒๕๖๖

เรื่อง การรับคำคัดค้านภายหลังวันครบกำหนดประกาศ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๘๔๖๕/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๖

ตามที่ได้วางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการรับคำคัดค้านภายหลังวันครบกำหนดประกาศเพื่อประโยชน์ในทางการปกครองและเพื่อช่วยเหลือมิให้ราษฎรต้องเป็นความฟ้องร้องกันโดยไม่จำเป็น ซึ่งมีหลักการว่า จะต้องเป็นประกาศในเรื่องต่างๆ รวม ๘ ประการ เช่น ประกาศแจกโฉนดที่ดิน ฯลฯ ครบกำหนดประกาศแล้ว แต่อยู่ในระหว่างรอการออกหนังสือสำคัญหรือจดทะเบียนให้ โดยจะรับไว้เพื่อทำการประนีประนอมให้ แต่ไม่ให้ผู้โต้แย้งถือเป็นสิทธิที่จะกล่าวอ้างได้ ทั้งนี้ เพื่อเรียกผู้ขอหรือผู้มีส่วนได้เสียมาทำการเปรียบเทียบความพิสดารปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง นั้น

บัดนี้ กรมที่ดินพิจารณาเห็นว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่รับคำคัดค้านภายหลังวันครบกำหนดประกาศ เพื่อทำการเปรียบเทียบให้ น่าจะไม่ชอบด้วยเหตุผลและทางปฏิบัติ เพราะกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้ทำการโต้แย้ง การที่รับคำขอคัดค้านไว้เช่นนี้เท่ากับเป็นการขยายระยะเวลาประกาศออกไปอีก ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ จึงให้ยกเลิกหนังสือกรมที่ดินที่อ้างถึงนั้นเสียและหากมีผู้มาขอโต้แย้งภายหลังวันครบกำหนดประกาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ชี้แจงให้ผู้โต้แย้งทราบว่า ไม่อาจรับคำโต้แย้งไว้ดำเนินการให้ได้ เนื่องจากประกาศครบกำหนดตามกฎหมายแล้ว แต่ถ้าผู้โต้แย้งรับว่าตนสามารถทำความตกลงกับผู้ขอได้ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้ แล้วให้โอกาสผู้โต้แย้งไปทำความตกลงกับผู้ขอ และแจ้งผลการตกลงนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๑๕ วัน หากผู้โต้แย้งทำความตกลงกับผู้ขอได้และข้อตกลงนั้นชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามข้อตกลงนั้น แต่ถ้าผู้โต้แย้งไม่สามารถทำความตกลงกับผู้ขอได้ภายใน กำหนดดังกล่าว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามคำขอต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมถือเป็นทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) อ. วิสูตรโยธาภิบาล
(นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล)
อธิบดีกรมที่ดิน

(สำเนา)

ที่ มท. ๐๗๑๒/๕๘๙๑

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๒๐ มีนาคม ๒๕๓๐

เรื่อง ขอตระวจสอบหลักฐานและแนวเขตที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

อ้างถึง หนังสือจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ชม. ๐๐๒๐/๑๒๙๒๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๙

ตามที่จังหวัดได้แจ้งผลการสอบสวนข้อเท็จจริง เรื่อง นายมนตรี ด่านไพบูลย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่ออธิบดีกรมที่ดิน กรณีที่ นางสาวกัลยาณี ด่านไพบูลย์ ได้ขอเปลี่ยน น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒๖ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลหางดง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ เป็น น.ส. ๓ ก. แล้วมีผู้คัดค้านไปให้ทราบ นั้น ว่ามีบุคคลเข้ามาเป็นเจ้าของครอบครองที่ดินแปลงนี้เข้าซ้อน ทำให้นางสาวกัลยาณีฯ ไม่อาจเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้และนางสาวกัลยาณีฯ ได้ขอเปลี่ยน น.ส. ๓ แปลงดังกล่าวเป็น น.ส. ๓ ก. เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๒๗ เจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้ผู้ขอซื้อตำแหน่งที่ดินตามแบบบันทึกถ้อยคำ ชี้แจงเรื่องตรวจระวางรูปถ่ายทางอากาศ (ร.ว. ๑๐ ก.) และเมื่อถึงวันนัดทำการรังวัด นางสาวกัลยาณีฯ มิได้ไปนำชี้เขตด้วยตนเอง ได้มอบให้บุคคลอื่นไปแทน และผู้ทำการแทนนั้นก็ไม่สามารถชี้แนวเขตได้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดต้องงดและนัดใหม่ รวม ๓ ครั้ง แต่ไม่ได้บันทึกชี้แจงวิธีปฏิบัติให้ผู้ขอทราบ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังมีหนังสือเตือนให้ผู้ขอไปติดต่อดำเนินการ และไม่ได้แจ้งขั้นตอนที่อาจต้องยกเลิกคำขอของผู้ขอเป็น สายลักษณะอักษรให้ผู้แทนของผู้ขอทราบ สำหรับการนัดรังวัดตรวจสอบที่ดินของผู้ขอแต่ละครั้ง นอกจากนี้ผู้ขอไม่ได้นำชี้เขตด้วยตนเองแล้ว ผู้แทนของผู้ขอก็ไม่สามารถชี้แนวเขตที่ดินได้ และเมื่อมีผู้คัดค้านว่าเป็นที่ดิน ของตน ซึ่งมีหลักฐานเป็น น.ส. ๓ รวม ๔ แปลง อำเภอหางดงมีความเห็นว่าจะอาจเป็นการออก น.ส. ๓ ทับกันหรืออาจเป็นหลักฐาน น.ส. ๓ ของที่ดินคนละแปลงก็ได้ เพราะ น.ส. ๓ ของผู้ขอตำบลหางดง หลักฐาน น.ส. ๓ ของผู้คัดค้านอยู่ตำบลบ้านปง และที่ดินซึ่งผู้ขอ นำเจ้าหน้าที่ไปรังวัดเป็นที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านปง อย่างไรก็ตามอำเภอไม่สามารถตรวจสอบและชี้ชัดลงไปได้ เพราะ น.ส. ๓ แบบเก่าไม่ได้มีการกำหนด ตำแหน่งที่ดินที่แน่นอนในระวางรูปถ่ายทางอากาศ อำเภอจะเรียกคู่อริมาสอบสวนใกล้เคียงต่อไป และจังหวัดก็เห็นด้วยกับอำเภอ ทั้งได้สั่งการให้อำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงจากหลักฐานต่างๆ ของคู่อริในประเด็นดังกล่าว ผลเป็นประการใดจังหวัดขอผิดจะเรียนให้ทราบอีกครั้งหนึ่ง นั้น

กรมที่ดินได้มอบให้ผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน เขต ๙ ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกทางหนึ่งซึ่งผู้ตรวจฯ ได้ไปดำเนินการแล้วเสนอว่า เมื่อนางสาวกัลยาณีฯ ไปยื่นเรื่องขอเปลี่ยน น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. เจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้ผู้ขอซื้อตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ และไม่ได้แจ้งให้ทราบว่า การนำชี้เขตของที่ดิน หากขัดข้องจะขอผิดเวลาอย่างไร และเมื่อมีการนัดหมายไปรังวัดผู้ขอไม่สามารถชี้เขตได้ ประกอบกับ

เมื่อมีผู้คัดค้านการชี้เขตเจ้าหน้าที่จึงได้ตั้งวัดและบันทึกถ้อยคำของผู้คัดค้านไว้ โดยไม่ได้ให้ผู้คัดค้านยื่นคำขอคัดค้านตามระเบียบ นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการคัดค้าน จะต้องสอบสวนใกล้เคียงโดยถือหลักฐานแผนที่ตลอดจนเอกสารในสารบบและ น.ส. ๓ เป็นหลักฐานในการพิจารณา เมื่อเจ้าของที่ดินไม่สามารถแสดงแนวเขตที่ดินของตน น่าจะพิจารณาได้แล้วว่าหลักฐานแผนที่ตาม น.ส. ๓ ธรรมดาไม่สามารถกำหนดตำแหน่งบนพื้นดินได้ และเมื่อคู่กรณีทั้ง ๒ ฝ่าย ตกลงกันไม่ได้จะต้องแจ้งให้คู่กรณีไปฟ้องศาล ตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ใช่ดำเนินการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าใครผิดใครถูก ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนใกล้เคียงข้อพิพาทเรื่องการตรวจสอบที่ดิน (รังวัดสอบเขต) ตามมาตรา ๖๙ ทวิ วรรค ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น มีเพียงหาข้อเท็จจริงประกอบการใกล้เคียงเท่าที่มีขีดแจ้งในเอกสารหลักฐานและพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าของที่ดินข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ หากคู่กรณีตกลงกันไม่ได้จะต้องแจ้งให้ทั้งสองฝ่ายไปฟ้องศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่มีการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ขอไม่ประสงค์จะดำเนินเรื่องอีกต่อไป เจ้าพนักงานผู้สอบสวนใกล้เคียงไม่ควรดำเนินการเกินกว่านี้ อันเป็นเหตุให้เรื่องล่าช้าเสียเวลาของคู่กรณี และเป็นโอกาสให้มีผู้ประพฤติมิชอบฉวยโอกาสและแสวงหาผลประโยชน์ได้

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยและได้แจ้งผู้ร้องทราบแล้ว จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป พร้อมนี้ได้ส่งเอกสารทั้งหมดคืนมาด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ฐิ์สันต์ ศิริโรจน์
 (นายฐิ์สันต์ ศิริโรจน์)
 รองอธิบดี รักษาารชแทน
 อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ

โทร. ๒๒๓๐๙๗๙

(เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท. ๐๗๑๒/ว. ๖๓๗๑ ลงวันที่ ๓๐ มี.ค. ๒๕๓๐)

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๐๕/ว ๙๐๐๒

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท. ๑๐๒๐๐

๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑

เรื่อง คัดค้านการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

เนื่องจากในการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน ปรากฏว่า ในวันทำรังวัดตามกำหนดในที่ดิน ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงที่ได้รับการติดต่อจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้มาระวังแนวเขตตามมาตรา ๗๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว มิได้คัดค้านการรังวัดตามที่ผู้ขอเข้าชี้แนวเขต หรือได้รับรองแนวเขตในวันทำการรังวัดไว้แล้ว หลังจากได้ทำการรังวัดในที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว และเรื่องอยู่ในระหว่างดำเนินการของช่างรังวัด ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงดังกล่าว มาขอคัดค้านการรังวัดที่สำนักงานที่ดิน ช่างผู้ทำการรังวัดบางคนรับคำคัดค้าน แล้วออกไปทำการรังวัดใหม่ หรือเสนอเรื่องหัวหน้างานหรือหัวหน้าฝ่ายรังวัด นัดผู้ขอรังวัดและผู้คัดค้านมาตกลงกัน โดยผู้คัดค้านยังมิได้นำชี้เขตในที่ดินให้ช่างรังวัดทำแผนที่แสดงเขตคัดค้าน ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ หมวดที่ ๑ ข้อ ๕ เสียก่อน

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การรับคำคัดค้านดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะจะเป็นสาเหตุให้เรื่องรังวัดขัดข้อง หากผู้คัดค้านมีเจตนาไม่สุจริต ก็จะทำให้ผู้ขอรังวัดได้รับความเสียหาย ดังนั้น เพื่อให้การรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน กรณีผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงที่ได้รับการติดต่อจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาระวังแนวเขตตามมาตรา ๗๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว มีความประสงค์จะขอคัดค้านการรังวัดดังกล่าว เป็นไปด้วยความเรียบร้อยจึงได้วางแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑.กรณีขอคัดค้านการรังวัด ในขณะที่ทำการรังวัดตามกำหนดในที่ดิน ให้ช่างผู้ทำการรังวัดรับคำคัดค้านได้ โดยใช้บันทึกถ้อยคำ (ท.ด.๑๖) และให้ผู้คัดค้านนำชี้แนวเขต เพื่อทำแผนที่แสดงเขตคัดค้านตามระเบียบฯ

๒.กรณีขอคัดค้านภายหลังวันทำรังวัดที่สำนักงานที่ดิน ให้ผู้คัดค้านยื่นคำขอคัดค้านต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยใช้คำขอ (ท.ด.๙) เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินสั่งรับคำคัดค้านแล้วให้ฝ่ายรังวัดดำเนินการนัดผู้ขอและผู้คัดค้านไปนำชี้แนวเขตในที่ดิน เพื่อให้ช่างรังวัดทำแผนที่แสดงเขตคัดค้านตามระเบียบฯ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ดินถือปฏิบัติต่อไป.

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ประสิทธิ์ ศิริจิตร
(นายประสิทธิ์ ศิริจิตร)
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมที่ดิน

กองควบคุมแผนที่
โทร. ๒๒๑๔๘๒๑

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๑๓/๒๑๖๔๕

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท. ๑๐๒๐๐

๒๖ กันยายน ๒๕๓๒

เรื่อง คัดค้านการออกโฉนดที่ดินราย นายบุญมา เกษมวัน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี

อ้างถึง (๑) หนังสือจังหวัดอุบลราชธานี ที่ อบ ๐๐๒๐/๒๐๕๒๕ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๒

(๒) หนังสือจังหวัดอุบลราชธานี ที่ อบ ๐๐๒๐/๒๙๒๗๑ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง (๑) แจ้งเรื่อง การออกโฉนดที่ดินราย นายบุญมา เกษมวัน ในตำบลธาตุ และ ตำบลวารินชำราบ อำเภอวารินชำราบ ซึ่งกรมที่ดินขอให้จังหวัดส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบและพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไปว่าราชพัสดุจังหวัดอุบลราชธานี ได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการจังหวัดอุบลราชธานีพิจารณาดำเนินการฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกที่ราชพัสดุแล้ว เห็นควรรอผลการพิจารณาดำเนินการของอัยการจังหวัดอุบลราชธานีก่อน พร้อมกับมีความเห็นว่าเมื่อราษฎรยื่นขอออกโฉนดที่ดินและทางราชการคัดค้านว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้าม น่าจะทำการสอบสวนเปรียบเทียบไม่ได้ และถ้าเป็นที่ดินที่ไม่พึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘ แม้จะออกโฉนดที่ดินไปโดยมิได้มีการคัดค้าน หากปรากฏภายหลังว่า เป็นที่สาธารณประโยชน์ ก็ต้องดำเนินการ เพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงหาหรือว่าความเห็นของจังหวัด ถูกต้องหรือไม่และในทางปฏิบัติควรจะดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับกรณีเช่นนี้ และตามหนังสือที่อ้างถึง (๒) แจ้งผลการพิจารณาดำเนินการของอัยการจังหวัดอุบลราชธานีไปว่า ขณะนี้อยู่ในระหว่างรวบรวมพยานหลักฐานและรายละเอียดในประเด็นต่างๆ เพิ่มเติมโดยยังมีได้ยื่นฟ้องต่อศาลแต่อย่างใด นั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้วขอเรียนว่า การออกโฉนดที่ดินเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิกับพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ และพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ไม่มีบทบัญญัติห้ามทำการสอบสวนเปรียบเทียบ เหตุที่ต้องมีการสอบสวนเปรียบเทียบเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิก็เพื่อให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินยุติลงตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย ส่วนผลของการพิจารณาสั่งการจะเป็นอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น

ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๗ เมษายน ๒๕๓๓

เรื่อง ทารือปัญหาแนวทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) สำเนาหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๐๗๐๕(๒)/๒๗๔๘๙

ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๒

- (๒) บันทึก เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน และการฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เพื่อออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

ตามสำเนาหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ส่งมาพร้อมกับหนังสือนี้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่า

๑. พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจทำการเปรียบเทียบและสั่งการกรมป่าไม้ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ เพียงใด

๒. กรมป่าไม้จะดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่ เพียงใดหากไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องได้สมควรจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ประการใด

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า

๑. มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินใช้ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินและอาจขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกัน เพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ทั้งนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีนี้ไม่ได้

๒. ถ้ามีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมป่าไม้จึงอาจขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นได้ แต่เนื่องจากอำนาจตามมาตรา ๖๑ เป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๑ มิได้สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว กรมป่าไม้ในฐานะผู้ดูแลรักษาป่าสงวนแห่งชาติก็ดำเนินการฟ้องเจ้าของที่ดินที่พิพาทเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นได้

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้เสนอมาพร้อมหนังสือนี้และในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายไมตรี ต้นเต็มทรัพย์)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. ๒๒๐๒๐๖-๙

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๑๙/๒๖๕๘๕

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท. ๑๐๒๐๐

๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๔

เรื่อง ทารือการออกโฉนดที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทอง

อ้างถึง หนังสือจังหวัดอ่างทอง ที่ อท ๐๐๒๐/๙๖๒๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารเรื่องราว จำนวน ๘๔ ฉบับ

ตามที่แจ้งว่า นายสวัสดิ์ แก้วจินดา ขอรังวัดโฉนดที่ดิน ตาม น.ส. ๓ เลขที่ ๕๑ หมู่ที่ ๘ ตำบลโผงเผง อำเภอป่าโมก ในวันรังวัดมีนายพยอม เมฆพยัค และ นางสาวเนียง นวลชื่น คัดค้านการออกโฉนดที่ดินทั้งแปลง โดยอ้างว่าตนได้ครอบครองและปลูกบ้านอยู่อาศัยในที่ดินเป็นเวลา ๒๐ ปี เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วตกลงกันไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งที่ ๕๘๑/๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๒๘ สั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้กับนายสวัสดิ์ แก้วจินดา ผู้ขอ ปรากฏว่า นายพยอม เมฆพยัค, นางสาวเนียง นวลชื่น ผู้คัดค้าน และ นางพยุร เมฆพยัค ไปฟ้องร้องต่อศาล และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๕๑๖๒/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๓ พิพากษาให้นายพยอม เมฆพยัค นางพยุร เมฆพยัค และนางสาวเนียง นวลชื่น ได้สิทธิครอบครองที่ดินที่ขอรังวัดโฉนดที่ดิน บุคคลดังกล่าวจึงนำสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกามาขอรังวัดโฉนดที่ดิน จังหวัดเห็นว่าการนี้ กรมที่ดิน ยังไม่ได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ ประกอบกับมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน จึงส่งเรื่องหารือไป นั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีของเรื่องเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนเปรียบเทียบและมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจในคำสั่งไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ปรากฏว่านายพยอม เมฆพยัค, นางสาวเนียง นวลชื่น ผู้คัดค้าน และนางพยุร เมฆพยัค ได้รับทราบคำสั่งและไปดำเนินการฟ้องศาลภายในกำหนด และศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า ผู้คัดค้านได้สิทธิครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวต่อมานายพยอมฯ นางสาวเนียงฯ และนางพยุรฯ นำคำพิพากษาของศาลมาขอรังวัดโฉนดที่ดิน ดังนั้น จังหวัดก็ควรดำเนินการยกเลิกเรื่องการขอรังวัดโฉนดที่ดินของนายสวัสดิ์ แก้วจินดา ผู้ขอเสีย และจดทะเบียนการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนายพยอม เมฆพยัค, นางสาวเนียง นวลชื่น ผู้คัดค้าน และนางพยุร เมฆพยัค ให้ปรากฏใน น.ส. ๓ ก่อน โดยจดทะเบียนในประเภท “ได้มาโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗” อนุโลมปฏิบัติตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๒/๒/๑๕๑๔๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๑๗ เรื่อง ทารือเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตอบ ขอรังวัดจังหวัดปราจีนบุรี เวียนให้ทราบโดยหนังสือ

กรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๒/๒/ว ๑๕๔๗๖ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๗ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการขออนุญาต
ที่ดินต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) สมชัย เศรษฐเกียรติ
(นายสมชัย เศรษฐเกียรติ)
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ

โทร. ๒๒๓๐๙๗๙

โทรสาร. (๐๒) ๒๒๒๐๘๓๕

(เรียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๒๘๓๔๐ ลว. ๖ ธ.ค. ๓๕)

ผู้ตรวจ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ
นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ
นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ
นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ
นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ	นายสมชัย เศรษฐเกียรติ

ที่ มท ๐๖๑๐/ ๐๙๖๕๕

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๓ เมษายน ๒๕๓๕

เรื่อง ทารือการโอนมรดก

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี

อ้างถึง หนังสือจังหวัดสระบุรี ที่ สบ ๐๐๒๐/๒๖๔๓๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารต่างๆ รวม ๕๒ ฉบับ

ตามที่แจ้งว่า นางสาวปัทมาพร มักอัน ได้ยื่นคำขอรับโอนมรดกที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๐๑ และ ๘๐๒ ตำบลไผ่ดำ อำเภอหนองแค รวม ๒ แปลง และอ้างว่าเป็นทายาทมีสิทธิในที่ดินตามพินัยกรรมเอกสารฝ่ายเมืองของนางเทียบ พรหมทัน ฉบับลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ในระหว่างประกาศ นายนวล พรหมทัน ได้ขอคัดค้านการรับมรดกโดยอ้างว่าเป็นสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้ามรดกและพินัยกรรมฉบับดังกล่าวไม่สมบูรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่รับคำขอคัดค้านและนัดทำการสอบสวนเปรียบเทียบแต่ผู้คัดค้านไม่ยอมมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจังหวัดเห็นว่า มาตรา ๘๑ วรรค ๓ และวรรค ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีใช้บทบังคับที่ผู้คัดค้านจะต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ การเปรียบเทียบเป็นการเปรียบเทียบไปตามเอกสารว่าใครจะมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน เพื่อมิให้เกิดความเสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่จึงใช้อำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบผู้ขอแต่ฝ่ายเดียว แต่เนื่องจากในกรณีเช่นนี้กรมที่ดินยังมิได้วางระเบียบไว้ จึงหาหรือว่าความเห็นของจังหวัดจะเป็นการถูกต้องหรือไม่ นั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าพินัยกรรมเอกสารฝ่ายเมืองของ นายเทียบ พรหมทัน ฉบับลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ เป็นแบบพินัยกรรมเอกสารฝ่ายเมือง ตามมาตรา ๑๖๕๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ปรากฏว่าพินัยกรรมนี้ไม่ได้ประทับตราตำแหน่งนายอำเภอไว้เป็นสำคัญจึงขัดต่อมาตรา ๑๖๕๘ (๔) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาลักษณะแบบของพินัยกรรมแล้ว พินัยกรรมฉบับนี้เป็นพินัยกรรมที่ได้กระทำต่อหน้าพยาน ๒ คน และพยาน ๒ คน ได้ลงลายมือชื่อรับรองเป็นหลักฐานพร้อมกันแล้ว ดังนั้นพินัยกรรมดังกล่าวย่อมสมบูรณ์ใช้ได้ในฐานะเป็นพินัยกรรมแบบธรรมดา ตามมาตรา ๑๖๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นางสาวปัทมาพร มักอัน จึงเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกที่ดินของ นางเทียบ พรหมทัน ตามพินัยกรรมฉบับลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ และจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย นวล พรหมทัน ผู้คัดค้านได้รับทราบกำหนดนัดทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วแต่ไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่อาจตกลงกันได้พนักงานเจ้าหน้าที่ขอที่จะดำเนินการเปรียบเทียบสั่งการโอนมรดกให้ผู้ขอรับมรดกได้ แล้วแจ้งให้ผู้ขอรับมรดกและผู้คัดค้านทราบโดยส่งหนังสือไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ในหนังสือดังกล่าวควรแจ้งให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทราบด้วยว่าหากไม่พอใจคำสั่งของ

พนักงานเจ้าหน้าที่ให้ไปดำเนินการทางศาลและนำสำเนาคำฟ้องมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด
หกสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายฉันทน์ จันทรปาน)

อธิบดีกรมที่ดิน

กองทะเบียนที่ดิน

โทร. ๒๒๒๖๑๙๖

โทรสาร. ๒๒๑๓๘๗๓

(สำเนา)

ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๐๙๑๗๓

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท. ๑๐๒๐๐

๒๘ มีนาคม ๒๕๓๗

เรื่อง การสอบสวนไถ่เกื้อของพนักงานเจ้าหน้าที่

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

- อ้างถึง ๑. ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗
 ๒. ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการแบ่งแยกและตรวจสอบเนื้อที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๒๙

ตามที่กรมที่ดินได้วางทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนไถ่เกื้อ กรณีมีข้อพิพาทในการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน และการแบ่งแยกและตรวจสอบเนื้อที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยกและรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการแบ่งแยกและตรวจสอบเนื้อที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๒๙ ตามลำดับ นั้น

โดยที่ปรากฏว่า ในกรณีที่ราษฎรขอรังวัดตรวจสอบเนื้อที่หรือแบ่งแยกที่ดินและมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องแนวเขตที่ดิน เจ้าหน้าที่มักจะแก้ไขปัญหามาโดยการให้คู่กรณีไปใช้สิทธิทางศาล โดยมิได้ดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นซึ่งเป็นการไม่บริการประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานี้ หากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องแนวเขตที่ดิน ขอให้จังหวัดส่งคำสั่งเจ้าหน้าที่ยุติการรังวัด ให้ทำการสอบสวนไถ่เกื้อในเบื้องต้นโดยอาศัยรูปแผนที่เป็นหลักก่อน โดยการชี้แจงให้คู่กรณีทราบถึงแนวเขตของที่ดินตามหลักฐานที่คู่กรณีนำมาแสดงและชี้แจงให้ทราบถึงผลเสียที่เกิดจากการที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล หากคู่กรณียังไม่อาจตกลงกันได้ก็ให้ทำการรังวัด โดยถือปฏิบัติตามระเบียบที่อ้างถึงเพื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะได้พิจารณาไถ่เกื้อตามนัยมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกครั้งหนึ่ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดสั่งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) มีชัย สมบูรณ์
(นายมีชัย สมบูรณ์)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ

โทร. ๒๒๓๐๙๗๙

โทรสาร. ๐๒-๒๒๒๐๘๓๕

(สำเนา)

ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๑๕๑๑๑

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท. ๑๐๒๐๐

๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๙

เรื่อง การรังวัดเปลี่ยนโฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นโฉนดที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

โดยที่มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนำโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” มาเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน โดยไม่ต้องประกาศมีกำหนดสามสิบวัน จะกระทำหรือไม่ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๕ ได้กำหนดวิธีดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งในข้อ ๑๕ (๓) กำหนดว่าก่อนแจกโฉนดที่ดินให้เจ้าพนักงานที่ดิน ประกาศแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่การกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทหนึ่งตามนัยมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การรังวัดเปลี่ยนโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นโฉนดที่ดิน จึงมิใช่การรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน แต่เป็นการรังวัดสอบเขตที่ดิน ตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเปลี่ยนประเภทหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และเพื่อให้ทราบที่ตั้งแนวเขตที่ดินเท่านั้น หากมีผู้ได้แย้งสิทธิในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะดำเนินการตามมาตรา ๖๙ ทวิ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๕ (๓) กำหนดให้มีการประกาศการแจกโฉนดที่ดิน ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาผู้คัดค้าน หรือได้แย้งสิทธิในที่ดิน เมื่อการดำเนินการออกโฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ได้มีการขออนุญาตจับจอง และมีการประกาศหาผู้ได้แย้งสิทธิตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎข้อบังคับที่ ๑ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๑ ออกตามความในพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ (ต่อมาได้มีประกาศเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ เปลี่ยนนามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง) และตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้นมาแล้ว การนำโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” มาทำการรังวัดเปลี่ยนโฉนดที่ดิน จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการประกาศการแจกโฉนดที่ดิน เพื่อหาผู้คัดค้านหรือได้แย้งสิทธิในที่ดิน อีกแต่อย่างใด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) มีชัย สมบูรณ์

(นายมีชัย สมบูรณ์)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ

โทร. ๒๒๓๐๙๗๙

โทรสาร ๒๒๒๐๘๓๕

ดีดี อภินันท์

ผู้อำนวยการสำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี

สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี ศาลากลางนนทบุรี ถนนวิภาวดีรังสิต ตำบลบางพลีใหญ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

โทร. ๐๒-๕๖๒๖๖๖๖ โทรสาร ๐๒-๕๖๒๖๖๖๕

โทรสาร ๐๒-๕๖๒๖๖๖๕ โทรสาร ๐๒-๕๖๒๖๖๖๕

สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี ศาลากลางนนทบุรี ถนนวิภาวดีรังสิต ตำบลบางพลีใหญ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

๐๒-๕๖๒๖๖๖๖

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๑๙/๒๖๔๙๐

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท. ๑๐๒๐๐

๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๐

เรื่อง หารือกรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดยโสธร

อ้างถึง หนังสือจังหวัดยโสธร ต่วนมาก ที่ ยส ๐๐๒๐/๑๓๙๙๘ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐

ตามที่ได้หารือแนวทางปฏิบัติ กรณี นางหนูบาง ดาบุตร ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๖๒ หมู่ ๙ ตำบลหนองหมี่ อำเภอกุดชุม จังหวัดยโสธร ในระหว่างประกาศแจกโฉนดที่ดินได้มี นางหนูเตรียม สมก่าดัด คัดค้าน อ้างว่า นางหนูบางฯ นำรังวัดออกโฉนดที่ดินทางด้านทิศใต้ รวมเอาที่ดิน บางส่วนของนางหนูเตรียมฯ ซึ่งเป็นผู้คัดค้านไปด้วยและสำนักงานที่ดินจังหวัดยโสธร สาขาเลิงนกทา ได้ส่ง หนังสือนัดคู่กรณีเพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว ผู้คัดค้านไม่มาตามนัด โดยไม่แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบ ซึ่งจังหวัดเห็นว่า กรณีดังกล่าว ย่อมถือว่าผู้คัดค้านไม่ประสงค์จะคัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินย่อมมีอำนาจที่จะ พิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากเรื่องนี้ยังไม่เคย วางแนวทางปฏิบัติไว้ จึงหารือว่า ความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่ประการใด นั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว กรณีนางหนูเตรียม สมก่าดัด คัดค้านการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๒ หมู่ ๙ ตำบลหนองหมี่ อำเภอกุดชุม จังหวัดยโสธร ของนางหนูบาง ดาบุตร นั้น ปรากฏว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยโสธร สาขาเลิงนกทา ได้มีหนังสือแจ้งนัดทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๙ แต่นางหนูเตรียมฯ ผู้คัดค้านขอเลื่อนการสอบสวนเปรียบเทียบไปก่อนและขอนัดทำการ สอบสวนเปรียบเทียบใหม่ ในวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และปรากฏว่าในวันดังกล่าว นางหนู เตรียมฯ ผู้คัดค้านไม่มาตามกำหนดนัดหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินฯ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ขอและผู้คัดค้านให้มาทำการ สอบสวนเปรียบเทียบ ในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐ อีกครั้งหนึ่งแล้ว โดยได้ส่งหนังสือทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ตอบรับซึ่งผู้คัดค้านได้รับหนังสือแล้ว แต่ไม่มาตามกำหนดนัดในกรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ไม่อาจตกลงกันได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ขอที่จะดำเนินการเปรียบเทียบและสั่งการไปตามที่เห็นสมควรได้ แล้วแจ้งผู้ขอออกโฉนดที่ดิน และผู้คัดค้านทราบโดยส่งหนังสือไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ในหนังสือ ดังกล่าวควรแจ้งให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทราบด้วยว่าหากไม่พอใจคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ไปดำเนินการ ทางศาลและนำสำเนาคำฟ้องมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน กำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิเชียร รัตนะพีระพงศ์
(นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์)
อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ

โทร. ๕๐๓๓๙๖๐

โทรสาร ๐๒-๕๐๓๓๙๕๙

(เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๑๓๑๑ ลว. ๙ ต.ค. ๕๐)

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๑๙.๓/ว. ๒๔๘๓๔

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท. ๑๐๒๐๐

๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓

เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีมีผู้คัดค้าน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

ด้วยปรากฏว่า ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนัดทำการสอบสวนเปรียบเทียบ การสอบสวนเปรียบเทียบ ตลอดจนการแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ เพื่อให้คู่กรณีทราบ แล้วไปดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและโดยที่กรมที่ดินยังมีได้วางแนวทางปฏิบัติในกรณีนี้ไว้อย่างใด

เพื่อให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความรวดเร็วและถูกต้องเป็นแนวทางเดียวกัน จึงขอให้จังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติดังนี้

๑. การสอบสวนเปรียบเทียบให้ดำเนินการดังนี้

๑.๑ กรณีผู้ขอและผู้โต้แย้งมาพร้อมกันตามกำหนดนัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ให้บันทึกข้อตกลงไว้ในแบบบันทึกถ้อยคำ (ท.ด. ๑๖) ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พิจารณาสั่งการไปตามพยานหลักฐานข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใด ให้แจ้งคำสั่งเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบ

๑.๒ กรณีผู้ขอหรือผู้โต้แย้งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัดฝ่ายเดียวและอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มาตามกำหนดโดยมิได้แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบยอมถือว่า คู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ขอที่จะสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการเช่นเดียวกับ ๑.๑เสร็จแล้ว แจ้งให้ผู้ขอหรือผู้โต้แย้งที่มาพบตามกำหนดนัดทราบส่วนผู้ขอหรือผู้โต้แย้งที่ไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ส่งหนังสือแจ้งไปให้ทราบโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

๑.๓ กรณีผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัดให้ทำหนังสือนัดคู่กรณีมาทำการสอบสวนเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน นับแต่วันกำหนดนัดครั้งแรก โดยแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะสอบสวนเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ พร้อมทั้งระบุด้วยว่าถ้าผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อสอบสวนเปรียบเทียบ และไม่ได้แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบ พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกใบแจ้งคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินต่อไป หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยังไม่มาดำเนินการตามกำหนดหรือไม่แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งยกเลิกคำขอออกหนังสือ

รับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดินโดยหมายเหตุในคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือโฉนดที่ดิน (น.ส. ๑ข.) บัญชีรับทำการประจำวัน (บ.ท.ด. ๒) หรือบัญชีรับทำการและคุมเรื่อง (ท.อ. ๑๔) บัญชีแยกประเภทคุมเรื่อง (บ.ท.ด. ๒๗) และบัญชีรับเรื่องรังวัด และ และแจ้งผู้ขอมาดำเนินการ (บ.ท.ด. ๗๑) ว่า “ ยกเลิกคำขอเพราะผู้ขอและผู้โต้แย้งไม่มาติดต่อ” แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อพร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้ ถ้าสำนักงานที่ดินที่รับคำขอรังวัดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินมีสารบบที่ดินเดิมของที่ดินแปลงดังกล่าว ให้จัดเก็บคำขอรังวัดและเรื่องราวที่ได้ยกเลิกนั้นเข้าไปในสารบบที่ดิน หากไม่มีสารบบที่ดินเดิมให้แยกเก็บเอกสารคำขอดังกล่าวไว้ต่างหาก พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่แก้ไขหลักฐานแผนที่ต่างๆ ให้เป็นการถูกต้องตามระเบียบ และหากปรากฏว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัด ก็ให้ดำเนินการตาม ๑.๑ หรือ ๑.๒ แล้วแต่กรณี

๒. ในการแจ้งคำสั่งเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบ ให้แจ้งโดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับโดยระบุไปในหนังสือแจ้งด้วยว่า ให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง และนำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดดังกล่าวด้วย หากมิได้นำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงภายในกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้มีคำสั่งเปรียบเทียบไว้ต่อไป

๓. ในกรณีฝ่ายที่ไม่พอใจได้นำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านกัน มาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายหลังจากครบกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับทราบคำสั่ง แต่เป็นเวลาก่อนที่พนักงานเจ้าพนักงานที่ได้แจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแปลงนั้นเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าสำเนาคำฟ้องดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดหกสิบวันตามกฎหมาย และเป็นคำฟ้องที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามที่ได้มีการโต้แย้งคัดค้านกัน ก็ให้รอเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินรายนั้นไว้ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดประการใดก็ให้ดำเนินการไปตามกรณี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและสั่งให้เจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ)

ยงยุทธ วิชัยดิษฐ

(นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ)

อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ

โทร. ๕๐๓๓๙๕๙

โทรสาร ๕๐๓๓๙๕๙

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๒๙.๔/๑๒๙๗๓

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔

เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์

สิ่งที่ส่งมาด้วย ภาพถ่ายหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ บร ๐๐๒๒/๑๗๓๔ ลงวันที่ ๑๔
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

ด้วยสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้หารือกรมที่ดินว่าในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยถืออำเภอเป็นหลัก เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่มีปัญหาทางค้างเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินถึง ณ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ จำนวน ๑๙๔ ราย สาเหตุหลักเนื่องจากปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์คัดค้าน ๑๔๙ ราย ได้สอบถามว่าอยู่ในเขตหรือนอกเขตดำเนินการก็ไม่ได้รับคำตอบ และอื่นๆ ๔๕ ราย ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดฯ ได้เคยทำหนังสือแจ้งอ้างข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ก็ยังมีการคัดค้านทุกแปลง จึงแจ้งให้กรมที่ดินทราบปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินและได้หารือแนวทางปฏิบัติดังกล่าวไปยังกรมที่ดิน

กรมที่ดินพิจารณากรณีที่สำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์หารือแล้วเห็นว่า

๑. กรณีที่ ส.ป.ก. จังหวัดจะคัดค้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน จะต้องเป็นกรณีที่ ส.ป.ก. จังหวัดเห็นว่า หลักฐานของผู้ขอแตกต่างไปจากข้อมูลและหลักฐานที่ ส.ป.ก. จังหวัดมีอยู่ อันเป็นเหตุที่จะคัดค้านได้ว่า ส.ป.ก. มีสิทธิในที่ดินนั้นดีกว่าผู้ยื่นคำขอออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตามนัยข้อ ๓ (๓) ของบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นการคัดค้านในเรื่องสิทธิในที่ดินของผู้ขอถ้าเป็นการคัดค้านซึ่งไม่ใช่เป็นการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินย่อมไม่อาจรับคำขอคัดค้านไว้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบได้ (หนังสือ กรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/๒๙๙๙๐ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๒ ตอบข้อหารือจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หารือการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญในเขตปฏิรูปที่ดิน) และในเรื่องอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๕ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๓ เรื่อง หารือปัญหาแนวทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินว่า “ มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคล สองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินและอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ การที่กรมป่าไม้คัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้” สำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินฯ เป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

และอาจออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

๒. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๓๖ ตรี บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้โดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” ฉะนั้น เมื่อ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและพิจารณาเห็นว่าหลักฐานของผู้ขอแตกต่างไปจากข้อมูลและหลักฐานที่ ส.ป.ก. จังหวัดมีอยู่อันเป็นเหตุที่จะคัดค้านได้ว่า ส.ป.ก. มีสิทธิในที่ดินนั้นดีกว่าผู้ขอ ส.ป.ก. จึงมีสิทธิคัดค้านการออกเอกสารสิทธิในเขต ส.ป.ก. ได้ ตามนัยบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่องวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓ (๓)

๓. กรณี ส.ป.ก. จังหวัดอ้างว่าไม่ได้รับมอบอำนาจให้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบนั้น เมื่อบันทึกข้อตกลงฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓ (๓) กำหนดให้ ส.ป.ก. จังหวัดคัดค้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ แม้จะไม่กำหนดเรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบไว้ แต่เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการคัดค้านการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. จังหวัดจึงต้องเป็นผู้ให้ถ้อยคำและส่งเอกสารหลักฐานประกอบการสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) สมศักดิ์ เอี่ยมไธสง
(นายสมศักดิ์ เอี่ยมไธสง)

ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ รักษาราชการแทน
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ
โทร. /โทรสาร ๐๒-๕๐๓๓๙๖๐

(เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๔/ว ๑๖๖๕๑ ลว.๑๒ ก.ค.๕๕)

(สำเนา)

ที่ มท ๐๓๒๙.๒/ว ๔๗๙๐

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

ด้วยปรากฏว่า ปัจจุบันมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินแล้วแต่กรณีได้ทำการสอบสวน เปรียบเทียบและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้สั่งการในการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว โดยมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทราบและให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง ซึ่งปรากฏว่า ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอน คำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จึงมีปัญหว่า การที่คู่กรณีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะถือเป็นการฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรอเรื่องไว้ตามมาตรา ๖๐ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งสั่งการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ถือได้ว่าเป็นการฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ และให้รวมถึงกรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของคู่กรณีที่ไม่พอใจคำสั่งเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งเกี่ยวกับผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดกว่าการฟ้องศาลตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ประวิทย์ สีหไสถณ
(นายประวิทย์ สีหไสถณ)
อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

โทร./โทรสาร ๐ - ๒๕๐๓ - ๓๙๖๐

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๒๗๑๑๐

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๕ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๔๗๙๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

ตามที่กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการฟ้องศาลปกครองตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินแล้วแต่กรณีได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้สั่งการในการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว โดยมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทราบและให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง ซึ่งปรากฏว่า ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จึงมีปัญหาว่า การที่คู่กรณีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะถือเป็น การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรอเรื่องไว้ ตามมาตรา ๖๐ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ โดยกรมที่ดินเห็นว่า เมื่อคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งสั่งการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ถือได้ว่าเป็นการฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ และให้รวมถึงกรณีการฟ้องศาลตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ว่ามาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน ดังนั้น คดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เมื่อการขอออกโฉนดที่ดินมีการโต้แย้งสิทธิศาลที่มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๖๐ จึงได้แก่ศาลยุติธรรม และเพื่อให้การดำเนินงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๐ และ มาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สอดคล้องกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าว กรมที่ดินจึงวางแนวทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ดังนี้

๑. ให้ยกเลิกหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๔๗๙๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เรื่อง การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบหรือคำสั่งเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ หรือมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วแต่กรณี ให้ระบุในคำสั่งด้วยว่า “ให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องศาลคดีต่อศาล (ศาลยุติธรรม) ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง” พร้อมทั้งชี้แจงด้วยวาจาให้คู่กรณีทราบด้วย

๓. กรณีคู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจคำสั่งตามมาตรา ๖๐ หรือมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแต่กรณี ได้ฟ้องต่อศาลปกครองไปก่อนแล้ว หากต่อมาศาลปกครองมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้ไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ถ้าคู่กรณีได้ดำเนินการฟ้องคดีใหม่ต่อศาลยุติธรรมภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มิคำสั่งจำหน่ายคดีก็ให้หรือเรื่องไว้ เมื่อศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดประการใด ก็ให้ดำเนินการไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น แต่ถ้าไม่ฟ้องศาลยุติธรรมภายในกำหนดดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ)

ประวิทย์ สีห์โสภณ

(นายประวิทย์ สีห์โสภณ)

อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

โทร. ๐ - ๒๕๐๓ - ๓๙๖๐ โทรสาร ๐ - ๒๕๐๓ - ๓๙๖๐

(สำเนา)

ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๓๕๗๒๘

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย แนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ด้วยกรมที่ดิน ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรกำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) บัญญัติ จันทน์เสนะ

(นายบัญญัติ จันทน์เสนะ)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาราชการแทน

อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักงานมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

โทร. ๐ - ๒๕๐๓ - ๓๙๕๘

โทรสาร ๐ - ๒๕๐๓ - ๓๙๕๙

**แนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**

๑. การโต้แย้งคัดค้าน

๑.๑ การโต้แย้งคัดค้านในวันทำการรังวัด ให้ช่างผู้ทำการรังวัดบันทึกถ้อยคำการโต้แย้งคัดค้านไว้เป็นหลักฐาน โดยใช้บันทึกถ้อยคำตามแบบ ท.ด. ๑๖

๑.๒ การโต้แย้งคัดค้านหลังจากทำการรังวัดเสร็จแล้ว แต่เป็นเวลาก่อนที่จะได้มีการประกาศครบกำหนด ๓๐ วัน

(ก) กรณีเรื่องอยู่ที่ฝ่ายรังวัด ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับคำขอโต้แย้งคัดค้าน โดยใช้คำขอตามแบบ ท.ด. ๙ เสร็จแล้วส่งให้ฝ่ายรังวัดรวมเรื่องไว้

(ข) กรณีเรื่องอยู่ที่ฝ่ายทะเบียน ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้รับคำขอโต้แย้งคัดค้านโดยใช้คำขอตามแบบ ท.ด. ๙ เสร็จแล้วรวมเรื่องไว้

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

๒. การทำแผนที่พิพาท

๒.๑ การโต้แย้งคัดค้านในวันทำการรังวัด หากเป็นการโต้แย้งเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งให้ช่างผู้ทำการรังวัดดำเนินการจัดทำรูปแผนที่พิพาทมาในคราวเดียวกัน

๒.๒ การโต้แย้งคัดค้านหลังจากทำการรังวัดเสร็จแล้ว แต่เป็นเวลาก่อนที่จะได้มีการประกาศหรืออยู่ระหว่างระยะเวลาประกาศกำหนด ๓๐ วัน หากมีกรณีต้องทำแผนที่พิพาท ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งผู้ขอและผู้คัดค้านภายใน ๓ วัน นับแต่ครบกำหนดประกาศเพื่อนัดคู่กรณีทำแผนที่พิพาท

๓. การประกาศ

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

การนับระยะเวลาปิดประกาศ ๓๐ วัน ให้เริ่มนับ ๑ ตั้งแต่วันรุ่งขึ้นของวันปิดประกาศฉบับหลังสุดเป็นต้นไปจนครบกำหนด ๓๐ วัน หากวันที่ครบกำหนดตรงกับวันหยุดราชการให้นับวันที่เริ่มทำงานต่อจากวันหยุดนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา (เทียบเคียงตามนัยระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มาโดยทางมรดก พ.ศ. ๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๑๖ และตามมาตรา ๑๙๓/๘ แห่ง ป.พ.พ.)

๔. การโต้แย้งคัดค้านภายหลังประกาศครบกำหนด

กรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านภายหลังประกาศครบกำหนดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ชี้แจงให้ ผู้ขอทราบ ว่าไม่อาจรับคำโต้แย้งคัดค้านไว้ดำเนินการได้ แต่ถ้าผู้โต้แย้งรับว่าตนสามารถทำความตกลงกับผู้ขอได้โดย จะไปทำความตกลงกับผู้ขอและแจ้งผลการตกลงนั้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใน ๑๕ วัน ก็ให้บันทึกถ้อยคำ ผู้โต้แย้งคัดค้าน ตามแบบ ท.ด.๑๖ รวมเรื่องไว้ หากผู้โต้แย้งทำความตกลงกับผู้ขอได้และข้อตกลงนั้นชอบด้วย กฎหมายก็ให้ดำเนินการไปตามข้อตกลงนั้น แต่ถ้าผู้โต้แย้งไม่สามารถทำความตกลงกับผู้ขอภายในกำหนด ดังกล่าวได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามคำขอต่อไป

(ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๘/ว ๙๓๔๙ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๑๖)

๕. การนัดสอบสวนเปรียบเทียบ

๕.๑ กรณีการคัดค้านซึ่งไม่ต้องทำแผนที่พิพาท (คัดค้านทั้งแปลง) ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ ทำหนังสือแจ้งผู้ขอและผู้คัดค้านภายใน ๓ วันนับแต่ครบกำหนดประกาศเพื่อนัดคู่กรณี ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ

๕.๒ กรณีการคัดค้านซึ่งได้มีการจัดทำแผนที่พิพาทตามข้อ ๒.๑ และไม่มีกรณีที่จะต้องทำแผนที่ พิพาทสำหรับผู้คัดค้านรายอื่นอีก ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเช่นเดียวกับ ข้อ ๕.๑

๕.๓ กรณีการคัดค้านภายหลังจากวันทำการรังวัด ซึ่งช่างรังวัดได้ออกไปทำแผนที่พิพาทเมื่อ ประกาศครบกำหนด ๓๐ วัน ตามข้อ ๒.๒ แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้ง ผู้ขอและผู้คัดค้านภายใน ๓ วันนับแต่ได้รับเรื่องราวการรังวัดพร้อมแผนที่พิพาทจากฝ่ายรังวัดเพื่อนัด คู่กรณีทำการสอบสวนเปรียบเทียบ

(ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๒)

๖. การสอบสวนเปรียบเทียบ

๖.๑ กรณีผู้ขอและผู้โต้แย้งมาตามกำหนดนัดสอบสวนเปรียบเทียบ ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ชี้แจงและทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ให้บันทึกข้อตกลงไว้ในแบบบันทึกถ้อยคำ (ท.ด. ๑๖) ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้เสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือ เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดสาขา พิจารณาสั่งการไปตามพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใด ให้แจ้งคำสั่งเปรียบเทียบให้ คู่กรณีทราบภายใน ๒ วัน นับแต่วันที่ได้อ่านคำสั่ง

๖.๒ กรณีผู้ขอหรือผู้โต้แย้งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัดฝ่ายเดียว และอีกฝ่ายหนึ่ง มิได้มาตามกำหนดโดยมิได้แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบย่อมถือว่า คู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้พนักงานเจ้าหน้าที่ ชอบที่จะสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการเช่นเดียวกับข้อ ๖.๑ แล้วแจ้งให้ผู้ขอหรือผู้โต้แย้งที่มาพบ ตามกำหนดนัดทราบ ส่วนผู้ขอหรือผู้โต้แย้งที่ไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ส่งหนังสือแจ้งไปให้ทราบโดย ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

๖.๓ กรณีผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัด ให้ทำหนังสือนัดคู่กรณีมาทำการสอบสวนเปรียบเทียบอีกครั้งหนึ่งภายใน ๗ วัน นับแต่วันกำหนดครั้งแรกโดยแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะสอบสวนเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วัน ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับพร้อมทั้งระบุด้วยว่าถ้าผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อสอบสวนเปรียบเทียบ และไม่ได้แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบ พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้สั่งยกเลิกคำขอต่อไป หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยังไม่มาดำเนินการตามกำหนดหรือไม่แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งยกเลิกคำขอ โดยหมายเหตุในคำขอบัญชีรับทำการประจำวัน (บ.ท.ด. ๒) หรือบัญชีรับทำการและคุมเรื่อง (ท.อ. ๑๔) บัญชีแยกประเภทคุมเรื่อง (บ.ท.ด. ๒๗) และบัญชีรับเรื่องรังวัดและแจ้งผู้ขอมาดำเนินการ (บ.ท.ด. ๗๑) ว่า “ยกเลิกคำขอเพราะผู้ขอและผู้โต้แย้งไม่มาติดต่อ” แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อพร้อมวัน เดือน ปีกำกับไว้ และให้จัดเก็บคำขอรังวัดและเรื่องราวที่ได้ยกเลิกนั้นรวมเข้าไว้ในสารบบที่ดิน หรือแยกเก็บเอกสารคำขอดังกล่าวไว้ต่างหาก (ในกรณีไม่มีสารบบที่ดิน) แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งแก้ไขหลักฐานแผนที่ต่าง ๆ ให้เป็นการถูกต้องตามระเบียบ หากปรากฏว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัดก็ให้ดำเนินการตาม ๖.๑ หรือ ๖.๒ ต่อไป (ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙.๓/ว ๒๔๘๓๔ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๓)

๗. การสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

เนื่องจากมาตรา ๖๐ วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้วให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งแล้วแต่กรณี ดังนั้น ในการสั่งการสอบสวนเปรียบเทียบ จึงควร ต้องสั่งให้ชัดเจนตามที่เห็นสมควรว่าจะดำเนินการตามที่ผู้ขอได้ขอหรือตามที่ผู้คัดค้านได้คัดค้านอย่างไร เพราะหากไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะสามารถดำเนินการเรื่องดังกล่าวตามที่ได้มีการสั่งไว้ต่อไปได้

ในคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบให้ระบุข้อความว่า “ให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง” ด้วย (ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙.๒/ว ๒๗๑๑๐ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๕)

๘. การแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

ให้แจ้งโดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับโดยระบุไปในหนังสือแจ้งด้วยว่า ในกรณีที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาล ให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจนำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดด้วย หากมิได้นำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงภายในกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้มีคำสั่งเปรียบเทียบไว้ต่อไป

๙. พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

๙.๑ ผู้มีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ ได้แก่บุคคลต่อไปนี้แล้วแต่กรณี

(๑) เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายในสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ส่วนแยก

(๒) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังมีได้ประกาศ ยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

๙.๒ ผู้มีอำนาจในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้แล้วแต่กรณี

(๑) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

(๒) นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังมีได้ประกาศ ยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

พฤศจิกายน ๒๕๕๕

(สำเนา)

ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว. ๘๕๙๑

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๘ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง (๑) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๒๗๑๑๐ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕

(๒) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๓๕๗๒๘ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง (๑) กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติ กรณีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาไม่คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ หรือมีคำสั่งเปรียบเทียบตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแต่กรณี โดยให้ระบุในคำสั่งดังกล่าวด้วยว่า “ให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องคดีต่อศาล (ศาลยุติธรรม) ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง” พร้อมทั้งชี้แจงด้วยวาจาให้คู่กรณีทราบด้วย และต่อมาได้ข้อมความเข้าใจในกรณีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งตามข้อ ๗ ของแนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๐ ซึ่งได้เวียนให้ทราบตามหนังสือที่อ้างถึง (๒) ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า แนวทางปฏิบัติตามหนังสือที่อ้างถึงนั้นยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากแต่เดิมคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๕๕ ซึ่งวินิจฉัยว่า เมื่อการขอออกโฉนดมีการโต้แย้งสิทธิ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๖๐ ได้แก่ ศาลยุติธรรมแต่ต่อมาได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๙/๒๕๕๖ วินิจฉัยว่า คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งออกโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงเห็นว่าการฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการที่เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้สั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือจะฟ้องต่อศาลปกครองก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกขึ้นเป็นหลัก โดยถ้าประเด็นหลักเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคือศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๕๕) แต่ถ้าเป็นการโต้แย้งในประเด็นหลักว่าการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวคือ ศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล ที่ ๑๙/๒๕๕๖) และโดยที่ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ได้มีคำสั่ง

ที่ ๖๐๖/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่แล้ว

ดังนั้น เพื่อให้เป็นการสอดคล้องตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงให้ระบุในคำสั่งด้วยว่า “หากคู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจ เห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือถ้าเห็นว่าการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้ามิได้มีการฟ้องคดีหรือมิได้นำสำเนาคำฟ้องมาแสดง ภายในกำหนด จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ได้สั่งการไว้ต่อไป” และเนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่มีกรณีที่จะต้องระบุถึงเหตุแห่งการอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ในคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบอีกแต่อย่างใด ทั้งนี้ ให้ใช้แนวทางปฏิบัติดังกล่าวกับกรณีการสั่งเปรียบเทียบตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในทำนองเดียวกันด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) บัญญัติ จันทน์เสนะ

(นายบัญญัติ จันทน์เสนะ)

อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

โทร. ๐ ๒๕๐๓ ๓๙๕๘

โทรสาร ๐ ๒๕๐๓ ๓๙๕๙

ภาคผนวก

ข

(ตัวอย่าง การบันทึกถ้อยคำผู้คัดค้านซึ่งคัดค้านในวันทำการรังวัด)

(ท.ด.๑๖)

(ครุฑ)

บันทึกถ้อยคำ

ที่ดิน

ระวาง ตำบล

เลขที่ หน้าสำรวจ อำเภอ

โฉนดหมายเลขที่ จังหวัด

ที่ว่าการ

วันที่ เดือน พ.ศ.

ข้าพเจ้านาง ข. (ผู้คัดค้าน).....อายุ ปี

เชื้อชาติ สัญชาติ เป็นบุตร.....

อยู่ที่บ้าน เลขที่ ตำบล

อำเภอ/เขต จังหวัด หมายเลขโทรศัพท์

ขอปฏิญาณตนและให้ถ้อยคำต่อ

ด้วยความสัตย์จริง ดังต่อไปนี้ :-

ตามที่ นาย ก. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามคำขอที่ ลงวันที่ ซึ่งในวันนี้ช่างรังวัดได้ออกมาทำการรังวัดให้กับผู้ขอตามคำขอดังกล่าว ข้าพเจ้าขอคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ขอ เนื่องจากที่ดินบริเวณดังกล่าว ทั้งแปลงหรือบางส่วน ข้าพเจ้าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน โดย.....(ระบุเหตุผลที่คัดค้าน).... และข้าพเจ้ามีหลักฐาน.....(ระบุหลักฐานสนับสนุน พยานเอกสาร/พยานบุคคล)..... (หากเป็นกรณีคัดค้านบางส่วนให้ระบุไปด้วยว่า “พร้อมนี้ข้าพเจ้าและผู้ขอได้นำช่างรังวัดทำแผนที่พิพาทเพื่อประกอบการคัดค้านเรียบร้อยแล้ว”) ขอยืนยันว่า นาย ก. ผู้ขอ มิได้เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินบริเวณดังกล่าวแต่อย่างใด จึงขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบให้กับข้าพเจ้าตามกฎหมายด้วย

ข้าพเจ้าขอยืนยันว่าถ้อยคำที่ให้ไว้ตามนัยดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ อ่าน/ฟังแล้วเข้าใจข้อความโดยตลอด จึงได้ลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ไว้เป็นหลักฐาน

ลงชื่อนาง ข.....ผู้ให้ถ้อยคำ

ลงชื่อพยาน

ลงชื่อพยาน

ลงชื่อเจ้าพนักงานที่ดิน

หมายเหตุ (เครื่องหมายที่ดินปรับตามคำขอของโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์)

(ตัวอย่าง การยื่นคัดค้านก่อนประกาศรับกำหนด)

(ท.ด.๙)

(ครุฑ)

คำขอ คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน/หนังสือรับรองการทำประโยชน์

ฉบับที่

ที่ดิน

ระวาง ตำบล

เลขที่ หน้าสำรวจ อำเภอ

โฉนดหมายเลขที่ จังหวัด

วันที่ เดือน พ.ศ.

ข้าพเจ้านาง ข. (ผู้คัดค้าน).....อายุ ปี

เชื้อชาติ สัญชาติ เป็นบุตร.....

อยู่ที่บ้าน เลขที่ ตำบล

อำเภอ/เขต จังหวัด หมายเลขโทรศัพท์

ขอปฏิญาณตนและให้ถ้อยคำต่อ

ด้วยความสัตย์จริง ดังต่อไปนี้ :-

ข้อ ๑. ตามที่ นาย ก. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามคำขอที่ ลงวันที่ ซึ่งช่างรังวัดได้ออกไปทำการรังวัดให้กับผู้ขอตามคำขอดังกล่าวแต่วันที่..... ข้าพเจ้าขอคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ขอเนื่องจากที่ดินบริเวณดังกล่าว ทั้งแปลงหรือบางส่วน ข้าพเจ้าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดย.....(ระบุเหตุผลที่คัดค้าน)..... และข้าพเจ้ามีหลักฐาน.....(ระบุหลักฐานสนับสนุน พยานเอกสารหรือพยานบุคคล)..... ขอยืนยันว่า นาย ก. ผู้ขอไม่ใช่ผู้มีสิทธิในที่ดินบริเวณดังกล่าวแต่อย่างใด

ข้อ ๒. ฉะนั้นขอให้เจ้าพนักงานที่ดิน โปรดดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบให้กับข้าพเจ้าตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้ ข้าพเจ้ายอมเสียค่าธรรมเนียมตามระเบียบ

.....นาง ข.....ผู้ขอ

.....พยาน

.....พยาน

หมายเหตุ (เครื่องหมายที่ดินปรับตามคำขอของโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์)

(ตัวอย่าง)

หนังสือแจ้งผู้ขอ/ผู้คัดค้านให้มาทำการสอบสวนเปรียบเทียบ

ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ครุฑ)

ที่.....

(ส่วนราชการที่ออกหนังสือ)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรื่อง คัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

เรียน.....(ผู้ขอหรือผู้คัดค้าน).....

ตามที่.....ท่าน/นาย.....ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือ(ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์) ตามคำขอที่.....ลงวันที่.....ซึ่ง.....ท่าน/นาย.....ได้คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดิน/หนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว โดยอ้างว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวทั้งแปลงหรือบางส่วน ผู้คัดค้านเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามกฎหมายด้วย นั้น

เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน เป็นไปโดยถูกต้องตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงขอให้ท่าน (ผู้ขอหรือผู้คัดค้าน) นำพยานหลักฐาน (ถ้ามี) ไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดิน..... ในวันที่เวลาน. เพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

เจ้าพนักงานที่ดิน

(ส่วนราชการที่ออกหนังสือ)

โทร.....

โทรสาร.....

หมายเหตุ หากทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัด ให้ทำหนังสือนัดคู่กรณีมาทำการสอบสวนเปรียบเทียบอีกครั้งภายใน ๗ วัน พร้อมทั้งระบุด้วยว่า “ถ้าผู้ขอและผู้โต้แย้งทั้งสองฝ่ายไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดโดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบ พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ยกเลิกคำขอต่อไป”

(ตัวอย่าง บันทึกข้อตกลงกรณีผู้ขอและผู้คัดค้านสามารถตกลงกันได้)

(ท.ต. ๑๖)

(ครุฑ)

บันทึกถ้อยคำ

ที่ดิน

ระวาง ตำบล

เลขที่ หน้าสำรวจ อำเภอ

โฉนดหมายเลขที่ จังหวัด

ที่ว่าการ

วันที่ เดือน พ.ศ.

ข้าพเจ้า๑. นาย ก. (ผู้ขอ)๒. นาง ข..... (ผู้คัดค้าน)..... อายุ ปี

เชื้อชาติ สัญชาติ เป็นบุตร.....

อยู่ที่บ้าน เลขที่ ตำบล

อำเภอ/เขต จังหวัด หมายเลขโทรศัพท์

ขอปฏิญาณตนและให้ถ้อยคำต่อ

ด้วยความสัตย์จริง ดังต่อไปนี้ :-

ตามที่ นาย ก. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน(หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์) ตามคำขอที่ ลงวันที่โดยอาศัยหลักฐาน.....(หรือ ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน) ซึ่งช่างรังวัดได้ออกมาทำการรังวัดให้กับผู้ขอตามคำขอ เมื่อวันที่..... และ นาง ข. ได้คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดิน(หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์)ดังกล่าว ตามคำขอคัดค้านที่.....ลงวันที่.....(หรือ ตามบันทึกถ้อยคำ (ท.ต.๑๖) ฉบับลงวันที่.....) โดยอ้างว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าว ทั้งแปลง (บางส่วน) ผู้คัดค้านเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน นาย ก. ผู้ขอไม่มีสิทธิในที่ดินบริเวณดังกล่าวแต่อย่างใด (หรืออื่นๆ ระบุ.....) กรณีเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินซึ่งจะต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือ ที่.....ลงวันที่..... แจ้งให้ผู้ขอและผู้คัดค้านทราบ และนำพยานหลักฐาน(ถ้ามี) มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ในวันที่..... เพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบต่อไป นั้น

ข้าพเจ้า นาย ก. (ผู้ขอ) และ นาง ข. (ผู้คัดค้าน) ได้มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวันและเวลาดังกล่าว โดยข้าพเจ้าได้ตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายครบถ้วน และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจง

/ข้อเท็จจริง...

ข้อเท็จจริง ระเบียบ พร้อมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แปลงนี้ให้ข้าพเจ้าทั้งสองฝ่ายพึงเข้าใจโดยตลอดแล้ว ข้าพเจ้า นาย ก. (ผู้ขอ) และ นาง ข. (ผู้คัดค้าน) จึงได้ตกลงกันโดยขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ ดังนี้

๑. (ระบุตามข้อตกลงของผู้ขอและผู้คัดค้าน)

.....

.....

๒.

.....

.....

ข้าพเจ้าขอยืนยันว่าข้อตกลงตามนัยดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามความประสงค์ของข้าพเจ้าทั้งสองฝ่ายจริง ได้อ่าน/ฟัง แล้วเข้าใจข้อความโดยตลอด จึงได้ลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ไว้เป็นหลักฐาน และขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้กับข้าพเจ้าตามความประสงค์ด้วย

ลงชื่อ๑. นาย ก.....ผู้ให้ถ้อยคำ

ลงชื่อ๒. นาย ข.....ผู้ให้ถ้อยคำ

ลงชื่อพยาน

ลงชื่อ.....พยาน

ลงชื่อพนักงานที่ดิน

หมายเหตุ (เครื่องหมายที่ดินปรับตามคำขอของโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์)

(ตัวอย่าง บันทึกกรณีผู้ขอและผู้คัดค้านไม่สามารถตกลงกันได้)

(ท.ต. ๑๖)

(ครุฑ)

บันทึกถ้อยคำ

ที่ดิน

ระหว่าง ตำบล
 เลขที่ หน้าสำรวจ อำเภอ
 โฉนดหมายเลขที่ จังหวัด
 ที่ว่าการ
 วันที่ เดือน พ.ศ.

ข้าพเจ้า .๑. นาย ก..... (ผู้ขอ)๒. นาง ข..... (ผู้คัดค้าน)..... อายุ ปี
 เชื้อชาติ สัญชาติ เป็นบุตร.....
 อยู่ที่บ้าน เลขที่ ตำบล
 อำเภอ/เขต จังหวัด หมายเลขโทรศัพท์
 ขอปฏิญาณตนและให้ถ้อยคำต่อ
 ด้วยความสัตย์จริง ดังต่อไปนี้ :-

ตามที่ นาย ก. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน (หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์) ตามคำขอที่ ลงวันที่โดยอาศัยหลักฐาน.....(หรือ ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน) ซึ่งข้างรังวัดได้ออกมาทำการรังวัดให้กับผู้ขอตามคำขอแต่วันที่..... และ นาง ข. ได้คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดิน(หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์)ดังกล่าว ตามคำขอคัดค้านที่.....ลงวันที่.....หรือ ตามบันทึกถ้อยคำ (ท.ต.๑๖) ฉบับลงวันที่.....โดยอ้างว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าว ทั้งแปลง(หรือบางส่วน) ผู้คัดค้านเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน นาย ก. ผู้ขอไม่มีสิทธิในที่ดินบริเวณดังกล่าวแต่อย่างใด(หรืออื่นๆ ระบุ.....)

กรณีเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินซึ่งจะต้องดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือ ที่.....ลงวันที่..... แจ้งให้ผู้ขอและผู้คัดค้านทราบ และนำพยานหลักฐาน(ถ้ามี) มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ในวันที่..... เพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบต่อไป นั้น

นาย ก. (ผู้ขอ) และ นาง ข. (ผู้คัดค้าน) ได้มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวันและเวลาดังกล่าว โดยได้ชี้แจงข้อเท็จจริง ระเบียบ พร้อมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แปลงนี้ให้ข้าพเจ้าทั้งสองฝ่ายฟังเข้าใจโดยตลอดแล้ว แต่ไม่สามารถตกลงกันได้

ข้าพเจ้า นาย ก. (ผู้ขอ) และ นาง ข. (ผู้คัดค้าน) จึงขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในที่ดินแปลงนี้ โดยได้นำพยานหลักฐานและพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนด้วยแล้วและขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร ต่อไป

ข้าพเจ้าขอยืนยันว่าได้ อ่าน/ฟัง แล้วเข้าใจข้อความโดยตลอด จึงได้ลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ไว้เป็นหลักฐาน

ลงชื่อ๑..นาย ก.....ผู้ให้ถ้อยคำ

ลงชื่อ๒..นาย ข.....ผู้ให้ถ้อยคำ

ลงชื่อพยาน

ลงชื่อ.....พยาน

ลงชื่อพนักงานที่ดิน

หมายเหตุ (เครื่องหมายที่ดินปรับตามคำขอของโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์)

(ตัวอย่าง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ)



คำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด.....

ที่ /

เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน

ระหว่าง

นาย ผู้ขอออกโฉนดที่ดิน

นาย ผู้โต้แย้งคัดค้าน

ด้วย นาย ก ผู้ขอ ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน
หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามหลักฐาน

โดยอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์โดย (ทำนา,ทำสวน,อยู่อาศัย)

เป็นเวลาติดกัน ปี โดยได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมา

นาย ข ผู้คัดค้าน ได้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือ
หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทั้งแปลง(หรือบางส่วน) โดยอ้างว่า ผู้ขอได้นำรังวัดทับที่ดินตามหลักฐาน

รายละเอียดตามรูปแผนที่พิกัด (ร.ว.๙)

ได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบโดยพิจารณาจาก ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้ว
(ระบุข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐาน เช่น ผู้ขอหรือผู้คัดค้าน ได้ครอบครองและทำประโยชน์ตลอดมาผู้ขอหรือผู้คัดค้าน จึงมีสิทธิในที่ดินดีกว่าจึงเห็นควร (ออกหรือไม่ออก) โฉนดที่ดิน
ให้แก่ ต่อไป ตามมาตรา ๕๘,๕๘ทวิ,๕๙,๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด..... จึงสั่งการให้ (ออกหรือไม่ออก) โฉนดที่ดินให้ หากท่านไม่พอใจในคำสั่งนี้ โดยเห็นว่าตนมีสิทธิในที่ดินดีกว่าและประสงค์จะฟ้องศาล ให้ฟ้องศาลยุติธรรมหรือหากเห็นว่าการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองทั้งนี้ ภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง แล้วนำสำเนาคำฟ้องและใบรับฟ้องมาแสดงเพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจะรอเรื่องไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน หากมิได้มีการฟ้องคดีและมิได้นำสำเนาคำฟ้องมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินภายในกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด..... ได้มีคำสั่งเปรียบเทียบสั่งการไว้นี้ ต่อไป

สั่ง ณ วันที่.....

(.....)

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด

- หมายเหตุ** เครื่องหมายที่ดินและข้อเท็จจริงของคำสั่งให้ปรับตามการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยคำสั่งดังกล่าวต้องมีรายละเอียดอันประกอบด้วย
- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
 - (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
 - (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ

(ตัวอย่าง หนังสือแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ)



ที่

ส่วนราชการที่ออกหนังสือ

วัน.....เดือน.....ปี.....

เรื่อง แจ้งคำสั่งการสอบสวนเปรียบเทียบ.....

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด..... ที่...../.....ลงวันที่.....

ตามที่นาย.....ได้นำหลักฐาน(น.ส.๓ น.ส.๓ ก. หรือ น.ส.๓ ข).....

มายื่นขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ตามคำขอฉบับที่.....ลงวันที่.....

โดยนาย.....ได้โต้แย้งคัดค้านอ้างว่า.....นั้น

บัดนี้ เจ้าพนักงานที่ดิน.....ได้พิจารณาดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ
 ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและมีคำสั่งให้.....(ระบุรายละเอียดโดยย่อ).....
 รายละเอียดปรากฏตามสำเนาคำสั่ง.....ที่ส่งมาพร้อมด้วยแล้ว

หากท่านไม่พอใจ เห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือถ้าเห็นว่าการ
 สั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา).....
 ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ภายใน
 กำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้ามิได้มีการฟ้องคดีหรือมิได้นำสำเนาคำฟ้อง มาแสดงภายในกำหนด
 จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ได้สั่งการไว้ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(.....)

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด

บรรณานุกรม

กาญจนา อินทรกำจร, เอกสารวิจัยการปฏิบัติงานของโรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง กองฝึกอบรม
กรมที่ดิน เรื่อง การสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีมีข้อโต้แย้งสิทธิในการออก
หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน, ๒๕๔๐

กลุ่มงานร่างกฎหมายและให้คำปรึกษา กองนิติการ กรมที่ดิน ,สรุปความเห็นทางกฎหมาย
ของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิ
ในที่ดิน, ๒๕๔๗

บุญสม วงษ์พันธุ์,คู่มือการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินระบบครบวงจร ฉบับปรับปรุงใหม่, ๒๕๔๓
สุรัตน์ สืบเหล่ารบ, ปัญหาเรื่องการโต้แย้งสิทธิกันในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์, ทรัพย์สิน ๓๖ , มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ๒๕๓๖

สำนักงานศาลปกครอง,เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องเขตอำนาจศาลและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
เกี่ยวกับที่ดิน,โครงการสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการคดีปกครอง
เรื่อง “แนวทางพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดินเอกชน”, วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๒

ศิริ เกวลินสฤต,คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงฯและระเบียบของ
คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ,พิมพ์ครั้งที่สาม, ๒๕๓๔

รายนามคณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษาคณะทำงาน

- | | |
|------------------------------|---|
| ๑. นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ | อธิบดีกรมที่ดิน |
| ๒. นายมงคล อินทสุวรรณ | รองอธิบดีกรมที่ดิน |
| ๓. นายสุชาติ เต็งสุวรรณ | ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ |
| ๔. นายถวัลย์ ทิมาสาร | เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี
(อดีตผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออกหนังสือสำคัญ) |
| ๕. นายสุรพล ศรีวีโรจน์ | นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ
(รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออกหนังสือสำคัญ)
สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ |

คณะทำงาน

- | | |
|--------------------------|-------------------------------|
| ๑. นางเอมอร ประสิทธิ์สุข | นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ |
| ๒. นายวัชระ มาลัยมาตร | นักวิชาการที่ดินชำนาญการ |
| ๓. นายสมบัติ ลาอ่อน | นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ |
| ๔. นายชวลิต ทวีพัฒนานนท์ | นักวิชาการที่ดินชำนาญการ |
| ๕. นายวิศรุต พิทักษ์ | นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ |