

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอายัดที่ดินตามมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน¹

ประเสริฐ กระเบากลาง²

จากสถิติของกรมธนารักษ์ ในปี 2562 ได้มีการเปิดเผยราคาประเมินที่ดินรอบใหม่ ซึ่งจัดทำโดย คณะอนุกรรมการประเมินราคาที่ดินระดับจังหวัด โดยได้มีการประเมินราคาที่ดินในแต่ละจังหวัด และ ประกาศใช้เป็นราคาประเมินที่ดินรอบใหม่ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563-31 ธันวาคม 2566 จากสถิติพบว่า ราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครมีการปรับเพิ่มเฉลี่ยกว่า 2.45% โดยอัตราเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินถนนสายสำคัญ ซึ่งคิดเป็นตารางวา ได้แก่ ถนนสีลม ราคาประเมินอยู่ที่ 750,000 บาท ถึง 1 ล้านบาท เพิ่มจากราคาประเมินรอบที่ผ่านมาที่อยู่ 700,000 บาท ถึง 1 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 7.14% ขณะที่การประเมินราคา พื้นที่ปริมณฑล จังหวัดนนทบุรี มีราคาประเมินเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 0.25% ราคาต่ำสุด 1,000 บาทต่อตารางวา สูงสุด 170,000 บาทต่อตารางวา โดยที่ดินราคาแพงสุดอยู่บริเวณ ถนนกรุงเทพ-นนทบุรี ถนนงามวงศ์วาน³

จากสถิติดังกล่าว ทำให้เห็นว่า มูลค่าที่ดินมีแต่จะแพงขึ้นไปตามกาลเวลา และปฏิเสธไม่ได้ว่า ทุกคนต้องการมีที่ดินเป็นของตนเอง อย่างน้อยก็ถือว่าที่ดินเป็นเสมือน “ทรัพย์สินอันมีราคาและจับต้องได้” “สามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้” และ “สืบทอดเป็นมรดกได้”

เมื่อที่ดินเป็นสิ่งที่ทุกคนต้องการ จึงทำให้ที่ดินกลายเป็นหนึ่งใน “ข้อพิพาท” ที่มากที่สุดข้อหนึ่งในที่เข้าสู่กระบวนการวินิจฉัยในชั้นศาล โดยสถิติของศาลฎีกา พบว่า มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยตามประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ถึง 1,173 ฎีกา⁴ เป็นจำนวนที่ไม่น้อยสำหรับประเภทคดีพิพาทในชั้นศาลฎีกา ซึ่งยังไม่รวมสถิติการพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในชั้นศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ที่ยังไม่มีการเผยแพร่สถิติ อย่างเป็นทางการในเว็บไซต์ของศาลยุติธรรม ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินจึงอาจถือได้ว่าเป็นข้อพิพาทที่สามารถพบเจอได้ในทุกชั้นศาล และในทุกสถานที่ที่มีศาลยุติธรรม ดังอยู่

การบิดพลิ้วของคู่สัญญา เช่น การที่คู่สัญญาตกลงกันว่าจะซื้อขายที่ดิน แต่ผู้ขายมิได้ทำตามสัญญา ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ซื้อ ซึ่งการดำเนินการของคู่สัญญาเหล่านั้นเป็นเรื่องเฉพาะตัว เป็นหลักการตาม

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอายัดที่ดินตามมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ รองศาสตราจารย์กัทร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง คณะนิติศาสตร์

³ทีมข่าวไทยรัฐ, ราคาที่ดินใหม่ เริ่มปี 63 ทั้งประเทศปรับขึ้น 11% ถนนวิฑูย ตารางวาละ 1 ล้าน [Online], available URL: <https://www.thairath.co.th/news/business/realestate/1616335>, 2563 (พฤษภาคม, 13).

⁴ศาลฎีกา, ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา [Online], available URL: <http://deka.supremecourt.or.th/search=ประมวลกฎหมายที่ดิน>, 2563 (พฤษภาคม, 13).

เอกเทศสัญญา คู่สัญญามีเสรีภาพในการทำสัญญาได้ เว้นแต่ ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของสังคม แต่เมื่อมีการผิดสัญญาหรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญา คู่สัญญาที่ได้รับความเสียหาย หรือไม่พอใจในสัญญา ย่อมที่จะต้องมาหาหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม คือ กรมที่ดิน เพื่อที่จะขอระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินไว้ก่อน เพื่อป้องกันความเสียหายจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ก่อนการใช้สิทธิทางศาล หรือกรณีของการแบ่งปันมรดกระหว่างทายาทที่ไม่ลงตัว ฝ่ายทายาทที่ไม่พอใจในการแบ่งปันมรดก ก็ย่อมเดินทางมายังสำนักงานที่ดิน เพื่อขอระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ เพื่อตกลงกันภายในครอบครัว หรือไปใช้สิทธิทางศาลในอนาคต สิ่งที่กำลังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น เรียกว่า “การอายัดที่ดิน”

ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติตามมาตรา 83 ประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติขั้นตอนของการอายัดที่ดินไว้ โดยการอายัดที่ดินจะเป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 635/2547 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2547 เรื่องการอายัดที่ดิน กำหนดขั้นตอนการอายัดที่ดินไว้ แต่ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการกระบวนการอายัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ ซึ่งผู้เขียนได้กำหนดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการอายัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินไว้ 3 ประเด็นหลัก คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในการขออายัดที่ดิน กล่าวคือ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยฯ ฉบับดังกล่าว มิได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณา “ผู้มีส่วนได้เสีย” เกี่ยวกับที่ดินแปลงที่ขออายัดไว้ มีแต่เพียงกำหนดว่า ผู้ที่ขออายัดที่ดินได้จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินแปลงที่ขออายัดโดยตรง อันอาจจะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ เช่น มีสัญญาจะซื้อจะขายมีสิทธิรับมรดกที่ดิน ถ้ากรณีไม่เกี่ยวกับที่ดินที่ขออายัดโดยตรง จะรับอายัดไม่ได้ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่า ใครเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในกรณีที่จะสามารถอายัดที่ดินได้ มิได้ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความง่ายในการพิจารณา ในทางกลับกัน กลับทำให้เจ้าหน้าที่เกิดปัญหาในการใช้ดุลยพินิจสั่งการอายัดที่ดิน เนื่องจากการอายัดที่ดินเป็นการระงับการจดทะเบียนหรือการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเกี่ยวกับที่ดิน ถึงแม้ว่าจะเป็นชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ก็เป็นการกระทบซึ่งสิทธิของกลุ่มพิพาททั้งสองฝ่าย ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินเป็นเพียงคนกลางในการรับฟัง และใช้ดุลยพินิจและเอกสารหลักฐานในการพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวสามารถอายัดที่ดินให้ได้หรือไม่ ซึ่งแม้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องรับทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประมวลที่ดิน แต่โดยสภาพแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินที่ทำหน้าที่จดทะเบียนสิทธิ มาจากหลากหลายคุณวุฒิ ตั้งแต่ รัฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ บัญชี หรือแม้กระทั่งช่างเทคนิค ซึ่งการที่จะสอบสวนนอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ย่อมมีกรณีที่ไม้อาจทราบได้ถึงกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังการพิพาท เช่น กฎหมาย

¹ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 635/2547 เรื่องการอายัดที่ดิน ข้อ 12 ออกตามความในมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน.

ว่าด้วยเอกเทศสัญญา หรือกฎหมายว่าด้วยมรดกในเชิงลึกได้ อันจะก่อให้เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอายัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ กรณีการอายัดที่ดินเป็นกรณีที่ต้องมีการสอบสวน ใช้เวลาในการพิจารณา เพื่อให้ได้ความยุติธรรมระหว่างคู่กรณีมากที่สุด เนื่องจากคำสั่งเป็นการกระทบซึ่งสิทธิของคู่กรณี การที่เจ้าพนักงานที่ดินหนึ่งคนได้ทำการสอบสวนการอายัดที่ดิน จะต้องใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการพิจารณาอายัดที่ดิน ซึ่งหลักเกณฑ์การอายัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน มีการกำหนดขั้นตอนรายละเอียดการปฏิบัติงานหลายขั้นตอน และต้องใช้เวลาในการพิจารณาที่มาก และมีการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา โดยไม่สามารถจำกัดขอบเขตได้อย่างแน่ชัดว่าดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการรับหรือ ไม่รับอายัดเป็นประการใด อันทำให้ส่งผลต่อกระบวนการอายัดเป็นไปด้วยความล่าช้า ความไม่สะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งส่งผลต่อความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานที่ดินได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอายัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ กระบวนการพิจารณาการอายัดที่ดินของสำนักงานที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นเรื่องที่คู่กรณีพิพาทกันเอง ไม่ได้เกี่ยวกับการที่สำนักงานที่ดินเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการอายัด หรือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องพิจารณาอายัดเพื่อป้องกันความเสียหายแก่รัฐแต่อย่างใด ซึ่งการพิจารณาการอายัดที่ดินของสำนักงานที่ดินในแต่ละครั้ง ทำให้สำนักงานที่ดินแต่ละแห่งต้องเสียผู้ปฏิบัติงานตำแหน่งด้านการจดทะเบียนไปหนึ่งคน ซึ่งปกติในการทำงานสำนักงานที่ดินส่วนใหญ่ เป็นเรื่องของการจดทะเบียนโอน ซื้อ ขาย จำนอง ที่ดินมากกว่าเป็นการอายัดที่ดิน ทำให้เกิดความขาดแคลนบุคลากรในการทำงาน และใช้บุคลากรได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินอันเนื่องมาจากการสั่งอายัดที่ดินดังกล่าวได้ ซึ่งในท้ายที่สุด คู่กรณีที่มาอายัดที่ดินก็ต้องไปดำเนินการในชั้นศาล ซึ่งการอายัดที่ดินโดยสำนักงานที่ดิน อาจเป็นการดำเนินการที่ไม่จำเป็น อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอายัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวควรตกเป็นอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม หรือคณะกรรมการกลางที่สมควรจะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำการพิจารณาในเรื่องการอายัดที่ดินโดยเฉพาะ โดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและชำนาญ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาการอายัดที่ดินเป็นไปอย่างรวดเร็ว และถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งอาจจะมีประสิทธิภาพกว่าที่จะมาเป็นการพิจารณาโดยเจ้าพนักงานที่ดินเพียงผู้เดียว ที่มีได้รู้เห็นข้อมูลอย่างถูกต้องและครบถ้วน อันอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีและเจ้าพนักงานที่ดินที่ออกคำสั่งได้

ด้วยประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับคุณสมบัติของ “ที่ดิน” ซึ่งเป็น “ทรัพย์สินอันมีราคาและจับต้องได้” “สามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้” “สืบทอดเป็นมรดกได้” รวมทั้งมีราคาที่เพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี ทำให้การพิจารณาการอายัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบและ

มีประสิทธิภาพตามไปด้วย ผู้เขียน จึงเห็นควรที่จะวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการอายัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 83 และระเบียบหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะหาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยจะมีการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การอายัดทรัพย์สินของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมสรรพากร รวมทั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่ามีหลักเกณฑ์การอายัดทรัพย์สินอย่างไร เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยการอายัดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 83 ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และเกิดการคุ้มครองการปฏิบัติงาน รวมทั้งเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกรมที่ดินให้มากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 635/2547 เรื่องการอายัดที่ดิน ข้อ 12 ออกตามความในมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน.

ทีมข่าวไทยรัฐ. ราคาที่ดินใหม่ เริ่มปี 63 ทั้งประเทศปรับขึ้น 11% ถนนวิฑู ตารางวาละ 1 ล้าน [Online].

Available URL: <https://www.thairath.co.th/news/business/realstate/1616335>, 2563 (พฤษภาคม, 13).

ศาลฎีกา. ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา [Online]. Available URL: <http://deka.supremecourt.or.th/search=ประมวลกฎหมายที่ดิน, 2563> (พฤษภาคม, 13).