



## หยิบมาเล่าเอามาฝาก

ออกอากาศวันอังคาร เวลาประมาณ ๐๙.๒๐ – ๑๐.๐๐ น.

ทางสถานีวิทยุศึกษา FM ๙๒ MHz

วัน/เวลาออกอากาศ	ตอนที่ ๓๒๓ (บันทึกเทป) วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๗ เวลา ๑๔.๐๐ – ๑๔.๓๐ น. (ออกอากาศ) วันอังคารที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๗ เวลา ๐๙.๒๐ – ๑๐.๐๐ น.
หัวข้อ	ข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ ?
ผู้ดำเนินรายการ	นางสาวพีรณัฐ อ่ำทอง
ผู้ให้สัมภาษณ์	ดร.อภิญา แก้วกำเนิด

### ประเด็นสนทนา

สวัสดีค่ะคุณผู้ฟังทุกท่านคะ พบกับรายการ “หยิบมาเล่าเอามาฝาก” ช่วงคุยกับนักกฎหมายโดยศาลปกครอง ทางสถานีวิทยุศึกษา FM ๙๒ MHz เราจะพบกันได้เป็นประจำทุกวันอังคาร สัปดาห์ที่ ๑, ๒ และ ๓ ของเดือน ตั้งแต่เวลา ๐๙.๒๐ – ๑๐.๐๐ น. กับข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและคดีปกครองค่ะ

ปัจจุบัน “ที่ดิน” ถือเป็นหนึ่งในทรัพย์สินที่มีมูลค่ามาก เพราะนอกจากจะนำไปพัฒนาเป็นสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์ได้แล้ว มูลค่าในตัวขงที่ดินยังเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามกาลเวลาอีกด้วย การมีกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้ในครอบครองจึงเป็นเรื่องที่ใครหลายคนใฝ่ฝัน ไม่ว่าจะป็นนักลงทุนหรือคนที่กำลังมองหาที่อยู่อาศัยก็ตาม แต่การจะเป็นเจ้าของที่ดินสักผืนก็จะต้องได้กรรมสิทธิ์ที่ดินหรือสิทธิครอบครองในที่ดินของตนเองอย่างถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดินอีกด้วย เพราะหากได้มาไม่ถูกต้องหรือได้มาโดยไม่มีสิทธิอาจเกิดประเด็นข้อโต้แย้งจนเป็นคดีความขึ้นสู่ศาลกันได้ค่ะ

สำหรับอุทธรณ์คดีปกครองในวันนี้ เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดิน ๕ แปลง ได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขต ที่ดินตามโฉนดที่ดิน ทั้ง ๕ ฉบับ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า โฉนดที่ดินทั้ง ๕ ฉบับ ไม่ถูกต้องตรงตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จึงคัดค้านการรังวัดหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนอีกกรณีหนึ่งเป็นประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินของตน แต่มีผู้คัดค้านการรังวัดที่ดินโดยอ้างหลักฐาน ส.ค.๑ ตามโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินเห็นว่าผู้คัดค้านมีสิทธิดีกว่า จึงมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิในที่ดินที่จะนำมาเช่าเป็นคดีปกครองตัวอย่างในวันนี้จะเป็นอย่างไร และบทสรุปของคดีจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ วันนี้ ดร.อภิญญา แก้วกำเนิด ผู้อำนวยการกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง พร้อมทั้งจะมาให้ความรู้กับเราในเรื่องนี้กันค่ะ

## ๑. สวัสดีค่ะ ดร.อภิญญา

สวัสดีค่ะคุณพี่หนูช และคุณผู้ฟังทุกท่านค่ะ

## ๒. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเรื่องใกล้ตัวของประชาชนมาก ๆ เลยนะคะ ซึ่งหากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิที่ดินเกิดขึ้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะต้องไปยื่นฟ้องที่ศาลใด อย่างไร

ก่อนเข้าสู่อุทธรณ์คดีปกครองในวันนี้ ดิฉันขออธิบายคร่าว ๆ อย่างนี้ก่อนค่ะว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นคดีที่มีเนื้อหาของคดีคาบเกี่ยวระหว่างกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม จึงเกิดปัญหาว่าคดีลักษณะดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษายังศาลใด

แม้ว่าประเทศไทยจะมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจระหว่างศาล แต่ก็ยังไม่ได้แก้ปัญหาการนำคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินมาสู่ศาล เนื่องจากประชาชนยังไม่มีความเข้าใจที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย ซึ่งหากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์จะเป็นคดีที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ และเป็นเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการทางปกครอง และเป็นคดีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ

ครอบครองในที่ดินในขณะเดียว ซึ่งศาลปกครองเป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๑ (๔) อีกทั้ง มีอำนาจในการวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอันเป็นประเด็นรองแห่งคดีได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๑ วรรคสอง คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์จึงเป็นคดีปกครองและควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองค่ะ วันนี้ดิฉันจึงอยากนำคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินมาเล่าให้ฟัง ๒ คดี เพื่อให้เห็นความแตกต่างและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง หากมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเกิดขึ้นจะได้นำคดีมาฟ้องได้ถูกศาล ค่ะคุณพีรณช

### ๓. สำหรับเรื่องราวของคดีแรกมีที่มาที่ไปอย่างไรคะ

เรื่องราวของคดีนี้มีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวน ๕ แปลง ในจังหวัดหนึ่งทางภาคใต้ โดยผู้ฟ้องคดีได้อาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้งห้าแปลง เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และโดยที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ทั้งห้าฉบับระบุว่า บริเวณด้านทิศเหนือของที่ดินทั้งห้าแปลงจดทางสาธารณประโยชน์ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินระบุในโฉนดที่ดินทั้งห้าแปลงว่า บริเวณด้านทิศเหนือของที่ดินจุดเหมือนสาธารณประโยชน์ และถัดจากเหมือนสาธารณประโยชน์จึงเป็นทางสาธารณประโยชน์นั้น ไม่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดมิได้นำเอาพื้นที่ร่องน้ำดังกล่าวมาเป็นเนื้อที่ดินตามโฉนด ทำให้โฉนดที่ดินทั้งห้าแปลงมีเนื้อที่ดินน้อยกว่า เนื้อที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ใช้เป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินทั้งห้าแปลง โดยผู้ฟ้องคดีได้ขอคัดถ่ายแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จากกรมแผนที่ทหารเพื่อทำการตรวจสอบและพบว่า แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ บริเวณด้านทิศเหนือของที่ดินทั้งห้าแปลงจดทางสาธารณประโยชน์ คือ ทางหลวงชนบท ที่มีได้จดเหมือนสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด

ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ขอร่องน้ำเพื่อใช้ประกอบกิจการบ่อเลี้ยงกุ้ง จึงปรากฏแนวเขตร่องน้ำในแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เพื่อขอรังวัดสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินทั้งห้าแปลง และพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ได้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ได้ทำการรังวัดสอบเขตที่ดินดังกล่าว และได้แจ้งผลการรังวัดสอบเขตที่ดินต่อผู้ฟ้องคดีว่า ด้านทิศเหนือของที่ดินทั้งห้าแปลง จดเหมือนสาธารณประโยชน์นั้น ผู้ฟ้องคดีจึงคัดค้านการรังวัดหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ค่ะคุณพิรณช

#### ๔. เมื่อคดีนี้มาสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ศาลฯ มีคำวินิจฉัยอย่างไรบ้างคะ

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดสอบเขต ที่ดินตามโฉนดที่ดินทั้ง ๕ ฉบับ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า โฉนดที่ดินทั้ง ๕ ฉบับ ไม่ถูกต้องตรงตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขอออกโฉนดที่ดินทั้ง ๕ ฉบับ ผู้ฟ้องคดี จึงมีความประสงค์ให้อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพิกถอนหรือแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ โฉนดที่ดินให้ตรงกับรูปแผนที่เนื้อที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ใช้เป็นหลักฐาน ในการขอออกโฉนดที่ดิน ซึ่งในการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดิน ตัวแทนของนายอำเภอบึงสามพัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และตัวแทนของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ที่มาระวังแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ได้คัดค้านการรังวัดบริเวณพิพาท เจ้าหน้าที่ของที่ดินจังหวัด ได้เรียกคู่กรณีมาทำการสอบสวนไกล่เกลี่ยแล้วเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖ แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่ของที่ดินจังหวัด จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปฟ้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่มีการฟ้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะสอบเขตโฉนดที่ดินแปลงพิพาทตามมาตรา ๖๙ ทวิ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แก้ไขแนวเขตที่ดินด้านทิศเหนือของที่ดิน ตามโฉนดที่ดินทั้ง ๕ แปลง ให้ออกตรงตามความเป็นจริง โดยให้จดถนนสาธารณประโยชน์ และห้ามมิให้นายอำเภอบึงสามพัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) กั้นเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านทิศใต้ตามโฉนดที่ดินทั้ง ๕ แปลง เพื่อใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ขนาดกว้าง ๑๐ เมตร กรณีจึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้ศาลวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติว่า ที่ดินที่พิพาทอยู่ในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี หรือเป็นที่สาธารณะ และที่ดินด้านทิศใต้ตามโฉนดที่ดินทั้ง ๕ แปลง ดังกล่าว เป็นทางสาธารณประโยชน์ขนาดกว้าง ๑๐ เมตรหรือไม่ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีชอบที่จะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม เมื่อศาลยุติธรรมวินิจฉัยชี้ขาด เป็นประการใดแล้ว

อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ย่อมพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับโฉนดที่ดินทั้ง ๕ แปลง ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมได้ คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ โดยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ค่ะคุณพิรณช

#### ๕. กรณีนี้จะถือว่าผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องผิดศาลได้หรือไม่ แล้วผู้ฟ้องคดีได้มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อไปหรือไม่ อย่างไรคะ

ขอเรียนคุณพิรณชและคุณผู้ฟังอย่างนี้ค่ะว่า คดีพิพาทที่สามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ต้องเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทในเรื่องการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้องค์กรหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย มิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ค่ะ

ซึ่งคดีนี้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำวินิจฉัยเป็นเช่นนั้น ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมให้กันพื้นที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์และครอบครองสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีผู้ใดโต้แย้งคัดค้านมาแต่ประการใด ตามโฉนดที่ดินทั้งห้าแปลงของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีความกว้างไม่เกิน ๔ เมตร มาโดยตลอด แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจโดยมิชอบให้ผู้ฟ้องคดียินยอมให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ขนาดกว้าง ๑๐ เมตร ทำให้ผู้ใหญ่บ้านตัวแทนของนายอำเภอ และผู้อำนวยการกองช่าง ตัวแทนของนายก อบต. ไม่ยอมรับรองแนวเขตให้ผู้ฟ้องคดี การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อให้นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และนายก อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย มิได้เป็นการโต้แย้งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นแต่อย่างใด คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ค่ะคุณพิรณช

#### ๖. แล้วเมื่อคดีนี้มาสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลฯ มีคำวินิจฉัยเป็นอย่างไรบ้างคะ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แก้ไขแนวเขตที่ดินด้านทิศเหนือของที่ดินตามโฉนดที่ดิน



ทั้ง ๕ แปลง ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และให้นายอำเภอ (ผู้ผูกฟองคดีที่ ๓) และนายก อบต. (ผู้ผูกฟองคดีที่ ๔) รับรองแนวเขตตามผลการรังวัดตามแนวเขตโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ใช้เป็นหลักฐานประกอบการออกโฉนดที่ดินและห้ามมิให้กันเขตที่ดินของผู้ผูกคดีด้านทิศใต้ตามโฉนดที่ดินทั้ง ๕ แปลง เพื่อใช้เป็นทางสาธารณะขนาดกว้าง ๑๐ เมตร เมื่อผู้ผูกคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวน ๕ แปลง ที่พิพาทจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ผูกคดีทั้งสี่ คำขอของผู้ผูกคดีเป็นกรณีที่ผู้ผูกคดีประสงค์จะให้มีการแก้ไขแนวเขตที่ดินในโฉนดที่ดินที่พิพาท ทั้ง ๕ ฉบับ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง คำขอดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ศาลสามารถออกคำสั่งเพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับผู้ผูกคดีได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ผูกคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และกรณีนี้กฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้ผูกคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการสอบสวนไกล่เกลี่ยเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖ ไม่สามารถไกล่เกลี่ยกันได้ เจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ผูกฟองคดีที่ ๒) จึงได้บันทึกถ้อยคำสอบสวนไกล่เกลี่ยไว้เป็นหลักฐานและแจ้งให้ผู้ผูกคดีไปใช้สิทธิทางศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง จึงถือได้ว่าวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นวันที่ผู้ผูกคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ผูกคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงรับคดีไว้พิจารณาได้

ดังนั้น คดีนี้ศาลปกครองสูงสุด จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หากการฟ้องคดีนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามเงื่อนไขอื่น ๆ แห่งการฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค่ะคุณพิรณุช

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๘/๒๕๖๗)

### ๗. สำหรับคดีที่สอง เป็นเรื่องราวข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาเรื่องที่ดินในประเด็นใดคะ

คดีที่สองนี้ เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินบริเวณพื้นที่จังหวัดหนึ่งทางภาคใต้ โดยผู้ผูกคดีฟ้องว่า ผู้ผูกคดีได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

(ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่ปรากฏว่า นางแดง นายดำ และนายขาว (นามสมมุติทั้ง ๓ ราย) ได้คัดค้านการรังวัดที่ดิน โดยอ้างว่าได้นำรังวัดทับที่ดินของผู้คัดค้าน ตามหลักฐานโฉนดที่ดินที่ออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ในชื่อของขุนวิสุทธสุนทร (นามสมมุติ) ทั้งนี้ ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมรดกมาจากบิดาและได้ครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวโดยการทำนามาตลอดตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่นางแดง นายดำ และนายขาว ทั้งสามคนได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวได้ เป็นเหตุให้ครอบครัวต้องขาดรายได้ และเมื่อเปรียบเทียบหลักฐานกันแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๕ ออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ส่วนโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ ออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เพราะฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะไปทับที่ดินของผู้คัดค้านทั้งสาม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัด เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ที่สั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี ค่ะ คุณพิรณช

#### **๘. เมื่อคดีนี้มาสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ศาลฯ มีคำวินิจฉัยอย่างไรบ้างคะ**

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อขั้นตอนและกระบวนการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ มีข้อพิรุธน่าสงสัยหลายประการ ดังนั้น พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ จึงเป็นพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ว่าที่ดินส่วนที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้คัดค้านทั้งสามเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด แต่ในชั้นพิจารณาสอบสวนก่อนออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ตรวจสอบและพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจน กรณีจึงเห็นได้ว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ ของผู้คัดค้านในส่วนที่ออกเกินกว่าหลักฐาน ส.ค. ๑ เดิม น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย การพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีเหตุผลที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัด เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ทั้งนี้ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการตรวจสอบว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ ตามเนื้อที่ที่เหลื้อยู่มีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากมีก็ให้ดำเนินการเสนอเรื่องให้อธิบดีกรมที่ดินใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป แต่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่เห็นด้วย จึงได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีนี้ ค่ะ คุณพิรณช

#### ๙. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ยื่นอุทธรณ์โดยให้เหตุผลโต้แย้งว่าอย่างไรคะ

ขอเรียนคุณพิรณชและคุณผู้ฟังอย่างนี้ค่ะว่า เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (คือ ผู้ฟ้องคดีและผู้คัดค้านทั้งสาม) โดยพิจารณาจากการนำชี้ตำแหน่งที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ทำให้เชื่อได้ว่าในขณะที่มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) เจ้าของที่ดินข้างเคียงโดยรอบพื้นที่ของโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ ยอมรับว่า พื้นที่ดังกล่าวมีการออกโฉนดที่ดินไว้แล้วโดยสมบูรณ์ จึงไม่นำเจ้าหน้าที่รังวัดรุกล้ำเข้าไปในเขตโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ ดังนั้น เมื่อฝ่ายผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) โดยอ้างสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ส่วนฝ่ายผู้คัดค้านมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และตำแหน่งที่ดินที่พิพาทตั้งอยู่ในโฉนดที่ดินของผู้คัดค้าน จึงเห็นว่า ผู้คัดค้านมีสิทธิดีกว่าผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ค่ะคุณพิรณช

#### ๑๐. เมื่อคดีมาสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ศาลฯ มีความเห็นในประเด็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินไว้อย่างไรคะ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีความเห็นอย่างนี้ค่ะ จากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยนำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๑๓๕ ที่บิดาของผู้ฟ้องคดีแจ้งการครอบครองที่ดิน เนื้อที่ ๑๐ ไร่ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ มาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดปัตตานี โดยช่างรังวัดของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด



(ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกไปทำการรังวัดที่ดินเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ ปรากฏว่า แนวเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำชี้รังวัดอยู่ในเขตโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ (เนื้อที่ ๒,๒๑๑ ไร่ ๓ งาน ๑๔ ๘/๑๐ ตารางวา) ที่ออกให้**ขุนวิสุทธสุนทร**เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๐ โดยในการรังวัดดังกล่าว ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ ในขณะนั้น ได้มีหนังสือคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดิน หลังจากนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีประกาศแจกโฉนดที่ดินให้แก่ ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ โดยธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำขอคัดค้านการออกโฉนดที่ดินทั้งแปลงตามคำขอ แต่ต่อมาปรากฏว่านางแดง นายดำ และนายขาว ได้ยื่นคำขอสรวมสิทธิคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินที่ธนาคาร นครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) คัดค้านการรังวัดไว้ตามคำขอ เนื่องจากได้ซื้อที่ดิน มาจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ จึงเป็น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน แล้วมีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดิน **ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่ ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ เพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน** ในการนี้เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวน ผู้ขอออกโฉนดที่ดินและผู้โต้แย้งคัดค้าน นำพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายที่ได้จากการ สอบสวนมาเปรียบเทียบกันว่า พยานหลักฐานของฝ่ายใดจะมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ**ว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน รวมทั้งได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน แล้วจึงใช้ดุลพินิจ สั่งการไปตามพยานหลักฐานที่สอบสวนเปรียบเทียบได้ตามที่เห็นสมควร** และโดยที่ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวมีคำสั่งในการ สอบสวนเปรียบเทียบอันเนื่องมาจากการโต้แย้งคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดิน อย่างหนึ่งอย่างใด ไม่ว่าจะมียกข้อออกโฉนดที่ดินหรือไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่น คำขอนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือ หน้าที่ของผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินและผู้โต้แย้งคัดค้าน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองและ ถือว่าผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินและผู้โต้แย้งคัดค้านเป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง นั้นด้วย ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี และนางแดง นายดำและนายขาว ผู้คัดค้าน ทั้งสามคน ได้มาพบเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๑ เพื่อทำการสอบสวน เปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานของคู่กรณี ทั้งสองฝ่ายแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานแจ้งการครอบครองเป็น ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๕

อ้างสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ส่วนผู้คัดค้านมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิที่ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน และตำแหน่งที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในโฉนดที่ดินของผู้คัดค้าน จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นบุคคลผู้มีสิทธิตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้คัดค้านมีสิทธิดีกว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดิน จึงมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัด เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน พร้อมกับได้มีหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัด แจ้งคำสั่งการสอบสวนเปรียบเทียบดังกล่าวไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณารูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่าง ผู้ฟ้องคดีกับนางแดง นายดำและนายขาว ผู้คัดค้าน อันถือว่าเป็นสาระสำคัญของการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผลแห่งคำพิพากษาของศาลในคดีนี้จะมีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗ ของนางแดง นายดำและนายขาว ผู้คัดค้านทั้งสาม ซึ่งเป็นคู่กรณีในคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัด และเป็นบุคคลภายนอกที่ยังมิได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้ด้วย จึงชอบที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องเรียกนางแดง นายดำและนายขาว เข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๗๘ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับ มาตรา ๕๗ (๓) (ข) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้นางแดง นายดำ และนายขาว ผู้คัดค้านได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนในการต่อสู้คดี กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษา หรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ดังนั้น คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจึงมีพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้องและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป ค่ะคุณพิรณูช

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๓/๒๕๖๗)

-- อวยพรปีใหม่ให้แฟนรายการ --

-----

ช่วงปิดท้ายรายการ ผู้ดำเนินรายการ : สำหรับวันนี้ขอขอบคุณ ดร.อภิญา แก้วกำเนิด ผู้อำนวยการ  
คดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง ที่ให้เกียรติมาร่วมสนทนาในวันนี้ค่ะ พบกันใหม่กับรายการหยิบมาเล่าเอามาฝาก  
ช่วงคุยกับนักกฎหมาย โดยศาลปกครอง ครั้งต่อไป สวัสดีค่ะ

(ผู้ดำเนินรายการ ปิดรายการ)

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานศาลปกครอง

(ผู้ติดต่อประสานงาน รัชนิวรรณ คงทวี ๐๘ ๙๘๓๒ ๗๗๐๕ / สลิลทิพย์ บุญเรืองขาว ๐๙ ๕๙๓๕ ๓๕๙๗)