



คดีพิพาท เกี่ยวกับที่ดิน



ที่ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง
ตั้งแต่ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) พ.ศ. ๒๕๕๕
ถึง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

ที่ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง
ตั้งแต่ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕
ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒

โดย

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน
จากวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕
ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕	จำนวน ๑ เรื่อง - การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม มิใช่เป็นการได้ทรัพย์สินมา โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	อ. ๓๔๕/๒๕๕๕	๑
๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕	จำนวน ๑ เรื่อง - ฟ้องเพิกถอนหนังสือคัดค้านการออกโฉนด ที่ดินและใบจองที่ออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ เมื่อพ้น กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี	คำสั่งที่ ๑/๒๕๕๕	๕
๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๖	จำนวน ๑ เรื่อง - การออกใบแทนโฉนดที่ดินบนพื้นฐาน ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน และไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง	อ. ๕๘๓/๒๕๕๕	๘
๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๖	จำนวน ๑ เรื่อง - ผู้ขอออกโฉนดที่ดิน มิใช่บุคคลที่ได้รับคัดเลือก ให้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ตามหลักฐานใบจอง	อ. ๘๒๗/๒๕๕๕	๑๒
๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๖	จำนวน ๓ เรื่อง - เจ้าพนักงานที่ดินไม่จดทะเบียนโอนมรดก ที่ดินตามพินัยกรรม เนื่องจากศาลมีคำสั่ง ตั้งผู้จัดการมรดกหลายคน	อ. ๘๒๘/๒๕๕๕	๑๕

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ขอออกโฉนดมิใช่ผู้ที่ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจาก ผู้ครอบครองเดิม - การใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรผิดไปจาก แผนผังโครงการจัดสรรที่ดิน 	<p>อ. ๑๕/๒๕๕๖</p> <p>อ. ๘๗๓/๒๕๕๕</p>	<p>๑๖</p> <p>๑๙</p>
๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๖	<p>จำนวน ๒ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - การออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินที่มีลักษณะ ต้องห้าม และผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ไม่ใช่บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน - ผู้ซื้อที่ดินมีส่วนร่วมรู้เห็นกับเจ้าหน้าที่ที่ดิน ซึ่งประพฤติดมิชอบ จะอ้างหลักความสุจริต ไม่ได้ 	<p>อ. ๒๕๔/๒๕๕๖</p> <p>อ. ๔๔๕/๒๕๕๖</p>	<p>๒๔</p> <p>๒๙</p>
๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๗	<p>จำนวน ๒ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - การออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งเจ้าของยกให้เป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน - การขอเวนคืนที่ดินที่มอบให้ราชการ ตามเงื่อนไขที่ได้แสดงเจตนาไว้ 	<p>อ. ๔๗๑/๒๕๕๖</p> <p>อ. ๘๘๔/๒๕๕๖</p>	<p>๓๓</p> <p>๓๖</p>
๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๗	<p>จำนวน ๑ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - การออกโฉนดให้แก่บุคคลที่ครอบครอง คลองสาธารณประโยชน์ที่ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งได้เปลี่ยนสภาพ มาเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า 	<p>อ. ๑๓๓/๒๕๕๗</p>	<p>๔๑</p>
๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๘	<p>จำนวน ๑ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดิน กรณีที่ดินมีสภาพเป็นที่ขายน้ำทะเล ท่วมถึง มีโขงที่งอกที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ 	<p>อ. ๖๕๘/๒๕๕๗</p>	<p>๔๔</p>

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๘	จำนวน ๑ เรื่อง - เจ้าพนักงานที่ดินละเอียดต่อหน้าที่ กรณีมีการ ร้องเรียนว่าออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อน	อ. ๔๓๖/๒๕๕๘	๔๘
๑๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๘	จำนวน ๑ เรื่อง - การมีคำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดิน กรณีที่ดินตาม ส.ค. ๑ มีสภาพเป็นคลองนาเกลือ และผู้ขายซึ่งเป็นเจ้าของเดิมมิได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว	อ. ๖๘๗/๒๕๕๗	๕๒
๑๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๙	จำนวน ๑ คดี - กระทรวงการคลังไม่คืนที่ดินที่ได้รับยกให้ แก่ทายาทผู้ยกให้ กรณีเป็นที่ราชพัสดุ และมีการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามเจตนาของผู้ยกให้แล้ว	อ. ๙๓๖/๒๕๕๘	๕๖
๑๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๙	จำนวน ๑ คดี - เจ้าหน้าที่กรมที่ดินจดทะเบียนโอนที่ดินซึ่งเป็น สินสมรส โดยคู่สมรสของผู้ขายไม่ให้ความยินยอม แต่มีบันทึกคำยืนยันให้จดทะเบียนเป็นหลักฐาน	อ. ๑๒๔๔/๒๕๕๘	๖๑
๑๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๙	จำนวน ๑ คดี - อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้แก้ไขรูปแบบ แผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดิน โดยพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่ออกโฉนดไม่ได้ตรวจสอบ ตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดิน ทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่น	อ. ๑๓๕/๒๕๕๙	๖๕
๑๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๐	จำนวน ๑ เรื่อง - พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดมิได้ตรวจสอบ ข้อมูลให้ชัดเจนก่อนว่าที่ดินมีการจดทะเบียน จำนองกับธนาคาร ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ โดยปราศจากความระมัด	อ. ๑๐๔๗/๒๕๕๙	๖๙

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๐	จำนวน ๑ เรื่อง - กรุงเทพมหานครครอนุญาตให้เจ้าของที่ดิน นอกโครงการจัดสรรทุบหรือรื้อคอนกรีตเสริมเหล็ก ของโครงการ เพื่อทำทางเชื่อมกับสาธารณประโยชน์ ในโครงการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	อ. ๔๔๑/๒๕๖๐	๗๓
๑๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๑	จำนวน ๑ คดี - การกำหนดให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นบ่อน้ำพุร้อน และมีบุคคลเข้าครอบครองทำประโยชน์ อยู่ก่อนให้อยู่ในแนวเขตอุทยานแห่งชาติ โดยชอบด้วยกฎหมาย	พส. ๕/๒๕๖๐	๗๗
๑๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๑	จำนวน ๑ คดี - อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีเจ้าหน้าที่ ออกโฉนดที่ดินผิดแปลงเพราะผู้รับมอบ อำนาจจากผู้ขายนำที่ดินแปลงอื่นไปยื่น คำขอจดทะเบียน	อ. ๑๓๙๒/๒๕๖๐	๘๔
๑๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๑	จำนวน ๑ เรื่อง - เจ้าพนักงานที่ดินยกเลิกใบไต่สวน และไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง ทำประโยชน์ กรณีที่ดินเป็นที่ที่แม่น้ำ สาธารณะเคยไหลผ่าน และมีลักษณะ เป็นที่ชายตลิ่ง แต่กลายเป็น ที่ดินดินเงินริมตลิ่ง	อ. ๘๕๙/๒๕๖๑	๙๐
๒๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๒	จำนวน ๑ คดี - เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดออกโฉนดที่ดิน โดยการสอบสวนเปรียบเทียบยังฟัง ไม่เป็นที่ยุติ เนื่องจากผู้ขอออกโฉนด กับผู้คัดค้านยังโต้แย้งการแย้ง สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท	อ. ๑๑๒๔/๒๕๖๑	๙๕

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๒๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒	จำนวน ๑ เรื่อง - เจ้าของอุทิสที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลก่อสร้าง และปรับปรุงถนนรुक้ำที่ดินเกินกว่า ส่วนที่เจ้าของได้อุทิสให้	อ. ๒๙๙/๒๕๖๒	๑๐๐

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

เมื่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ กรมที่ดินก็ไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหาย รวมทั้งเงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอันเนื่องจากการเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และเนื่องจากเงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากราษฎรเป็นค่าตอบแทนการที่รัฐให้บริการแก่ราษฎรในการทำให้สิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย จึงไม่อาจถือได้ว่ากรมที่ดินได้ทรัพย์สิ้นมาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ตามนัยมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้อันตรากรมที่ดินจะมีคำสั่งเพิกถอนรายการจดทะเบียน ก็มิได้มีผลเป็นการเพิกถอนการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมาย อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้นำหลักกฎหมายเรื่องลาภมิควรได้มาใช้บังคับโดยอนุโลม กรมที่ดินจึงไม่มีหน้าที่ (หนี้) ต้องคืนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ราษฎรอันเนื่องจากการมีคำสั่งเพิกถอนรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประมวลซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๘๘๔ พร้อมสิ่งปลูกสร้างจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงใหม่ และได้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากเจ้าของที่ดิน และชำระค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและในวันเดียวกันนั้นได้ขายที่ดินดังกล่าวให้กับนาย น. ต่อมาศาลอุทธรณ์ภาค ๕ ได้มีคำพิพากษาเพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่) จึงเพิกถอนรายการจดทะเบียนที่ดินทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องขอคืนเงินค่าธรรมเนียมและค่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ได้ชำระไว้เป็นค่าโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยสำนักงานสรรพากรจังหวัดเชียงใหม่ได้คืนค่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่คืนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินค่าธรรมเนียม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้และถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๘๘๔ พร้อมสิ่งปลูกสร้างจากการขายทอดตลาด และต่อมาสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงใหม่ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้จดทะเบียนระงับการจำนองและจดทะเบียนขายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจดทะเบียนระงับการจำนองและโอนที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจากผู้ฟ้องคดี และในวันเดียวกันนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้แก่ นาย น. ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างทั้งสองครั้ง อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเลยแม้แต่น้อย ดังนั้น แม้ต่อมาศาลอุทธรณ์ภาค ๕ จะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว อันเป็นเหตุให้อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมที่ดิน) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่จำเป็นต้องใช้ค่าเสียหายอย่างใด ๆ รวมทั้งเงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด และเงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นใดเป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากราษฎรเป็นค่าตอบแทนการที่รัฐให้บริการแก่ราษฎรในการทำให้สิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายตามบทบัญญัติ

มาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๒ (๗) (ก) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๗ (๑) ของบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายทำประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๘๘๔ พร้อมสิ่งปลูกสร้างจากผู้ฟ้องคดี เพื่อเป็น ค่าตอบแทนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดิน พร้อมสิ่งปลูกสร้างจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงใหม่ และระหว่าง ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวกับนาย น. ผู้ซื้อ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทรัพย์สินมาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ ตามนัยมาตรา ๔๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ต่อมาศาลอุทธรณ์ภาค ๕ ได้มี คำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนการขายทอดตลาดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างอันเป็นเหตุให้อธิบดี กรรมการที่ดินได้มีคำสั่งให้เพิกถอนรายการจดทะเบียนโฉนดที่ดินพิพาท แต่การเพิกถอนรายการ จดทะเบียนดังกล่าว ก็ไม่ได้มีผลทางกฎหมายเป็นการเพิกถอนการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการให้บริการ แก่ผู้ฟ้องคดีตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด กรณี จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทรัพย์สินมาเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้นตามนัย มาตรา ๔๐๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นกัน นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏ ว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องคืนเงิน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เรียกเก็บจากราษฎรเป็นค่าตอบแทนการให้บริการ แก่ราษฎรในการทำให้สิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรมีผลสมบูรณ์ ตามกฎหมายตามคำขอของราษฎรแล้วต่อมารายการจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวถูกเพิกถอน โดยมีได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลามิควรรได้ในประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการใช้สิทธิเรียกคืนและการคืนเงินดังกล่าวโดยอนุโลมอีกด้วย

ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีหน้าที่ (หนี้) ที่จะต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๔/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน - ที่ราชพัสดุ

วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ต้องการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมและราชการต้องเสียไป และการที่องค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบความชอบในการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมเป็นผลทำให้เกิดระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ติดตามทวงถามเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้มีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขเรื่องมาโดยตลอด โดยวิสัยของวิญญูชนคงคาดหวังได้ว่าจะได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เสร็จสิ้นไปได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว และพฤติการณ์ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีและวิญญูชนทั่วไปเชื่อว่าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดี กรณีจึงถือเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีแก้สืบทัดฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มทำการสำรวจจริงวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินในท้องที่ซึ่งรวมที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้อาศัยอยู่บนที่ดินสืบเนื่องจากบรรพบุรุษด้วย แต่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เพชรบูรณ์) มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๐๙.๕๓/๑๒๒๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินเนื่องจากรุกล้ำแนวเขตที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ พช. ๔๖๗ ออกตามใบจองเลขที่ ๔๓ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยกับที่ดินที่ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเป็นคนละแปลงกัน มีอาณาเขตทิศทางและจำนวนเนื้อที่แตกต่างกันและได้โต้แย้งมาโดยตลอด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้เกิดความเสียหายกับผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือคัดค้านการออกโฉนดที่ดินและใบจองที่ออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อยู่ และเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย รวมทั้งให้ลงโทษทางอาญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การคัดค้านการรังวัดที่ดินสืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ในการดูแลที่พิพาทอันเป็นที่ราชพัสดุตามข้อ ๘ และข้อ ๑๑ ของ

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ คัดค้านการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอความเป็นธรรมและเดินทางไปพบผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอทราบเหตุผลการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดเพชรบูรณ์ (กปร. จังหวัดเพชรบูรณ์) ต่อมา ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงประธาน กปร. จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อขอทราบความคืบหน้าและผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือแจ้งเรื่องการแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบการครอบครองที่ราชพัสดุให้ผู้ฟ้องคดีทราบซึ่งคณะกรรมการได้มีการประชุมวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอดอนเรื่องเพื่อดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมาย เนื่องจากที่ประชุมไม่สามารถตกลงกันได้ว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ใด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ติดตามทวงถาม รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาที่ดินพิพาทได้มีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขเรื่องนี้มาโดยตลอด ซึ่งโดยวิสัยของวิญญูชนคงคาดหวังได้ว่ากรณีการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินจะได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เสร็จสิ้นไปได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว พฤติการณ์ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีและวิญญูชนทั่วไปเชื่อว่าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดี ซึ่งก็มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการฟ้องร้องจนล่วงเลยกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แต่ก็หาได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีซึ่งต้องการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมและราชการต้องเสียไป ในทางตรงกันข้าม การที่

องค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบความชอบในการกระทำของฝ่ายปกครอง ย่อมเป็นผลที่ทำให้เกิดระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีเกิดขึ้น จึงถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้เรียกเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ส่วนการขอให้ศาลปกครองลงโทษฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ ประมวลกฎหมายอาญานั้น การดำเนินคดีอาญาเป็นขั้นตอนดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา และเป็นขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะโดยตรงให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การขอออกใบแทนโฉนดที่ดินที่สูญหาย เจ้าพนักงานที่ดินต้องทำการสอบสวนพยานหลักฐานให้เพียงพอและเชื่อได้ว่าผู้ขอออกใบแทนโฉนดที่ดินเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินที่แท้จริง การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนโฉนดที่ดินโดยสอบสวนพยานหลักฐานแต่เพียงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียกับผู้ขอออกใบแทนโฉนดที่ดิน ย่อมมีน้ำหนักให้เชื่อฟังได้น้อย และการตรวจสอบเฉพาะโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินโดยไม่สอบสวนจนสิ้นข้อสงสัยเกี่ยวกับการบันทึกรายการซึ่งระบุนายการไถ่ถอนการขายฝาก แต่มีรายชื่ดมาสีแดงตรงช่องผู้รับสัญญา ไม่มีลายมือชื่อเจ้าพนักงานที่ดินและตราประทับในโฉนดที่ดิน และสัญญาขายฝากไม่มีการจดทะเบียนรายการไถ่ถอนทั้งที่ปรากฏพยานหลักฐาน เช่น ใบส่งเงินค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายและค่าภาษี ใบเสร็จรับเงินที่ระบุว่าเป็นค่าไถ่ถอนการขายฝากที่ดิน อีกทั้งโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินและสัญญาขายฝากก็มีรายการจดทะเบียนการไถ่ถอนที่ดิน มีรอยตราประทับและเจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อกำกับเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่วางอยู่บนข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๘ ได้ทำหนังสือมอบอำนาจให้นาย ส. ไปดำเนินการขายฝากที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายเพิ่มศักดิ์) ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ และต่อมาในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๓๙ ได้มอบอำนาจให้นาย ส. ไปทำการจดทะเบียนไถ่ถอนการขายฝากที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว และเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการจดทะเบียนไถ่ถอนการขายฝากให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวดั้งเดิม ต่อมา วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้มารदानาโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินไปดำเนินการจดทะเบียนรับให้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตน แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากรายการจดทะเบียนโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินกับฉบับสำนักงานที่ดินมีรายการไม่ตรงกันและได้มีการออกใบแทนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๘ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอายัดที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ... สาขา) ออกใบแทนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๘ ให้เป็นชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้รับซื้อฝากที่ดินทั้งที่ได้มีการจดทะเบียนไถ่ถอนการขายฝากที่ดินไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๓๙ และที่ดินได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์

ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนนิติกรรมการออกไปแทน โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๙ ที่มีชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินดั้งเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขอออกไปแทนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๙ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยแจ้งว่าโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินสูญหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องทำการสอบสวนพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อให้ได้ความเป็นที่ยุติและเชื่อถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของที่ดินเลขที่ ๒๙๙๙ อยู่ในเวลาที่ยื่นคำขอออกไปแทนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๙ หรือไม่ ตามมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๑๗ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ในการออกไปแทนโฉนดที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินและพยานบุคคลอีก ๒ คน ซึ่งเป็นภรรยาและคนขับรถของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เท่านั้น กรณีจึงต้องพิจารณาว่าการสอบสวนพยานหลักฐานดังกล่าวเพียงพอแล้วหรือไม่ที่จะทำให้เชื่อถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๙ และมีสิทธิขอออกไปแทนโฉนดที่ดินดังกล่าว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๙ ฉบับสำนักงานที่ดิน มีการจดรายการไถ่ถอนการขายฝากระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ซื้อฝากกับผู้ฟ้องคดีผู้ขายฝากเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๓๙ มีรายชื่ดง่าสีแดงตรงของผู้รับสัญญาและไม่มีลายมือชื่อเจ้าพนักงานที่ดินและตราประทับในช่องตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน เมื่อพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ของวิญญูชน ซึ่งมีหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังเช่นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมต้องเกิดความสงสัยว่าเหตุใดโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินซึ่งเป็นเอกสารราชการและอยู่ในความครอบครองดูแลรักษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีการบันทึกรายการไถ่ถอนการขายฝากที่ดินไว้ในสารบัญจจดทะเบียนที่ดินดังกล่าวได้ ซึ่งหากไม่มีเหตุใดๆ ก็ย่อมจะไม่มีมีการบันทึกรายการไถ่ถอนการขายฝากที่ดินลงในเอกสารดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะทำการตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ ให้สิ้นสงสัยว่าได้มีการไถ่ถอนการขายฝากที่ดินตามรายการที่ระบุไว้ในสารบัญจจดทะเบียนที่ดินจริงหรือไม่ และเจ้าพนักงานที่ดินผู้ใดเป็นผู้จดรายการไถ่ถอนการขายฝากและเหตุใดเจ้าพนักงานที่ดินจึงไม่ได้ลงลายมือชื่อและตราประทับสารบัญจจดทะเบียนที่ดินซึ่งอยู่ในวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เรียกผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จดทะเบียนขายฝากที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาสอบถาม ตลอดจนตรวจสอบเอกสารหลักฐานการรับคำขอ

จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เก็บไว้ที่สำนักงานที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หาได้กระทำการ เช่นว่านั้นไม่ คงทำการสอบสวนแต่เพียงพยานบุคคลซึ่งเป็นภรรยาและคนขับรถของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ซึ่งล้วนแต่เป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ย่อมตระหนักว่าถ้อยคำของบุคคลดังกล่าวมีน้ำหนักให้เชื่อฟังได้น้อย กับตรวจสอบโฉนดที่ดิน ฉบับสำนักงานที่ดินเมื่อเห็นว่าโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินมีการจกรายการไถ่ถอนการขายฝาก โดยระบุว่าไถ่ถอนการขายฝากเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๓๙ แต่มีรายชิตดงมาสีแดงตรงช่องผู้รับ สัญญาและไม่มีลายมือชื่อเจ้าพนักงานที่ดินและตราประทับในช่องตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน รวมทั้งหนังสือสัญญาขายฝากฉบับสำนักงานที่ดินก็ไม่มีการจดทะเบียนรายการไถ่ถอนการขายฝาก และพันกำหนดเวลาไถ่ถอนการขายฝากแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นเจ้าของที่ดิน กรณีจึงเป็น การสอบสวนพยานหลักฐานที่ยังไม่เพียงพอให้วิญญูชนเช่นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เชื่อถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๘ ที่จะมีสิทธิขอกู้ไปแทนโฉนดที่ดิน ดังกล่าวได้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ย่อมจะทราบว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๘ ได้มีการไถ่ถอนการขายฝากที่ดินไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๓๙ เนื่องจากปรากฏพยานหลักฐานหลายประการว่าได้มีการไถ่ถอนการขายฝาก เป็นต้นว่าใบสั่งเงินค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายและค่าภาษีอากรของสำนักงานที่ดินจังหวัด และ ใบเสร็จรับเงินในราชการกรมที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดที่ระบุว่าได้รับเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีเป็นค่าไถ่ถอนการขายฝากที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๘ ประกอบกับโฉนดที่ดิน ฉบับเจ้าของที่ดินมีการจดทะเบียนไถ่ถอนการขายฝากที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๘ ระหว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดีโดยมีรอยตราประทับและเจ้าพนักงานที่ดินได้ลงลายมือชื่อกำกับ ไว้ด้วย รวมทั้งหนังสือสัญญาขายฝากที่ดินลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ระหว่างผู้ฟ้องคดี กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปรากฏข้อความตรงมุมขวาด้านบนของหนังสือสัญญาขายฝากดังกล่าวว่า จดทะเบียนไถ่ถอนแล้วลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๓๙ ดังนั้น โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๘ จึงตกเป็น กรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีดั้งเดิม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้เป็นเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าว ประกอบกับโฉนดที่ดิน ฉบับเจ้าของที่ดินอยู่ในความครอบครองของผู้ฟ้องคดีตลอดมานับแต่เวลาที่มีการไถ่ถอน การขายฝากโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๘ โฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินจึงมิได้สูญหายตามที่ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ กล่าวอ้างแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอออกใบแทนโฉนดที่ดิน ตามมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบแทนโฉนดที่ดินให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยตรวจสอบเฉพาะโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดิน และสอบสวนพยานบุคคล

จำนวน ๒ คน แล้วออกไปแทนโหนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๘ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่วางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๓/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การขออนุญาตโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสองประการ คือ ๑) ผู้ขออนุญาตโฉนดที่ดินต้องเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ และ ๒) ที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดที่ดินต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม เมื่อที่ดินบริเวณที่นำรังวัดออกโฉนดที่ดินมิใช่ที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) จึงเป็นการนำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) สำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดิน ผู้ขออนุญาตโฉนดที่ดินจึงมิใช่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะมีสิทธิขออนุญาตโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย ส่วนที่ดินตามหลักฐานใบจองยังคงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐและไม่สามารถโอนไปยังบุคคลอื่นได้หากยังไม่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว เว้นแต่จะตกทอดทางมรดกตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เมื่อผู้ขออนุญาตโฉนดที่ดินมิใช่บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐตามหลักฐานใบจอง แม้จะอ้างว่าได้รับโอนที่ดินมาจากผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองก็ตาม ก็ไม่อาจยกเป็นข้ออ้างต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อให้ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มีสิทธิครอบครองที่ดินรวม ๓ แปลง แปลงที่ ๑ เป็นที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มีชื่อนาย ง. เป็นผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน แปลงที่ ๒ เป็นที่ดินตามหลักฐานใบจองเลขที่ ๓๔ มีชื่อนาย ป. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จับจอง และแปลงที่ ๓ เป็นที่ดินตามหลักฐานใบจองเลขที่ ๓๖ มีชื่อนาย อ. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จับจอง นาย ง. นาย ป. และนาย อ. ได้โอนสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินและเสียภาษีบำรุงท้องที่มาโดยตลอด ต่อมา ได้ยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายสำหรับที่ดินทั้งสามแปลง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) แจ้งว่าสภาพที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดเป็นเนินเขาสูงและป่ารกทึบ ช่างทำการรังวัดไม่ได้ และไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าบริเวณที่ดินดังกล่าวตรงตามหลักฐาน ส.ค. ๑ และใบจองหรือไม่ และแจ้งว่านายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลคัดค้านการรังวัด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด) ซึ่งร่วมระวางชี้แนวเขตยังไม่ทราบค่าพิกัดและรูปแผนที่ของที่ดิน จึงไม่สามารถรับรองว่าที่ดินอยู่ในหรือนอกเขตป่าไม้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าตำแหน่งที่ดินไม่ตรงกับหลักฐาน ส.ค. ๑ และหลักฐานใบจองมีชื่อผู้ครอบครองที่ดินไม่ตรงกับชื่อผู้ถือสิทธิตามใบจอง ซึ่งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยืนยันคำสั่งเดิม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันหรือแทนกันออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๓ และใบจองเลขที่ ๓๔ และเลขที่ ๓๖ ให้แก่ตน และห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้งสามแปลง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ประการ ประการที่หนึ่งผู้ขออออกโฉนดที่ดินเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ ประการที่สองที่ดินที่ขออออกโฉนดมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงตามผลการสอบสวนพยานบุคคลเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของคณะทำงานตามคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดและของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมที่ดิน) ปรากฏว่าตำแหน่งบริเวณที่ทำการรังวัดออกโฉนดที่ดิน ตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๓ ใบจองเลขที่ ๓๔ และเลขที่ ๓๖ รูปถ่ายสภาพที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนด และระวางแผนที่ซึ่งแสดงแนวเขตป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติซึ่งตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๓ ซึ่งมีชื่อนาย ง. เป็นผู้แจ้งการครอบครอง ผลการรังวัดได้เนื้อที่และระยะไม่ตรงตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) สภาพที่ดินเป็นเนินเขาสูง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตรวจสอบแล้วพบว่าที่ดินเกือบทั้งแปลงคาบเกี่ยวกับเขตป่าไม้ถาวร ข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไม่สอดคล้องสัมพันธ์กับหลักฐาน ส.ค. ๑ นอกจากนี้ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและอาศัยอยู่ใกล้เคียงกับที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนด และเป็นผู้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของที่ดินแปลงดังกล่าวได้ให้ถ้อยคำว่าเป็นที่ดินที่ขอรังวัดเดิมเป็นของนาย ป. ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินและมีใช้ที่ดินของนาย ง. แต่อย่างไรก็ดี อีกทั้งบุตรของนาย ง. ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินก็ให้ถ้อยคำยืนยันเช่นเดียวกันว่าเป็นที่ดินของนาย ป. จึงรับฟังได้ว่าที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดออกโฉนดมีใช้ที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๓ กรณีจึงเป็นการนำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) สำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งมีผลให้ผู้ฟ้องคดีมีใช้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะมีสิทธิขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับที่ดินตามหลักฐานใบจองเลขที่ ๓๔ และเลขที่ ๓๖ นั้นเห็นว่า ใบจองเป็นหลักฐานที่ออกให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติเฉพาะและได้รับการคัดเลือกให้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐเพื่ออยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพเป็นการชั่วคราว โดยบุคคลที่ได้รับใบจองจะต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายในเวลาที่กำหนด หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินนั้นได้ และนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งให้บุคคลนั้นขาดสิทธิอื่นจะพึงได้รับตามระเบียบข้อบังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๔๙๘ ดังนั้น ที่ดินตามหลักฐานใบจองดังกล่าวจึงยังคงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ และที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองจะโอนไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ หากไม่ได้รับคำรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐตามหลักฐานใบจองเลขที่ ๓๔ และเลขที่ ๓๖ และแม้จะอ้างว่าได้รับโอนที่ดินโดยชื่อมาจากผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจยกข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้ออ้างต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อให้ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายโดยอาศัยหลักฐานใบจองได้ เนื่องจากที่พิพาทตามหลักฐานใบจองทั้งสองฉบับยังคงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐและต้องห้ามโอน ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะมีสิทธิขอยกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายโดยอาศัยหลักฐานใบจองดังกล่าวได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้ยกเลิกคำขอยกโฉนดที่ดินทั้งสามแปลงของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๗/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีที่ศาลจังหวัดมีคำสั่งตั้งผู้จัดการมรดกไว้หลายคน ผู้จัดการมรดกแต่ละคนมีหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินมรดกร่วมกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๖๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกตามพินัยกรรมและศาลมีคำสั่งตั้งเป็นผู้จัดการมรดกตามข้อกำหนดพินัยกรรม ยื่นคำขอจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างตามที่พินัยกรรมกำหนดไว้ อันถือเป็นการจัดการทรัพย์สินมรดกโดยลำพังเพียงผู้เดียวและเจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งไม่จดทะเบียนโอนมรดกให้ตามที่ร้องขอ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินละเลยต่อหน้าที่ในการจดทะเบียนโอนมรดกให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามมาตรา ๗๑ ประกอบกับมาตรา ๘๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นาย บ. ได้ทำพินัยกรรมระบุยกที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๙๐ และเลขที่ ๕๐๐๙๒ พร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่ตน และตั้งตนเองเป็นผู้จัดการมรดก เมื่อนาย บ. ถึงแก่ความตาย ศาลจังหวัดได้มีคำสั่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ กับให้มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีก็ได้นำโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงไปยื่นคำขอจดทะเบียนลงชื่อตนเองเป็นผู้จัดการมรดกและขอให้โอนมรดกที่ดินทั้งสองแปลงให้ตามพินัยกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดก แต่ไม่ได้จดทะเบียนโอนมรดกที่ดินให้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีจะจัดการทรัพย์สินมรดกโดยขอโอนมรดกให้แก่ทายาทตามพินัยกรรมฝ่ายเดียวไม่ได้ แต่จะต้องจดทะเบียนลงชื่อนาย ล. ซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาลจังหวัดลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๐ ในโฉนดที่ดินด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งไม่จดทะเบียนโอนมรดกตามพินัยกรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนโอนมรดกที่ดินพิพาทให้แก่ตน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าก่อนที่ศาลจังหวัดจะมีคำสั่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดก ศาลจังหวัดได้มีคำสั่งตั้งนาย ล. เป็นผู้จัดการมรดกของนาย บ. และให้มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายไว้แล้ว แม้ตามคำสั่งศาลดังกล่าวจะไม่ปรากฏว่าให้ผู้ฟ้องคดีและนาย ล. เป็นผู้จัดการมรดกร่วมกัน แต่คำสั่งศาลดังกล่าวก็มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีและนาย ล. ในฐานะผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาลมีสิทธิและหน้าที่จัดการทรัพย์สินอันเป็นมรดกของนาย บ.

เจ้ามรดกทั้งหมดเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดพินัยกรรม และจัดการมรดกทั่วไปเพื่อแบ่งปันให้แก่ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกตามมาตรา ๑๗๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นกรณีที่มีผู้จัดการมรดกหลายคนซึ่งในการจัดการมรดกหากตกลงกันไม่ได้ต้องถือเอาเสียงข้างมากในการจัดการ เว้นแต่จะมีข้อกำหนดพินัยกรรมเป็นอย่างอื่น ถ้าเสียงเท่ากันก็ให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗๒๖ แห่งประมวลกฎหมายข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่จะจัดการทรัพย์สินมรดกของนาย บ. โดยลำพังแต่เพียงผู้เดียว แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกตามพินัยกรรมและศาลจังหวัดได้มีคำสั่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกตามข้อกำหนดพินัยกรรมก็ตาม ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีชื่อเป็นผู้จัดการมรดกในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๙๐ และเลขที่ ๕๐๐๙๒ ยื่นคำขอจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่ตนเองตามพินัยกรรมของนาย บ. และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่จดทะเบียนโอนมรดกที่ดินให้ตามที่ร้องขอ เนื่องจากเห็นว่าการจัดการทรัพย์สินมรดกดังกล่าวถือเป็นกรณีที่ศาลตั้งผู้จัดการมรดกไว้หลายคน ผู้จัดการมรดกแต่ละคนจะจัดการทรัพย์สินมรดกเพียงลำพังไม่ได้ ต้องจัดการร่วมกัน หากตกลงกันไม่ได้ต้องให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ในการจดทะเบียนโอนมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๑ ประกอบกับมาตรา ๘๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๘/๒๕๕๕)

ผู้ที่จะมีสิทธิแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น การที่บุคคลใดได้รับโอนและครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต่อจากผู้แย่งการครอบครอง ย่อมได้รับโอนสิทธิและหน้าที่เท่าที่ผู้โอนการครอบครองมีอยู่เท่านั้น ถือไม่ได้ว่าผู้รับโอนเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากผู้ครอบครองเดิมตามมาตรา ๒๗ ตรี วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่อาจนำหลักฐาน ส.ค. ๒ ที่ผู้ครอบครองเดิมเคยแจ้งไว้โดยไม่ชอบ มาเป็นหลักฐานประกอบการขอออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อผู้รับโอนไม่มีหลักฐานอื่นใดที่แสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้

ครอบครองและทำประโยชน์อันจะมีสิทธิขออกโฉนดที่ดินได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้ตามคำขอ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ขออกโฉนดที่ดินโดยใช้หลักฐานใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) เลขที่ ๔๔ เนื้อที่ประมาณ ๕๔ ไร่ ที่นาง ค. เป็นผู้แจ้งเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินสาขา) แจ้งว่าที่ดินที่ขออกโฉนดไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากบริเวณที่ขอรังวัด นาง ค. (ผู้ครอบครองเดิม) ไม่ได้นำเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินหมดทั้งแปลง (น.ส. ๓ ก.) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๑ เพราะที่ดินยังมีสภาพเป็นป่าทำประโยชน์ในที่ดินไม่เต็มเนื้อที่ตามที่นาง ค. แจ้งส.ค. ๒ การรวมที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์เข้าไปด้วยยอมไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินมาจากนาย ม. เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ โดยนาย ม. ได้แยงการครอบครองที่ดินส่วนที่เหลือจากนาง ค. จึงไม่ถือเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องจากผู้ครอบครองเดิม และไม่อาจนำหลักฐาน ส.ค. ๒ เลขที่ ๔๔ ของนาง ค. มาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๙ ทวิ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) เห็นเป็นอย่างไรเดียวกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้ซื้อที่ดินมาโดยสุจริตและการที่นาย ม. แยงการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาประมาณ ๓๕ ปีนั้น นาง ค. ก็ไม่ได้คัดค้านหรือฟ้องเรียกคืนแต่อย่างใด นาย ม. จึงเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องจากนาง ค. จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดิน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงนี้เดิมนาง ค. ได้ครอบครองโดยไม่มีหลักฐานใดๆ ต่อมา นาง ค. ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ เนื้อที่ประมาณ ๕๔ ไร่ และในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ นาง ค. ได้นำเดินสำรวจที่ดินและได้รับ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๐๔ ได้เนื้อที่ประมาณ ๓๓ ไร่ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ นาง ค. ได้ขอรังวัดตรวจสอบเนื้อที่ตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. แปลงดังกล่าวได้เนื้อที่ประมาณ ๔๔ ไร่ โดยไม่ได้นำ ส.ค. ๒ เลขที่ ๔๔ ไปเป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ซึ่งตามหลักฐาน ส.ค. ๒ เลขที่ ๔๔ ที่นาง ค. ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินมีเนื้อที่ประมาณ ๕๔ ไร่ แต่นาง ค. ไม่ได้นำเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินหมดทั้งแปลง การที่นาง ค. ได้ให้ถ้อยคำที่ว่าที่ดินแปลงที่เหลือยังเป็นป่าทำประโยชน์ในที่ดินไม่หมด เมื่อนาง ค. แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) โดยรวมเอาที่ดินที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ไปด้วยยอมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้นถึงจะมีสิทธิ

แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินแปลงนี้มาจากนาย ม. โดยเป็นที่ดินที่นาย ม. เข้าแจ้งการครอบครองที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าวจากนาง ค. โดยนาย ม. ไม่ได้ดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดินสำหรับที่ดินแปลงนี้ จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินแปลงที่เหลือเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ จากนาย ม. เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ และครอบครองทำประโยชน์เรื่อยมา โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองต่อเนื่องมาจากการแจ้งการครอบครองของนาย ม. ผู้ฟ้องคดียอมได้รับโอนสิทธิและหน้าที่เท่าที่มีอยู่ของนาย ม. ผู้โอนการครอบครองเท่านั้น กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากนาง ค. ผู้ครอบครองเดิมตามมาตรา ๒๗ ตรีวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำหลักฐาน ส.ค. ๒ ของนาง ค. มายื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้ออกโฉนดสำหรับที่ดินดังกล่าวได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานอื่นใดที่แสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว อันจะมีสิทธิขออนุญาตที่ดินได้ตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวมาภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่พิพาทให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับแล้ว จึงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินซึ่งไม่มีหลักฐานในที่ดินได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินตามคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งการตามหนังสือ ร.ว. ๓ ก ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามเสนอแล้วแต่กลับมีคำสั่งไม่ออกโฉนดให้ นั้น เห็นว่า ร.ว. ๓ ก ดังกล่าวเป็นเอกสารรายงานการรังวัดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ (ช่างรังวัด) ทำขึ้นเพื่อทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินเมื่อมีผู้มายื่นขออนุญาตที่ดินแล้วรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ซึ่งการรังวัดเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการออกโฉนดที่ดิน โดยคำสั่งให้ดำเนินการตามเสนอดังกล่าวเป็นการสั่งการตามความเห็นของฝ่ายรังวัดที่ให้ส่งฝ่ายทะเบียนดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปเท่านั้น ไม่ใช่คำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดผู้มีอำนาจพิจารณาออกโฉนดยังไม่ได้พิจารณาออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕/๒๕๕๖)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องทำการจัดสรรที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต ซึ่งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตมิได้มีผลผูกพันเฉพาะผู้จัดสรรหรือบุคคลผู้รับโอนที่ดินจัดสรรเท่านั้น แต่เป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะผูกพันต่อที่ดินจัดสรรในโครงการจัดสรรตราบเท่าที่ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินจัดสรรตามกฎหมาย และย่อมผูกพันไปกับที่ดินจัดสรรเสมอไม่ว่าที่ดินจัดสรรนั้นจะโอนไปเป็นของบุคคลใดก็ตาม นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าผู้จัดสรรที่ดินจะอุทิสถนในโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ก็มีความหมายแต่เพียงว่าผู้จัดสรรที่ดินหมดหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น มิได้มีความหมายหรือมีผลให้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตต้องเปลี่ยนแปลงหรือสิ้นผลไป ดังนั้น เมื่อแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินกำหนดให้ที่ดินแปลงพิพาทใช้สำหรับก่อสร้างอาคารบ้านเดี่ยวเพื่อเป็นที่พักอาศัย การใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรจึงกระทำได้แต่เฉพาะเป็นบ้านเดี่ยว ไม่สามารถนำไปใช้ประกอบการพาณิชย์หรือการอื่นใดให้ผิดไปจากแผนผังโครงการตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตให้ผู้รับโอนที่ดินจัดสรรก่อสร้างอาคาร ๔ ชั้น ๔ คูหา จำนวน ๓๒ ห้อง เป็นอาคารอยู่อาศัยรวมและอาคารพาณิชย์บนที่ดินแปลงพิพาท อันเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรผิดไปจากข้อกำหนดในแผนผังโครงการจัดสรรที่ดิน จึงเป็นการออกใบอนุญาตที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนรวมที่ต้องได้รับผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างปกติสุขภายในหมู่บ้านจัดสรร และขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบหาคนฟ้องว่า ได้ซื้อบ้านพร้อมที่ดินจากบริษัท ศ. ผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้จัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) โดยแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินได้แบ่งแยกที่ดินออกเป็นที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวและเรือนแถวแบบทาวน์เฮ้าส์ที่มีความสูงไม่เกิน ๒ ชั้น โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและกิจการต่างๆ ภายในหมู่บ้านเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด) ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๔ ชั้น

จำนวน ๔ คูหา ให้แก่ผู้ร้องสอดเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยในที่ดินจัดสรรแปลงที่ ๑๔๗ และ ๑๔๘ และได้ออกไปอนุญาตให้ผู้ร้องสอดตัดแปลงอาคารเดิมที่ขออนุญาต แต่การก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่ได้เป็นอาคาร ๔ คูหา กลับมีลักษณะเป็นตึกเดียวกัน แต่ละชั้นแบ่งเป็นห้องย่อยหลายห้อง และมีห้องน้ำในตัวเป็นการเฉพาะ มีลักษณะเป็นการทำธุรกิจให้บุคคลภายนอกเช่า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผิดไปจากเงื่อนไขตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตและเจตนารมณ์ของการจัดสรรที่ดินที่กำหนดให้มีอาคารประเภทบ้านเดี่ยวและบ้านแถวแบบทาวน์เฮาส์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นอกจากจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ยังต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ กฎหมายผังเมือง กฎหมายจัดสรรที่ดิน เมื่ออาคารพิพาทได้ก่อสร้างอยู่ในที่ดินจัดสรร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร จึงต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินด้วย ซึ่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่บริษัท ศ. ทำการจัดสรรที่ดินและเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และต้องการควบคุมดูแลและกำหนดมาตรการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการผังเมือง ความสะดวกแก่การจราจร สุขลักษณะ ความปลอดภัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแบ่งการจัดสรรที่ดินออกเป็น ๓ ประเภท คือ (๑) ที่อยู่อาศัย (๒) ที่ประกอบการพาณิชย์ (๓) ที่ประกอบการอุตสาหกรรม และกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินพร้อมทั้งแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน และเมื่อได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องทำการจัดสรรที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตด้วย หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการก็จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินก่อนตามข้อ ๗ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๗ และข้อ ๓๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ซึ่งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะผูกพันกับที่ดินจัดสรรในโครงการจัดสรรตราบเท่าที่ดินนั้นยังคงเป็น

ที่ดินจัดสรรตามกฎหมาย และยอมผูกพันไปกับที่ดินจัดสรรเสมอไม่ว่าที่ดินจัดสรรนั้นจะโอนไปเป็นของบุคคลใดก็ตามมิใช่เป็นเพียงข้อกำหนดที่ผูกพันกับบุคคลหรือเฉพาะกับผู้จัดสรรที่ดินเท่านั้น ดังนั้น เมื่อผู้ร้องสอดเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรร ผู้ร้องสอดจึงต้องผูกพันตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามผังการจัดสรรที่ดินตามที่บริษัท ศ. ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินด้วย ส่วนการที่บริษัท ศ. ผู้จัดสรรที่ดินอุทิสถนน ในที่ดินจัดสรรให้เป็นสาธารณประโยชน์นั้น เมื่อการวางแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินถือเป็นการวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรในเรื่องต่างๆ ภายในบริเวณขอบเขตแผนผัง เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามแนวทางที่กำหนด ซึ่งประกอบไปด้วยระบบและมาตรฐานของถนนและทางเท้า ระบบการระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำโสโครก ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบโทรศัพท์ ตลอดจนสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอื่นที่จำเป็น มิได้จำกัดเฉพาะเรื่องของถนน ซึ่งการกำหนดระบบต่างๆ ข้างต้นต้องมีความเหมาะสมกับจำนวนผู้อาศัยในโครงการจัดสรรที่ดิน การจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินจะทำได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินอนุญาตให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามข้อ ๑๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) แม้ว่าข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว จะกำหนดให้หน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป ได้อุทิสถนนดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจัดสรรอยู่ในเขต ก็มีความหมายแต่เพียงว่าหากได้อุทิสถนนดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์แล้วผู้จัดสรรที่ดินหมดหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการสาธารณูปโภคต่อไปเท่านั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาทรัพย์สินนั้นแทนผู้จัดสรร มิได้มีความหมายหรือมีผลให้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินต้องเปลี่ยนแปลงหรือสิ้นผลไป แม้โดยผลของการอุทิสถนนในที่ดินจัดสรรให้เป็นสาธารณประโยชน์จะมีผลให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิที่จะใช้ถนนในหมู่บ้านสัญจรไป – มา หรือใช้ประโยชน์ดังเช่นถนนสาธารณะทั่วไปได้ก็ตาม แต่ประชาชนทั่วไปก็มีเพียงสิทธิที่จะใช้ถนนในการสัญจรไป – มาเท่านั้น มิได้มีผลให้ประชาชนทั่วไปกลายเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในโครงการจัดสรร อันจะมีผลไปถึงระบบสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะอื่นๆ ในโครงการไปด้วยไม่ ดังนั้น ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวจึงมีผลใช้บังคับอยู่

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคาร ๔ ชั้น ๔ คูหา จำนวน ๓๒ ห้อง เพื่อใช้พักอาศัย ซึ่งตามแบบแปลนในแต่ละคูหาได้กำหนดให้มีการแบ่งกันห้อง ออกเป็นห้องย่อยๆ คูหาละ ๘ ห้อง รวม ๔ คูหา จำนวน ๓๒ ห้อง แต่ละห้องมีห้องน้ำ ห้องส้วม ในตัวแยกต่างหากจากกัน จึงมีลักษณะเป็นอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับหลายครอบครัว โดยแบ่งออกเป็นหน่วยแยกจากกันสำหรับแต่ละครอบครัว กรณีจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า อาคารพิพาทดังกล่าวผู้ร้องสอดมิได้มีเจตนาสร้างขึ้นเพื่อเป็นที่พักอาศัยสำหรับครอบครัวซึ่งเป็นเจ้าของอาคารและบริวารแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่มีเจตนาสร้างอาคารพิพาทเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมเพื่อเป็นที่ประกอบกิจการพาณิชย์ หรือแสวงหาประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งด้วย อาคารพิพาทจึงมีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามคำนิยามในข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อบริษัท ศ. ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นประเภทที่ประกอบกิจการพาณิชย์ บ้านเดี่ยว บ้านแถว (ทาวน์เฮาส์) โดยที่ดินที่ผู้ร้องสอดได้ก่อสร้างอาคารพิพาท ตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต จากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกำหนดให้ก่อสร้างอาคารบ้านเดี่ยวใช้สำหรับเป็นที่พักอาศัย นอกจากนี้ ในใบโฆษณาขายบ้านของโครงการจัดสรรยังได้กำหนดให้ที่ดิน แปลงดังกล่าวเป็นบ้านเดี่ยว ๒ ชั้น จึงเห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรดังกล่าว จะกระทำได้ แต่เฉพาะเป็นบ้านเดี่ยวใช้สำหรับพักอาศัยเท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้ประกอบการพาณิชย์ หรือการอื่นใดให้ผิดไปจากแผนผังโครงการตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าอาคารพิพาทมีลักษณะเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมและอาคารพาณิชย์ จึงเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรผิดไปจากข้อกำหนดในแผนผังโครงการจัดสรรที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคาร ๔ ชั้น รวม ๓๒ ห้อง โดยระบุว่าเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยเท่านั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดและเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรร นอกจากนี้ การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่มีการแบ่งออกเป็นห้องจำนวนมาก ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบมาตรฐานด้านสาธารณสุข โภค และบริการสาธารณะเพื่อรองรับผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือผู้อยู่อาศัยและบริวารย่อมเสื่อมประโยชน์ต่อการใช้สอยและจะจัดให้เกิดความไม่สะดวกสบาย ความไม่พอเพียงของสาธารณสุข โภค และบริการสาธารณะ ดังนั้น การออกใบอนุญาตดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนรวมที่ต้องได้รับผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างปกติสุขภายในหมู่บ้านจัดสรร และขัดต่อเจตนารมณ์แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) แม้ต่อมาจะมี

การตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกมาบังคับใช้แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับดังกล่าว โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แต่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินเช่นกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และใบอนุญาตตัดแปลงอาคารให้ผู้ร้องสอด จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร การออกใบอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและตัดแปลงอาคารโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกใบอนุญาต

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗๓/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินที่มีลักษณะต้องห้าม เนื่องจากเป็นที่เขาและที่ภูเขาอยู่ในเขตที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ประกอบกับข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงมิใช่เป็นบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งอธิบดีกรมที่ดินให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. จึงชอบด้วยกฎหมาย และการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวเป็นการกระทำโดยจงใจ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเล็งเห็นได้ว่าบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. อาจจะนำที่ดินดังกล่าวไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกับบุคคลภายนอก และบุคคลภายนอกย่อมมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า น.ส. ๓ ก. เป็นเอกสารมหาชนที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อต่อมากกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินได้รับความเสียหาย ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่บุคคลผู้มีชื่อโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ซื้อที่ดินตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกรมที่ดินที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ซื้อที่ดินตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อผู้ซื้อที่ดินมิได้ตรวจสอบการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินให้แน่นอนชัดเจนก่อนซื้อ ทั้งที่ดินมีลักษณะเป็นที่เขาและที่ภูเขา มีเนื้อที่จำนวนมาก และใช้ทุนทรัพย์สูง กรณีจึงถือว่ามีส่วนประมาทเลินเล่อในการซื้อที่ดินด้วย ทั้งการยึดถือและทำประโยชน์ในที่ดินส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมจึงกำหนดค่าเสียหายให้ตามราคาที่ดินที่ซื้อ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ตนเป็นเจ้าของผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๑๑ แปลง โดยได้ซื้อที่ดินดังกล่าวมาจากเจ้าของเดิมผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. และจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย และได้ทำประโยชน์

โดยปลูกป่าล้มเต็มพื้นที่ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งก่อนจะซื้อที่ดินตนได้ตรวจสอบกับเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอแล้วเห็นว่าเป็นที่ดินที่มีหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยถูกต้องจากทางราชการทุกแปลง โดยที่ดินทั้ง ๑๑ แปลงนี้ทางราชการได้ออกให้แก่เจ้าของเดิมตามโครงการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. และเจ้าของเดิมได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่มีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ไว้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และต่อมาได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นกรณีที่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดี (กรมที่ดิน) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ และลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลง โดยให้เหตุผลว่าออกทับที่เขาและที่ภูเขาซึ่งเป็นที่ยหวห้าม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นอุทธรณ์ แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายในมูลค่าที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ค่าขาดรายได้จากการทำสวนป่าล้ม และเงินลงทุนที่ใช้ไปในการทำสวนป่าล้มรวมเป็นเงิน ๑๕,๐๔๓,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้บุคคลที่ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ มีสิทธิครอบครองสืบไปและคุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดว่าเมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ โดยเขตจังหวัดนั้นไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายข้างต้น กำหนดว่าบุคคลซึ่งอาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้คือ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ประกอบข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดว่าที่ดินที่จะพึงออกโฉนดต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เช่า ที่ภูเขา หรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีการเดินสำรวจจึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ผู้ขอเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ ประการที่สอง ที่ดินมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการฯ ตรวจสอบแล้วพบว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวมีสภาพเป็นที่เช่าและที่ภูเขา นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกาว่าที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลงเป็นที่ภูเขา ประกอบกับตามสำนวนคดีปรากฏว่าที่พิพาทอยู่ในเขตที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าถาวร กรณีจึงรับฟังได้ว่าบริเวณที่พิพาทมิใช่ท้องที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วยวิธีการเดินสำรวจให้แก่บุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และที่พิพาทเป็นที่เช่าและที่ภูเขา อยู่ในเขตที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวรซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๓ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ประกอบกับข้อ ๘ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เมื่อบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงมิใช่บุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับไม่ปรากฏว่าบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย บุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. จึงมิใช่บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ เมื่อบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ไม่ใช่บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีออก น.ส. ๓ ก. ให้ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลงเป็นคำสั่งที่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทั้ง ๑๑ แปลงออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ร่วมกันออกไป ตรวจสอบสภาพที่ดิน พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและธนาคารผู้รับจำนองที่ดินในฐานะ เป็นผู้มีส่วนได้เสียทราบ เพื่อให้โอกาสคัดค้านการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวแล้ว จากนั้นจึงมีมติ เห็นควรให้เพิกถอน และได้เสนอรายงานการสอบสวนให้รองอธิบดีกรมที่ดินผู้ได้รับมอบหมายจาก ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้ว จึงมีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลง จึงถือได้ว่าการดำเนินการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้ง ผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือ การจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ และลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลง จึงชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าที่ดินทั้ง ๑๑ แปลงที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ออก น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เนื่องจากเป็นที่เขาและที่ภูเขาอยู่ในเขตที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร การที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่บุคคลผู้มีชื่อ จึงเป็นการกระทำ ด้วยความจงใจ และโดยที่ น.ส. ๓ ก. เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่รับรองว่าบุคคลผู้มีชื่อ เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ดิน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสังเกตเห็นได้ตั้งแต่เวลา ที่ได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลง ว่าบุคคลดังกล่าวอาจจะนำที่ดินไปจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมกับบุคคลภายนอก และบุคคลภายนอกย่อมมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่า น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลง ซึ่งเป็นเอกสารมหาชนเป็น น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อบุคคลผู้มีชื่อ นำที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลงดังกล่าวไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แล้วต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้เพิกถอน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลงและถูกเพิกถอนในเวลาต่อมา ได้รับความเสียหายโดยไม่อาจอ้างการได้มาซึ่งสิทธิ

ในที่ดินที่ได้มาโดยทางนิติกรรมและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วได้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลโดยตรงจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำด้วยความจงใจในการออก น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลงให้แก่บุคคลผู้มีชื่อโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นกรกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเพียงใดนั้น เห็นว่า เมื่อที่พิพาทเป็นที่เขาและที่ภูเขา มีเนื้อที่จำนวนมาก และต้องใช้ทุนทรัพย์จำนวนมากในการชำระราคาที่ดิน จึงต้องใช้ความระมัดระวังยิ่งกว่าการซื้อที่ดินที่มีสภาพเป็นพื้นที่ดินทั่วไป โดยผู้ฟ้องคดีควรตรวจสอบการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ก่อนตกลงทำสัญญาซื้อขายว่าเป็นบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้ได้หรือไม่ และที่ดินมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจสอบการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินพิพาทให้แน่นอนชัดเจนก่อนที่จะซื้อ กรณีจึงถือได้ว่ามีส่วนประมาทเลินเล่อในการซื้อที่ดินดังกล่าวด้วย อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงกันสร้างทำประโยชน์ในที่พิพาทจนเต็มพื้นที่ย่อมส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายให้ตามราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อมาจากบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๑๗,๕๐๐ บาท แต่ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการขาดรายได้ในการเก็บเกี่ยว และจากการที่ต้องใช้เงินในการทำสวนปาล์มโดยเป็นเงินลงทุนค่าทำถนน ค่าทำสะพาน ค่าก่อสร้างอาคารสำนักงานและบ้านพักคนงานนั้นไม่สามารถรับฟังได้ เนื่องจากหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๑ แปลงแล้ว ทางราชการยังไม่เคยมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินและผู้ฟ้องคดีก็ยังคงเก็บเกี่ยวผลปาล์มอยู่ จึงเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดียังคงทำประโยชน์และได้เก็บเกี่ยวผลปาล์มในที่ดินที่ถูกเพิกถอน น.ส. ๓ ก. อยู่ตลอดมา และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินและเก็บเกี่ยวผลปาล์มในที่ดินได้แต่อย่างใด กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการขาดรายได้และการเสียเงินลงทุนในการทำสวนปาล์มตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามราคาที่ดินที่ซื้อมา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๔/๒๕๕๖)

การที่ผู้ซื้อที่ดินได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่มีเนื้อที่จำนวนหลายพันไร่ และต้องใช้ทุนทรัพย์จำนวนมากในการชำระราคาที่ดินกับผู้ที่มีได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยตรง ทั้งที่ที่ดินยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้ซื้อที่ดินย่อมต้องใช้ความระมัดระวังยิ่งกว่าการซื้อขายที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยต้องติดต่อซื้อขายโดยตรงกับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อตรวจสอบบุคคลที่เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินและลักษณะต้องห้ามของที่ดินในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมาย พฤติการณ์ดังกล่าว ถ้ามิใช่ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ซื้อที่ดิน ก็เป็นการตั้งใจเข้าเสี่ยงภัย อันถือเป็นการยอมรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ตน และเมื่อพยานต่างให้ถ้อยคำ สอดคล้องและรับกันว่า ผู้ซื้อที่ดินมีส่วนร่วมรู้เห็นกับเจ้าหน้าที่ที่ดินซึ่งประพฤตินชอบ ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยเป็นผู้ชำระเงินค่าใช้จ่าย และนำชื่อบุคคลต่าง ๆ อำพรางว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อนำไปใช้ ขอบอก น.ส. ๓ ก. และรับโอนโดยทำสัญญาซื้อขายเพื่อยืนยันว่าได้ที่ดินมาโดย เสียค่าตอบแทนจริง โดยไม่ปรากฏว่าผู้ซื้อตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้รับค่าตอบแทน ผู้ซื้อที่ดินจึงไม่อาจอ้างหลักความสุจริตตามมาตรา ๕ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ การที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ซื้อที่ดินตาม มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ซื้อที่ดินมีหลักฐานเป็นหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวนหลายสิบแปลงจากเจ้าของที่ดินผู้มีสิทธิครอบครองหลายราย โดยได้ทำนิติกรรมการซื้อขายและจดทะเบียนโอนสิทธิต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินแล้ว โดยในจำนวนนี้มีที่ดินพิพาทจำนวน ๕๕ แปลงรวมอยู่ด้วย ซึ่งก่อนทำการจดทะเบียนนิติกรรม ซื้อขายที่ดินพิพาทได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกับเจ้าของที่ดินเดิมชี้และสำรวจ แนวเขตที่ดินแต่ละแปลงจนครบถ้วน และได้รับการยืนยันจากเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินไม่อยู่ในเขตสงวน หวงห้าม อันเป็นการซื้อที่ดินพิพาทโดยสุจริตและมีการจดทะเบียนนิติกรรมโอนสิทธิครอบครอง โดยเจ้าหน้าที่ที่ดินซึ่งได้ตรวจสอบหลักฐานทางทะเบียนที่เกี่ยวข้องทั้ง น.ส. ๓ ก. ฉบับสำนักงาน ที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดินถูกต้องตรงกันแล้ว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมที่ดิน) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)

จำนวน ๕๕ แปลงดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้ซื้อที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน พร้อมทั้งได้ชำระค่าธรรมเนียมภาษีในการจดทะเบียนนิติกรรมครบถ้วน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคำให้การต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของนาย ว. และนาง ก. สรุปว่าบุคคลทั้งสองได้รับการติดต่อจากนายหน้าและนาย บ. เจ้าหน้าทีที่ดินให้มาติดต่อซื้อที่ดินที่มีหลักฐานและที่ดินไม่มีหลักฐานในท้องที่พิพาท โดยหากเป็นที่ดินไม่มีหลักฐานการครอบครอง นาย บ. แนะนำให้ไปติดต่อซื้อ ส.ค. ๑ ในท้องที่ไว้จำนวนหนึ่ง จากนั้นนาย บ. จะร่วมกับเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอดำเนินการออกเป็น น.ส. ๓ ก. ซึ่งนาย บ. คิดค่าออก น.ส. ๓ ก. ในราคาไร่ละ ๒,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้นาย ว. และนาง ก. เป็นผู้ดำเนินการแทนและมอบเงินให้ไว้จำนวนหนึ่งเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดินและดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากคำให้การของผู้มีชื่อครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทรวม ๔ ฉบับ ซึ่งให้ไว้ต่อเจ้าพนักงานที่ดินว่าก่อนโอนขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตนเป็นลูกจ้างของนาย ว. และนาง ก. และไม่เคยครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าว แต่ได้มีหัวหน้าคนงานนำเอกสารมาให้ลงชื่อโดยไม่ทราบว่าเป็นเอกสารอะไร และจากคำให้การของผู้มีชื่อครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทอีก ๑๔ ฉบับ ซึ่งให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่าก่อนโอนขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ไม่เคยมีที่ดินในท้องที่ที่นำไปออก น.ส. ๓ ก. ที่พิพาท ทั้งยังไม่ทราบเรื่องการออก น.ส. ๓ ก. ให้เป็นชื่อของตน โดยผู้มีชื่อครอบครองบางคนได้นำเอกสารไปให้นาง ก. เพื่อสมัครงานในบริษัทผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำเอกสารต่างๆ มาให้ลงชื่อโดยไม่ทราบว่าเป็นเอกสารอะไร ส่วนบางคนก็เป็นลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ลงชื่อในเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีนำมาให้โดยไม่ทราบว่าเป็นเอกสารอะไรเช่นเดียวกัน และบางคนก็ให้ถ้อยคำว่ามีตัวแทนของผู้ฟ้องคดีติดต่อขอสำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนโดยไม่ทราบว่าจะนำไปทำอะไร ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีต่อศาลว่า ก่อนการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินพิพาททั้ง ๕๕ แปลง ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับนาย ว. และนาง ก. ในขณะที่ที่ดินดังกล่าวยังไม่มียุทธศาสตร์เป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงเห็นว่าการซื้อขายที่ดินพิพาทซึ่งไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีเนื้อที่จำนวนหลายพันไร่ และต้องใช้ทุนทรัพย์จำนวนมากในการชำระราคาที่ดิน ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องใช้ความระมัดระวังยิ่งกว่าการซื้อขายที่ดินที่มีหนังสือ

แสดงสิทธิในที่ดินแล้ว โดยต้องติดต่อซื้อขายโดยตรงกับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินและเป็นบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ และที่ดินมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมายหรือไม่

แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไปทำความตกลงจะซื้อจะขายที่ดินกับนาย ว. และนาง ก. ทั้งที่รู้ว่าบุคคลทั้งสองมิได้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน พฤติการณ์ดังกล่าวถ้ามิใช่ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ก็เป็นการตั้งใจเข้าเสี่ยงภัยอันถือเป็นการยอมรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ตน และตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกับเจ้าของที่ดินเดิมชี้และสำรวจแนวเขตที่ดินจนครบทุกแปลงและได้รับการยืนยันว่าไม่อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งให้แสดงพยานหลักฐานตามที่กล่าวอ้าง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแสดงได้ทั้งที่หลักฐานดังกล่าวเป็นการยืนยันโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอันสามารถยืนยันถึงความสุจริตของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้นจึงต้องรับฟังพยานหลักฐานตามรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงข้างต้น ซึ่งพยานต่างให้ถ้อยคำสอดคล้องและรับกัน เมื่อไม่ปรากฏว่าพยานเคยมีเหตุโกรธเคืองหรือขัดแย้งกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน จึงไม่มีเหตุจูงใจที่จะให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี ทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีรับในคำคัดค้านคำให้การว่าได้สนับสนุนเงินค่าใช้จ่ายในการออก น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทให้แก่ราษฎรที่ขัดสน อันแสดงให้เห็นว่ามีส่วนรับรู้ตั้งแต่ขณะมีการออก น.ส. ๓ ก. ที่พิพาท จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมรู้เห็นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประพฤติมิชอบในการออก น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๕๕ แปลง โดยเป็นผู้ชำระเงินค่าใช้จ่ายและนำชื่อบุคคลต่างๆ อำพรางว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อขอออก น.ส. ๓ ก. แล้วรับโอนโดยทำสัญญาขายที่ดินเพื่อเป็นการยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีได้เสียค่าตอบแทนให้แก่บุคคลดังกล่าวจริง โดยไม่ปรากฏว่ามีชื่อตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ได้รับเงินค่าที่ดินแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างหลักความสุจริตตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินพิพาทโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. รวม ๕๕ ฉบับให้แก่ผู้มีชื่อและบุคคลดังกล่าวได้ขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ทั้ง ๕๕ ฉบับดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (กระทรวงมหาดไทย) จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการสืบพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายที่ดินพิพาททั้งหมด แต่ศาลปกครองชั้นต้นไม่อนุญาต จึงเป็นการขัดกับหลักการพิจารณาคดีที่จะต้องให้โอกาสแก่คู่ความในการนำสืบพยานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนนั้นก็ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๕๕ วรรคสาม และมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบข้อ ๕๐ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในสำนวนคดีแล้วปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งจากพยานบุคคล พยานเอกสาร ตลอดจนมีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้ง และให้แสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น โดยมีคำสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำกล่าวอ้างเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคดีอันเป็นการพิจารณาคดีตามหลักการฟังความทุกฝ่ายแล้ว เมื่อเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้โดยไม่จำเป็นต้องสืบพยานบุคคลต่อไป ศาลย่อมมีอำนาจสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำพยานบุคคลมาสืบเพิ่มเติมได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๕/๒๕๕๖)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การที่เจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่ดินตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ที่เจ้าของที่ดินยกให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ใช้ความรู้ความชำนาญและความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดิน และสภาพที่ดินตามความเป็นจริงที่ปรากฏในขณะทำการรังวัด ถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อต่อมาอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวและทำให้ผู้ซื้อที่ดินซึ่งเป็นเทศบาลตำบล (สุขาภิบาล เดิม) ได้รับความเสียหายจากการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ซื้อที่ดินตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนค่าสินไหมทดแทนที่กรมที่ดินต้องชำระให้แก่ผู้ซื้อที่ดินนั้น เมื่อผู้ขายมีฐานะเป็นกรรมการสุขาภิบาลและนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนนายอำเภอในฐานะเจ้าพนักงานปกครองท้องที่รับรองแนวเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประกอบกับคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นคนในพื้นที่และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล ย่อมสามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินแปลงที่จะซื้อเป็นของผู้ใดและมีสภาพอย่างไร อีกทั้งเมื่อได้มีการขายที่ดินในราคาสูงกว่าราคาซื้อขายและราคาประเมินทุนทรัพย์ค่อนข้างมาก จึงถือว่าผู้ขายและคณะกรรมการสุขาภิบาลมีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย กรมที่ดินจึงควรรับผิดชอบเพียง ๑ ใน ๔ ส่วนของราคาที่ดินที่ซื้อขาย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๔๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ได้ซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๘๕๒ จากนาย ช. เพื่อใช้เป็นที่พักขยะมูลฝอย และได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมที่ดิน) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวเนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยสำนักงาน ป.ป.ป. (ปัจจุบันคือ สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนพบว่านาย ช. กำนันตำบล

มะขามหลวง ในฐานะผู้แทนนายอำเภอสันป่าตอง เจ้าพนักงานปกครองท้องที่ได้ทำการชี้แนวเขต และลงนามรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ในการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๘๕๒ เป็นของตนเอง ทับที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๐๔ ซึ่งเดิมเป็นที่ดินของนาย ท. ที่ได้มอบให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นบุคคลภายนอกได้ซื้อที่ดินแปลงนี้มาโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทนต้องได้รับความเสียหายไม่อาจใช้ประโยชน์ที่ดินได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากไม่สามารถเพิกถอนได้ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมที่ดิน) ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑,๐๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๘๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๓๒ นาย ช. ได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดที่ดินแปลงพิพาท โดยให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสำรวจและผู้สอบสวนสิทธิว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่มารดาได้ครอบครองทำประโยชน์เป็นที่สวนมาประมาณ ๔๐ ปี โดยไม่ได้แจ้งการครอบครอง และรับให้จากมารดามาประมาณ ๑๐ ปี ปัจจุบันใช้เป็นที่ทำสวนลำไย และมีอาณาเขตทิศตะวันออกจดที่ดินเลขที่ ๓๐๒ เลขที่ ๓๐๓ และทางสาธารณประโยชน์ ทิศตะวันตกจดลำเหมืองสาธารณประโยชน์ ทิศเหนือจดทางสาธารณประโยชน์ ทิศใต้จดที่ดินเลขที่ ๓๐๔ เลขที่ ๓๐๕ หลังจากนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองจำนวน ๕ คน โดยให้คณะกรรมการอย่างน้อย ๒ คน เป็นผู้ออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริงและระวางแผนที่ว่าสมควรออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองหรือไม่ แต่ตามบันทึกถ้อยคำปรากฏชื่อนาย ส. ทำการตรวจสอบที่ดินเพียงคนเดียวและได้เสนอความเห็นว่าการออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ช. ได้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจึงออกโฉนดที่ดินพิพาทให้ในวันเดียวกัน ซึ่งต่อมาวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ นาย ช. ได้ขายที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อมา สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ได้รับเรื่องร้องเรียนว่านาย ส. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน กับนาย ช. กำหนดตำบลมะขามหลวงได้ร่วมกันทำเอกสารอันเป็นเท็จเพื่อออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๘๕๒ ทับที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๐๔ อันเป็นที่สาธารณประโยชน์ แล้วนำไปขายให้ผู้ฟ้องคดีโดยทุจริต ถือว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับรายงานการสืบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นาย จ. ช่างรังวัด ๓ สั่งกีดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ถ้อยคำว่าตนได้รับคำสั่งให้เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

เลขที่ ๓๒๘๕๒ และจำได้ว่านาย ช. ได้นำชี้แนวเขตโดยอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าว สภาพที่ดินมีลักษณะเป็นแอ่งน้ำ มีน้ำท่วมขัง ไม่มีสิ่งปลูกสร้างหรือต้นไม้ในที่ดินแต่อย่างใด ส่วนนาย ท. ให้ถ้อยคำ่าว่าที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๐๔ เป็นของตนเอง ต่อมา นาย ท. ได้ขายหน้าดิน ให้กรมชลประทาน ทำให้ที่ดินมีลักษณะเป็นแอ่งน้ำขนาดใหญ่ไม่สามารถทำประโยชน์ได้ จึงมอบให้ราษฎรในหมู่บ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน และในใบไต่สวนออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๒๐ เลขที่ดิน ๓๐๒ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๒๑ เลขที่ดิน ๓๐๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนสิทธิ ได้สอบสวนที่ดินทั้งสองแปลง มีอาณาเขตข้างเคียงด้านทิศตะวันตกจดสระน้ำสาธารณประโยชน์ แต่มีการขีดฆ่าออกแล้วแก่เป็นจดที่ดินเลขที่ ๓๐๑ และในใบไต่สวนออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๐๒๒ เลขที่ดิน ๓๐๕ ก็มีการแก้ไขอาณาเขตข้างเคียงด้านทิศเหนือจากจดสระน้ำสาธารณประโยชน์ เป็นที่ดินเลขที่ ๓๐๑

กรณีเห็นว่าหากพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ใช้ความรู้ความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามพยานหลักฐาน การให้ถ้อยคำ่าเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินของนาย ช. และสภาพที่ดินตามความเป็นจริง ที่ปรากฏขณะทำการรังวัดแล้ว ย่อมพบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมิได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ เป็นสวนลำไยตามที่นาย ช. ให้ถ้อยคำ่า หากแต่มีสภาพเป็นแอ่งน้ำขนาดใหญ่ ประกอบกับก่อนที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๘๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่าที่ดินที่นาย ช. ขออนุญาตเป็นที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๐๔ ของนาย ท. โดยนาย ท. ได้ยกให้ประชาชนใช้ร่วมกันแล้ว จึงพึงเป็นยุติว่าที่ดินแปลงนี้ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจออกโฉนดที่ดินได้ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๘๕๒ ให้แก่นาย ช. ถือเป็นกรกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ อาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นในการตรวจสอบสภาพและสถานะของที่ดินดังกล่าวได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ พฤติการณ์ถือได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำ โดยประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดินพิพาท เมื่อนาย ช. ได้ขายที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ไม่อาจใช้ประโยชน์ที่ดินได้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อนาย ช. มีฐานะเป็นกรรมการสุขาภิบาลตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ และนายอำเภอสันป่าตองได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ช.

ให้เป็นผู้แทนนายอำเภอในฐานะเจ้าพนักงานปกครองท้องที่รับรองแนวเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อออกโฉนดที่ดิน ประกอบกับที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลมีมติให้คณะกรรมการฯ ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะซื้อเป็นที่ทิ้งขยะของนาย ช. โดยคณะกรรมการฯ เป็นคนในพื้นที่ และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล ย่อมสามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของผู้ใดและสภาพที่ดินเป็นอย่างไร อีกทั้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งประธานกรรมการสุขาภิบาลว่าในบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินที่จะซื้อ มีการซื้อขายที่ดิน ๑ ราย เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ โดยราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในบริเวณดังกล่าวราคาไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท การที่นาย ช. ขายที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคา ๑,๐๕๐,๐๐๐ บาท หรือเฉลี่ยไร่ละประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าราคาซื้อขายและราคาประเมินทุนทรัพย์ค่อนข้างมาก กรณีถือได้ว่าการกระทำของนาย ช. และคณะกรรมการสุขาภิบาลมีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย จึงเห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๑ ใน ๔ ส่วนของราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีซื้อจากนาย ช. คิดเป็นเงิน ๒๖๒,๕๐๐ บาท และเนื่องจากความเสียหายของผู้ฟ้องคดีมีขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน จึงถือว่ามูลละเมิดเกิดขึ้นในวันดังกล่าวตามมาตรา ๒๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันดังกล่าวตามนัยมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป ศาลจึงมีอาจพิพากษาเกินคำขอได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๑/๒๕๕๖)

หลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีผลบังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่มีผลบังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น การที่เจ้าของที่ดินได้แสดงเจตนามอบที่ดินให้ราชการโดยมีเงื่อนไขในการขอที่ดินคืนถ้าไม่ได้ใช้ประโยชน์ เมื่อราชการได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการให้แล้ว ที่พิพาทจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การโอนกรรมสิทธิ์จึงต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อต่อมาราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์

ในที่ดินตามเงื่อนไขและทายาทของผู้ให้ขอที่พิพาทคือน หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลจะต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการเอาเปรียบหรือสร้างความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ซึ่งมีใช้การดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งปฏิเสธการคืนที่พิพาทโดยอ้างหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงดังกล่าว ถือเป็นกรกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อทายาทของผู้ให้ได้รับความเสียหายในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินอันควรเป็นมรดกตกทอดแก่ตนเองและทายาทอื่น จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นาย ภ. และนาง ส. ได้ทำหนังสือลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๐๓ แสดงเจตนามอบที่ดินให้สร้างโรงเรียนกับศึกษาธิการอำเภอสู่ราษฎร์ธานี ประมาณ ๖ ไร่ โดยมีข้อผูกพันว่าหากโรงเรียนเลิกล้มไปขอที่ดินคืน และนาง ส. ได้ทำหนังสือสัญญาแบ่งให้ที่ดินลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๐๓ แบ่งที่ดินดังกล่าวให้แก่โรงเรียนประชาบาลบ้านค้อล่าง โดยจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ต่อมา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีมติเห็นชอบให้เลิกโรงเรียนดังกล่าวตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๑ ภาคเรียนที่ ๒ และที่ดินแปลงนี้ไม่มีการใช้ประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรบุญธรรมและเป็นผู้จัดการมรดกจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมธนารักษ์) ขอที่ดินคืนเพื่อแบ่งปันแก่ทายาทตามเงื่อนไขการให้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๑ แจ้งว่าไม่คืนที่ดินโดยให้เหตุผลว่าที่ราชพัสดุดังกล่าวได้มีการสร้างโรงเรียนตามเจตนารมณ์ของผู้บริจาคแล้ว จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงไม่อาจคืนให้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่คืนที่ดินและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินให้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินใดจะเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องประกอบด้วยลักษณะสองประการ คือ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น เมื่อนาย ภ. และนาง ส. ได้ทำหนังสือมอบที่ดินให้สร้างโรงเรียนกับศึกษาธิการอำเภอ และได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแบ่งให้ที่ดินดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงมีผลทำให้ที่พิพาทเป็นทรัพย์สิน

ของแผ่นดิน และได้มีการใช้ประโยชน์ในการสร้างโรงเรียนบ้านค้อล่าง จึงถือว่าโรงเรียนได้ใช้ที่พิพาทนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว ที่พิพาทจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต่อมาเมื่อได้มีการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ และเงินงบประมาณส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนงบประมาณศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาลไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้ที่พิพาทโอนมาเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีประกาศคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้เลิกล้มโรงเรียนบ้านค้อล่างโดยให้เอกสารและทรัพย์สินอยู่ในความดูแลของโรงเรียนบ้านทอนหญ้าปล่อง ทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่พิพาทตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงอธิบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งความประสงค์ขอให้พิพาทคืน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือด่วนที่สุดลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๑ ว่าที่ราชพัสดุดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งของโรงเรียนบ้านค้อล่างตามเจตนารมณ์ของผู้บริจาคแล้ว จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ไม่อาจคืนที่พิพาทให้ได้ตามหลักเกณฑ์ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เห็นว่า แม้ไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่พิพาทตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้ตามที่ระบุไว้ในหนังสือลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๐๓ และที่พิพาทมีสภาพรกร้าง ไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างใดอีก แต่ที่พิพาทก็ยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่เช่นเดิม โดยหลักเกณฑ์ในการโอนทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกระทำได้อต่อเมื่ออาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา การโอนที่พิพาทในกรณีนี้จึงต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ หลักเกณฑ์ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกรณี คือ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะให้กระทำโดยการออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ ส่วนการโอนที่ราชพัสดุอื่นให้กระทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อันได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวงดังกล่าวจึงไม่มีผลบังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากแต่มีผลบังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น ที่พิพาทจึงไม่ตกอยู่ในบังคับของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการไม่คืนที่พิพาทและมีคำสั่งปฏิเสธการคืนที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวไม่มีผลบังคับแก่ที่พิพาทที่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ ในการพิจารณาเพื่อโอนคืนที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุอาจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นหรือเอกชนใช้ประโยชน์ได้โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่ส่วนรวมหรือประชาชนเป็นสำคัญ โดยจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และผู้มีอำนาจในการพิจารณาดำเนินการเพื่อโอนคืนที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้แก่ผู้ฟ้องคดี หมายความว่าถึง คณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องพิจารณาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของผู้ให้ต่อรัฐสภา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่เพียงรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอโอนคืนที่พิพาทต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปเท่านั้น ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับว่านาย ภ. และนาง ส. ได้ทำหนังสือลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๐๓ มอบที่ดินให้โดยมีเงื่อนไขว่าหากโรงเรียนเลิกล้มไป ผู้ให้ขอที่พิพาทคืนเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้บรรลุผล ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการเอาเปรียบหรือสร้างความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ซึ่งมีใช้การดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการไม่คืนที่พิพาทและมีคำสั่งปฏิเสธการคืนที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินพิพาทอันเป็นทรัพย์สินที่ควรเป็นมรดกตกทอดแก่ผู้ฟ้องคดีและทายาทอื่น การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องคืนที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าการใช้ดุลพินิจว่าจะคืนหรือไม่คืนที่พิพาท เพราะเหตุเงื่อนไขบังคับหลังตามที่ระบุในหนังสือลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๐๓ เป็นการใช้ดุลพินิจ ตามสัญญาทางแพ่ง มิใช่การกระทำทางปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลปกครองก่อน วันหนึ่งพิจารณาคดีครั้งแรกตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และดำเนินกระบวนการพิจารณาจนกระทั่งมีคำพิพากษาแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ยื่นคำร้อง ก่อนวันหนึ่งพิจารณาคดีครั้งแรกแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับมาโต้แย้งเขตอำนาจศาลในชั้นพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจึงล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ปฏิเสธการคืนที่ดินพิพาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยดำเนินการให้ถูกต้องตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๔/๒๕๕๖)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

เมื่อคลองสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้เปลี่ยนสภาพจากที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ก่อนที่ทบัญญัติบรรพสี แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับ และในขณะนั้นยังไม่มี การแยกประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังไม่มียกบัญญัติที่กำหนดแบบพิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินรัฐ สถานะของที่ดินรัฐจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าสภาพที่ดินเป็นอย่างไร และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างไร การที่เจ้าพนักงานที่ดินได้ออกโฉนดที่ดิน อันเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าดังกล่าวให้แก่เอกชนซึ่งครอบครองทำประโยชน์มานาน ๑๐ ปี ก่อนยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน การออกโฉนดที่ดินจึงชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคลองได้เปลี่ยนสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า นายอำเภอจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลปกป้องรักษาตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๗๐ ออกให้เมื่อปี ๒๔๖๕ มีอาณาเขตติดคลองบ้านเกาะไผ่พระ ซึ่งเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดี และประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอร้องวัดสอบเขตที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) จึงรู้ว่ามิบุคคลนำคลองบ้านเกาะไผ่พระไปออกเป็น โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๙๐๖ ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) และได้รับคำชี้แจงว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๙๐๖ ได้ออกมาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและผ่านการตรวจสอบ และพิจารณาจากคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอำเภอแล้ว จึงเป็นการออกโฉนดที่ดิน ที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย เนื่องจากเป็นการออกทับคลองบ้านเกาะไผ่พระ ซึ่งมีความกว้างประมาณ ๔๐ เมตร มิใช่เป็นเพียงลำรางเล็ก ๆ ทั้งการที่คลองดังกล่าวตื้นเขิน เกิดจากนาย ฮ. ถมดินปิดหัวท้ายคลองบ้านเกาะไผ่พระแล้วถมดินเสมอกับพื้นที่ทั่วไปเพื่อทำนา มิได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติและนาย ฮ. ผู้ขออออกโฉนดที่ดินมีตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านและเจ้าของที่ดิน ข้างเคียงกับที่ดินที่ขออออกโฉนดที่ดินเป็นญาติกับนาย ฮ. จึงไม่มีบุคคลใดคัดค้านการออกโฉนด ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนโฉนดดังกล่าว เพื่อให้กลับคืนเป็นคลอง สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้เป็นทางสัญจรและทำการเกษตรดั้งเดิม แต่ไม่ได้รับ

การแก้ไข จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๙๐๖ และขุดลอกคลองบ้านเกาะไผ่พระให้กลับคืนเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ดังเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าเดิมที่ดินที่นาย ฮ. ขอดอกโฉนดที่ดินเป็นคลองบ้านเกาะไผ่พระซึ่งเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ และนาย ฮ. ได้ยื่นคำขอดอกโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๙๓ โดยให้ถ้อยคำที่ว่าที่ดินที่ขอดอกโฉนดที่ดินมีเนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ที่ดินแปลงดังกล่าวไม่เป็นที่หลวงหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ ผู้ขอได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินด้วยการทำนามาประมาณ ๑๐ ปี เมื่อพนักงานที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่ขอดอกโฉนดที่ดินเป็นคลองบ้านเกาะไผ่พระ ซึ่งเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงให้ผู้ขอหาหลักฐานมาแสดงก่อนว่าที่ดินดังกล่าวได้ถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตามการอำเภอบางไทรได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๙๔ แจ้งว่า เดิมที่ดินดังกล่าวเป็นลำรางเล็ก ๆ แล้วตื่นขึ้นขึ้น นาย ฮ. เข้าครอบครองมาประมาณ ๑๐ ปี ไม่มีผู้ใดกีดขวางและไม่เป็นการเดือดร้อนแก่ประชาชน จึงไม่ขัดข้องที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ฮ. ได้ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๙๔ ยืนยันว่าที่ดินที่นาย ฮ. ขอดอกโฉนดที่ดิน ไม่ปรากฏว่าได้ประกาศสงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงไม่ต้องเพิกถอนที่ดินดังกล่าวแต่ประการใด ต่อมาคณะกรรมการจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีหนังสือที่ดินและโลหะกิจจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๙๔ ถึงคณะกรรมการอำเภอบางไทรว่า แม้ที่ดินดังกล่าวจะไม่ได้ประกาศสงวนเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยขึ้นทะเบียนไว้ก็ดี ที่ลำคลองนั้นก็ยอมเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ตามสภาพแล้ว การแปรสภาพเป็นที่ตื่นขึ้นของลำคลองขึ้นนั้น ก็ยังหาได้ทำให้หมดสภาพไปจากที่สาธารณประโยชน์ไม่ และในการจะอนุญาตออกโฉนดที่ดินให้บุคคลเข้าถือสิทธิควรระลึกการที่จะบำรุงขุดซ่อมลอกคลองสำหรับให้ประชาชนใช้เป็นสาธารณประโยชน์ ในกาลต่อไปเสียก่อนด้วย จึงให้คณะกรรมการอำเภอพิจารณาอีกครั้งว่าที่ดินรายนี้ควรจะบำรุงไว้ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ตามเดิมหรือควรให้เอกชนถือสิทธิได้ประการใดด้วยเหตุผลอย่างใด ซึ่งคณะกรรมการอำเภอบางไทรได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๙๔ ยืนยันว่าควรให้เอกชนถือสิทธิได้เพราะที่ดินแปลงนี้ถึงแม้ทางราชการจะบำรุงรักษา ก็ไม่ได้รับประโยชน์เพราะทางการได้จัดทำประตูระบายน้ำมีลำคลองข้างเคียงรับน้ำจากประตูส่งน้ำทั่วไป ประกอบกับที่ดินรายนี้ขณะนี้พื้นที่เสมอกับพื้นที่นาของราษฎรทั่วไป ดังนั้น เพื่อมิให้ที่ดินว่างเปล่าโดยมิได้รับประโยชน์ และนาย ฮ. ก็ได้ครอบครองทำนาตลอดมา จึงควรรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ตามระเบียบต่อไป ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ในขณะที่นาย ฮ. ขอดอกโฉนดที่ดินคลองบ้านเกาะไผ่พระที่พิพาท

ได้ตั้งเงินจนเสมอกับพื้นที่ทั่วไป และนาย ฮ. ได้เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยการทำนา มาประมาณ ๑๐ ปีแล้ว คลองพิพาทจึงได้เปลี่ยนสภาพจากที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันมาเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ก่อนที่บทบัญญัติบรรพสี่ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ใช้บังคับ ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีการแยกประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังไม่มียกเว้นที่ที่กำหนด แบบวิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินรัฐ สถานะของที่ดินรัฐจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า สภาพที่ดินเป็นอย่างไร และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างไร ดังนั้น เมื่อที่ดินที่นาย ฮ. ขอลอกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และคณะกรรมการอำเภอบางไทรเห็นควรออกโฉนดที่ดิน ให้แก่นาย ฮ. ผู้ครอบครองทำประโยชน์ได้ การออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๙๐๖ ให้แก่นาย ฮ. เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๙๕ จึงชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องเพิกถอนโฉนดที่ดิน ดังกล่าวแต่อย่างใด เมื่อการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและคลองบ้านเกาะไผ่พระ ที่พิพาทได้เปลี่ยนสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการ ดูแลปกป้องรักษาตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ในการดูแลปกป้องรักษาคลองบ้านเกาะไผ่พระที่พิพาทหรือที่อันเป็นสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างในอุทธรณ์ว่า การที่คลองบ้านเกาะไผ่พระที่พิพาทตั้งขึ้นขึ้นเกิดจากการที่นาย ฮ. ถมดินปิดหัวท้ายคลองแล้วถมดินเสมอกับพื้นที่ทั่วไปและเจ้าของที่ดินข้างเคียง ที่ดินที่นาย ฮ. ขอลอกโฉนดที่ดินเป็นญาติกับนาย ฮ. จึงไม่มีผู้ใดคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของ นาย ฮ. นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๗๐ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๒๖ ซึ่งเป็นเวลากายหลังการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๙๐๖ แล้วถึง ๔๑ ปี และในขณะนั้นผู้ฟ้องคดี ยังมีอายุไม่ถึง ๑๐ ปี ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง ดังกล่าวแต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๓/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในท้องที่อกริมตลิ่งโดยผลของกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๘ ประกอบมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ออกนั้นจะต้องเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติโดยงอกออกจากที่ดินริมตลิ่ง ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำจะท่วมไม่ถึงและมีลักษณะเป็นส่วนควบติดกับที่ดินริมตลิ่ง เมื่อที่พิพาทของผู้ร้องขอออกโฉนดที่ดินมีสภาพเป็นที่ลุ่มราบน้ำทะเลขึ้นถึง ซึ่งเกิดจากอิทธิพลของน้ำทะเลขึ้นลงตามปกติ โดยเป็นบริเวณที่น้ำทะเลท่วมถึงเมื่อเวลาน้ำขึ้นและไหลเมื่อเวลาน้ำลง เนื้อดินมีลักษณะเป็นตะกอนดินโคลนเกิดจากน้ำทะเลพัดพามาสะสมตัว มีสภาพเป็นป่าชายเลนตามธรรมชาติ และไม่ปรากฏว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องที่นั้น จึงถือได้ว่าที่พิพาทมีสภาพเป็นที่ชายตลิ่งน้ำทะเลท่วมถึง อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้มีสภาพเป็นที่งอกที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติอันจะได้รับความคุ้มครองสิทธิในที่ดินว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมายดังกล่าว ผู้ร้องขอจึงไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่มีสิทธิยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อให้ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ประกอบมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่พิพาทมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้นการที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมีคำสั่งปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่พิพาทจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดิน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินสามแปลงและที่ดินดังกล่าวเกิดที่งอก จึงได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินสำหรับที่งอกต่อสำนักงานที่ดินจังหวัด โดยการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้มีหนังสือขอความร่วมมือจากกรมทรัพยากรธรณีให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบสภาพที่ดิน ผลปรากฏว่า

บริเวณที่ดินดังกล่าวเป็นที่ลุ่มราบน้ำขึ้นถึง ประกอบด้วยตะกอนดินโคลนและตะกอนทรายที่เกิดจากการสะสมตัวโดยธรรมชาติจากอิทธิพลของกระแสน้ำขึ้นลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) จึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน (ทิ้งอก) ยังไม่พ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มิใช่ทิ้งอกชายทะเลออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เคยพิจารณาออกโฉนดที่ดินในทิ้งอกซึ่งตั้งอยู่ข้างเคียงและอยู่ในแนวเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยที่ดินของตนมีสภาพไม่แตกต่างจากทิ้งอกที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เคยออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นไปแล้ว อีกทั้งก่อนที่จะยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินทางราชการ ได้ก่อสร้างแนวคันดินกั้นน้ำทะเลเสร็จแล้ว จึงเป็นเหตุให้น้ำทะเลไม่สามารถท่วมถึงทิ้งอกของตนได้ตามธรรมชาติ การไม่ออกโฉนดที่ดินในทิ้งอกทั้งสามแปลงให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดิน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินในทิ้งอกทั้งสามแปลงให้แก่ตน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในทิ้งอกริมตลิ่ง โดยผลของกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๘ ประกอบมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทิ้งอกนั้นจะต้องเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติโดยงอกออกจากที่ดินริมตลิ่งซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำจะท่วมไม่ถึง และมีลักษณะอันเป็นส่วนควบติดกับที่ดินริมตลิ่งเจ้าของที่ดินริมตลิ่งจึงจะเป็นผู้ได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายในทิ้งอกนั้น เมื่อปรากฏตามผลการตรวจสอบสภาพที่ดินของคณะกรรมการตรวจสอบสภาพทิ้งอกเพื่อออกโฉนดที่ดินว่าบริเวณที่พิพาททั้งสามแปลงที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตออกโฉนดที่ดินโดยอ้างว่าเป็นทิ้งอกออกจากที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้นเป็นที่ลุ่มราบน้ำขึ้นถึง ยังไม่พ้นจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ มิใช่ทิ้งอกชายทะเลออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี และผลการตรวจสอบสภาพที่พิพาทของคณะเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี) ที่ได้ออกไปทำการตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งและธรณีสัณฐานของที่พิพาทและตะกอนทางธรณีวิทยาด้วยวิธีการเจาะสำรวจด้วยเครื่องมือเจาะสำรวจ ชนิดมือหมุน (hand auger drilling sets) เพื่อเก็บตัวอย่างตะกอนแล้วพบว่าลักษณะของตะกอนประกอบด้วยดินเหนียวสีดำเข้มถึงดำ ทรายและทรายแป้งสีน้ำตาลปนเทา มีเศษพืชแร่ไมกา และเศษเปลือกหอยปะปนเล็กน้อย บริเวณดังกล่าวจึงเป็นที่ลุ่มราบน้ำขึ้นถึง (tidal flat) เกิดจากอิทธิพลของน้ำขึ้นน้ำลง เป็นบริเวณที่น้ำท่วมถึงเมื่อเวลาน้ำขึ้นและไหลเมื่อเวลาน้ำลง และเป็นป่าชายเลนที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติจากกระแสน้ำขึ้นน้ำลง (tidal currents) อีกทั้ง

ทางราชการได้ทำการก่อสร้างแนวคันดินกั้นน้ำทะเลระหว่างที่พิพาททั้งสามแปลงกับชายทะเล ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับภาพถ่ายในพื้นที่จริงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเป็นพยานหลักฐานและของ กรมทรัพยากรธรณีก็จะเห็นถึงสภาพที่ดินโดยชัดแจ้งว่าบริเวณที่พิพาทซึ่งตั้งอยู่เหนือแนว คันดินกั้นน้ำทะเลกับบริเวณที่ดินซึ่งตั้งอยู่ถัดลงมาจากแนวคันดินกั้นน้ำทะเลดังกล่าว มีลักษณะ เป็นที่ลุ่มราบน้ำขึ้นถึง มีตะกอนดินโคลนสีเทาดำเหมือนกัน และมีสภาพเป็นป่าชายเลน มีต้นแสมขึ้นงอกงามอยู่ทั่วไปเกือบทั้งพื้นที่โดยเฉพาะที่พิพาท ประกอบกับผลการตรวจสอบสภาพ ที่งอกของคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่งอกเพื่อออกโฉนดที่ดินก็ยืนยันว่าที่พิพาททั้งสามแปลง ดังกล่าวมีต้นแสมขึ้นเต็มทั้งแปลง

กรณีจึงรับฟังได้ว่าที่พิพาททั้งสามแปลงที่ผู้ฟ้องคดีขอลงโฉนดที่ดินโดยอ้างว่า เป็นที่งอกนั้น มีสภาพเป็นที่ลุ่มราบน้ำทะเลขึ้นถึงซึ่งเกิดจากอิทธิพลของน้ำทะเลขึ้นลงตามปกติ เป็นบริเวณที่น้ำทะเลท่วมถึงเมื่อเวลาน้ำขึ้นและไหลเมื่อเวลาน้ำลง เนื้อดินมีลักษณะเป็นตะกอน ดินโคลนเกิดจากน้ำทะเลพัดพามาสะสมตัว มีต้นแสมเจริญเติบโตงอกงามเป็นจำนวนมากอันมี สภาพเป็นป่าชายเลนตามธรรมชาติ อีกทั้งสภาพที่พิพาทไม่ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องที่หรือสภาพของกิจการที่ได้ทำ ประโยชน์แต่อย่างใด จึงยังคงถือได้ว่าที่พิพาทมีสภาพเป็นที่ชายตลิ่งน้ำทะเลท่วมถึง อันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้มีสภาพเป็นที่งอกที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติโดยงอก ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้รับความรับรองหรือคุ้มครองสิทธิในที่ดิน ว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่พิพาทโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๘ ประกอบมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายข้างต้น อันจะถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยชอบ ด้วยกฎหมายและมีสิทธิยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย ได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ประกอบมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ เมื่อที่พิพาททั้งสามแปลงของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายข้างต้น ที่พิพาทดังกล่าวจึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่พิพาททั้งสามแปลงให้แก่ ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจ

พิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ววินิจฉัยไม่รับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน เมื่อการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกโฉนดที่ดินในท้องที่ตามโฉนดที่ดินสองแปลงให้แก่บริษัท ล. จำกัด โดยได้ทำการตรวจสอบสภาพท้องที่ซึ่งมีระยะเวลาห่างจากการพิจารณาออกโฉนดที่ดินทั้งสามแปลงของผู้ฟ้องคดีเพียง ๑๔ วัน แต่บริษัท ล. จำกัด กลับได้รับการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน (ท้องที่) ให้โดยมีเนื้อที่แตกต่างกับโฉนดที่ดินทั้งสามแปลงของผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างมาก การปฏิเสธที่จะออกโฉนดที่ดินในท้องที่ให้แก่ตนจึงถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า การออกโฉนดที่ดินทั้งสองกรณีข้างต้นเป็นการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายในท้องที่เช่นเดียวกัน แม้การพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินแปลงของผู้ฟ้องคดีและของบริษัท ล. จำกัด จะอยู่ในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน แต่ในการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวทั้งผู้ฟ้องคดีและตัวแทนบริษัท ล. จำกัด จะต้องเป็นผู้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงจัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามอาณาเขตที่ผู้ขอครอบครองทำประโยชน์และอ้างว่าได้สิทธิในที่ดินท้องที่โดยผลของมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้งของผู้ฟ้องคดีและของบริษัท ล. จำกัด ได้มีการโต้แย้งคัดค้านสิทธิในที่ดินกัน ประกอบกับคณะกรรมการตรวจสอบสภาพท้องที่ในขณะนั้นได้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินแล้วเห็นว่าท้องที่ดังกล่าวมีลักษณะดินชั้นดินงอกออกจากที่ดินเดิม พ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ในชั้นนี้จึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาผลการตรวจสอบสภาพท้องที่ของคณะกรรมการตรวจสอบสภาพท้องที่และเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีและบริษัท ล. จำกัด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกโฉนดที่ดินตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในขณะออกโฉนดที่ดินแล้ว และไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เพราะหากข้อเท็จจริงปรากฏในภายหลังว่าโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงของบริษัท ล. จำกัด ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๘/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคล โดยอธิบดีกรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากความปรากฏต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ไม่ว่าจะปรากฏจากเหตุใดหรือทางใด เช่น โดยวิธีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมหรือจากการตรวจพบเอง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ออกโฉนดที่ดินมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นและรายงานความเห็น พร้อมทั้งให้ความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดินว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไร และควรพิจารณาดำเนินการประการใดเพื่อให้อธิบดีกรมที่ดินพิจารณา การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้รับเรื่องร้องเรียนและปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินว่ามีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับซ้อนกัน แต่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดไม่ได้ปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินการที่กรมที่ดินกำหนดไว้ตามกฎหมาย กรณีจึงถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการพิจารณาดำเนินการกรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอลอกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) โดยอาศัยใบจอง (น.ส. ๒) เนื้อที่ ๒๒ ไร่ ๑ งาน ๖๐ ตารางวา ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์โดยสงบเปิดเผยมาโดยตลอดตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบระวางแผนที่และแจ้งว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลอื่นเต็มพื้นที่ดังกล่าวแล้ว รวม ๓๒ แปลง และปัญหาข้อพิพาทในพื้นที่บริเวณนี้ได้มีการฟ้องต่อศาลยุติธรรมแล้ว หากศาลยุติธรรมพิพากษาอย่างไรก็จะดำเนินการต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินโดยการครอบครองทำประโยชน์ตามหลักฐานใบจองและโต้แย้งว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลอื่นทับพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบและเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับที่ดินผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ ประกอบกับกรมที่ดินได้มีหนังสือที่ มท. ๐๗๒๙.๒/ว ๒๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕ วางแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยสรุปได้ว่า ให้จังหวัดสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความชัดเจนและจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาว่า โฉนดที่ดินใดได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ออกให้แก่ผู้ใด เมื่อใด เนื้อที่เท่าใด โดยอาศัยหลักฐานใด ปัจจุบันผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และหากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินออกทับซ้อนกันให้ตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทุกแปลงโดยละเอียด พร้อมทั้งให้ความเห็นและข้อพิจารณาว่าควรดำเนินการประการใด ดังนั้น เมื่อความปรากฏแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ว่าจะปรากฏจากเหตุใดหรือทางใด เช่น โดยวิธีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมหรือเกิดจากการตรวจพบเองว่ามีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ออกโฉนดที่ดินจึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นและรายงานความเห็น พร้อมทั้งให้ความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมที่ดิน) ว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไร และควรพิจารณาดำเนินการประการใด เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติโดยปราศจากข้อสงสัยก่อนว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้าง เนื่องจากการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อข้อเท็จจริงตามหลักฐานไปของ (น.ส. ๒) มีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดิน

เลขที่ ๑๘๔ เนื้อที่ ๒๒ ไร่ ๑ งาน ๖๐ ตารางวา ออกให้เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๐ แต่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายบันทึกคำชี้แจงเรื่องตรวจและชี้แผนที่ระวาง ฉบับวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินได้รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำชี้ระวางแผนที่ทับซ้อนเลขที่ดินแปลงอื่น จึงเป็นกรณีที่ความปรากฏแล้วว่ามี การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับซ้อนกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินการของจังหวัดก่อนส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการดำเนินการสอบสวนหรือเรียกโฉนดที่ดินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงพิพาทมาพิจารณาและตรวจสอบว่าเหตุใดจึงมีการอ้างสิทธิในที่ดินทับซ้อนกัน พร้อมจำลองรูปแผนที่ของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ทับกันนั้นลงในสำเนาระวางรูปถ่ายทางอากาศหรือสำเนาระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินพร้อมหมายชี้แสดงตำแหน่งให้ชัดเจนและมีการเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาสั่งการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งยังมีหนังสือชี้แจงผู้ฟ้องคดีว่ากรณีดังกล่าวได้มีการฟ้องต่อศาลยุติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแล้ว หากศาลยุติธรรมพิพากษาอย่างไรจึงจะดำเนินการต่อไป การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการพิจารณาดำเนินการกรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ได้รายงานผลการตรวจสอบที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบโดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งว่ากรมที่ดินพิจารณาแล้ว เมื่อผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของจังหวัดปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่ตรงหลักฐานใบจองเลขที่ ๑๘๔ ทับโฉนดที่ดินแปลงอื่นซึ่งออกโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าที่ดินแปลงอื่นตามโฉนดดังกล่าวทับที่ดินตามหลักฐานใบจองเลขที่ ๑๘๔ เป็นที่ดินตำแหน่งเดียวกันอันอาจเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อพิจารณาหนังสือกรมที่ดินลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔ ที่อ้างถึงหนังสือของจังหวัดลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งได้แจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อกระทรวงยุติธรรมขอให้ตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบนั้น เป็นกรณีที่จังหวัดได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินพิพาทตามผลการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ มิใช่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินพิพาทตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่อย่างไร

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอเรื่องการตรวจสอบเขตที่ดินตามหลักฐานใบจองที่มีการออกโฉนดที่ดินทับซ้อนกันต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้แจ้งผลการดำเนินการดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ดำเนินการแล้วเสร็จ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๖/๒๕๕๘)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีผู้ซื้อที่ดินได้นำหลักฐาน ส.ค. ๑ ไปยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด แต่จากการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ประกอบกับ ภาพถ่ายทางอากาศปรากฏว่า เมื่อครั้งเกิดอุทกภัยน้ำได้เซาะที่พิพาทพังทลายกลายเป็น ปากคลองนาเกลือ ใช้เป็นทางออกของน้ำในคลองนาเกลือสู่ทะเล และเป็นที่ดินบริเวณ น้ำท่วมถึง ทำให้ที่พิพาทมีสภาพเป็นคลองนาเกลืออันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับเจ้าของเดิม (ผู้ชาย) มิได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่พิพาทขณะแจ้ง การครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้น เจ้าของเดิมและผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้รับโอนที่พิพาท จึงไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ซื้อจึงไม่เป็น ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่จะมีสิทธิขออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายข้างต้น อีกทั้งการที่ที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมีคำสั่งยกเลิกคำขอ ออกโฉนดที่ดินของผู้ซื้อจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครอง ที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยซื้อมาจากนาง ส. และได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อจากนาง ส. จนถึงปัจจุบัน ซึ่งที่ดินแปลงนี้นาง ส. เป็นผู้แจ้งการครอบครองที่ดินเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐาน ส.ค. ๑ แปลงดังกล่าวไปยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) ตามคำขอลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้ เป็นแปลงเดียวกันและบริเวณเดียวกันกับที่ดินที่นาง ส. เคยนำทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด (กบร. จังหวัด) ได้พิจารณามีมติว่า ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ปรากฏว่าเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติและไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งยกเลิก

คำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดียกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำมติของ กพร. จังหวัด มาพิจารณาเพื่อไม่ออกโฉนดที่ดินตามคำขอนั้น ภาพถ่ายดังกล่าวถ่ายไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๙๘ ซึ่งข้อเท็จจริงในขณะนั้นกับในขณะที่ยื่นคำขอมีระยะเวลาห่างกันประมาณ ๕๐ ปี สภาพที่ดินย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติ การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงและไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินของตนมีหลักฐานแสดงการครอบครองที่ดินซึ่งนาง ส. ได้แจ้งการครอบครองไว้ว่า พ่อแม่ยกให้ตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๙๔ สภาพที่ดินเป็นที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยและทางอำเภอกียืนยันว่าไม่เป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด อีกทั้งอธิบดีกรมเจ้าท่า (ที่ถูกคือ เจ้าท่าเขต ๖) ได้รับรองเขตที่ดินของนาง ส. แล้วปรากฏว่ามีได้รูกล้าทะเล เมื่อผู้ฟ้องคดีซื้อต่อมาจากนาง ส. และได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อมา จึงสามารถออกโฉนดที่ดินได้ แม้ต่อมาประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๙๗ ได้เกิดอุทกภัย น้ำได้เซาะที่ดินพังทลายกลายเป็นปากคลองนาเกลือ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่มีการครอบครองมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๙๗ เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีสภาพเช่นเดียวกับที่ดินข้างเคียงซึ่งได้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินไปแล้ว โดยมีลักษณะและที่ตั้งอยู่ติดทะเลในแนวเดียวกันกับที่ดินของตน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ตามคำขอ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจากการตรวจสอบที่ดินก่อนการออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง ส. ทั้งสองครั้งนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๙๗ ได้เกิดอุทกภัย น้ำได้เซาะที่พิพาทพังทลายกลายเป็นปากคลองนาเกลือใช้เป็นทางออกของน้ำในคลองนาเกลือสู่ทะเล เป็นที่ดินบริเวณน้ำท่วมถึง ซึ่งสอดคล้องกับการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๙๘ ปรากฏว่าที่พิพาทอยู่ในระดับ W๑ เป็นแหล่งน้ำธรรมชาติ ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ กพร. จังหวัด จึงมีมติว่าที่พิพาทไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำ ส.ค. ๑ ฉบับที่พิพาทไปยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีอีกครั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกไปรังวัดทำแผนที่และผลปรากฏว่าที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขอออกโฉนดที่ดินเป็นแปลงเดียวกับที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่นาง ส. เคยนำมายื่นขอออกโฉนดที่ดินแล้วถึงสองครั้ง และในการรังวัดครั้งนี้สำนักงานขนส่งทางน้ำที่ ๖ และนายอำเภอได้คัดค้านการรังวัดว่าเป็นที่น้ำท่วมถึง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังรับในคำคัดค้านคำให้การและคำอุทธรณ์ว่าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๙๗ ได้เกิดอุทกภัย น้ำได้กัดเซาะที่พิพาทพังทลาย

เป็นคลองนาเกลือ อีกทั้งตามคำขอออกโฉนดที่ดินของนาง ส. เจ้าของที่ดินในขณะนั้นปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการรังวัด (ร.ว. ๓) ว่าที่พิพาทเป็นที่ดินริมทะเล เป็นที่ว่าง ยังไม่ได้ปลูกพืชผลและไม่มีสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ในที่ดิน จึงรับฟังเป็นที่ยุติว่าที่พิพาทมีสภาพเป็นคลองนาเกลือ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และนาง ส. มิได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่พิพาทขณะแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) การที่นาง ส. แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในที่พิพาทเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๙๘ จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เนื่องจากมิได้เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดิน และเป็นการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นคลองอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่นาง ส. แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ในที่ดินดังกล่าวจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่นาง ส. แต่อย่างใด

ดังนั้น นาง ส. และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับโอนที่ดินจึงไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่จะมีสิทธิขออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิครอบครองที่จะมีสิทธิขออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ และที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ จึงมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าในการรังวัดกำนันผู้ดำเนินการแทนนายอำเภอไม่ได้คัดค้านและสำนักงานเจ้าท่า เขต ๖ ได้รับรองแนวเขตที่พิพาทแล้วว่ามีได้รูก้ำทะเลนั้น เห็นว่าในการพิจารณาเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าที่พิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ การที่กำนันไม่ได้คัดค้านแต่รับรองการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ไม่ผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีจำต้องถือข้อเท็จจริงยุติตามนั้น แต่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมได้ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับการที่สำนักงานเจ้าท่า เขต ๖ ระบุเพียงว่าที่พิพาทมิได้รูก้ำทะเล ก็ทำได้

ยืนยันว่าที่พิพาทมีไซโคลงนาเกลีอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่
 ข้อกล่าวอ้างนี้จึงฟังไม่ขึ้น

และเมื่อข้อเท็จจริงในคดีรับฟังเป็นยุติแล้วว่าการเกิดอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗
 ทำให้ที่พิพาทซึ่งนาง ส. ได้ครอบครองทำประโยชน์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กลายเป็นส่วนหนึ่ง
 ของปากคลองนาเกลีแล้วนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และถือว่าที่พิพาทมีสภาพเป็นทางน้ำอันเป็น
 สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวล
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าที่พิพาทเป็นทางน้ำเพียงชั่วคราวในปี พ.ศ. ๒๕๕๗
 เท่านั้น ในปีต่อ ๆ มาน้ำในคลองก็ได้ไหลปกติตามร่องน้ำเดิมและนาง ส. ได้ครอบครองทำประโยชน์
 ต่อมาก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาให้ถอนสภาพที่พิพาทจาก
 การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่พิพาทก็ยังคงมีสภาพเป็น
 สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเช่นเดิม การที่ผู้ฟ้องคดีหรือนาง ส.
 (เจ้าของเดิม) ได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่พิพาทต่อมา ก็เป็นการยึดถือครอบครอง
 ทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พินาศยากฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๗/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การที่เอกชนโอนที่ดินให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้สร้างโรงเรียนและทางราชการได้สร้างโรงเรียนบนที่ดินดังกล่าว จึงเป็นที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกระทำได้อีกต่อเมื่ออาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ เมื่อที่ราชพัสดุเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอนจึงต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยการออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ และเมื่อทายาทของผู้ยกที่ดินให้ทางราชการขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดโอนที่ดินกลับคืนแก่ทายาทเพราะกิจการโรงเรียนที่ได้สร้างตามเจตนาของผู้ยกให้ที่ดินได้ยุบเลิกแล้ว กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ จึงต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการโอนคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่ทายาทผู้ยกที่ดินให้ทางราชการ แต่เมื่อมิได้มีการดำเนินการตามนัยดังกล่าว จึงถือว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกฟ้องว่า นาย พ. บิดาของผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้ทำสัญญา ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๖ ยกที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เพื่อสร้างโรงเรียนจำนวน ๖ ไร่ โดยมีเงื่อนไขว่า เมื่อโอนที่ดินแล้วถ้าไม่สร้างโรงเรียนหรือสร้างแล้วไม่ได้เรียนหรือถูกยุบเลิกหรือด้วยเหตุใดก็ตาม ให้โอนที่ดินกลับคืนให้แก่ นาย พ. หรือทายาท ต่อมา ได้มีการสร้างโรงเรียนบ้านห้วยกรวดในที่ดินดังกล่าว หลังจากนั้น ทางราชการได้ประกาศยุบเลิกโรงเรียนบ้านห้วยกรวด ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ ขอรับโอนที่ดินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกทราบว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว และกรมธนารักษ์มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๙ แจ้งว่าไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุดังกล่าวคืนให้ได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเห็นว่าที่ดินดังกล่าวยังเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เป็นคู่สัญญากับนาย พ. เพราะชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ยังเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

จึงถือว่าที่ดินพิพาทยังมีได้มีการโอนโดยผลของกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้โอนที่ดินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนที่ดินพิพาทแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำสั่งหรือคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าเสียหายในการดำเนินคดีแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก พร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) เข้ามาในคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินใดจะเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องประกอบด้วยลักษณะสองประการ คือ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น เมื่อนาย พ. ได้ทำสัญญาแบ่งแยกที่ดินเพื่อทำโรงเรียน ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๖ กับนายอำเภอบ้านนาสาร และต่อมาได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแบ่งให้ที่ดินดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๗ จึงมีผลทำให้ที่พิพาทเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และต่อมาเมื่อมีการสร้างโรงเรียนบ้านห้วยกรวด จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ที่พิพาทนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว ที่พิพาทจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ต่อมา ได้มีพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนเทศบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๒๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๓ จึงมีผลทำให้ที่พิพาทโอนมาเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อได้มีประกาศสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๓ เรื่อง การเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้เลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนบ้านห้วยกรวด และไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่พิพาทตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ แต่ที่พิพาทก็ยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่เช่นเดิม โดยหลักเกณฑ์ในการโอนทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น จะกระทำได้อต่อเมื่ออาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกรณีนี้ที่พิพาทมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน

โดยเฉพาะ การโอนที่พิพาทดังกล่าวจึงต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ หลักเกณฑ์ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกรณี คือ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยการออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ ส่วนการโอนที่ราชพัสดุอื่นให้โอนกรรมสิทธิ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อันได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวงดังกล่าว จึงไม่มีผลบังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากแต่มีผลบังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น และเมื่อที่พิพาทมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงไม่ตกอยู่ในบังคับของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งต่อมาได้มีการใช้บังคับกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ อันมีผลเป็นการยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และข้อ ๒ ของกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่า กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุและมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุอาจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังกล่าวให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชนใช้ประโยชน์ได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่ส่วนรวมหรือประชาชนเป็นสำคัญ เช่น การโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ การโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้วัดเพื่อดำเนินกิจการทางศาสนา เป็นต้น ทั้งนี้ จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นทนายของนาย ฟ. ผู้ยกให้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ และหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๘ ขอให้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โอนที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๔๖๘ กลับคืนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก เพราะกิจการโรงเรียนที่ได้สร้างตามเจตนาของผู้ยกให้ที่ดินได้ยุบเลิกแล้ว และกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุได้รับแจ้งเรื่องการขอคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกตามหนังสือจังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๙ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยตรงในการพิจารณาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องและรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอโอนคืนที่พิพาทต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นทายาทของนาย พ. ผู้ยกให้ต่อรัฐสภาหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ได้ดำเนินการในกรณีดังกล่าว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นทายาทของนาย พ. ผู้ยกให้ต้องผูกพันตามเงื่อนไขการให้แบบเด็ดขาดตามหนังสือสัญญาแบ่งให้ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า การแสดงเจตนาใด แม้ในใจจริงผู้แสดงจะมีได้เจตนาให้ตนต้องผูกพันตามที่ได้แสดงออกมาก็ตาม หากเป็นมูลเหตุให้การแสดงเจตนาเป็นโมฆะไม่ เว้นแต่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะได้รู้ถึงเจตนาอันซ่อนอยู่ในใจของผู้แสดงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีนิติสัมพันธ์ที่จะต้องโอนที่ดินพิพาทคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกนั้น เห็นว่า ในการทำสัญญาแบ่งแยกที่ดินเพื่อทำโรงเรียนเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๖ และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทแบ่งให้เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๗ นายอำเภอในฐานะผู้รับให้และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมย่อมทราบเจตนาของนาย พ. ผู้ยกให้อยู่แล้วว่า ผู้ยกให้มีเจตนายกที่พิพาทให้เพื่อใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างโรงเรียน และมีเงื่อนไขว่า ถ้าไม่สร้างโรงเรียนหรือสร้างโรงเรียนแล้วยกเลิก ผู้ยกให้มีความประสงค์ขอรับที่พิพาทคืนให้แก่ทายาทของตน ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานทางปกครองจะต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการเอาเปรียบหรือสร้างความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนซึ่งมิใช่การดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมเสนอความเห็นกรณีผู้ฟ้องคดีทั้งหกขอโอนคืนที่ราชพัสดุแปลงตาม น.ส. ๓ เลขที่ ๔๖๘ ต่อคณะรัฐมนตรี

เพื่อพิจารณาดำเนินการตราพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดตามขั้นตอนและวิธีการต่อไป ทั้งนี้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓๖/๒๕๕๘)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง เป็นสินสมรส คู่สมรสต้องจัดการร่วมกันหรือได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อน แต่หากคู่สมรสฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ได้จัดการร่วมกันหรือไม่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ผลของการทำนิติกรรมที่ยังไม่ได้รับความยินยอมจากคู่สมรส ไม่ทำให้ตกเป็นโมฆะกรรมหรือโมฆียะกรรม แต่เป็นเพียงนิติกรรมที่ไม่สมบูรณ์จนกว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะได้ให้สัตยาบันหรือคู่สมรสที่ไม่ได้ให้ความยินยอมฟ้องให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมนั้น และเมื่อมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิเสธการจดทะเบียนเฉพาะแต่กรณีนิติกรรมเป็นโมฆะกรรม การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างโดยไม่ได้รับความยินยอมจากคู่สมรสของผู้ขาย โดยได้สอบสวนและบันทึกคำยืนยันให้จดทะเบียนของผู้ซื้อและผู้ขายไว้เป็นหลักฐานตามแนวปฏิบัติของกรมที่ดิน การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งเมื่อผู้ซื้อเชื่อโดยสุจริตว่า คู่สมรสของผู้ขายได้ทราบและให้ความยินยอมแล้ว จึงเป็นนิติกรรมที่บุคคลภายนอกได้กระทำโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน การที่คู่สมรสของผู้ขายที่มีได้ให้ความยินยอมยื่นฟ้องให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รู้เหตุอันเป็นมูลให้เพิกถอนนิติกรรม จึงต้องห้ามตามมาตรา ๑๔๘๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย พ. จดทะเบียนสมรสเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๒๔ ในระหว่างสมรสนาย พ. ได้ซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๕๒๘ จากบริษัท ก. จำกัด โดยลงชื่อนาย พ. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินเพียงผู้เดียว และนาย พ. ได้กู้ยืมเงินจากธนาคารโดยจดทะเบียนจำนองที่ดินแปลงดังกล่าวไว้เป็นประกัน โดยผู้ฟ้องคดีในฐานะภริยาได้ให้ความยินยอม ต่อมา วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ นาย พ. ได้ดำเนินการจดทะเบียนไถ่ถอนจำนองและจดทะเบียนโอนที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (นางสาว ก.) เพื่อชำระหนี้สถาบันการเงิน หลังจากนั้น นาย พ. ได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้ไปขอคัดสำเนาโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๕๒๘ จึงทราบว่ามีการจดทะเบียน

โอนที่ดินดังกล่าวโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ให้ความยินยอม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากมิได้ตรวจสอบหลักฐานเอกสารให้ถูกต้องครบถ้วน ขาดความระมัดระวังอย่างเช่นวิญญูชนจะกระทำ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนที่ดิน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากบทบัญญัติมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๑๔๗๔ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๑๔๗๖ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๔๘๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เห็นได้ว่า สามีและภริยาต้องจัดการสินสมรสร่วมกันหรือได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อน แต่หาก คู่สมรสฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ไม่ได้จัดการร่วมกันหรือไม่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด กฎหมายมิได้บัญญัติให้การทำนิติกรรมที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๗๖ เป็นโมฆะกรรมหรือโมฆียะกรรม ผลของการทำนิติกรรมที่ยังไม่ได้รับความยินยอมจากคู่สมรสจึงเป็นนิติกรรมที่ไม่สมบูรณ์ คู่สมรสที่ไม่ได้ให้ความยินยอมอาจฟ้องให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมนั้นได้ตามมาตรา ๑๔๘๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อนาย พ. ชื่อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๕๒๘ พร้อมสิ่งปลูกสร้าง จากบริษัท ก. จำกัด ในระหว่างสมรสกับผู้ฟ้องคดี ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว จึงเป็นสินสมรสของนาย พ. กับผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๔๗๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่นาย พ. ชายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นสินสมรสให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ นาย พ. จึงต้องร่วมกับผู้ฟ้องคดีหรือได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีให้ชายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง นาย พ. จึงจะทำนิติกรรมดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔๗๖ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อนาย พ. ชายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร่วมจัดการ หรือให้ความยินยอม นิติกรรมดังกล่าวจึงมิได้ตกเป็นโมฆะกรรมหรือโมฆียะกรรม แต่เป็นเพียงนิติกรรมที่ไม่สมบูรณ์ จนกว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ให้สัตยาบัน หรือนาคดีมาฟ้องให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมนั้นได้เท่านั้น และเมื่อนิติกรรมระหว่างนาย พ. กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ตกเป็นโมฆะกรรมหรือโมฆียะกรรม และโดยที่มาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็เพียงแต่บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิเสธการจดทะเบียนเฉพาะแต่กรณีนิติกรรมเป็นโมฆะกรรมเท่านั้น ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมที่ดิน) ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒/๑/ว ๔๑๔๘๘ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๑๙ และหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๒/๑/ว ๒๑๔๗๙ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๒๐ วางแนวปฏิบัติ

ในเรื่องความยินยอมของกลุ่มสมรสต้องทำเป็นหนังสือ ถ้าไม่มีความยินยอมเป็นหนังสือหรือไม่มีคำสั่งของศาลอนุญาตแทนตามมาตรา ๑๔๗๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะรับจดทะเบียนให้ได้ต่อเมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ยืนยันให้จดทะเบียน โดยต้องบันทึกถ้อยคำของกลุ่มกรณีทั้งสองฝ่ายไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น การที่นาย พ. ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นาย ท.) ไปแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร่วมจัดการหรือให้ความยินยอม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้สอบสวนแล้ว นาย พ. ยืนยันความประสงค์ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยนาย พ. ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยืนยันว่าประสงค์จะซื้อที่ดินดังกล่าวและขณะทำนิติกรรมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีคู่สมรส ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้แจ้งให้นาย พ. ซึ่งเป็นผู้ขายและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ซื้อทราบว่า การที่นาย พ. จะขายที่ดินอันเป็นสินสมรสได้นั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี หากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะรับจดทะเบียนให้ได้ต่อเมื่อผู้ขายและผู้ซื้อยืนยันให้จดทะเบียน ซึ่งนาย พ. ผู้ขายและในฐานะผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ซื้อยืนยันให้จดทะเบียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงบันทึกถ้อยคำวาจาว่านิติกรรมนี้ไม่สมบูรณ์เพราะปราศจากการยินยอมจากคู่สมรสของผู้ขาย คู่สมรสของผู้ขายสามารถเพิกถอนนิติกรรมนี้ได้ แล้วดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขาย (โอนให้บุคคลที่สามเพื่อชำระหนี้สถาบันการเงิน) ให้แก่นาย พ. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงชอบด้วยมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรณีที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าวได้หรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย พ. กับผู้ฟ้องคดีเป็นหนี้เงินกู้ธนาคาร โดยจดทะเบียนจำนองที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๕๒๘ พร้อมสิ่งปลูกสร้างไว้เป็นประกัน ต่อมา นาย พ. ได้ขอร้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ช่วยซื้อที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า เพื่อช่วยเหลือนาย พ. และครอบครัว จึงยอมซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว โดยนาย พ. ได้ยืนยันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบการที่นาย พ. จะขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และได้ให้ความยินยอมแล้ว จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เชื่อโดยสุจริตว่าการซื้อขายที่ดินระหว่างนาย พ. กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีทราบและได้ให้ความยินยอมแก่นาย พ. แล้ว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นนิติกรรมที่บุคคลภายนอกได้กระทำโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน นอกจากนี้ แม้ว่าการซื้อขายที่ดินระหว่างนาย พ. กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร่วมจัดการหรือให้ความยินยอม แต่จากคำชี้แจงของนาย ส. บุตรชายของผู้ฟ้องคดีกับนาย พ. ซึ่งรับราชการเป็นทันตแพทย์ได้ชี้แจงต่อศาลว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องการจดทะเบียนโอนขายที่ดินที่พิพาทตั้งแต่ก่อนบิดา คือ นาย พ. จะเสียชีวิต

กล่าวคือ หลังจากผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการซื้อขายที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีกับนาย พ. ก็เกิดการทะเลาะโต้เถียงกันเป็นประจำ เมื่อนาย ส. เป็นบุตรผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีเหตุผลใดที่จะให้การเช่นนั้นและที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำให้การของนาย ส. เป็นการเข้าใจคลาดเคลื่อนเพราะขณะนั้นนาย ส. อายุ ๑๘ ปี พักอยู่หอพักมิได้กลับบ้านจึงไม่ได้ใส่ใจเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจำผิดหรือเข้าใจไขว่ไขว่ได้ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นเพียงการคาดการณของผู้ฟ้องคดี หาได้ทำให้ข้อเท็จจริงที่ นาย ส. ได้ชี้แจงต่อศาลเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อนาย พ. เสียชีวิต ในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยยื่นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้การซื้อขายนดังกล่าว จึงต้องห้ามมิให้ฟ้องเพิกถอนนิติกรรมที่นาย พ. ได้ขายที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามมาตรา ๑๔๘๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขาย (โอนให้บุคคลที่สามเพื่อชำระหนี้สถาบันการเงิน) ที่ดิน ระหว่างนาย พ. กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๔๔/๒๕๕๘)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

โฉนดที่ดินเป็นเอกสารมหาชนที่รับรองว่าผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่ระบุไว้และมีอำนาจหน้าที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ดังกล่าวไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อแสวงหาประโยชน์กับบุคคลภายนอก โดยบุคคลภายนอกย่อมมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าโฉนดที่ดินนั้นออกโดยชอบด้วยกฎหมาย และสำแดงข้อมูลที่ถูกต้องทุกรายการ ทั้งการออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่และมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออกโฉนดที่ดินโดยมิได้ตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ที่นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตโฉนดที่ดินซึ่งหากตรวจสอบก็จะพบว่ามีส่วนทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่น พฤติการณ์จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอำนาจหน้าที่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินและสามารถตรวจสอบเอกสารหลักฐานเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอไม่ ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดิน ทำให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่นและผู้ซื้อที่ดินโดยสุจริตได้รับความเสียหาย และเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๙๐๓๑ เนื้อที่ปรากฏตามโฉนดที่ดินจำนวน ๘ ไร่ ๖๙ ตารางวา ซึ่งเดิมนางสาว ด. ได้แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๑๗๒ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เนื้อที่ ๑๑ ไร่ ๒ งาน ๔ ตารางวา และนายอำเภอบางละมุงได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๓๙๕ เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๒๕ ตารางวา ให้แก่นางสาว ด. ต่อมา นางสาว ด. ถึงแก่ความตายนางสาว ท. ซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของนางสาว ด. ได้จดทะเบียนสิทธิในที่ดินดังกล่าวเป็นชื่อของ

ผู้จัดการมรดกและนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวไปขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจันทบุรีที่ดินเลขที่ ๑๑๙๐๓๑ เลขที่ดิน ๘๔๗ ให้แก่นางสาว ท. เนื้อที่ ๘ ไร่ ๖๙ ตารางวา และนางสาว ท. ได้จดทะเบียนขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อมา บริษัท อ. จำกัด เจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖ โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๗ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ ได้ยื่นคำขอรวมโฉนดที่ดินทั้งสามแปลง เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการรังวัดรวมโฉนดที่ดินดังกล่าว โดยเมื่อลงระวางแล้วปรากฏว่าทับโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๙๐๓๑ ของผู้ฟ้องคดีบางส่วน เนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๙ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ คัดค้านการรังวัด แต่สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีเห็นว่าโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกทับโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ บางส่วน ซึ่งต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินรองอธิบดีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมที่ดิน) มอบหมายมีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๑ แก้ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๙๐๓๑ ของผู้ฟ้องคดี โดยกันพื้นที่ส่วนที่ทับโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ ออก และแก้ไขเนื้อที่จาก ๘ ไร่ ๖๙ ตารางวา เป็น ๕ ไร่ ๒ งาน ๖๐ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทยให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง การแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดิน และหากไม่เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โฉนดที่ดินเป็นเอกสารมหาชนอันรับรองว่าบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่ระบุไว้ ซึ่งบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินนั้นมีอำนาจหน้าที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ดังกล่าวไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อแสวงหาประโยชน์กับบุคคลภายนอก โดยบุคคลภายนอกนั้นย่อมมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นโฉนดที่ดินที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายและสำแดงข้อมูลที่ถูกต้องทุกรายการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นผู้มีวิชาชีพ มีความชำนาญและความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลทั่วไป จึงต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นเอกสารสำคัญด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินจึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพัน

อยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี รวมทั้งต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ซึ่งรวมถึงการดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลาขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง และออกไปตรวจสอบสถานที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีโอกาสนในการได้สวนแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินนั้นได้ตามที่เห็นสมควร โดยต้องตรวจสอบตำแหน่งและแนวเขตที่ดินที่ขอยกโฉนดที่ดินว่าจตที่ดินของบุคคลใดบ้าง และแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขตที่ดิน รวมทั้งต้องตรวจสอบระวางแผนที่ว่าที่ดินดังกล่าวทับซ้อนกับที่ดินของบุคคลใดหรือไม่ เมื่อโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๙๐๓๑ ตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นเอกสารที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อน เนื่องจากออกทับโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ ที่ออกเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ร.ศ. ๑๒๗ บางส่วน เนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๙ ตารางวา จนรองอธิบดีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มอบหมาย อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๑ แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่จาก ๘ ไร่ ๖๙ ตารางวา เป็นเนื้อที่ ๕ ไร่ ๒ งาน ๖๐ ตารางวา การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๙๐๓๑ ตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ให้แก่นางสาว ท. ในฐานะผู้จัดการมรดกของนางสาว ด. เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยมีได้ตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๓๙๕ ที่นางสาว ท. นำมาเป็นหลักฐานในการขอยกโฉนดที่ดินว่าที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตข้างเคียงอย่างไร และมีเนื้อที่ทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่นหรือไม่ ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำรูปแผนที่ที่ได้จากการรังวัดออกโฉนดที่ดินลงในระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินแล้ว ก็พบว่าตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งที่ดินระวาง ๕๓๑๕ II ๐๘๔๔ เช่นเดียวกับโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖ โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๗ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ ตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี และพบว่าที่ดินดังกล่าวมีบางส่วนทับซ้อนกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ ประกอบกับที่ดินดังกล่าวนางสาว ท. ได้นำทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ ผลการรังวัดปรากฏว่าที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๓๙๕ ทับซ้อนกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบจากสารบบที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๓๙๕ ก็จะพบข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น พฤติการณ์แห่งการกระทำของพนักงาน

เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะ เช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอำนาจหน้าที่ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และพนักงาน เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถตรวจสอบหลักฐานเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ความระมัดระวัง ให้เพียงพอไม่ พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการ โดยประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดิน ทำให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์ทับซ้อนกับที่ดิน ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ จำนวน ๒ ไร่ ๒ งาน ๙ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินดังกล่าว โดยสุจริตย่อมได้รับความเสียหาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่านางสาว ท. ผู้จัดการมรดกของนางสาว จ. เคยนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๓๙๕ มาเป็นหลักฐานในการรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ และปรากฏข้อเท็จจริงในขณะนั้นว่าที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๓๙๕ ที่นำมาเป็นหลักฐานในการรังวัดออกโฉนดที่ดินมีอาณาเขตทับซ้อน กับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘ ซึ่งนางสาว ท. ย่อมทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว การที่นางสาว ท. นำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวมาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดิน โดยวิธีเดินสำรวจอีก นางสาว ท. จึงมีส่วนประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๙๐๓๑ อยู่ด้วย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๕/๒๕๕๙)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์และออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบทั้งจากเอกสารหลักฐานของผู้ยื่นคำขอและจากสารบบจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานก่อนดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด การที่พนักงานเจ้าหน้าที่มิได้จัดแจ้งรายการจดทะเบียนจำนองลงในสารบบจดทะเบียนที่ดิน น.ส.๓ ก. ฉบับที่ทำการที่ดินอำเภอ เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๗๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวซึ่งต่อมาได้นำไปใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้ตรวจสอบข้อมูลให้ชัดเจนก่อนว่าที่ดินมีการจดทะเบียนจำนองกับธนาคารอันเป็นข้อมูลที่มีอยู่ในสารบบจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงาน ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และสามารถให้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อต่อมาโฉนดที่ดินดังกล่าวถูกเพิกถอนทำให้ผู้ซื้อที่ดินโดยสุจริตได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ซื้อในผลแห่งละเมิดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของตนกระทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยในการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลจะกำหนดตามราคาซื้อขายที่ซื้อขายกันตามความเป็นจริง โดยไม่จำเป็นต้องยึดถือราคาซื้อขายตามที่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก็ได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๕๘๓๘ โดยซื้อมาจากนาง อ. ซึ่งนาง อ. ได้ซื้อมาจากนาย ส. เจ้าของเดิม โดยที่ผู้ซื้อทั้งสองรายไม่ทราบว่านาย ส. ได้โฉนดที่ดินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะที่ดินแปลงดังกล่าว นาย ส. ได้จดทะเบียนจำนองไว้กับธนาคาร ก. แต่กลับแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจและแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ฉบับเจ้าของที่ดินได้สูญหาย พร้อมกับยื่นคำขอรับใบแทน น.ส. ๓ ก. และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ส. โดยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้รอบคอบ เป็นเหตุให้นาย ส. นำใบแทน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้เป็น

หลักฐานในการขออนุญาตที่ดินดังกล่าว โดยหลังจาก นาย ส. ได้รับโฉนดที่ดินจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว นาย ส. ก็ได้นำที่ดินมาขายต่อให้แก่ นาง อ. และนาง อ. นำมาขายต่อให้แก่ผู้ฟ้องคดี จนกระทั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบพบในเวลาต่อมาว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมที่ดิน) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งแต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงยื่นฟ้องอธิบดีกรมที่ดินและกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ) เพื่อขอให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินต่อมาจากนาง อ.

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ส. เจ้าของที่ดินเดิม โดยที่ น.ส. ๓ ก. ฉบับเจ้าของที่ดินมิได้สูญหายไปจริง แต่นาย ส. จำนองไว้กับธนาคาร ก. ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการจดทะเบียนจำนองมิได้จัดแจ้งรายการจดทะเบียนจำนองลงในสารบัญจดทะเบียนที่ดิน น.ส. ๓ ก. ฉบับที่ทำการที่ดินอำเภอ อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๗๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อนาย ส. ยื่นคำขอออกใบแทน น.ส. ๓ ก. พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานในสารบบที่ดิน น.ส. ๓ ก. ให้ละเอียดรอบคอบก่อนดำเนินการออกใบแทน ทั้งที่ปรากฏเอกสารคำขอจดทะเบียนจำนองในสารบบที่ดินอยู่แล้ว นอกจากนี้เมื่อนาย ส. นำใบแทน น.ส. ๓ ก. มาใช้เป็นหลักฐานในการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ออกโฉนดที่ดินให้แก่นาย ส. โดยมิได้ตรวจสอบเอกสารในสารบบที่ดินให้รอบคอบก่อนออกโฉนดที่ดินอีกเช่นกัน จนกระทั่งนาย ส. จดทะเบียนขายที่ดินให้กับนาง อ. และนาง อ. จดทะเบียนขายที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่าที่ดินดังกล่าวมีการจำนองเป็นประกันไว้กับธนาคาร ก. มาก่อน จึงเห็นได้ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งเจ้าหน้าที่ในภาวะเช่นนั้น จำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และสามารถใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. และออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๕๘๓๘ เมื่อต่อมามีการเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวและทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสังกัด จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินมาโดยสุจริตแต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าว

แม้การพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากการถูกเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้นจะต้องพิจารณาถึงความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ ณ วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดในคดีนี้ ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมว่า มีการซื้อขายที่ดินกันในราคา ๑๓๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายที่ดินก็ตาม แต่พิจารณาจากการที่นาย ส. เจ้าของที่ดินเดิมได้จำหน่ายที่ดินแปลงดังกล่าวไว้กับธนาคาร ก. ในราคา ๒๕๐,๐๐๐ บาท หลังจากนั้นเป็นเวลา ๘ ปี ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินแปลงเดียวกันมาจากนาง อ. โดยจดทะเบียน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดตามพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างเป็นเงินเพียง ๑๓๐,๐๐๐ บาท ราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวไม่น่าจะเป็นราคาที่ซื้อขายกันที่แท้จริง เพราะโดยปกติแล้ว ราคาที่ดินมีแต่จะสูงขึ้นเมื่อระยะเวลาผ่านไปในแต่ละปี มิใช่ที่ดินมีราคาต่ำลงอย่างเช่นในกรณีนี้ ดังนั้น ราคาที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมข้างต้น จึงไม่น่าเชื่อว่าเป็นราคาที่มีการซื้อขายที่ดินกันตามความเป็นจริง และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ซื้อที่ดินมาจากนาง อ. เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๗ ในราคา ๔๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีมีพยานหลักฐานเป็นหนังสือสัญญาซื้อขาย ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๗ ที่ทำขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาง อ. ประกอบหลักฐานการถอนเงินของผู้ฟ้องคดีจากธนาคาร เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๗ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท อันเป็นวันเดียวกันกับวันที่มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม อีกทั้งข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าธนาคาร ก. เป็นเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวได้ประกาศขายที่ดินเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ในราคา ๔๘๕,๐๐๐ บาท และราคา ๕๒๑,๐๐๐ บาท ตามลำดับ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบราคาจำหน่ายที่ดินและราคาซื้อขายที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง กับราคาที่ดินที่ธนาคาร ก. ประกาศขายดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นและมีอัตราการเพิ่มขึ้นสอดคล้องใกล้เคียงกันกับราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าซื้อที่ดินมาในราคา ๔๐๐,๐๐๐ บาท จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินมาจากนาง อ. ในราคา ๔๐๐,๐๐๐ บาท จริงตามที่กล่าวอ้าง และกรณีถือว่าราคาซื้อที่ดินดังกล่าวเป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่ทำละเมิดตามมาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ จึงถือว่ามูลละเมิดเกิดขึ้นในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าว คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดี

จึงมีสิทธิได้รับดอกเบี๋ยนับแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี๋ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้เสร็จภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ม่คำพิพากษา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔๗/๒๕๕๙)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

แม้ผู้จัดสรรที่ดินจะได้จดทะเบียนโอนที่ดินที่เป็นถนนภายในโครงการจัดสรรให้เป็นทางสาธารณประโยชน์อันมีผลทำให้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่อาจหมายความว่ารวมถึงรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กซึ่งมิได้มีสภาพเป็นถนนและสร้างขึ้นตามแนวเขตของที่ดินที่ทำการจัดสรร ถนนและรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กจึงมีไว้เพื่อประโยชน์ในการสัญจรร่วมกันและการรักษาความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการดำรงชีวิตอยู่ได้ตามปกติสุขของผู้อยู่อาศัยในชุมชนหมู่บ้านจัดสรร อันเป็นสาธารณูปโภคที่ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ถึงแม้ผู้อำนวยการเขตจะมีอำนาจอนุญาตให้เจ้าของที่ดินนอกโครงการทำทางเชื่อมในที่ดินที่เป็นทางสาธารณะดังกล่าวได้ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตตัดคั่นหินทางเท้า ลดระดับคั่นหินทางเท้า และทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๑ ก็ตาม แต่การออกใบอนุญาตให้เจ้าของที่ดินนอกโครงการทุบหรือรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กยอมทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมของรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กหลุดไป จึงเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กเป็นประโยชน์ต่อผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรมากกว่าประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินนอกโครงการจะได้มีทางออกสู่ทางสาธารณะอีกทางหนึ่ง ทั้งฟังไม่ได้ว่าหากเจ้าของที่ดินนอกโครงการผู้ขออนุญาตไม่ได้รับอนุญาตให้ทำทางเชื่อมแล้วจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรจากการเดินทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ การอนุญาตให้เจ้าของที่ดินนอกโครงการทำทางเชื่อมในที่สาธารณะและอนุญาตให้ทุบหรือรั้วคอนกรีต จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและอยู่อาศัยในโครงการหมู่บ้านซึ่งเป็นที่ดินตามโครงการจัดสรรของบริษัท พ. จำกัด โดยบริษัทดังกล่าวได้โอนที่ดินเฉพาะส่วนที่เป็นถนนในโครงการจัดสรรที่ดิน แต่ไม่รวมรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กรอบโครงการจัดสรร ให้เป็นทางสาธารณประโยชน์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้อำนวยการเขต) ได้ออกใบอนุญาตลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๓ อนุญาตให้ผู้ร้องสอด (นาย พ.) ทำทางเชื่อมขนาดกว้าง ๔ เมตร กับถนน

สาธารณประโยชน์ดังกล่าวเพื่อเข้าสู่ที่ดินของผู้ร้องสอดและอนุญาตให้ทุบหรือรื้อคอนกรีตเสริมเหล็ก อันเป็นภาระจำยอมแก่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีและชุมชน ซึ่งผู้ร้องสอดได้ทำการทุบหรือรื้อคอนกรีตเสริมเหล็ก ผู้ฟ้องคดีและตัวแทนชุมชนจึงได้มีหนังสือร้องเรียนคัดค้าน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อ้างว่า ผู้ร้องสอด ทุบหรือรื้อคอนกรีตผิดตำแหน่งและมีหนังสือแจ้งให้ซ่อมแซมรื้อคอนกรีต และทำทางเชื่อมให้ตรงกับ ตำแหน่งที่ได้อนุญาต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า รื้อคอนกรีตเสริมเหล็กพิพาทผู้จัดสรรได้ก่อสร้างขึ้น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันอันตราย ปกป้องชีวิต และทรัพย์สินของผู้ที่ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ในโครงการจัดสรรดังกล่าว ประกอบกับที่ดินของผู้ร้องสอดมีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะได้ ๒ ทาง การอนุญาตให้ผู้ร้องสอดทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ โดยไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและยินยอม จากเจ้าของชุมชนก่อนการอนุญาต เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลกระทบต่อ สิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน คุณภาพชีวิต สุขอนามัย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทั้งยี่สิบสองรายและผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง ตามใบอนุญาตลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซม รื้อคอนกรีตเสริมเหล็กพิพาทให้อยู่ในสภาพเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงกรณีนี้ว่า บริษัท พ. จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านได้อินที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๘๐๒ ซึ่งเป็นถนน ในโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๓ และถนนดังกล่าว มีสิ่งปลูกสร้างที่เป็นรื้อคอนกรีตเสริมเหล็กพิพาทซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนผังโครงการในการแบ่งเขต ที่ดินที่จัดสรรกับที่ดินของบุคคลอื่น ดังนั้น บริษัท พ. จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินจึงเป็นผู้จัดให้มีรื้อ คอนกรีตเสริมเหล็กพิพาทขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตตาม ใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน โดยที่ถนนภายในโครงการจัดสรรและรื้อคอนกรีตเสริมเหล็กพิพาท ดังกล่าวมีไว้เพื่อประโยชน์ในการสัญจรร่วมกัน และการรักษาความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการดำรงชีวิตอยู่ได้ตามปกติสุขของผู้อยู่อาศัยในชุมชนหมู่บ้านจัดสรร ถนนและรื้อคอนกรีต เสริมเหล็กพิพาท จึงเป็นสาธารณูปโภคที่ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ แม้อต่อมา บริษัท พ. จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินจะได้จดทะเบียนอินที่ดินที่เป็นถนนภายในโครงการจัดสรรให้เป็น ทางสาธารณประโยชน์ เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๓ มีผลทำให้ถนนดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจการดูแลรักษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ตาม แต่ไม่อาจหมายความว่า รื้อคอนกรีตเสริมเหล็กพิพาท ซึ่งมีได้มีสภาพเป็นถนนและสร้างขึ้นตามแนวเขตของที่ดิน ที่ทำการจัดสรรเพื่อป้องกันการรุกล้ำแนวเขตที่ดินระหว่างที่ดินโครงการจัดสรรกับที่ดินของผู้อื่น

ที่อยู่ข้างเคียง และป้องกันการล้งล้ำของบุคคลภายนอกเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการดำรงชีวิตอยู่ได้ตามปกติสุขของผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือหมู่บ้านจัดสรร อันเป็น มาตรการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของชุมชนหมู่บ้านจัดสรรตามโครงการ จัดสรรที่ดิน หากว่ามีบุคคลภายนอกทุบทำลายรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กพืพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองราย และผู้อาศัยในโครงการจัดสรรที่ดิน ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิหวงกันไว้ ไม่ให้ผู้อื่นรุกล้ำเพื่อประโยชน์ของชุมชนหมู่บ้านจัดสรรต่อไป

เมื่อรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กพืพาทเป็นสาธารณูปโภคที่ตกเป็นภาระจำยอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ประกอบกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๑๑๓๐ ของผู้ร้องสอด แบ่งแยกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๐๑ ถ้าการแบ่งแยกที่ดินดังกล่าวเป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ร้องสอด ไม่มีทางออกไปสู่ทางสาธารณะ ผู้ร้องสอดก็ขอที่จะมีสิทธิเรียกร้องเอาทางเดินออกสู่ทางสาธารณะ ได้จากที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๐๑ โดยไม่ต้องเสียค่าทดแทนตามมาตรา ๑๓๕๐ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งผู้ร้องสอดได้จดทะเบียนภาระจำยอมตามบันทึกข้อตกลง เรื่อง ภาระจำยอม (มีค่าตอบแทน) ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ความว่า นาย ส. เจ้าของภรรยาทรัพย์ ยินยอมให้ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๕๗๗ ตกอยู่ภายในบังคับภาระจำยอม เรื่อง ทางเดิน ทางรถยนต์ ไฟฟ้า ประปา ตลอดจนสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๑๑๓๐ ของผู้ร้องสอด เจ้าของสามยทรัพย์ ไม่มีกำหนดระยะเวลา และผู้ร้องสอดยอมรับประโยชน์จากภาระจำยอม ดังกล่าวแล้ว กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าหากผู้ร้องสอดไม่ได้รับอนุญาตให้ทำทางเชื่อมดังกล่าวแล้ว จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรจากการเดินทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะมีอำนาจอนุญาตให้ทำทางเชื่อมในที่ดินที่เป็นทางสาธารณะได้ตามระเบียบ กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตตัดคั่นหินทางเท้า ลดระดับคั่นหินทางเท้าและทำทางเชื่อม ในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๑ ก็ตาม แต่การออกใบอนุญาตดังกล่าวให้ผู้ร้องสอดทุบรั้วคอนกรีต เสริมเหล็กพืพาทยอมทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมของรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กพืพาทลดไป จึงฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ของรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กพืพาทที่มีไว้เพื่อรักษา ความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการดำรงชีวิตอยู่ได้ตามปกติสุขของผู้อยู่อาศัย ในชุมชนหมู่บ้านจัดสรรกับประโยชน์ของผู้ร้องสอดแล้ว เห็นได้ว่า รั้วคอนกรีตเสริมเหล็กพืพาท ย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยในชุมชนหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวมากกว่าประโยชน์ ที่ผู้ร้องสอดจะได้มีทางออกสู่ทางสาธารณะอีกทางหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิของบุคคล ในทรัพย์สินภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกใบอนุญาตให้ผู้ร้องสอดทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ และอนุญาตให้ทุบรื้อรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กพืพาทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการออกใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๑/๒๕๖๐)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การที่รัฐจะกำหนดให้ที่ดินใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ มีหลักเกณฑ์พิจารณา ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ประการที่สอง ที่ดินนั้นต้องมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ และมีความจำเป็นต้องให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน

เมื่อกระบวนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นไปตามรูปแบบและขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด และผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณบ่อพุน้ำร้อนที่อยู่ในแนวเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ที่ดินมาโดยการซื้อจากผู้ครอบครองเดิม มีเพียงหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท. ๕ ซึ่งมีใช้หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ครอบครองเดิมมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือมีบุคคลใดเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่บุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายให้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อบริเวณที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นบ่อพุน้ำร้อนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มีชาวบ้านใช้น้ำในบ่อพุน้ำร้อนรักษาโรคช่วยกันดูแลรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์มาเป็นระยะเวลาช้านาน มีการพัฒนาปรับปรุงบ่อพุน้ำร้อนจนเป็นสถานที่ที่ราษฎรในพื้นที่และนักท่องเที่ยวมาใช้ประโยชน์และพักผ่อนหย่อนใจ จึงเป็นที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติที่น่าสนใจ และมีความจำเป็นต้องให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน การที่รัฐใช้ดุลพินิจกำหนดให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นบ่อพุน้ำร้อนอยู่ในแนวเขตอุทยานแห่งชาติจึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งรวมถึงบ่อน้ำร้อนที่พิพาทเนื้อที่ประมาณ ๒๐๐ ไร่ ตามสัญญาซื้อขายกับเจ้าของที่ดินเดิมลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๒ และได้ใช้การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท. ๕ เป็นหลักฐานการครอบครองตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี (คปจ.ราชบุรี) มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ

เฉลิมพระเกียรติไทยประจัน โดยครอบคลุมบริเวณที่ดินซึ่งเป็นบ่อน้ำร้อน จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชี ป่ากงเกวียน และป่าพวยาง และป่าพุ่มสามชั้น ในท้องที่ตำบลอ่างหิน ตำบลทุ่งหลวง ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ และตำบลหนองพันจันทร์ ตำบลบ้านคา ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและมีสภาพเป็นบ่อน้ำร้อน เนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๓๓.๔ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ โดยทำสวนผลไม้ อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การนำที่ดินดังกล่าวซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินไปประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติตามมติ คปจ.ราชบุรี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตอุทยานแห่งชาติตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยกันแนวเขตที่ดินบ่อน้ำร้อนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองออกไปจากแนวเขตอุทยานแห่งชาติ และให้เพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตอุทยานแห่งชาติฯ ตามแผนที่ปฏิบัติการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (แผนที่ฉบับเต็ม) ซึ่งใช้ประกอบแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ รัฐบาลมีอำนาจกำหนดให้บริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ จำเป็นต้องให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน และเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า จะต้องกระทำโดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ซึ่งอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับลำดับขั้นตอนในการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาตินั้น แม้มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จะมีได้บัญญัติถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดขั้นตอนในการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานในสังกัดปฏิบัติตามหนังสือ ที่ ทส ๐๙๑๐.๕๐๒/๑๑๔๘๙ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๔ โดยมีสาระสำคัญให้เจ้าหน้าที่ต้องนำเรื่องกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ

หรือการขยายเขตอุทยานแห่งชาติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากผลการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับความเห็นชอบประการใด ให้หัวหน้าหน่วยงานภาคสนามที่ได้รับการแต่งตั้งตรวจสอบข้อมูลของพื้นที่โดยละเอียด หากปรากฏว่าบริเวณที่ดำเนินการสำรวจเพื่อกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือขยายเขตอุทยานแห่งชาติมีสภาพป่าที่สมบูรณ์ ไม่มีราษฎรถือครองที่ดินทำกินในบริเวณดังกล่าวแล้ว ให้จัดทำข้อมูล โดยละเอียดเสนอให้ประชุมคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทำลายทรัพยากรป่าไม้ ประจำจังหวัด หรือที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หรือเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด โดยชี้แจงให้เห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นในการกำหนดหรือการขยายเขตอุทยานแห่งชาติ พร้อมทั้งจัดทำแผนงาน/โครงการ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นด้านการอนุรักษ์ ทรัพยากรเสนอที่ประชุม ดังกล่าว ดังนั้น ในการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติหรือขยายเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและแนวทางที่ตนได้กำหนดขึ้น

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้พิจารณาความเหมาะสมที่จะประกาศจัดตั้งพื้นที่โครงการอุทยานเฉลิมพระเกียรติไทยประจัน ให้เป็นอุทยานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติไทยประจัน พร้อมทั้งได้ดำเนินการสำรวจพื้นที่ที่มีความเหมาะสมอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะประกาศกำหนดพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติฯ โดยได้สำรวจรังวัดหมายแนวเขตบริเวณที่ดินป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชี ป่ากงเกวียน และป่าพวยาง และป่าพุ่มสามซ้อน ในท้องที่ตำบลอ่างหิน ตำบลทุ่งหลวง ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ ตำบลหนองพันจันทร์ ตำบลบ้านคา ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี รวม ๒๑ หมู่บ้าน ๖ ตำบล ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนกำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ดังกล่าว ร่วมดำเนินการสำรวจรังวัดหมายแนวเขตกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และร่วมลงลายมือชื่อ แบนท้ายบันทึกรังวัดหมายแนวเขตอุทยานแห่งชาติของแต่ละหมู่บ้าน ตลอดจนได้นำผลการดำเนินการสำรวจรังวัดหมายแนวเขตอุทยานแห่งชาติฯ และแผนที่แนวเขตอุทยานแห่งชาติฯ เข้าสู่การประชุมของของแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งที่ประชุมประชาคมของหมู่บ้านมีมติเห็นชอบ พร้อมทั้งรับรองแนวเขตอุทยานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติไทยประจัน และเข้าที่ประชุมส่วนราชการในพื้นที่ จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเรื่องการรังวัดหมายแนวเขตเข้าสู่การประชุมสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง ๖ ตำบล ซึ่งที่ประชุมมีมติรับรองแนวเขตอุทยานแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติไทยประจัน อันเป็นการดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นไปตามขั้นตอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ได้นำเรื่องเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะรัฐมนตรี)

เพื่อพิจารณากำหนดบริเวณที่ดินป่าฝั่ช้ายแม่ น้ำภาชี ป่ากงเกวียน และป่าพู่ยง และป่าพู่สามชั้น ในท้องที่ตำบลอ่างหิน ตำบลทุ่งหลวง ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ และตำบลหนองพันจันทร์ ตำบลบ้านคา ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าฝั่ช้ายแม่ น้ำภาชี ป่ากงเกวียน และป่าพู่ยง และป่าพู่สามชั้น ในท้องที่ตำบลอ่างหิน ตำบลทุ่งหลวง ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ และตำบลหนองพันจันทร์ ตำบลบ้านคา ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ พร้อมด้วยแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๙ ก ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ กรณีจึงถือได้ว่า กระบวนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าฝั่ช้ายแม่ น้ำภาชี ป่ากงเกวียน และป่าพู่ยง และป่าพู่สามชั้น ในท้องที่ตำบลอ่างหิน ตำบลทุ่งหลวง ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ และตำบลหนองพันจันทร์ ตำบลบ้านคา ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว

สำหรับกรณีที่รัฐจะกำหนดให้ที่ดินใดเป็นอุทยานแห่งชาติ มีหลักเกณฑ์ต้องพิจารณา ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง ประการที่สอง ที่ดินนั้นต้องมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ และมีความจำเป็นต้องให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรันทรมย์ของประชาชน ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๒๐๐ ไร่ รวมถึงที่ดินที่พิพาทซึ่งมีสภาพเป็นบ่อพุน้ำร้อน เนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๓๓.๔ ตารางวา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิม ซึ่งได้เข้าไปครอบครองและทำประโยชน์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ก่อนที่จะมีการกำหนดให้ที่ดินที่พิพาทอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๖๙ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะประกาศกำหนดให้ที่ดินที่พิพาทซึ่งมีสภาพเป็นบ่อพุน้ำร้อน เนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๓๓.๔ ตารางวา อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าฝั่ช้ายแม่ น้ำภาชี ป่ากงเกวียน และป่าพู่ยง และป่าพู่สามชั้น ในท้องที่ตำบลอ่างหิน ตำบลทุ่งหลวง ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ และตำบล

หนองพันจันทร์ ตำบลบ้านคา ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ครอบครองเดิมได้แจ้งการครอบครองที่ดินที่พิพาท ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ กรณี จึงถือได้ว่า ผู้ครอบครองเดิมเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินที่พิพาทตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งภายหลังจากที่มีการประกาศให้ที่ดินที่พิพาทเป็นเขตป่าสงวน แห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ครอบครองเดิมได้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือ ต่อนายอำเภอท้องที่อ้างว่าตนมีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๐๖๙ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีผลใช้บังคับ จึงถือว่าผู้ครอบครองเดิมได้สละสิทธิครอบครองที่ดินที่พิพาทตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ครอบครองเดิมมีหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีบุคคลใดเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบ ด้วยกฎหมายในที่ดินที่พิพาทตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทโดยซื้อและครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิม แม้ผู้ฟ้องคดี จะมีหลักฐานเกี่ยวกับการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท. ๕ และได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมาจนถึง ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ตาม แต่หลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภ.บ.ท. ๕ เป็นเพียงเอกสารที่ออกตาม พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่สันนิษฐานในเบื้องต้นว่าบุคคลที่ครอบครองที่ดิน ได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่ราชการแล้วเท่านั้น มิใช่หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ครอบครองเดิมไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่พิพาทโดยชอบ ด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อเนื่องมาจาก ผู้ครอบครองเดิม จึงมิใช่บุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายให้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่พิพาท สืบไปตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน ที่พิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ที่ดินที่พิพาทมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ และจำเป็นต้องให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน หรือไม่ ตามรายงานผล การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานผล การตรวจสอบที่ ๔๒๖/๒๕๕๑ กรณีที่ราษฎรตำบลบ้านบึง กิ่งอำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี ได้ร้องเรียนผู้ฟ้องคดีว่าบุกรุกพื้นที่ป่าบ้านพุน้ำร้อนและอ้างสิทธิครอบครองป่าบ้านพุน้ำร้อน ปรากฏว่า พยานบุคคลตลอดจนผู้นำท้องที่ให้ถ้อยคำเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของป่าบ้านพุน้ำร้อนที่พิพาทว่า

เดิมเป็นตาน้ำร้อนขนาดเล็ก ไม่มีบุคคลใดเป็นเจ้าของ เมื่อถึงฤดูแล้งไม่มีน้ำใช้ชาวบ้านจึงขุดบ่อ และพบบ่อน้ำร้อน ชาวบ้านจึงใช้น้ำในบ่อน้ำร้อนรักษาโรค และช่วยกันดูแลรักษาตลอดจน ใช้ประโยชน์มาเป็นระยะเวลานาน ต่อมา มีการพัฒนาปรับปรุงบ่อน้ำร้อนจนเป็นสถานที่ที่ราษฎรในพื้นที่และนักท่องเที่ยวมาใช้ประโยชน์ ที่ดินที่พิพาทมีสภาพเป็นบ่อน้ำร้อนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มีราษฎรในพื้นที่ใช้ประโยชน์มาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จากนั้นได้มีการพัฒนาจนกลายเป็น สถานที่ท่องเที่ยว มีนักท่องเที่ยวมาใช้ประโยชน์และพักผ่อนหย่อนใจ จึงถือได้ว่าที่ดินที่พิพาท มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ และมีความจำเป็นต้องให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน อีกทั้งเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง ที่ดินที่พิพาทจึงอยู่ใน หลักเกณฑ์ที่รัฐมีอำนาจกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติได้ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้ดุลพินิจในการกำหนดให้ที่ดินที่พิพาท ซึ่งมีสภาพเป็นบ่อน้ำร้อนอยู่ในแนวเขตอุทยานแห่งชาติตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดบริเวณที่ดินป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชี ป่ากงเกวียน และป่าพุงยาง และป่าพุงสามซ้อน ในท้องที่ ตำบลอ่างหิน ตำบลทุ่งหลวง ตำบลยางหัก อำเภอปากท่อ และตำบลหนองพันจันทร์ ตำบลบ้านคา ตำบลบ้านบึง อำเภอบ้านคา จังหวัดราชบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงชอบด้วยกฎหมาย และถึงแม้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับสถานะของที่ดินที่พิพาทว่า เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ที่ดินที่พิพาทซึ่งมีสภาพเป็นบ่อน้ำร้อนมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ของบุคคลใดซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง ที่ดินที่พิพาทจึงยังคงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสามเห็นว่าที่ดินที่พิพาทมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ และมีความจำเป็นต้องให้คงอยู่ใน สภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยอมมีอำนาจกำหนดให้ที่ดินที่พิพาทอยู่ในแนวเขตอุทยานแห่งชาติได้ ประกอบกับ ผู้แทน ส.ป.ก. ได้ชี้แจงในที่ประชุมการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในการจัดการพื้นที่ป่าโซน E จังหวัดราชบุรี ซึ่งจัดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ว่า การได้มาซึ่งเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินกำหนด หากที่ดินที่ราษฎรมาขอเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็นที่ดินที่เป็นบ่อน้ำร้อน ส.ป.ก. ก็ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้ได้และต้องกันคืนกรมป่าไม้ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่

ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ ส.ป.ก. ราชบุรี ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี (คปจ.ราชบุรี) เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ ว่า พื้นที่บริเวณบ่อน้ำร้อนซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างสิทธิครอบครอง มิใช่พื้นที่เกษตรกรรม ส.ป.ก. ไม่สามารถนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ดังนั้น ไม่ว่าที่ดินที่พิพาทจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ดินที่พิพาทก็ยังคงเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งรัฐมีอำนาจกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟส. ๕/๒๕๖๐)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

เมื่อการแสดงเจตนาซื้อขายที่ดิน ผู้ซื้อผู้ขายมีเจตนาที่แท้จริงที่จะซื้อขายที่ดินแปลงที่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๘๒๙/๓๒๓ และผู้ขายก็ได้สละและส่งมอบการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ โดยผู้ซื้อได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ปลูกบ้านอยู่อาศัย ผู้ซื้อจึงได้ไปซึ่งสิทธิการครอบครองในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๓๖๗ และมาตรา ๑๓๗๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถึงแม้ว่าการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดินดังกล่าว ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ขาย จะได้นำที่ดินแปลงอื่น (น.ส. ๓ เลขที่ ๘๑๖/๓๒๓) ไปยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนให้แก่ผู้ขอ ตามความประสงค์ก็ตาม ก็เป็นเพียงการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเอกสารหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มิใช่เรื่องสำคัญผิดในแปลงที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เป็นวัตถุแห่งนิติกรรม อันจะถือเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมที่จะทำให้การแสดงเจตนาซื้อขายเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ซื้อที่ได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวและที่ดินไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน การออกโฉนดที่ดินจึงเป็นไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเอกสารหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขออออกโฉนดที่ดิน มิได้มีสาเหตุจากปัญหาการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน เหตุแต่เพียงความสำคัญผิดในข้อเท็จจริงจึงหาอาจทำให้การออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิปไตยกรรมที่ดินจึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจสั่งแก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับผู้ถือ รวมทั้งแก้ไขเอกสารที่ได้จัดแจ้งรายการจดทะเบียนหรือสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ถูกต้องต่อไป

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของนาย ส. ตามคำสั่งศาลและวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ได้จดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกในโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๕๑๐ เนื้อที่ ๑ งาน ๕ ตารางวา จากนั้น รองอธิบดีกรมที่ดินผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมที่ดิน) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๕๑๐ เนื่องจากโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวได้ออกให้แก่ นาย ส. เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๕

โดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ ๘๑๖/๓๒๓ ซึ่งเป็นการออกไม่ตรงตำแหน่งตามหลักฐานเดิม และออกทับที่ดินแปลงอื่นที่มี น.ส. ๓ เลขที่ ๘๒๗/๓๒๓ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งต่อมาरणปลัดกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ ที่เพิกถอนโฉนดที่ดินไม่ถูกต้องตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมที่ดินยกเว้นค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ได้มาโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ และค่าใช้จ่ายในการรังวัดออกโฉนดที่ดินครั้งใหม่แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และข้อเท็จจริงปรากฏตามผลการสอบสวน เพื่อพิจารณาเพิกถอนโฉนดที่ดินของคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าที่ดินพิพาทแปลงที่นาย ส. ครอบครองทำประโยชน์ปลูกบ้านอยู่อาศัยเป็นที่ดินแปลงย่อย ซึ่งแบ่งแยกมาจากที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ ๓๒๓ เนื้อที่ประมาณ ๑๑ ไร่ ๒ งาน ๒๖ ตารางวา ออกในนามนาย น. และนาง ค. เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๐๓ และในวันเดียวกันนาย น. และนาง ค. ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่นาง บ. ต่อมา นาง บ. ได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินในนามเดิมโดยออกเป็น น.ส. ๓ เลขที่ ๘๐๗/๓๒๓ รวม ๓๕ แปลง เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๐๔ จากนั้น นาง บ. ได้ตกลงขายและส่งมอบการครอบครองที่ดินแปลงซึ่งมีหลักฐานสำหรับที่ดินเป็น น.ส. ๓ เลขที่ ๘๒๗/๓๒๓ เนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๑๑ ตารางวา ให้แก่นาย ส. แต่ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดินดังกล่าวนี้ นาง บ. (ผู้ขาย) และนาย ส. (ผู้ซื้อ) ได้มอบอำนาจให้นาย ญ. เป็นผู้ดำเนินการยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดินแทน โดยนาย ญ. ได้นำ น.ส. ๓ เลขที่ ๘๑๖/๓๒๓ เนื้อที่ประมาณ ๘๕ ตารางวา ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่นไปยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดินให้แก่ นาย ส. และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดินในหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ ๘๑๖/๓๒๓ ทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับผู้ถือเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ และได้มอบ น.ส. ๓ เลขที่ ๘๑๖/๓๒๓ ฉบับผู้ถือให้แก่ นาย ส. ยึดถือไว้ในความครอบครอง เห็นว่า ในการแสดงเจตนาทำสัญญาซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวระหว่างนาง บ. (ผู้ขาย) กับนาย ส. (ผู้ซื้อ) บุคคลทั้งสองมีเจตนาที่แท้จริงที่จะซื้อขายที่ดินแปลงซึ่งมีหลักฐานสำหรับที่ดินเป็น น.ส. ๓ เลขที่ ๘๒๗/๓๒๓ และนาง บ. ก็ได้สละและส่งมอบการครอบครองที่ดิน

แปลงดังกล่าวให้แก่ นาย ส. และ นาย ข. ได้เข้าครอบครองทำประโยชน์แล้วโดยปลูกบ้านอยู่อาศัย นาย ส. จึงได้ไปซึ่งสิทธิการครอบครองในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓๖๗ และมาตรา ๑๓๗๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดินพิพาทดังกล่าว นาย ญ. ผู้รับมอบอำนาจของบุคคลทั้งสองจะได้นำ น.ส. ๓ เลขที่ ๘๑๖/๓๒๓ ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่นไปยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนให้แก่ผู้ขอตามความประสงค์ก็ตาม ก็เป็นเพียงความสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเอกสารหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น มิใช่เป็นเรื่องความสำคัญผิดในแปลงที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เป็นวัตถุแห่งนิติกรรม อันจะถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมที่จะทำให้การแสดงเจตนาซื้อขายที่ดินพิพาทเป็นโมฆะเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้นแต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า คู่กรณีมีความบกพร่องในเรื่องสิทธิและความสามารถ รวมถึงตลอดถึงความไม่สมบูรณ์ของนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดินพิพาทจึงชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๗๒ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ ๑ และข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เมื่อการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทระหว่างนาง บ. (ผู้ขาย) กับนาย ส. (ผู้ซื้อ) เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ เป็นการทำนิติกรรมที่สมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมาย การจะผลักรื้อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในอัตราร้อยละ ๒ ตามข้อ ๒ (๗) (ก) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และยังมีผลตามกฎหมายว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้มาโดยการครอบครองเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา ๓๙ แห่งประมวลรัษฎากร และอาจอยู่ในข่ายที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำมาคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทั้งที่เมื่อครั้งการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดินพิพาทในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนโอนขายที่ดินตามกฎหมายจากนาง บ. และนาย ส. ซึ่งเป็นคู่สัญญาไปแล้ว จึงยอมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในกรณีเช่นนี้อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดิน

ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขตามบทบัญญัติ มาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ชอบที่จะใช้ดุลพินิจ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยสั่งให้แก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เป็น มูลเหตุให้เกิดข้อพิพาทใน น.ส. ๓ เลขที่ ๘๑๖/๓๒๓ และ น.ส. ๓ เลขที่ ๘๒๙/๓๒๓ ทั้งฉบับ สำนักงานที่ดินและฉบับผู้ถือ รวมทั้งแก้ไขเอกสารที่ได้จดทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้จัดทำขึ้นเมื่อครั้งที่ได้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โอนขายที่ดินพิพาทในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ เพื่อให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง และมีให้ ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระในเรื่องค่าธรรมเนียม ตลอดจนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อันสืบเนื่องมาจากการจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด

กรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๕๑๐ ซึ่งมีชื่อผู้ฟ้องคดี ในฐานะผู้จัดการมรดก ของนาย ส. (ผู้ตาย) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เป็นการ ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า นาย ส. ได้นำ น.ส. ๓ เลขที่ ๘๑๖/๓๒๓ ที่ตน ได้ยึดถือไว้โดยเข้าใจว่า เป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงพิพาทที่ครอบครองและทำประโยชน์ ปลูกบ้านอยู่อาศัย ใช้เป็นหลักฐานประกอบการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในขณะนั้น ได้ทำการรังวัดทำแผนที่ พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ที่ดินแล้วปรากฏว่า นาย ส. เป็นผู้ มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทที่นำรังวัด และที่ดินไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน รวมทั้งไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๕๑๐ เนื้อที่ ๑ งาน ๕ ตารางวา ให้แก่นาย ส. เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๕ แม้นาย ส. จะได้ใช้ น.ส. ๓ เลขที่ ๘๑๖/๓๒๓ เป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริง ปรากฏตามหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๕๑๐ (ใบไต่สวน (น.ส. ๕)) ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดทำแผนที่ พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ที่ดินแล้ว ปรากฏว่า นาย ส. เป็นผู้ครอบครองที่ดินที่นำรังวัดโดยชื่อมาจากนาง บ. ทำประโยชน์ปลูกบ้าน

อยู่อาศัยเต็มทั้งแปลง และกำหนดในฐานะผู้ปกครองท้องที่ รับรองว่าที่ดินที่นำรังวัดมิได้เป็นที่หลวงหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ และไม่ได้ทับที่ดินของบุคคลอื่น จึงรับฟังได้ว่า นาย ส. เป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ และที่ดินที่นำรังวัดไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน โดยในการพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๕๑๐ นาย ส. และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเอกสารหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ใช้เป็นหลักฐานประกอบการออกโฉนดที่ดินว่า น.ส. ๓ เลขที่ ๘๑๖/๓๒๓ เป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงที่นาย ส. ครอบครองทำประโยชน์ และได้นำทำการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน การดำเนินการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว จึงเป็นไปโดยผิดพลาดเคลือบเกี่ยวกับเอกสารหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดิน โดยมีได้มีสาเหตุมาจากปัญหาเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของนาย ส. แต่ประการใด ซึ่งเหตุแต่เพียงความสำคัญผิดในข้อเท็จจริงดังกล่าวหาอาจถึงกับทำให้การออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ชอบที่จะดำเนินการสั่งให้มีการแก้ไขเอกสารหลักฐานเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริงโดยมิต้องสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีคำสั่งเพิกถอน

ดังนั้น การที่รองอธิบดีกรมที่ดินผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๕๑๐ ซึ่งปัจจุบันมีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในฐานะผู้จัดการมรดกของนาย ส. (ผู้ตาย) ตามคำสั่งศาลจังหวัดเป็นโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกไม่ตรงตำแหน่งตามหลักฐานเดิม และออกทับที่ดินแปลงอื่นซึ่งมีหลักฐานเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การเพิกถอนโฉนดที่ดิน ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๕๑๐ ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่อาศัยข้อเท็จจริงและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนรวมทั้งผู้ฟ้องคดีเกินสมควร

อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ เฉพาะในส่วนที่มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๕๑๐ ซึ่งมีผู้ฟ้องคดี ในฐานะผู้จัดการมรดกของนาย ส. (ผู้ตาย) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีสมควรที่จะแก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ปรากฏชื่อ นาย ส. เป็นผู้ถือสิทธิครอบครองในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ข.) เลขที่ ๘๒๙/๓๒๓ ฉบับที่ได้จัดทำขึ้นใหม่ตามมาตรา ๖๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตลอดจนแก้ไขข้อเท็จจริงในเอกสารหลักฐานเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๕๑๐ ให้ถูกต้องตรงกันด้วย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๙๒/๒๕๖๐)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน (ใบไต่สวน) ที่สภาพที่ดินไม่ได้งอกมาจากที่ดินที่มีโฉนด แต่เป็นที่แม่น้ำหรือเป็นที่แม่น้ำเคยไหลผ่านอันมีลักษณะเป็นที่ชายตลิ่ง ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้อาจจะกลายเป็นที่ดินขึ้นริมตลิ่งแม่น้ำ ซึ่งอาจเกิดจากกระแสน้ำเปลี่ยนทิศทำให้ท้องน้ำเดิมตื้นเขินขึ้นจนทำให้สภาพที่ดินพ้นจากสภาพที่ชายตลิ่งและมีการเข้าไปทำประโยชน์ตลอดแนวแล้วก็ตาม แต่สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) และมาตรา ๑๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือได้ว่าเป็นที่ดินที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และไม่อาจยกอายุความเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใด ๆ ขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีอำนาจยกเลิกใบไต่สวนและไม่จำเป็นต้องออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินอีกต่อไป

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ตั้งอยู่ที่บ้านห้วยเกียง หมู่ที่ ๘ ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มานานกว่า ๒๐ ปี เนื้อที่ ๕ ไร่ ๓ งาน ๙๗ ตารางวา โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินและไม่มีผู้ใดคัดค้าน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัดที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อออกโฉนดที่ดินตามโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน (ใบไต่สวน) ให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด... สาขา) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ยกเลิกใบไต่สวน โดยอ้างว่าที่ดินไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ถือว่ามีเหตุขัดข้องที่ไม่อาจแก้ไขให้ออกโฉนดที่ดินได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษ การออกใบไต่สวนย่อมแสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาทโดยถูกต้อง จึงนำคดีมาฟ้อง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ยกเลิกใบไต่สวนและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ รวมทั้งให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนเนื้อที่ที่ปรากฏในใบไต่สวน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจ มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ประการ ประการที่หนึ่ง ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นบุคคล ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ ประการที่สอง ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดิน มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากรูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข ๕๐๔๙ IV แผ่นที่ ๑๔๙ มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ ซึ่งถ่ายเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และระวางรูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข ๕๐๔๙ IV แผ่นที่ ๑๔๙ ซึ่งถ่ายเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๒๐ เพื่อใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) รวมทั้งแผนที่ภูมิประเทศปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขณะนั้นบริเวณที่ดินริมแม่น้ำโขง บ้านห้วยเกียง หมู่ที่ ๘ ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งผู้นำเดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินรายอื่น ๆ อ้างการครอบครองและทำประโยชน์ มีสภาพชาวโพลน ลักษณะเป็นชายหาดหรือหาดทราย เป็นสันดอนทรายครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ และสอดคล้องกับผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งตามคำสั่งอำเภอเชียงแสน ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ประกอบด้วย ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง เป็นประธาน กรรมการและกรรมการ ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๑ สาขาเชียงราย เป็นกรรมการ หัวหน้าศูนย์สำรวจอุทกวิทยาที่ ๑๒ (เชียงแสน) เป็นกรรมการ ปลัดเทศบาลตำบลเวียง เป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาเชียงแสน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และ ปลัดอำเภอศูนย์อำนวยการความเป็นธรรม เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ที่มีความเห็นว่าเป็นบริเวณพื้นที่พิพาทมีสภาพชาวโพลนยาวตลอดแนว ลักษณะเป็นชายหาดหรือหาดทราย ไม่มีสภาพการทำประโยชน์มาก่อน น่าจะเป็นที่ชายตลิ่ง ซึ่งต่อมาสภาพพื้นที่ได้เปลี่ยนแปลงกลายเป็นที่ดินเขตริมตลิ่งแม่น้ำโขง และมีราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ตลอดแนว พื้นที่บริเวณนั้นจึงพ้นจากสภาพที่ชายตลิ่งปรากฏตามระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข ๕๐๔๙ IV ๑๔๔๔ มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ ซึ่งถ่ายเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นอกจากนี้ ตามผลการตรวจสอบสภาพพื้นที่ของคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินในกิ่งกริมตลิ่งแม่น้ำโขง กรณีบริษัท ม. ผู้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๖๔๓ ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน (ทิ้งออก) ฉบับลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นการขอออกโฉนดที่ดินในกิ่งกริมตลิ่งของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๖๔๓ ซึ่งตั้งอยู่

บริเวณด้านทิศเหนือของที่ดินผู้ฟ้องคดี โดยในที่ประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ กำหนดตำบลเวียงใต้ชี้แจงว่า ที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่ดินที่มีทรายทับถมกันมานานหลายปีแล้ว และคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่งอกได้ส่งเรื่องให้กรมทรัพยากรธรณีตรวจสอบชั้นดิน ผลปรากฏว่าสภาพชั้นดินของพื้นที่โฉนดที่ดินเดิมและพื้นที่ที่ขุดออกโฉนดที่ดินในที่งอกสามารถแบ่งชั้นดินจากการขุดหลุมทดลอง จำนวน ๘ หลุม ออกเป็น ๒ ชั้น คือ ดินชั้นล่างเป็นดินเหนียวปนทรายแข็งถึงทรายละเอียด สีน้ำตาล ซึ่งเป็นชั้นดินเดิมที่เกิดจากตะกอนที่แม่น้ำโขงพัดพามาสะสมตัวตามธรรมชาติ และดินชั้นบน เป็นดินเหนียวปนลูกรัง สีน้ำตาลแดง ได้นำมาถมปรับที่ดินให้อยู่ในระดับเดียวกันหรือใกล้เคียง ความหนาของดินชั้นบน ๑.๕๐ ถึง ๔.๐๐ เมตร บริเวณที่ต่ำสุดของชั้นดินเดิมที่มีการสะสมของตะกอนตามธรรมชาติ (หลุม ๗) อยู่สูงกว่าระดับแม่น้ำโขง ณ วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ ประมาณ ๒.๕๐ เมตร ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ซึ่งออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ และได้ใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๖๔๓ เลขที่ดิน ๑ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๗๗๓ เลขที่ดิน ๔๐ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๗๗๔ เลขที่ดิน ๔๑ ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ว่าด้านทิศตะวันออกของที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ระบุจุดแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นบริเวณเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีก็ได้ยอมรับว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาประมาณ ๒๒ ปี ต่อเนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมหลังจากที่ที่ดินนั้นได้ตั้งเขื่อนน้ำท่วมไม่ถึงแล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงมีเหตุอันควรและเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า แต่เดิมที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์และที่ดินบริเวณใกล้เคียง มีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของแม่น้ำโขงและหรือเป็นที่ชายตลิ่งริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำจะท่วมถึงต่อมา ที่ดินบริเวณดังกล่าวซึ่งรวมถึงที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ด้วยได้ตั้งเขื่อนขึ้นจนน้ำท่วมไม่ถึง โดยเกิดขึ้นจากการสะสมตัวของตะกอนตามธรรมชาติที่เกิดจากการไหลของแม่น้ำโขง หรือเกิดการสะสมตัวของตะกอนที่แม่น้ำโขงพัดพามาบริเวณพื้นที่ที่ขุดออกโฉนดที่ดินจนเกิดสันดอนทรายผืนใหญ่ในแม่น้ำโขง และต่อมาเมื่อระดับน้ำในแม่น้ำโขงลดลงหรือกระแสน้ำเปลี่ยนทิศทางการไหลและเกิดการตื้นเขิน ทำให้สันดอนทรายอันเกิดจากการตื้นเขินของตะกอนตามธรรมชาตินั้น เชื่อมเข้ามาหาพื้นดินริมฝั่งแม่น้ำโขง ทำให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเปลี่ยนสภาพการเป็นที่ชายตลิ่งซึ่งน้ำท่วมถึงกลายเป็นที่ดินตื้นเขินริมตลิ่งแม่น้ำโขง มีลักษณะเป็นที่ราบพื้นดินทอดยาวไปตามแนวริมตลิ่งแม่น้ำโขงครอบคลุมพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง และได้มีราษฎรเข้าไปครอบครองทำประโยชน์พื้นที่บริเวณดังกล่าวตลอดแนวริมตลิ่งแม่น้ำโขง ปรากฏตามระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข ๕๐๔๙ IV ๑๔๔๔ มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ ถ่ายเมื่อ

ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจตรวจสอบและความเห็นของคณะกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งตามคำสั่งอำเภอเชียงแสน ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๕ เกี่ยวกับระดับน้ำในแม่น้ำโขง และระดับดินเดิมเฉลี่ยแปลงที่ขุดออกโฉนดที่ดิน ในรอบ ๑๐ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ได้ทำการตรวจสอบพบว่า ตำแหน่งที่ดิน โซน C ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง และโซน D โซน G เป็นโซนที่น้ำท่วมไม่ถึงในฤดูน้ำตามปกติ ถือว่าไม่ใช่แม่น้ำโขง ไม่ใช่ที่ชายตลิ่ง กรณีจึงถือว่าบริเวณที่ดินพิพาทซึ่งรวมถึงที่ดินของผู้ฟ้องคดี เดิมมีสภาพเป็นท้องทางน้ำในแม่น้ำโขง ที่ดินขึ้นขึ้นจนเกิดเป็นหาดทรายหรือสันดอนทรายในแม่น้ำตามธรรมชาติ อันมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้มีลักษณะเป็นการขึ้นขึ้นออกไปจากฝั่งหน้าที่ดินของแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๙๖๖ เลขที่ดิน ๓๑ ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งเดิมเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๖๔๓ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๓๙๐ ตั้งอยู่บริเวณด้านทิศเหนือถัดขึ้นไปตามที่ดินของผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ในอันที่จะถือได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นที่งอกริมตลิ่ง และก่อให้เกิดความชอบธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีรวมถึงผู้ที่เข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินที่ขึ้นขึ้นนั้นโดยผลการ ที่จะสามารถยกขึ้นอ้างเอาเป็นประโยชน์แก่ตนว่า เป็นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยผลของกฎหมายในที่งอกริมตลิ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๙ ประกอบกับมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากที่ดินที่ขึ้นขึ้นที่จะถือว่ามีสภาพเป็นที่งอกริมตลิ่ง และบุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิในที่งอกได้ ตามมาตรา ๑๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยงอกจากฝั่งหน้าที่ดินริมตลิ่งออกไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำจะท่วมไม่ถึง และมีลักษณะอันเป็นส่วนควบติดกับที่ดินริมตลิ่ง เจ้าของที่ดินริมตลิ่งจึงจะเป็นผู้ได้สิทธิในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายในที่งอกนั้น ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า แต่เดิมที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดี ครอบครองทำประโยชน์และที่ดินบริเวณใกล้เคียง มีสภาพเป็นส่วนหนึ่งของแม่น้ำโขงและหรือ เป็นที่ชายตลิ่งริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำจะท่วมถึง ต่อมา ที่ดินบริเวณดังกล่าว ซึ่งรวมถึงที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ด้วยได้ขึ้นขึ้นจนน้ำท่วมไม่ถึง อันเกิดจากตะกอนที่แม่น้ำโขงกัดเซาะพัดพามาสะสมตัวตามธรรมชาติ มีสภาพเป็นสันดอนทราย และกลายเป็นที่ราบพื้นดินธรรมดาเป็นแนวทอดยาวไปตามริมตลิ่งแม่น้ำโขง ครอบคลุมพื้นที่ เป็นบริเวณกว้าง พื้นที่บริเวณแม่น้ำโขงในส่วนที่ขึ้นขึ้นดังกล่าวย่อมพ้นจากสภาพการเป็น ทางน้ำหรือที่ชายตลิ่ง และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า ทางราชการได้ตรากฎหมาย ถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔

ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ หรือเป็นกรณี que ที่ดินนั้นได้ถูกถอนสภาพโดยผลของกฎหมายแล้ว ที่ดินนั้นจึงยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อไปเช่นเดิม แม้จะไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า หลังจากที่ที่ดินที่ต้นเขินจนเป็นที่ราบแล้วได้มีประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในลักษณะ เป็นการใช้ร่วมกันก็ตาม และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตลอดมา แต่การที่ ที่ดินพิพาทมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมมีผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยกอายุความ เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใด ๆ ขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์และได้นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจ รังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน และกำหนดตำแหน่งที่ดินเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๕๒ เลขที่ดิน ๕๒ ตำบลเวียง อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เนื้อที่ ๕ ไร่ ๓ งาน ๘๗ ตารางวา มีสถานะ ทางกฎหมายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้พิจารณาเห็นว่าการ เดินสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินรายของผู้ฟ้องคดี เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบวิธีการ เนื่องจากที่ดินมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน และถือเป็นกรณีที่มี เหตุขัดข้องซึ่งไม่อาจแก้ไขให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีได้ และมีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ให้ยกเลิกหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน (ใบไต่สวน) สำหรับที่ดินของ ผู้ฟ้องคดี อันมีผลเป็นการปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่ง ทางปกครองที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๗/๒๕๖๑)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

คำสั่งออกโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนเปรียบเทียบเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่มีผู้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินจากพยานหลักฐานทุกอย่างที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติเสียก่อนโดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีว่าผู้ขออออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนเองและได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ เพื่อให้การสั่งการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการสอบสวนเปรียบเทียบยังฟังไม่เป็นที่ยุติ เนื่องจากยังคงโต้แย้งระหว่างผู้ขออออกโฉนดที่ดินกับผู้คัดค้านในเรื่องการแย่งสิทธิการครอบครองที่ดินพิพาท และแม้ผู้ขออออกโฉนดที่ดินจะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามหนังสือ น.ส. ๓ ก. และได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๑๓๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มิใช่บทสันนิษฐานเด็ดขาด เจ้าพนักงานที่ดินจึงจำเป็นต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติเสียก่อน เมื่อไม่อาจพิสูจน์ได้โดยพิจารณาแต่เพียงพยานเอกสาร น.ส. ๓ ก. และพยานบุคคลที่ยืนยันว่าผู้ขออออกโฉนดที่ดินเป็นเจ้าของที่ดินพิพาท ส่วนผู้คัดค้านไม่มีพยานหลักฐานมาแสดงว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาท คำสั่งออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขออออกโฉนดที่ดิน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๓๐ ติดกับที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๗๒๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาล) โดยได้รับมรดกจากมารดา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) ได้ออกไปทำการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำรังวัดรุกล้ำแนวเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์มากกว่า ๓๐ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงสอบสวนเปรียบเทียบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยกเลิกเรื่องการรังวัดออกโฉนดที่ดิน แต่เทศบาลได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินอีกครั้ง เจ้าหน้าที่

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกไปรังวัดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการรังวัดเช่นเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้แจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าให้ฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่ต้องอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และเพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๗๒๓ จึงมีสิทธิขอกออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขอกออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดที่ดินตามคำขอ ผลการรังวัดคำนวณเนื้อที่ได้ ๒ ไร่ ๓ งาน ๕๑^๐/_{๑๐๐} ตารางวา แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๓๐ และมีที่ดินติดกับที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๗๒๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินในวันที่ทำการรังวัด โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำรังวัดออกโฉนดที่ดินรุกล้ำแนวเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ เนื้อที่ ๑ งาน ๑๓^๐/_{๑๐๐} ตารางวา จึงเป็นกรณีที่มีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบและดำเนินการไปตามที่ตกลงกันได้ หากตกลงกันไม่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควรได้ตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้รับฟังถ้อยคำจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีและพยานบุคคล และมีความเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนเปรียบเทียบเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

และการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่มีผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินให้ได้ว่าข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่ผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว อันถือว่าเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ โดยมีอำนาจพิจารณาจากพยานหลักฐานทุกอย่างที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ และไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี เพื่อให้การสั่งการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อการสอบสวนเปรียบเทียบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๗๒๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมาจากนาง ส. เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ถ้อยคำว่าได้นำช่างทำการรังวัดปักหลักเขตที่ดินตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ครอบครองทำประโยชน์ โดยมีต้นมะพร้าว มะม่วง ขนุน และกอไผ่ ซึ่งเจ้าของที่ดินเดิมได้ปลูกไว้เป็นแนวเขตที่ดินและได้ก่อสร้างศูนย์ฝึกอาชีพหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในบริเวณที่ดินแปลงนี้ นาง ส. เจ้าของที่ดินคนเดิมให้ถ้อยคำว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำรังวัดปักหลักเขตตรงตามแนวเขตที่ดินเองได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิม และนาย บ. สามีนาง ส. เป็นคนปลูกต้นมะพร้าว มะม่วงและกอไผ่เป็นแนวเขตที่ดินทางทิศเหนือของ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๗๒๓ ดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวเขตพิพาท ส่วนผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจำนวน ๑ งาน ๑๓^๗/_{๑๐} ตารางวา มีนาย ท. และนาง ว. เป็นพยาน แต่พยานทั้งสองกลับให้การว่าไม่ทราบแนวเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่คู่กรณีนำมาแสดงแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีพยานเอกสารเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๗๒๓ และพยานบุคคลยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของที่ดินพิพาท ส่วนผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานใด ๆ มาแสดงว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่โดยที่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้วหรือไม่ หรือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอันจะส่งผลกระทบต่อสถานะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการเป็นผู้มีสิทธิขออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว ตามข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ยังฟังไม่เป็นที่ยุติ เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังคงโต้แย้งในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งสิทธิการครอบครองที่ดินพิพาทว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมากกว่า ๓๐ ปี โดยการปลูกกล้วย มะพร้าว กอไผ่ มะม่วง ขนุน มาโดยตลอด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กล่าวอ้างว่าซื้อที่ดินต่อมาจากนาง ส. ซึ่งนาง ส. และนาย บ. สามีของนาง ส. ได้ให้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันว่านาง ส. ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณพิพาทโดยปลูกข้าวโพดตามฤดูกาล และนาย บ. ได้ปลูกต้นมะม่วง มะพร้าว และกอไผ่ เป็นแนวเขตที่ดินบริเวณพิพาท แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินจะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๗๒๓ และได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๑๓๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทสันนิษฐานเด็ดขาด เนื่องจากการมีสิทธิครอบครองในที่ดินจะต้องเป็นการยึดถือที่ดินนั้นด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเอง ประกอบกับการโอนไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินสามารถโอนให้แก่กันได้เพียงแต่ส่งมอบที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินสละเจตนาครอบครองหรือไม่ยึดถือที่ดินต่อไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๗๗ และมาตรา ๑๓๗๘ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว การพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในการออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องพิจารณาจากการยึดถือครอบครองที่ดินด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ของผู้ขอออกโฉนดที่ดิน อีกทั้งได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องที่ ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ตามข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ตามความเป็นจริง ด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงเป็นสาระสำคัญซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวให้เป็นที่ยุติเสียก่อน ที่จะมีคำสั่งทางปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบและใช้ประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังไม่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนเองและได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องที่ ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอาศัยข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เป็นเพียงหนังสือแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น ไม่มีข้อความใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิครอบครองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่จะเป็นเหตุให้ทรัพย์สินในที่ดินและที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่พิพาทต้องสูญเสียไป เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๒๔/๒๕๖๑)

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

ที่ดินที่เป็นของเอกชนจะเป็นทางสาธารณประโยชน์ได้ก็โดยการอุทิศให้ ซึ่งการอุทิศดังกล่าวมีทั้งการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย และที่ดินตามที่อุทิศ จะกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยไม่ต้องทำพิธีการหรือทำการจดทะเบียนอีก กรณีที่ หน่วยงานของรัฐได้ก่อสร้างและปรับปรุงถนนตามแนวถนนเดิมที่เจ้าของที่ดินได้อุทิศไว้ให้ เป็นทางสาธารณะ แต่เกินกว่าขอบเขตเหนือที่ดินที่เจ้าของอุทิศไว้ให้ เมื่อเจ้าของที่ดิน ได้มีการโต้แย้งแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงต้องกระทำการด้วยความระมัดระวังในการตรวจสอบ แนวเขตทางสาธารณะเดิมว่าอยู่บริเวณใด การที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำการตรวจสอบ แนวเขตทางสาธารณะให้แน่นอนชัดเจนหรือให้เจ้าของที่ดินตกลงยินยอมอุทิศหรือยกที่ดิน ให้เป็นทางสาธารณะก่อนเพื่อให้ได้ข้อยุติ จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลโดยภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และอาจใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นได้ เมื่อมิได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขตให้ชัดเจน จึงเป็นการกระทำโดยประมาท เลินเล่อเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินได้รับความเสียหายในทรัพย์สิน อันเป็นการกระทำละเมิด ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐจึงต้องชดใช้ ค่าเสียหายในที่ดินส่วนที่รุกล้ำเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินได้อุทิศให้ และเมื่อการก่อสร้างถนนดังกล่าว ยังเป็นผลให้ที่ดินของเจ้าของที่ดินตลอดแนวด้านทิศเหนือเหลืออยู่เป็นเศษเสี้ยวและต้อง ถูกจำกัดการใช้ประโยชน์จากเดิม จึงต้องชดใช้ค่าเสียหายในส่วนนี้แก่เจ้าของที่ดินด้วย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เนื้อที่ ๙ ไร่ ๒๓ ตารางวา ซึ่งนาย ล. บิดาบุญธรรมได้เคยอุทิศที่ดินทางทิศเหนือ ของที่ดินตลอดแนวมีขนาดความกว้าง ๔ เมตร เพื่อทำเป็นถนน และมีประชาชนในพื้นที่ใช้ถนน สายดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ทำให้ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อและผู้ใช้ถนนได้หลบหลีกหลุมบ่อเข้าไป ในที่ดินเป็นเหตุให้ถนนมีความกว้างมากขึ้น และเปลี่ยนทิศทางเข้าไปในที่ดินห่างจากเขตที่ดิน ๓ เมตร และ ๔ เมตร แต่ละช่วงไม่เท่ากัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้เข้าไปปรับปรุงถนนและเกลี่ยดินเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ให้เจ้าหน้าที่ บริหารงานที่ดินอำเภอทำการสำรวจจริงวัดที่ดิน ปรากฏว่าแนวถนนได้ขยายเพิ่มขึ้น โดยมีความกว้าง ๑๐ ถึง ๑๑ เมตร ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีขาดหายไป ๑ ไร่ ๓ งาน ๔๒ ตารางวา ผู้ฟ้องคดี ได้คัดค้านการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมา ผู้รับจ้างได้เข้าไปเทคอนกรีตในถนนสายดังกล่าวโดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบ

จึงห้ามไม่ให้เทศคอนกรีต และได้ยื่นเรื่องต่ออำเภอเพื่อขอความเป็นธรรมและให้ตรวจสอบ
 แต่รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้สั่งให้ผู้รับจ้าง
 เทศคอนกรีตเพื่อสร้างถนนสายดังกล่าวต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตัดถนนผ่าน
 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะทางประมาณ ๑๗๐ เมตร กว้าง ๕ เมตร โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม
 หรืออุทิศให้หรือมีการเวนคืนที่ดิน และการก่อสร้างถนนดังกล่าวได้มีการตัดฟันต้นไม้และถมดิน
 เข้าไปปกปิดโคนต้นปาล์มที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้เสียหาย อีกทั้งยังทำให้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของ
 ผู้ฟ้องคดีเป็นเศษเสี้ยวเสียหายใช้ประโยชน์ไม่ได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี
 ที่ ๑ รื้อถอนถนนและดำเนินการให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม หรือหากไม่สามารถรื้อถอนได้
 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวล
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เห็นได้ว่า ทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมเป็นไป
 ตามสภาพของที่ดินนั้นเองว่าเป็นทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์
 ร่วมกัน และที่ดินที่เป็นของเอกชนจะเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้
 เช่น ทางสาธารณะ ก็โดยการอุทิศ ซึ่งการอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์นั้นมีการแสดง
 เจตนาโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการไว้ เมื่อเจ้าของที่ดินอุทิศ
 ที่ดินของตนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว ที่ดินตามที่ถูกอุทิศก็กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ไป
 โดยไม่ต้องกระทำพิธีการอย่างใดหรือทำการจดทะเบียนอีก คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดิน
 ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) มีทางสาธารณะพาดผ่านอยู่
 บริเวณด้านทิศเหนือ แต่ยังมีได้มีการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวออกจากที่ดินส่วนที่เหลือ
 ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับว่า ที่ดินดังกล่าวบิดาบุญธรรมของตนได้ยกให้เป็นทางสาธารณะเมื่อประมาณ
 ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยยกให้เฉพาะส่วนที่ติดอยู่กับแนวเขตที่ดินด้านทิศเหนือมีความกว้างประมาณ
 ๔ เมตร ตลอดแนว แต่ปัจจุบันแนวถนนดังกล่าวได้ร่นเข้ามาในที่ดินส่วนใหญ่ รวมทั้งมีขนาด
 ความกว้างเพิ่มขึ้นจากเดิม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ได้ปรับปรุงถนนตามแนวถนนเดิมและมีได้
 มีการขยายความกว้างของถนนพิพาท ดังนั้น จึงรับฟังในเบื้องต้นว่ามีทางสาธารณะอยู่ที่ดิน
 ของผู้ฟ้องคดีจริง

เมื่อพิจารณาจากแผนที่ท้ายหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่พิพาท
 ประกอบกับบันทึกปากคำของพยานที่ปรากฏในสำนวนคดี จะเห็นได้ว่าทางสาธารณะพิพาท
 มิได้มีอยู่เดิม แต่เกิดจากการที่บิดาบุญธรรมของผู้ฟ้องคดีได้มีเจตนายกที่ดินดังกล่าวให้เป็น
 ทางสาธารณะ และจากบันทึกจากการให้ถ้อยคำของอดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
 ในขณะนั้นซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ให้การยืนยันสอดคล้องกันว่า การก่อสร้างถนนตามโครงการ

ผันเงินสู่ชนบทนั้น เจ้าของที่ดินได้อุทิศที่ดินให้ทำถนนได้กว้าง ๔ เมตร และคัดค้านการขยายแนวเขตของถนน โดยไม่ปรากฏว่ามีการอุทิศที่ดินให้เพิ่มเติม และได้ทำไปตามถนนเดิมกว้าง ๔ เมตร ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับในคำอุทธรณ์ว่าได้ก่อสร้างถนนลูกรังเดิมกว้าง ๔ เมตร และตามโครงการปรับปรุงถนนคอนกรีตเสริมเหล็กก็มีความกว้าง ๔ เมตร พร้อมไหล่ทางกรณีจึงเชื่อได้ว่าถนนสาธารณะในที่ดินของผู้ฟ้องคดียังคงมีความกว้างเพียง ๔ เมตร เท่านั้น ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าได้ก่อสร้างและปรับปรุงถนนตามแนวถนนเดิมที่เจ้าของเดิมได้อุทิศไว้ให้ และตามแนวที่คณะผู้บริหารสมัชชาฯ ป. เป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทำการปรับปรุงไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นไปตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ กำหนดปรับปรุงถนนกว้าง ๖ เมตร นั้น ไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานสนับสนุนว่าได้ขยายถนนพิพาทดังกล่าวออกไปกว้าง ๖ เมตร จริงตามข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินโครงการปรับปรุงถนนพิพาทอีกครั้งตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๙ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กกว้าง ๔ เมตร ไหล่ทางข้างละ ๐.๕ เมตร รวมเป็นถนนกว้าง ๕ เมตร ซึ่งก่อสร้างในที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการสร้างถนนกว้างเกินกว่าถนนสาธารณะเดิม จำนวน ๑ เมตร และเมื่อพิจารณาตามแผนที่ที่เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอทำขึ้นตามคำสั่งศาลก็จะเห็นได้ว่าถนนดังกล่าวอยู่ด้านทิศเหนือในที่ดินของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และได้ใช้อำนาจตามกฎหมายทำการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมไหล่ทางเกินกว่าแนวเขตทางสาธารณะเดิม และการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวเป็นผลให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดด้านทิศเหนือเหลืออยู่เป็นเศษเสี้ยวตามแผนที่ที่พิพาทมีความยาวตลอดแนวถนนคอนกรีตเสริมเหล็กด้านหนึ่งกว้างเพียง ๒.๙๕ เมตร อีกด้านหนึ่งกว้าง ๕.๖๓ เมตร มีเนื้อที่ ๑๘๐ ตารางวา ซึ่งโดยสภาพต้องถูกจำกัดการใช้ประโยชน์จากเดิม และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินได้โต้แย้งคัดค้านการกระทำดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องกระทำการด้วยความระมัดระวังโดยการตรวจสอบให้ชัดเจนว่าแนวเขตทางสาธารณะเดิมอยู่บริเวณใด เนื่องจากโดยสภาพแวดล้อมและการใช้งานอาจเปลี่ยนทิศทางไปมาจึงไม่อาจกำหนดแนวเขตถนนที่แน่นอนชัดเจนได้ดังเช่นถนนลาดยางหรือถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก เมื่อกรณีเชื่อได้ว่าแนวเขตทางสาธารณะเดิมที่มีการอุทิศที่ดินด้านทิศเหนือของที่ดินพิพาทให้เป็นทางสาธารณะหมายถึงการอุทิศที่ดินในส่วนที่ขีดแนวเขตด้านทิศเหนือสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กให้ขีดแนวเขตที่ดินด้านทิศเหนือเพื่อความเป็นธรรมและให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดแก่เจ้าของที่ดินที่สละที่ดินเพื่อประโยชน์

ส่วนรวม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หาได้ทำการตรวจสอบแนวเขตทางสาธารณะให้แน่นอนชัดเจนหรือให้ผู้ฟ้องคดีตกลงยินยอมอุทิศหรือยกที่ดินนี้ให้เป็นทางสาธารณะก่อนเพื่อให้ได้ข้อยุติไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลโดยภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นในการตรวจสอบแนวเขตทางสาธารณะพิพาทนี้ได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในทรัพย์สิน อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๒,๔๐๐ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๙/๒๕๖๒)