

คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และการอุทธรณ์คำสั่ง*

โดย ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม

1. คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

การเพิกถอน/แก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อาศัยอำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐสามารถใช้อำนาจดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มีการออกหรือจดทะเบียนหรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือคลาดเคลื่อนได้ โดยในปัจจุบันมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543 (รวมทั้งมาตรา 61 ที่แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ ฉบับใหม่ที่แก้ไขโดยจะเพิ่มเติมให้อธิบดีกรมที่ดินสามารถมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากที่มอบหมายให้เฉพาะรองอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่) โดยแยกการดำเนินการเพิกถอน/แก้ไขเป็น 3 กรณี คือ

(1) กรณีการผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดิน มอบหมายเป็นผู้มีคำสั่งให้แก้ไขหรือเพิกถอน

(2) กรณีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากการเขียน หรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด โดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมแล้ว ตามมาตรา 61 วรรคเจ็ด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะแก้ไขได้

(3) กรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะดำเนินการตามที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด (ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้กำหนดวิธีการไว้ตามระเบียบกรมที่ดินที่ 3/2516 ลงวันที่ 19 มกราคม 2516 เรื่อง วิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินใน

* นักวิชาการที่ดิน 8 (ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม) รักษาการในตำแหน่ง นักวิชาการที่ดิน 9 ชข. (ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการทะเบียนที่ดิน) สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ลงวันที่ 28 กันยายน 2522)

1.1 ขั้นตอนการดำเนินการเพิกถอน/แก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกรณีอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายมีคำสั่ง ตามมาตรา 61 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

- การตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 61 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติขั้นตอนและวิธีการที่ต้องดำเนินการก่อนที่อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย จะมีคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อสอบสวน และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ เพื่อให้โอกาสคัดค้าน เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วคณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาจัดทำรายงานผลการสอบสวนโดยสรุปข้อเท็จจริงและเหตุที่มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคลาดเคลื่อนแล้วแต่กรณี พร้อมความเห็นแล้วส่งเรื่องให้อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายพิจารณามีคำสั่งต่อไป โดยวิธีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอน/แก้ไขมาตรา 61 วรรคแรก ได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันคือกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544 ทั้งนี้ ในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะแยกกรณีและมีองค์ประกอบของคณะกรรมการดังนี้

1. กรณีที่ดินตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร	2. กรณีที่ดินตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น
<u>ประธานกรรมการ</u> (1) เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร หรือ เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา หรือ ข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายเห็นสมควร <u>กรรมการ</u> (2) ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไปในสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสาขา จำนวน 2 คน - ให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ	<u>ประธานกรรมการ</u> (1) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายเห็นสมควร <u>กรรมการ</u> (2) ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไปในสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสาขา จำนวน 2 คน - ให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

1.2 ผลของคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

คำสั่งอธิบดีกรมที่ดินไม่ว่ากรณีมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหรือสั่งไม่เพิกถอนหรือไม่แก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้บัญญัติวิธีการให้ความเป็นธรรม (การเยียวยาในฝ่ายปกครองไว้) ในเรื่องสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งไว้จึงถือเป็นกรณีที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับวิธีการและหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้น ในกรณีที่ออกคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการดำเนินการเช่น การทำคำสั่ง และการอุทธรณ์คำสั่ง เป็นต้น จึงต้องดำเนินการตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนด

2. การอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดิน

2.1 การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ

เมื่อคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องมีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 40 และ 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบด้วย เนื่องจากในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ แล้วไม่ได้ระบุนิติที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย จะกลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ฝ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วน ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ (คือ มีการระบุนิติที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้ครบถ้วนแล้ว) แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ระยะเวลาในการอุทธรณ์จะขยายเป็นหนึ่งปี โดยในปฏิบัติของกรมที่ดินจะแจ้งสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวไว้ในตอนท้ายของคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขทุกฉบับ ทำให้ปัญหาขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไป จึงไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ในส่วนของสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน จะจัดทำการแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ดังนี้

“อนึ่ง โดยที่คำสั่งนี้เป็นคำสั่งทางปกครองอันอาจอุทธรณ์ได้ หากมีผู้มีส่วนได้เสียประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนี้ ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่ออธิบดีกรมที่ดินภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หากครบกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ไม่ว่าจะมีความวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม ผู้มีส่วนได้เสียสามารถทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองหรือส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครองภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

2.2 ระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไข

โดยการทำคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมที่ดินได้ถือปฏิบัติตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบว่าจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขดังกล่าว ต้องยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งต่ออธิบดีกรมที่ดิน ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ฉะนั้น จึงเป็นที่แน่นอนว่าผู้อุทธรณ์ต้องรับทราบว่าจะอุทธรณ์คำสั่งจะต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (รับทราบคำสั่ง) แต่เนื่องจากกฎหมายให้เริ่มนับระยะเวลาดังตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง จึงมีปัญหาเรื่องการเริ่มนับระยะเวลาเริ่มต้นว่าจะเริ่มนับวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งในแต่ละรายอย่างไร เช่น กรณีผู้มีส่วนได้เสียเป็นนิติบุคคลแล้วมีการแจ้งคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังนิติบุคคลนั้น จะถือว่าผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งคำสั่งนับแต่วันที่พนักงานของนิติบุคคลนั้นลงนามรับหนังสือแจ้งคำสั่งหรือนับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของนิติบุคคลได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าวซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามหมวด 1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อปฏิบัติหน้าที่สอดส่องดูแลให้คำปรึกษาและให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) ได้มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของกรมที่ดินเป็นที่ยุติว่า กรณีที่พนักงานของนิติบุคคลเป็นผู้ลงนามรับหนังสือแจ้งคำสั่ง ถือว่านิติบุคคลนั้นได้รับแจ้งคำสั่งนับแต่วันที่พนักงานของนิติบุคคลนั้นลงนามรับหนังสือแจ้งคำสั่งแล้วตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (มาตรา 71 การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่ง สำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่ง สำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น) ฉะนั้น ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเป็นนิติบุคคล เช่น ธนาคารต่าง ๆ หากพนักงานของธนาคารได้ลงชื่อรับหนังสือแจ้งคำสั่งแล้ว ซึ่งในแนวทางปฏิบัติของกรมที่ดินจะส่งหนังสือแจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์ตอบรับ การลงชื่อรับในใบตอบรับ (ทางไปรษณีย์) ในประเทศของพนักงานของธนาคารย่อมถือว่าธนาคารได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว โดยไม่จำเป็นว่ากรรมการผู้จัดการของธนาคารจะได้รับทราบด้วยหรือไม่ มีผลให้การอุทธรณ์คำสั่งของธนาคารจึงต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (ไม่ต้องนับวันแรก

ที่ได้รับหนังสือรวมเข้าไปด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

- กรณีแจ้งคำสั่งโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ซึ่งตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่ง สำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น ในกรณีการแจ้งคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข กรมที่ดินได้แจ้งคำสั่งโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ตามที่อยู่ที่มีส่วนได้เสียได้ให้ไว้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในสารบบที่ดินแปลงนั้น (ตามข้อ 12 ประกอบกับข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544) ซึ่งในการแจ้งจะมีใบตอบรับซึ่งมีผู้รับหนังสือดังกล่าวลงนามรับหนังสือแจ้งคำสั่งส่งกลับมา ฉะนั้น ในกรณีที่มิได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว จะถือว่าวันที่ได้มีการได้รับหนังสือทางไปรษณีย์ดังกล่าวเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามข้อยกเว้นของมาตรา 71 จึงไม่ต้องถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศแต่อย่างใด ในกรณีที่มิอาจแจ้งคำสั่งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบได้ ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ พ.ศ. 2544 ดังกล่าวกำหนดให้ปิดหนังสือแจ้งไว้ในที่เปิดเผยสามารถเห็นได้ชัดเจน ณ สำนักงานที่ดิน สำนักงานเขต ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ สำนักงานหรือที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ซึ่งกรณีปิดประกาศนี้กฎหมายให้ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 15 วันนับแต่วันปิดหนังสือแจ้ง (ข้อ 12 ประกอบข้อ 9 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ พ.ศ. 2544) จึงเท่ากับกรณีปิดประกาศผู้มีส่วนได้เสียจะต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันปิดหนังสือแจ้งฉบับสุดท้าย

โดยสรุป ผู้มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไข ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องกระทำโดย

(1) ยื่นอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ทำคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งเพิกถอน/แก้ไข)

(2) ต้องยื่นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง (ในกรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ให้ถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่แสดงเจตนาอุทธรณ์ ซึ่งอาจดูได้จากการประทับตรารับที่ซองหนังสือ เป็นต้น)

(3) คำอุทธรณ์ต้องมีลักษณะดังนี้

(3.1) ต้องทำเป็นหนังสือ

(3.2) ต้องระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิง แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติขอให้ระบุให้เกิดความเข้าใจว่าประสงค์จะโต้แย้งส่วนใด หรือโต้แย้งทั้งหมดอย่างไร ก็เพียงพอแล้ว

2.3 การพิจารณาอุทธรณ์

โดยที่การอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไข เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง อย่างหนึ่ง การอุทธรณ์ดังกล่าว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นำระบบอุทธรณ์ตามแบบอย่างของระบบกฎหมายเยอรมันมาใช้ เพื่อให้โอกาสฝ่ายปกครอง (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) ได้แก้ไขปัญหของตนเองก่อนและมีผลทำให้คดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองในคดีปกครองมีลักษณะข้อพิพาทที่เด่นชัดขึ้น การอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขจึงเป็นสิทธิของคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่จะขอให้เจ้าหน้าที่ได้ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของตนเองก่อน และเป็นเงื่อนไขในการนำข้อพิพาทไปฟ้องต่อศาลต่อไป ซึ่งตามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 จะสามารถแยกการพิจารณาคำอุทธรณ์เป็น 2 ชั้น คือ

(1) ชั้นการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง โดยในกรณีการเพิกถอน/แก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อธิบดีกรมที่ดินได้มอบหมายให้รองอธิบดีมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและมีคำสั่งตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แทนอธิบดีกรมที่ดินทั้งหมด โดยแบ่งให้รองอธิบดีกรมที่ดินทั้ง 4 ท่าน มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามพื้นที่เขตตรวจราชการที่รองอธิบดีแต่ละท่านรับผิดชอบในการกำกับดูแล แต่การใช้อำนาจของรองอธิบดีในการมีคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข ก็ยังถือว่าเป็นการใช้อำนาจแทนอธิบดีกรมที่ดิน จึงต้องถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน เพียงแต่รองอธิบดีซึ่งได้รับมอบหมายได้ใช้อำนาจแทนเท่านั้น ดังนั้นในกรณีการพิจารณาอุทธรณ์ในทางปฏิบัติจึงยังคงเป็นการพิจารณาของรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พิจารณาทบทวนคำสั่งของตนเอง

ระยะเวลาพิจารณา

โดยมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (กรณีนี้ก็เช่นเดียวกันกับการแจ้งคำสั่งนิติบุคคลให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินลงนามรับแล้วถือว่าอธิบดีกรมที่ดินได้รับอุทธรณ์แล้วเช่นกัน)

- กรณีที่เห็นด้วย (ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน)

รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน จะต้องเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข แล้วแต่กรณีพร้อมแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ด้วย

- กรณีไม่เห็นด้วย (ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน)

รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน จะต้องรายงานพร้อมความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เช่นกัน พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาเบื้องต้นและการส่งเรื่องไว้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในกำหนด 30 วันดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ กรณีคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวเป็นคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน เมื่อนำมาประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงได้แก้ปลัดกระทรวงมหาดไทย และเมื่อนำมาประกอบกับกฎกระทรวง ว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 หมวด 7 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ข้อ 32 (2) กำหนดให้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าในกลุ่มภารกิจให้อำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น โดยในกรณีของกรมที่ดินนั้นกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 กำหนดให้กรมที่ดินอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ดังนั้น ในกรณีนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไข ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินออกนี้ จึงเป็นอำนาจของรองปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในเป็นผู้พิจารณา ดังนั้น กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน จึงต้องส่งรายงานพร้อมความเห็นไปยังรองปลัดกระทรวง

มหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

(2) การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ โดยในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไข ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) กรณีที่มีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน จะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ การขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถขยายออกไปได้ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในกรณีการขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 499/2547 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2547 มอบอำนาจอธิบดีในกลุ่มภารกิจที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยตรงปฏิบัติราชการแทน โดยหากอธิบดีพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุจำเป็นที่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ไม่อาจจะพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลา 30 วัน ให้อธิบดีมีหนังสือแจ้งเรื่องการขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ พร้อมทั้งรายงานผลการขยายระยะเวลาให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในทราบด้วย

ระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข และการอุทธรณ์คำสั่ง

การดำเนินการ	ระยะเวลาดำเนินการ
1. <u>ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง (ชั้นมีคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข)</u> 1.1 คณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 61 (1) ระยะเวลาปกติ (2) ขอย้ายระยะเวลา 1.2 ผู้มีส่วนได้เสีย คัดค้าน 1.3 อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมาย ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ	- ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ - ตามที่อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดิน มอบหมายเห็นสมควรสั่งขยายให้ตามความจำเป็น ไม่เกิน 60 วัน - ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการสอบสวน - ภายใน 15 วันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวน
2. <u>ตามมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ชั้นอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไข)</u> 2.1 ผู้มีส่วนได้เสีย อุทธรณ์คำสั่ง 2.2 อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินพิจารณาอุทธรณ์ในฐานะผู้ทำคำสั่ง 2.3 รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน พิจารณาอุทธรณ์ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (1) ระยะเวลาพิจารณาปกติ (2) ขยายระยะเวลาพิจารณา	- ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข - ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ - ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานของอธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย - ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาตาม (1)

2.4 ผลของการไม่อุทธรณ์ภายในกำหนด

(1) ไม่ถือเป็นการอุทธรณ์

หากผู้มีส่วนได้เสียไม่อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไข ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หรือยื่นคำอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลา 15 วันสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขแล้ว ถือว่าคำอุทธรณ์ดังกล่าวไม่มีผลเป็นการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะกรณีการออกคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข ได้มีการระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์ การยื่นคำอุทธรณ์ และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้แล้วตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบอยู่แล้วว่า จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อใคร อย่างไร และภายในระยะเวลาเท่าใด

(2) การสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา ไม่ถือเป็นการพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง เฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ของกลุ่มกรณีไว้พิจารณาและพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น ฉะนั้น ในกรณีที่อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายมีคำสั่งไม่รับพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสียที่อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เนื่องจากเป็นการยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย การมีคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช้การพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์ที่พ้นกำหนดระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขไม่มีผลเป็นการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉะนั้น อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายจึงไม่ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด

(3) คำสั่งไม่รับพิจารณาคำอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครอง อุทธรณ์คำสั่งได้

เนื่องจากการที่อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสียไว้พิจารณานั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผล

เป็นการปฏิเสธสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับการทบทวนคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดิน จึงเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ย่อมมีผลให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ตามขั้นตอนของกฎหมายมาตรา 45 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป ซึ่งเรื่องเช่นนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นในหลักการดังกล่าวด้วยแล้ว

(4) ไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย ไม่มีสิทธิฟ้องศาลปกครอง

ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์พ้นกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว ฯลฯ ดังนั้น ในกรณีที่มีคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว จึงถือว่ากรณีดังกล่าวเข้าลักษณะของมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฯ แล้ว หากผู้มีส่วนได้เสียไม่อุทธรณ์ตามขั้นตอนและวิธีการย่อมไม่สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนก่อน หรือในกรณีที่อุทธรณ์ตามขั้นตอนและวิธีการแล้ว ต่อมาปรากฏว่าผู้มีส่วนได้เสียได้ถอนคำอุทธรณ์ การถอนคำอุทธรณ์ที่มีผลทำให้การอุทธรณ์ระงับไป กรณีเช่นนี้ก็ต้องถือว่าผู้มีส่วนได้เสียยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้เช่นกัน จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะมีสิทธิฟ้องศาลปกครอง

2.5 ผลของการอุทธรณ์ภายในกำหนด

(1) ได้รับการทบทวนคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขในชั้นฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขภายในกำหนด ผู้มีส่วนได้เสียย่อมได้รับความเป็นธรรมในฝ่ายปกครอง (ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์) ในเบื้องต้นก่อนไปศาลปกครอง โดยการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขมีผลให้รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดิน

มอบหมายและรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ได้ทบทวนคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขดังกล่าวภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง อันเป็นกรณีที่มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนที่จะไปใช้สิทธิฟ้องคดีปกครอง

(2) สามารถฟ้องศาลปกครองเพื่อให้มีการเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข

เมื่อผู้มีส่วนได้เสียได้อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขแล้ว ไม่ว่าจะมีความวินิจฉัยของรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฯ เป็นประการใด หรือกรณีที่ครบกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว ผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้มีส่วนได้เสียย่อมสามารถฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) การอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับ

เมื่อมีคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมต้องดำเนินการหมายเหตุการณ์เพิกถอน/แก้ไขแล้วแต่กรณีตามคำสั่งดังกล่าว แม้มีการอุทธรณ์ก็ไม่ใช่เหตุให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขแต่อย่างใด เว้นแต่อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย หรือรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฯ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือศาลปกครอง จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข ทั้งนี้ ตามมาตรา 44 วรรคสาม และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขแล้ว กรมที่ดินจะแจ้งให้หมายเหตุตามวิธีการที่กำหนดไว้ทันที เว้นแต่บางกรณีที่ให้ออกรายหมายเหตุ (ทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข) เท่านั้น ซึ่งมีน้อยครั้ง

3. ปัญหาในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และการดำเนินการที่ถูกต้อง กรณีที่เกี่ยวข้องกับการมีคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข และการอุทธรณ์คำสั่ง

3.1 ปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่ยอมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ในกรณีที่มีผู้ขอมาจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการพิจารณาเพิกถอน/แก้ไข ตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินมักจะไม่ยอมรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ผู้ขอ โดยบางครั้งได้ปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าอยู่ระหว่างดำเนินการเพิกถอน/แก้ไข

จะต้องรอให้การพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับการเพิกถอน/แก้ไขในกรณีดังกล่าวเป็นที่ยุติก่อน จึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งการปฏิเสธคำขอดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากมีการปฏิเสธคำขอ ดังกล่าวจะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้แก่ผู้ขอทราบ และดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ ถูกต้องและครบถ้วน แต่การปฏิเสธคำขอดังกล่าว ถือว่าเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามแนวทาง ปฏิบัติของกรมที่ดิน เนื่องจากกรณีดังกล่าวเมื่อยังไม่มี การเพิกถอน/แก้ไข ย่อมต้องถือว่าเอกสาร สิทธิในที่ดินนั้นชอบอยู่จนกว่าจะถูกเพิกถอนหรือแก้ไข แล้วแต่กรณี ดังนั้น กรณีดังกล่าวกรมที่ดิน ได้วางแนวทางปฏิบัติแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แล้ว โดยในปัจจุบันให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0728/ว 22633 ลงวันที่ 12 กันยายน 2544 ข้อ 2 โดยหากมีกรณีที่มีผู้ขอมาขอจดทะเบียน เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการพิจารณาเพิกถอน/แก้ไข ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ขอจดทะเบียนทราบว่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวอยู่ในระหว่างดำเนินการ พิจารณาเพิกถอน แก้ไขตามนัยมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากผู้ขอทราบแล้วยังคง ยืนยันให้จดทะเบียนก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้และให้ผู้ขอจดทะเบียนลงชื่อรับทราบแล้วดำเนินการจด ทะเบียนให้ผู้ขอต่อไปได้ แต่หากผู้ขอไม่ยอมลงชื่อรับทราบการแจ้ง ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึก การแจ้งไว้เป็นหลักฐาน โดยมีเจ้าหน้าที่ลงชื่อเป็นพยานด้วย 2 คน แล้วจดทะเบียนให้ผู้ขอต่อไป ได้ ฉะนั้น ในเรื่องการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในระหว่างดำเนินการตามมาตรา 61 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าหน้าที่จึงไม่อาจอ้างเหตุผลดังกล่าวมาเป็นเหตุในการปฏิเสธคำขอได้ และหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจนกรมที่ดินต้องรับผิดชอบใช้จากกรณีดังกล่าว กรมที่ดินก็ไม่สามารถ จะนำมาเป็นเหตุไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8

3.2 ปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่ยอมดำเนินการตามคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขทันที

ในกรณีที่กรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขแจ้งไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ปรากฏว่ามีพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่น้อยที่ยังเข้าใจผิดว่า จะต้องรอให้ครบกำหนดอุทธรณ์ก่อนแล้วจึง จะหมายเหตุเพิกถอน/แก้ไขตามคำสั่ง หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ จะต้องรอให้การพิจารณา อุทธรณ์เป็นที่ยุติก่อนจึงจะดำเนินการต่อไป ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นความเข้าใจผิดของพนักงาน เจ้าหน้าที่ เนื่องจากการอุทธรณ์ไม่ใช่เหตุให้เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอน/แก้ไข ฉะนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งจึงต้องดำเนินการหมายเหตุให้เป็นไปตามคำสั่งเพิกถอน/ แก้ไขทันทีที่ได้รับคำสั่ง โดยไม่ต้องรอรระยะเวลาอุทธรณ์หรือรอผลการอุทธรณ์แต่ประการใด เว้นแต่

อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายผู้ออกคำสั่งจะได้สั่งให้ทุเลาการบังคับ (ปฏิบัติ) ตามคำสั่งเพิกถอน/แก้ไขไว้ก่อน ตามนัยมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกรณีดังกล่าว กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0728/ว 22633 ลงวันที่ 12 กันยายน 2544 ข้อ 3 ไว้แล้วเช่นกัน

ฉะนั้น ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธคำขอ หรือร้องขอการดำเนินการตาม คำสั่งเพิกถอน/แก้ไข จะต้องมิเหตุอ้างที่เป็นไปตามกฎหมาย ไม่อาจอ้างเหตุตามที่กล่าวมาในการ ไม่ดำเนินการ มิฉะนั้น นอกจากจะเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องแล้ว อาจกระทบสิทธิของผู้ขอ จนเป็นเหตุให้เขาเสียหายได้ ซึ่งหากเกิดขึ้นจะกลายเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดย จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (เนื่องจากมีระเบียบปฏิบัติวางไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว) จนเป็นเหตุให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ก็ได้
