



คำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ที่ระลึกเกษียณอายุราชการ นายสุรพล ศรีวิโรจน์ รองอธิบดีกรมที่ดิน

ของฝาก...จากใจ

๒๑ ปี ที่ผมได้ปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ (สนส.) กรมที่ดิน ตั้งแต่หัวหน้าฝ่าย (ซี ๗) ในสมัยยังเป็นกองหนังสือสำคัญ จนถึง ผอ.สำนัก และมากำกับดูแลงานของ สนส. ในฐานะรองอธิบดี ทำให้ผมได้สัมผัสกับความรู้สึกรูปร่างแบบ ได้ทั้งความรู้ ประสบการณ์ ความก้าวหน้าในอาชีพราชการ ความเจ็บปวดที่ได้เห็นพี่น้องชาวดินถูกลงโทษทางวินัย และความเศร้าเสียใจที่เห็นกรมที่ดินต้องชดใช้ค่าเสียหายตามคำพิพากษาของศาลปกครองจากการที่โฉนดที่ดินถูกเพิกถอน โดยที่ผมช่วยอะไรไม่ได้เลย สิ่งเดียวที่ผมจะทำให้กรมที่ดินอันเป็นที่รักของผมได้ดีที่สุด คือ การให้ความรู้กับพี่น้องชาวดิน โดยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกโฉนดที่ดินให้มากที่สุด เนื่องจากเรื่องการออกโฉนดที่ดินเป็นเรื่องที่ซับซ้อน และอาจมีการตีความข้อกฎหมายและระเบียบไปได้หลายนัย ซึ่งการตัดสินใจไปโดยไม่มีความรู้ที่ตีพอ ประกอบในหลายเรื่องไม่มีการวางบรรทัดฐานในการตีความไว้ ทำให้พี่น้องชาวดินผู้สุจริตหลายท่าน ต้องตกเป็นเหยื่อของการทำงานโดยไม่มีเจตนาร้ายแต่อย่างใด ผมจึงคิดว่า ในบั้นปลายของชีวิตหลังเกษียณ ผมควรต้องทำอะไรสักอย่างเพื่อพี่น้องชาวดิน และผมคิดว่าสิ่งเดียวที่ผมจะทำให้ได้คือ การให้ความรู้แก่น้องๆ ที่ยังคงรับราชการอยู่ซึ่งจะต้องเดินทางไปทำงานเพื่อกรมที่ดินต่อไป แต่อย่างน้อยสิ่งที่น้องควรจะมี ก็คืออาวุธ และอาวุธที่ดีที่สุดสำหรับน้องๆทุกคน คือความรู้ หนังสือเล่มนี้จะเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการจุดประกายความรู้ ความสนใจ ให้แก่พี่น้องชาวดิน และถ้าผมยังมีลมหายใจอยู่ ผมตั้งใจจะเขียนหนังสือเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอย่างละเอียดโดยอาศัยประสบการณ์จากการทำงานในสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญมาตลอด ๒๐ ปี และประสบการณ์จากการบรรยายให้

ความรู้แก่พี่น้องชาวดินมากกว่า ๑๐ ปี เพื่อให้เป็นแหล่งความรู้ให้กับพี่น้องชาวดิน และหวังว่าหนังสือเล่ม ที่ท่านถืออยู่นี้ และหนังสือที่กำลังจะเขียนในเวลาอันใกล้นี้จะเป็นประโยชน์แก่พี่น้องชาวดินที่ยังคงรับราชการอยู่ในกรมที่ดินต่อไป

ขอขอบคุณท่าน ชช.วัชระ มาลัยมาตร ท่าน ผอ.ส่วน สมบัติ ลาอ่อน ท่านหัวหน้าอรุณพล อาบสุวรรณ สามทหารเสือของ สนส. ที่ได้กรุณารวบรวมข้อมูลและสร้างแรงบันดาลใจให้กับผมเป็นอย่างมาก และทำให้หนังสือเล่มนี้ออกมาเป็นรูปเล่มได้ทันแจกให้กับพี่น้องชาวดินในวันเกษียณอายุราชการ ขอขอบคุณกองการพิมพ์ที่ได้กรุณาพิมพ์หนังสือออกมาอย่างสมบูรณ์และสวยงาม ขอขอบคุณพี่น้องๆชาวดิน สนส.ทุกรุ่นที่ทำให้ผมประสบความสำเร็จมาได้จนถึงวันนี้ ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาทุกท่านที่ได้ให้โอกาสอันยิ่งใหญ่ที่ให้ผมมาอยู่ สนส. จนเติบโตในราชการ ขอขอบคุณ สนส. ที่เหมือนบ้านหลังใหญ่ที่ให้ทุกอย่างกับผม ขอขอบคุณพี่น้องชาวดินทุกท่านที่ให้ความรักความเมตตาผมมาตลอด ขอให้หนังสือเล่มนี้แทนการขอบคุณทุกคนครับ



ด้วยรักและผูกพัน
สุรพล ศรีวิโรจน์
รองอธิบดีกรมที่ดิน
๓๐ กันยายน ๒๕๖๓

สารบัญ

๑. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๑
๑.๑ การดำเนินการออกโฉนดที่ดิน	๑
๑.๒ การออกกฎกระทรวงห้ามออกโฉนดที่ดินในที่เกาะ	๑
๑.๓ การรับรองแนวเขตที่ดินของผู้ปกครองท้องที่	๒
๑.๔ กรณีไม่ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ	๓
๑.๕ ระยะเวลาในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๑๔
๑.๖ การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. 2)	๑๖
๑.๗ การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร	๑๙
๑.๘ การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน	๑๙
๑.๙ การออกคำสั่งแก้ไขหรือยกเลิกใบไต่สวนที่มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อน	๒๐
๑.๑๐ การโต้แย้งเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๒๑
๑.๑๑ การดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดิน	๒๕
๒. การออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๒๗
๓. การรังวัดที่ดิน	๒๙
๓.๑ การขอเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์	๒๙

(น.ส. 3) เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.)

๓.๒ การขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่ได้สละให้เป็น ทางสาธารณประโยชน์	๓๐
๓.๓ การรังวัดสอบเขตที่ดิน	๓๐
๓.๔ การรังวัดแบ่งแยกที่ดิน	๓๒

**๔. การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออก
โดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน** ๓๗

๔.๑ การใช้อำนาจในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วย กฎหมายของกรมที่ดิน	๓๗
๔.๒ การดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อเพิกถอน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยผิดพลาดคลาด เคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๔๒
๔.๓ การโต้แย้งคำสั่งที่ให้เพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดง สิทธิในที่ดิน	๔๓

5. การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ๕๑

๕.๑ การก่อสร้างอาคารปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์	๕๑
๕.๒ การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนหรือทำลายสิ่งปลูก สร้างออกจากที่ดินของรัฐ	๕๓
๕.๓ การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๕๕
๕.๔ การขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ ประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๕๖
๕.๕ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน	๕๗
๕.๖ การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่น ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๖๔

๕.๗ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๖๖
๕.๘ การดูแลรักษาที่ปศุสัตว์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๖๗
6. การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม	๖๙
๖.๑ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนมรดกที่ดิน	๖๙
๖.๒ การจดทะเบียนแบ่งแยกโฉนดที่ดิน	๗๑
๖.๓ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์	๗๒
๖.๔ การจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์	๗๔
๖.๕ การจดทะเบียนประเภทได้มาโดยการครอบครอง	๗๘
๖.๖ การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์รวม	๗๙
๖.๗ การจดทะเบียนจำนอง	๘๒
๖.๘ การจดทะเบียนเกี่ยวกับภาระจำยอม	๘๒
๖.๙ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขาย	๘๔
๖.๑๐ การอายัดที่ดิน และการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม	๘๖
๗. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๘๙
๘. การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ	๑๐๓
๘.๑ การจัดที่ดินในรูปแบบคนสร้างตนเอง	๑๐๓
๘.๒ การจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์	๑๐๔
๙. ที่ราชพัสดุ	๑๐๙
๑๐. การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑๑๓
๑๑. กรณีอื่นๆ	๑๑๕

๑. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

๑.๑ การดำเนินการออกโฉนดที่ดิน

เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่มีผู้นำเดินสำรวจเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่อาจนำมาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการประกาศแจกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวงที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่มีการดำเนินการเดินสำรวจ ซึ่งเมื่อครบกำหนดสามสิบวันตามประกาศไม่มีผู้ใดคัดค้าน แต่กลับมีการคัดค้านภายหลังครบกำหนดตามประกาศ เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้นำเดินสำรวจเสมือนว่าไม่มีผู้ใดคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว การไม่ดำเนินการอย่างใดไปตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้นำเดินสำรวจภายหลังวันครบกำหนดประกาศแจกโฉนดที่ดินเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๑/๒๕๕๘)

๑.๒ การออกกฎหมายห้ามออกโฉนดที่ดินในที่เกาะ

แม้การยื่นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนข้อกำหนดในกฎหมายฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๑๔ (๓) ซึ่งกำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ จะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว แต่โดยที่กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นจำนวนมาก การฟ้องคดีจึงเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ และมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้โดยชอบธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก และไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติในข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘ - พ.๑๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

๑.๓ การรับรองแนวเขตที่ดินของผู้ปกครองท้องถิ่น

การขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินมีข้างเคียงจดที่สาธารณประโยชน์ จึงต้องมีการรับรองแนวเขตที่ดินโดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และเมื่อผู้รับมอบอำนาจจากผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ได้ให้การรับรองว่า การรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินมิได้รุกร้าทางดังกล่าว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงบ่งชี้ว่ามีการทุจริต หรือกระทำนอกเหนืออำนาจหรือร่วมกันกระทำการโดยไม่ชอบ ผู้มอบอำนาจจึงต้องผูกพันตามการกระทำของผู้รับมอบอำนาจที่กระทำการในขอบเขตอำนาจนั้น เมื่อประธานกรรมการสุขาภิบาล

ในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาลมีหน้าที่ดูแลทางหลวงและนายอำเภอท้องที่ในฐานะผู้ปกครองท้องที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ ได้มอบอำนาจให้ตัวแทนประวัชชีแนวเขตที่ดินที่พิพาทซึ่งมีข้างเคียงติดต่อกับทางหลวงสุขาภิบาลปรากฏว่า มิได้รื้อกล้าทางหลวงสุขาภิบาล ผลการรังวัดที่ดินได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิมซึ่งนายอำเภอรับรองว่าหลักฐานเดิมถูกต้อง ทั้งเจ้าพนักงานที่ดินได้ประกาศการออกโฉนดที่ดินแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน จึงได้ออกโฉนดที่ดินการกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการกระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๔๗)

๑.๔ กรณีไม่ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

(๑) เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งปฏิเสธการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์มิได้อยู่ในสถานะของคู่กรณีหรือเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ การที่เจ้าหน้าที่ผู้เสนอความเห็นขั้นต้นเพื่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นคู่สมรส

ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดยอมนิได้เป็นกรณีต้องห้ามที่จะทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ อีกทั้ง ยังเป็นการปฏิบัติราชการโดยปกติ และไม่ผูกพันว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจะต้องมีคำวินิจฉัยตามความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จึงมิได้เป็นกรณีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๑/๒๕๕๐)**

(๒) กรณีที่ที่ดินพิพาทเป็นของบิดาผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินมาแต่เดิม แต่ให้บุคคลอื่นครอบครองที่ดินแทนตน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีความผิดพลาดใส่ชื่อผู้ปกครองแทนลงในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนเปลี่ยนกลับไปเป็นชื่อบิดาของผู้ยื่นคำขอจึงเป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนชื่อผู้ครอบครองทำประโยชน์ให้ถูกต้อง ไม่ใช่การโอนที่ต้องห้ามตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และการที่ผู้ครอบครองแทนแจ้งการครอบครองที่ดินพิพาทก็ถือเสมือนเป็นการแจ้งการครอบครองในนามเจ้าของที่ดินตัวจริง เมื่อบุตรของเจ้าของที่ดินตัวจริงมายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่ยอมนิหน้าที่ต้องพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่จะได้รับการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับคำขอออกโฉนดที่ดินโดยที่ยังไม่ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๐/๒๕๕๔)**

(๓) การยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์หนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเดิมมาประกอบการขออออกโฉนดที่ดินด้วย เมื่อหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเดิมเป็นเอกสาร ซึ่งคณะกรรมการที่เจ้าพนักงานที่ดินแต่งตั้งขึ้นได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาออกโฉนดที่ดินแล้วมีความเห็นว่าออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เอกสารดังกล่าวย่อมไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานประกอบการขออออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีอำนาจพิจารณาคำขอโดยมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๐/๒๕๕๕)

(๔) กรณีปฏิเสธการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินการโอนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือโดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการเช่นว่านี้ แม้ผู้ที่ครอบครองที่ดินดังกล่าวภายหลังจากที่ดินตกเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้วจะได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กรณีก็ไม่ถือว่าเป็นการก่อให้เกิดสิทธิครอบครองแต่อย่างใด และแม้ว่าผู้รับโอนที่ดินจะซื้อที่ดินดังกล่าวมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวเช่นกัน ผู้รับโอนที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวล

กฎหมายที่ดิน การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้รับโอนที่ดินดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๖/๒๕๕๘)

(๕) การขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) นอกจากบุคคลที่ยื่นคำขอจะต้องเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองหรือเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานดังกล่าวแล้ว ที่ดินที่ขออออกโฉนดที่ดินยังต้องเป็นที่ดินแปลงเดียวกับ ส.ค. ๑ ที่นำมาใช้เป็นหลักฐานและเป็นที่ดินที่เพิกออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายด้วย ซึ่งในการพิจารณาว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันหรือไม่ต้องพิจารณาเปรียบเทียบจากตำแหน่งที่ตั้งแปลงที่ดินที่ขออออกโฉนดที่ดินและที่ดินข้างเคียง สภาพที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ตลอดจนผลการอ่าน แปล และตีความภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙/๒๕๕๙)

(๖) ที่ดินแปลงใดจะพ้นสภาพจากการเป็นที่ชายตลิ่งที่น้ำท่วมถึงจะต้องได้ความว่าที่ดินแปลงนั้นตามปกติน้ำท่วมไม่ถึงตลอดไป มิใช่เพียงปีใดปีหนึ่งหรือบางปีเท่านั้น เมื่อกรณีปรากฏว่าที่ดินพิพาทมีน้ำท่วมไม่ถึงเพียงบางปี ย่อมถือว่าที่ดินพิพาทมีสภาพเป็นที่ดินชายตลิ่งที่น้ำท่วมถึง อันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประกอบมาตรา ๑๓๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่ที่นอกของที่ดินริมตลิ่งเจ้าของที่ดินริมตลิ่งย่อมไม่ได้รับความรับรองหรือคุ้มครองในฐานะ

เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาท และไม่อาจนำที่ดินพิพาทไปขออนุญาตที่ดินได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินในส่วนดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๒-๒๘๓/๒๕๕๙)

(๗) พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีผลเด็ดขาดตามกฎหมายเมื่อมิได้มีพระบรมราชโองการของพระองค์ท่านเองหรืออำนาจเด็ดขาดอื่นใดอันมีเจตนารมณ์ยกเลิกเพิกถอนโดยเฉพาะแล้วพระบรมราชโองการนั้นย่อมยังมีผลอยู่เมื่อทรงมีพระบรมราชโองการสงวนหวงห้ามที่ดินริมฝั่งตำบลสตึกและที่ใกล้เคียงตลอดจนเกาะใหญ่น้อยที่อยู่ริมฝั่งไว้ โดยผู้ใดจะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ทรงสงวนหวงห้าม จะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเสียก่อน พระบรมราชโองการดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายและมีผลทำให้ที่ดินบริเวณที่ทรงมีพระบรมราชโองการเป็นที่ดินสงวนหวงห้าม ซึ่งต่อมาได้ทรงมีพระบรมราชโองการแบ่งที่ดินดังกล่าวเป็นเขตทรงสงวน โดยให้ผู้ที่จะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตทรงสงวน จะต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือเสียก่อน ดังนั้น บุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนภายหลังจากที่มีพระบรมราชโองการ โดยที่บุคคลนั้นมีได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ จึงมิใช่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๓/๒๕๕๙)

(๘) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินในที่เกาะโดยไม่มีเอกสารสิทธิได้ไปยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยยื่นในช่วงเวลาก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่เกาะจะมีผลใช้บังคับ แต่เจ้าพนักงานที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดินดังกล่าว อันเป็นผลจากความผิดพลาดของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งต่อมาศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวมีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย พร้อมทั้งให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกทับที่ดินพิพาทนั้นแล้ว ผู้ครอบครองที่ดินจึงนำคำพิพากษาศาลยุติธรรมมายื่นประกอบในการขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อเจ้าพนักงานที่ดิน กรณีเช่นนี้ถือว่าการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้สิทธิในการขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในครั้งก่อนซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่กฎกระทรวงข้างต้นมีผลใช้บังคับ ดังนั้น เจ้าพนักงานที่ย่อมไม่อาจอ้างกฎกระทรวงดังกล่าวมาปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินรายนี้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๔๓/๒๕๕๙)

(๙) การตราพระราชกฤษฎีกาก่อนการสงวนหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ การตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และการออกกฎกระทรวงถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ท้ายพระราชกฤษฎีกาและ

ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นการเฉพาะ นั้น แม้พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงดังกล่าวจะมีผลทำให้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สถานะของที่ดินรกร้างว่างเปล่าในกรณีเช่นนี้ย่อมแตกต่างไปจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั่วไป เนื่องจากยังคงมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ เพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ข้างต้น มิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บุคคลใดอาจได้มาซึ่งสิทธิตามกฎหมายที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๙๒/๒๕๕๙)

(๑๐) การที่จะพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่อกริมตลิ่งตามมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้นั้น จะต้องมียอดประกอบรวม ๓ ประการด้วยกัน คือ ประการที่หนึ่ง จะต้องมียอดตลิ่ง ซึ่งหมายถึงที่ดินที่เกิดที่อกริมตลิ่งได้จะต้องมีส่วนหนึ่งอยู่ติดกับน้ำ ไม่ว่าจะเป็นหนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเล ทะเลสาบ ประการที่สอง ที่งอกนั้นจะต้องเกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และประการที่สาม การงอกของริมตลิ่งจะต้องงอกจากริมตลิ่งออกไป มิใช่งอกจากที่อื่นเข้ามา ดังนั้น เมื่อที่ดินพิพาทมีสภาพเป็นที่ราบริมตลิ่งมาแต่เดิม มิได้เป็นส่วนหนึ่งของคลองมาก่อน ต่อมาเกิดการทับถมของตะกอน ดิน หิน กรวด ทรายขนาดเล็ก และซากพืชซากสัตว์ โดยได้ถูกกระแสน้ำในทะเลพัดเข้ามาในพื้นดินและเลยเข้าไปทับถมในบริเวณที่ดินพิพาทให้สูงขึ้นจนกลายเป็นที่ดอน อีกทั้ง ได้มีการปรับปรุงสภาพพื้นที่พิพาทโดยถมดินขนานไปกับแนวคลองสาธารณะประโยชน์ ที่ดินพิพาท

ย่อมมิได้เป็นทิ้งอกซึ่งงอกออกมาจากที่ดินของเจ้าของที่ดินโดยเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ กรณีจึงไม่อาจถือว่าเป็นทิ้งอกกริมตลิ่งที่จะเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถือเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ตามข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดิน (ทิ้งอก) ในบริเวณดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า เป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ จึงเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมายแล้ว **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๔๕/๒๕๖๐)**

(๑๑) กรณีที่ผู้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินและผู้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินต่างฝ่ายต่างกล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท เจ้าพนักงานที่ดินย่อมมีอำนาจหน้าที่ต้องสอบสวนพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ตลอดจนดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ถือเป็นสาระสำคัญให้เห็นโดยชัดแจ้งว่า ผู้ใดเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทในขณะนั้น ก่อนที่จะพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าพนักงานที่ดินสั่งการว่า

ผู้คัดค้านมีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ยื่นคำขอ โดยพิจารณาแต่เพียง พยานหลักฐานตามเอกสาร ส.ค. ๑ เท่านั้น ไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ตามที่พยานบุคคลได้ให้ถ้อยคำในเรื่องที่ผู้คัดค้านได้ให้ผู้อื่นเช่าที่ดิน แปลงพิพาทว่าจริงหรือไม่ อย่างไร และไม่ปรากฏว่ามีการรวบรวม พยานหลักฐานเกี่ยวกับประเด็นว่าผู้ใดเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดินแปลงพิพาท จึงเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ได้พิจารณา พยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ความว่าผู้ยื่น คำขอหรือผู้คัดค้านเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลง พิพาท ซึ่งเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันทำให้การสอบสวน เปรียบเทียบและการพิจารณาสั่งการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ ส่งผลให้คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๗๙๐/๒๕๖๐)

(๑๒) การที่ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ในที่ดิน ได้แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ในช่วงเวลา ภายหลังจากที่ทางราชการได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินนั้นไว้ เป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว การแจ้งการครอบครองดังกล่าวย่อม ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้แจ้งการครอบครองจึงไม่มี สิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ผู้ครอบครองที่ดิน ต่อเนื่องมาจากผู้แจ้งการครอบครองไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดิน

ดังกล่าวโดยชอบเช่นเดียวกัน รวมทั้งไม่อาจโอนที่ดิน และไม่อาจยกอายุความขึ้นไปเป็นข้อต่อสู้กับรัฐได้ตามมาตรา ๑๓๐๕ และมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยพระราชกฤษฎีกานี้มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและเปลี่ยนสถานะเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ที่อ้างว่าตนครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้แจ้งการครอบครองย่อมไม่มีสิทธิขอลอกโฉนดที่ดินในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๓๗/๒๕๖๐)

(๑๓) การที่กองทัพเรือออกใบอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินในเขตทรงสงวน อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เป็นเพียงการให้ราษฎรมีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบ ส่วนการที่ผู้ได้รับใบอนุญาตจะนำที่ดินดังกล่าวมาขอลอกโฉนดที่ดินได้หรือไม่นั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองในเขตทรงสงวนเป็นที่เขา กรณีจึงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ได้รับใบอนุญาตย่อมไม่อาจนำที่ดินดังกล่าวไปขอลอกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ประกอบกับมาตรา

๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินใช้ดุลพินิจในการยกเลิกคำขอนำรังวัดเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินแปลงดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๐/๒๕๖๑)

(๑๔) กรณีที่ผู้ครอบครองได้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ย่อมถือได้ว่าผู้ครอบครองมีเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินแล้วตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงมิใช่บุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งผู้ซื้อที่ดินดังกล่าวย่อมต้องรับโอนทั้งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ มาด้วย ผู้ซื้อจึงไม่ได้รับการคุ้มครองให้มีสิทธิครอบครองในที่ดินสืบต่อจากผู้ครอบครองเดิมเช่นกัน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า ได้มีการประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดให้ที่ดินบริเวณพิพาทเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการยึดถือครอบครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งผลให้ตกเป็นที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามตามกฎหมายอื่นเพื่อเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าอันมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามข้อ ๕ ประกอบกับข้อ ๑๔ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินย่อมมีอำนาจ

ในการออกคำสั่งยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินในที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๖๔/๒๕๖๑)

๑.๕ ระยะเวลาในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

(๑) ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มิได้มีบทบัญญัติใดในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ แต่เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้การปฏิบัติงานและการพิจารณาทางปกครองของรัฐต้องมีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่แน่นอน การดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอจึงต้องมีระยะเวลาที่แน่นอนเช่นเดียวกัน และต้องกระทำภายในระยะเวลาอันสมควร การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยใช้ระยะเวลานับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ จนล่วงเลยมาเป็นเวลา ๑ ปีเศษ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๘/๒๕๕๐)

(๒) การที่เจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาคำขอออกโฉนดที่ดินซึ่งยื่นไว้ก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับ โดยใช้เวลานานจากวันยื่นคำขอเป็นเวลาเกือบ ๔ ปี ก็ยังดำเนินการพิจารณาไม่แล้วเสร็จ จนกระทั่งมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงดังกล่าว เป็นเหตุให้ไม่อาจดำเนินการใด ๆ กับคำขอออก

โฉนดที่ดินฉบับนั้นได้ กรณีถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการเกี่ยวกับคำขออออกโฉนดที่ดินล่าช้า การสอบสวนเปรียบเทียบเป็นเพียงขั้นตอนในกระบวนการออกโฉนดที่ดินเมื่อมีบุคคลใดโต้แย้งคัดค้านเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินยุติในเบื้องต้นและสามารถดำเนินการกระบวนการออกโฉนดที่ดินได้ต่อไป แต่หากเป็นที่ดินที่เข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินแล้ว เป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานที่ดินต้องตรวจสอบก่อนดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเสมอ มิใช่เป็นกรณีการโต้แย้งซึ่งต้องมีการเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างใด **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๔/๒๕๕๔)**

(๓) การดำเนินการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้แก่ผู้ยื่นคำขอต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใต้บังคับแห่งระยะเวลาตามที่ประกาศกรมที่ดิน เรื่อง การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ กำหนดไว้ คือ ภายในเวลา ๖๔ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับคำขอ โดยไม่รวมระยะเวลาที่เสียไปจากกรณีตามที่ระบุไว้ในประกาศ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ที่ดินที่นำมาขออออกโฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ย่อมต้องมีการตรวจสอบให้ได้ความชัดเจนเสียก่อน อันถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นที่ทำให้ไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาข้างต้นได้ แต่เจ้าพนักงานที่ดินยังคงมีหน้าที่ต้องพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขออออกโฉนดที่ดินดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร

คือภายในเวลา ๙๐ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับคำขอ การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ภายหลังจากที่ได้รับคำขออนุญาตที่ดินจนถึงวันฟ้องคดีนี้ เป็นเวลานานกว่า ๒๘๘ วัน ทั้ง ๆ ที่อยู่ในวิสัยที่จะสามารถดำเนินการหรือเร่งรัดการตรวจพิสูจน์ที่ดินดังกล่าวได้ ย่อมถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอล่าช้าเกินสมควร (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖๗/๒๕๕๙**)

๑.๖ การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒)

เมื่อเจ้าของที่ดินเดิมมิได้นำเจ้าหน้าที่สำรวจจริงวัดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในคราวที่ทางราชการได้ประกาศเขตดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ที่จังหวัดเพชรบุรี จึงเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และย่อมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิมอยู่ในสถานะเป็นผู้ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี วรรคหนึ่ง เช่นกัน และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะบุคคลที่ไม่มีสิทธิยื่นคำขออนุญาตที่ดินกรณีที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขออนุญาตที่ดินในที่ดินพิพาท จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้

ระเบียบกฎหมาย ไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๘/๒๕๕๒)

๑.๗ การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตป่าไม้ถาวร

(๑) เมื่อข้อเท็จจริงเชื่อได้ว่าที่ดินแปลงพิพาทไม่มีผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งรวมถึงบุคคลซึ่งถูกอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์เดิมในที่ดินพิพาท ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งอ้างว่าได้ซื้อที่ดินพิพาทจากบุคคลดังกล่าว จึงย่อมไม่มีสิทธิที่จะขออนุญาตที่ดินแปลงพิพาทตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๖/๒๕๕๒)

(๒) ในกรณีขออนุญาตที่ดินเฉพาะรายในเขตที่คาบเกี่ยวหรือในเขตป่าไม้ถาวร ไม่มีกฎหมายใดกำหนดว่าจะต้องเป็นที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ หรือใบจอง ใบเหี้ยบบ่่า หรือตราจองเท่านั้น หากแต่ยังเปิดช่องให้ผู้ยื่นคำขอแนบพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบมาประกอบการพิจารณาได้ด้วย ซึ่งในกรณีเช่นนี้กฎหมายได้กำหนดกระบวนการการพิสูจน์สิทธิเอาไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวเพื่อพิสูจน์สิทธิก่อนที่จะมีคำสั่งปฏิเสธคำขออนุญาตที่ดินจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ อันเป็นการไม่ชอบและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แม้การดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองและเป็นการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อ

บันทึกดังกล่าวมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จึงย่อมไม่อาจนำมาอ้างได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒/๒๕๕๓)

(๓) เมื่อที่ดินมีสภาพเป็นแหล่งชุมชน ไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. แม้ในภายหลังจะมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ไม่ทำให้พื้นที่ตั้งของที่ดินพิพาทกลับกลายเป็นป่าชายเลนได้ที่ดินพิพาทจึงเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๓/๒๕๕๓)

(๔) เมื่อขณะที่มีการยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติว่าที่ดินที่นำไปยื่นคำขอเป็นพื้นที่ป่าไม้อาวุธหรือไม่ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเพียงแต่มีมติกำหนดเขตป่าไว้คร่าว ๆ เพื่อที่ทางราชการจะได้ทำการสำรวจและจำแนกต่อไปเท่านั้น ที่ดินดังกล่าวจึงควรที่จะได้รับการพิจารณาออกน.ส. ๓ ก. ได้ แต่โดยที่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินแปลงนี้ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อเนื่องมาตั้งแต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองที่ดินหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อแสดงความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินพิพาทในขณะที่มีการดำเนินโครงการเดินสำรวจตามมาตรา ๒๗ ตีรี้ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้รับโอนที่ดินดังกล่าวมาจึงย่อมไม่มีสิทธิขอก่อน น.ส. ๓ ก. ในที่ดินดังกล่าวเช่นกัน การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งปฏิเสธ

ไม่ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้รับโอน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๗/๒๕๕๓)

๑.๘ การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๑) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขอออกโฉนดที่ดินตั้งอยู่บริเวณบึงลาดสาธารณประโยชน์อันเป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๗/๒๕๕๒)

(๒) เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า การออกโฉนดที่ดินพิพาทไม่ตรงกับตำแหน่งที่ดินที่แจ้ง ส.ค. ๑ ที่ใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินอีกทั้ง ยังเป็นการออกทับทางสาธารณประโยชน์และคลองสาธารณประโยชน์ การออกโฉนดที่ดินพิพาทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๖/๒๕๕๓)

(๓) การพิจารณาว่าที่ดินแปลงพิพาทมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ ต้องอาศัยการรับฟังพยานบุคคลเป็นหลัก เมื่อข้อเท็จจริงจากพยานบุคคลดังกล่าวฟังได้ว่าที่ดินแปลงพิพาทมีการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ การที่เจ้าพนักงานที่ดิน

มีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครอง ด้วยเหตุผลว่าไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทต่อเนื่องมาตั้งแต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๖/๒๕๕๔)

๑.๙ การออกคำสั่งแก้ไขหรือยกเลิกใบไต่สวนที่มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อน

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนพบว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินแจ้งข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนไป โดยแจ้งว่าตนเป็นผู้มีสิทธิตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยที่ถูกต้องแล้วผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิตาม (๑) แห่งบทบัญญัติดังกล่าว และกรณีนี้ไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าได้ออกทับที่ดินของบุคคลอื่น เจ้าพนักงานที่ดินย่อมมีหน้าที่พิจารณาแก้ไขคำขอออกโฉนดที่ดินดังกล่าวให้ถูกต้องตามสิทธิที่แท้จริงและแก้ไขใบไต่สวนให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง เนื่องจากใบไต่สวนเป็นเอกสารราชการจัดทำขึ้นเพื่อใช้ในหน่วยงาน หากมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนเจ้าหน้าที่ย่อมมีดุลพินิจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เว้นแต่จะเป็นการกระทำไปโดยผิดพลาดในสาระสำคัญ และเมื่อฟังได้ว่าข้อเท็จจริงในใบไต่สวนมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนแต่มิใช่ข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนในสาระสำคัญ การที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจยกเลิกใบไต่สวนแทนที่จะแก้ไขให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงเช่นนี้ ถือเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๓/๒๕๕๒)

๑.๑๐ การโต้แย้งเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๑) ในการขอออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น แม้ผู้ขอออกโฉนดที่ดินจะเป็นผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๑๓๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน แต่การมีสิทธิครอบครองในที่ดินจะต้องเป็นการยึดถือที่ดินนั้นด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเอง ประกอบกับการโอนไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินสามารถโอนให้แก่กันได้เพียงแค่ส่งมอบที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินสละเจตนาครอบครองหรือไม่ยึดถือที่ดินต่อไปตามมาตรา ๑๓๗๗ และมาตรา ๑๓๗๘ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน การพิจารณาว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในการออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทหรือไม่ เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องพิจารณาจากการยึดถือครอบครองที่ดินด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเองของผู้ขอออกโฉนดที่ดินและได้มีการครอบครองทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ตามข้อ ๑๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามความเป็นจริงด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงเป็นสาระสำคัญที่เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อพิสูจน์ให้เป็นที่ยุติเสียก่อนที่จะพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ และ

มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วยังไม่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ว่าผู้ยื่นคำขอได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนเองและได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ แต่กลับมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินตามข้อ ๕ ประกอบกับข้อ ๑๔ (๔) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และไม่สามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินย่อมมีอำนาจในการออกคำสั่งยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินในที่ดินบริเวณดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๑๒๔/๒๕๖๑)

(๒) การที่เจ้าของที่ดินอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะ แม้ผู้ได้รับอนุญาตจะใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นทางเข้าออกโดยเปิดเผยมาเป็นระยะเวลานานเพียงใด ก็ย่อมเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยอาศัยสิทธิตามที่เจ้าของที่ดินได้อนุญาตไว้เท่านั้น มิใช่กรณีอุทิสที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด เมื่อเจ้าของที่ดินถึงแก่กรรม สิทธิครอบครองในที่ดินย่อมตกทอดแก่ทายาทตามเจื่อนใจของกฎหมาย ซึ่งทายาทสามารถนำที่ดินนั้นมายื่นคำขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ต่อไป ดังนั้น

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้ตรวจสอบแล้วว่ากรณีอยู่ในหลักเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานที่ดินจะออกโฉนดที่ดินให้ได้และที่ดินพิพาทไม่ได้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ประกอบกับไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการดำเนินการออกโฉนดที่ดินประการอื่น จึงออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ กรณีย่อมเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการออกโฉนดที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้แล้ว **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๗/๒๕๕๔)**

(๓) ในกรณีที่มีการดำเนินการออกโฉนดที่ดินเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รธนโกสินทร์ศก ๑๒๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน โดยไม่มีการโต้แย้งแนวเขตหรืออ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ย่อมเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่อธิบดีกรมที่ดินไม่ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๗/๒๕๕๔)**

(๔) การใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขออออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องตกอยู่ในบังคับของบทบัญญัติมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

ให้ถูกต้องครบถ้วนและรอบด้าน โดยไม่จำต้องผูกพันกับพยานหลักฐานที่กรณีเสนอ เพื่อให้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าที่ดินที่จะขออกโฉนดที่ดินนั้นผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว การที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไปโดยที่มิได้แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้เป็นที่ยุติเสียก่อน จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๑๓๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่ข้อสันนิษฐานโดยเด็ดขาด แม้ผู้ขออกโฉนดที่ดินจะมีหลักฐานที่แสดงว่าตนมีชื่อเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่นำมาใช้เป็นหลักฐานในการขออกโฉนดที่ดิน ทำให้ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานดังกล่าวว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดิน แต่ในการพิจารณาว่าผู้ขออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ จะต้องคำนึงถึงการยึดถือครอบครองที่ดินด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเองของผู้ขออกโฉนดที่ดิน การครอบครองทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ตามความเป็นจริงด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗/๒๕๕๙)

(๕) ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) โดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมสามารถนำที่ดินไปขออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ข้างต้นได้ตามที่มาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธิไว้ การมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินแปลงนี้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินไม่มีผลกระทบถึงสิทธิครอบครองที่ดินของผู้ที่มีสิทธิในที่ดินอยู่โดยชอบด้วย

กฎหมาย ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ เว้นแต่ผู้มีสิทธิดังกล่าวจะได้สละสิทธิไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้ลงชื่อยินยอมกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ส.ค. ๑ ของตนไว้ในหนังสือแสดงความประสงค์ขอรับการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินในกรณีที่ยื่นคำขอไม่มีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินอันถือว่าการแสดงเจตนาสละสิทธิการครอบครองพร้อมส่งมอบการครอบครองที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินแล้ว ตามมาตรา ๑๓๗๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๓๗๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้การใช้สิทธิโดยการอ้างการครอบครองตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ของตนสิ้นสุดลง ทายาทของบุคคลดังกล่าวจึงไม่อาจอ้างการครอบครองต่อเนื่องในที่ดินตาม ส.ค. ๑ ฉบับนี้ และไม่อาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าวได้อีก ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ฉบับนี้ ซึ่งเป็นการออกโฉนดที่ดินทับซ้อนกับหลักฐานหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของบุคคลอื่น จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓๗/๒๕๖๐)

๑.๑๑ การดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดิน

การที่ผู้คัดค้านไม่ได้ยื่นคำขอคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในชั้นประกาศแจกโฉนดที่ดิน แต่ได้โต้แย้งคัดค้านในชั้นรังวัดที่ดินโดยมีช่วงรังวัดบันทึกถ้อยคำ (ท.ด. ๑๖) ไว้แล้ว กรณีถือว่าได้มีการโต้แย้งสิทธิในการออกโฉนดที่ดินแล้ว เจ้าพนักงานที่ดิน

ย่อมมีอำนาจดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และสามารถนำคำคัดค้านในชั้นรังวัดที่ดินมาพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงและกฎหมายแล้วพิจารณาไปตามหลักฐานที่ปรากฏได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๙/๒๕๕๔)

๒. การออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เมื่อหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ของที่ดินแปลง ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจดทะเบียนรับโอนตามคำพิพากษาอยู่ในความครอบครองของผู้รับจำนอง โดยผู้รับจำนองส่งมอบ น.ส. ๓ ดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินเพื่อจดทะเบียนโอนให้ผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาแล้ว มิใช่กรณีไม่ได้ น.ส. ๓ มา หรือ น.ส. ๓ เดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือ สูญหาย ตามข้อ ๑๗ (๓) ประกอบกับข้อ ๑๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เจ้าพนักงานที่ดินย่อมไม่มีหน้าที่ต้องออกใบแทน น.ส. ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี การจำนองจะระงับสิ้นไปเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๗๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเหตุแห่งการจำนองยังไม่ระงับสิ้นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับคำพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ก็ไม่มีข้อความใดที่แสดงว่าศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จดทะเบียนโอนที่ดินดังกล่าวโดยปลดภาระจำนองตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่รับจดทะเบียนโอนที่ดิน น.ส. ๓ ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยปลดภาระจำนอง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔/๒๕๕๖)

๓. การรังวัดที่ดิน

๓.๑ การขอเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓)

เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)

เมื่อการดำเนินการตามคำขอรังวัดเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์จาก น.ส. ๓ เป็น น.ส. ๓ ก. ให้กับผู้ฟ้องคดีมีผู้คัดค้านแต่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการสอบสวนใกล้เคียงตามกฎหมายในเวลานั้นสมควรจนระยะเวลาล่วงเลยกว่า ๓ ปีเศษ ในช่วงระยะเวลาที่ล่วงเลยมาดังกล่าวถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแต่โดยที่ไม่ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีกรณีที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวจึงถือไม่ได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏภายหลังการสอบสวนใกล้เคียงว่า คู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้และไม่นำคดีไปฟ้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งผลของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ถือว่าผู้ขอไม่ประสงค์จะดำเนินการตามคำขอที่ได้ยื่นไว้ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่อันจะเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕/๒๕๕๓)

๓.๒ การขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่ได้สละให้เป็นทางสาธารณประโยชน์

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำรังวัดเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินด้วยตนเอง โดยไม่นำรังวัดรวมเอาทางพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าถมขึ้นเองในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเข้าไว้ด้วย ประกอบกับภายหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินแปลงดังกล่าวในนามเดิมอีก และนำรังวัดปักหลักเขตที่ดินตามแนวเขตโฉนดที่ดินเดิมโดยมิได้โต้แย้งคัดค้านในเรื่องทางพิพาท แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้สละทางพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้ว ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดปักหลักเขตและทำแผนที่ตามการนำรังวัดปักหลักหมายเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี แล้วออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยระบุทางพิพาทที่ปรากฏตามรูปแผนที่ทางด้านทิศตะวันตกเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อการกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ดำเนินการให้มีการเพิกถอนทางสาธารณประโยชน์ที่พิพาทตามคำร้องเรียนและคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๔/๒๕๕๒)

๓.๓ การรังวัดสอบเขตที่ดิน

(๑) การรังวัดสอบเขตที่ดินที่มีลักษณะเป็นการสมยอมกัน เพื่อให้ผู้ขอรังวัดสอบเขตมีแนวเขตที่ดินขยายกว้างออกไป ทำให้เนื้อที่

และรูปแผนที่จากการรังวัดแตกต่างจากเดิมอย่างเห็นได้ชัด กรณีย่อมถือได้ว่าเป็นการสมยอมเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย ดังนั้น แม้ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดคัดค้านการรังวัดดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องก็ไม่มีอำนาจดำเนินการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ให้ตรงกับผลการรังวัด ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖๙ ทวิ ววรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๐/๒๕๕๕)

(๒) ในการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมที่ดินได้วางแนวทางการปฏิบัติงานในกรณีที่เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่มาระวังชี้แนวเขตไว้ในข้อ ๑ ของหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว ๐๕๒๕๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ว่า กรณีหลักเขตที่ดินเดิมอยู่ครบ ไม่ต้องสอบถามเจ้าของที่ดินข้างเคียง ดังนั้น แม้เจ้าของที่ดินข้างเคียงบางรายไม่ไประวังชี้แนวเขตตามที่นัดไว้ก็ตาม แต่หากผลการรังวัดสอบเขตที่ดินปรากฏว่าได้รูปแผนที่และเนื้อที่คงเดิม ตรงกับรายงานการรังวัดครั้งก่อนรวมทั้งหลักเขตเก่ายังอยู่ครบโดยมีระยะเท่าเดิม พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบถามไปยังเจ้าของที่ดินข้างเคียงแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๓/๒๕๕๘)

(๓) กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดสอบเขตที่ดินแล้วพบว่าพื้นที่บางส่วนมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินย่อมชอบที่จะนำแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๗๑๐/ว ๙๗ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๓๔ มาพิจารณาประกอบ

โดยการแนะนำให้ผู้ขอรังวัดดำเนินการแบ่งหักที่ดินดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งหากผู้ขอรังวัดไม่ยินยอมแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ก็ถือเป็นข้อขัดข้องที่ทำให้เจ้าพนักงานที่ดินไม่สามารถดำเนินการรังวัดที่ดินตามคำขอให้เสร็จสมบูรณ์ได้ โดยเจ้าพนักงานที่ดินไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขรูปแบบที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๙ ทวิ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งให้งดการดำเนินการและยกเลิกคำขอรังวัดสอบเขตที่ดิน เนื่องจากผู้ขอรังวัดไม่ยินยอมแบ่งหักที่ดินของตนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามขั้นตอนของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของราชการที่กำหนดไว้แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๘๒/๒๕๖๑)

๓.๔ การรังวัดแบ่งแยกที่ดิน

(๑) ในการรังวัดแบ่งแยกที่ดินในนามเดิม หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงคนปัจจุบันไประวางแนวเขตที่ดิน แต่กลับแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงคนก่อนไประวางแนวเขตแทน โดยเจ้าของที่ดินที่แท้จริงไม่ได้ไปร่วมระวางแนวเขตด้วย ย่อมเป็นการไม่ปฏิบัติตามตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเหตุให้เป็นการรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อปรากฏว่าการรังวัดแบ่งแยกที่ดินส่งผลให้มีการออกเอกสารสิทธิทับซ้อนกับที่ดินข้างเคียงก็เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินที่จะต้องดำเนินการ

เพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิดังกล่าวตามกฎหมายต่อไป
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑๙/๒๕๕๔)

(๒) ในการรังวัดสอบเขตทางสาธารณประโยชน์ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ยืนยันแนวเขตทางสาธารณประโยชน์ โดยปรากฏว่าเนื้อที่ของเขตทางตรงตามที่เคยกันไว้และรูปแบบที่ถูกต้องตรงกับการรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงที่ติดกับเขตทาง ประกอบกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้รับรองแนวเขตที่ดินครบแล้ว แม้การรังวัดแบ่งแยกที่ดินของโฉนดที่ดินแปลงที่ติดกับเขตทางจะได้เนื้อที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม ก็ยังคงเป็นการรังวัดที่ชอบด้วยกฎหมายการที่มีผู้ร้องเรียนขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินแปลงที่แบ่งแยกมาแต่กรรมที่ดินมีคำสั่งปฏิเสธการเพิกถอนโฉนดที่ดินจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๘/๒๕๕๕)

(๓) ในการรังวัดแบ่งแยกที่ดินในนามเดิม แม้จะเกิดเหตุขัดข้องเนื่องจากผู้ปกครองท้องที่คัดค้านแนวเขตด้านที่ติดกับทางสาธารณประโยชน์ แต่หากเป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาศาลยอมให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นของโจทก์ซึ่งเป็นผู้ยื่นคำขอ โดยให้รังวัดแบ่งแยกที่ดินตามพื้นที่ที่กำหนดไว้ในแผนที่วิวาทที่จัดทำขึ้นตามคำสั่งศาล ซึ่งแผนที่วิวาทนั้นกำหนดขอบเขตที่ดินที่ต้องแบ่งแยกที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอไว้แล้วด้วย เจ้าพนักงานที่ดินย่อมสามารถยึดโยงจากหลักเขตที่ดิน

ดังกล่าวที่ไม่มีการคัดค้านแนวเขตที่ดิน เพื่อออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการ เช่นว่านี้ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๑/๒๕๕๘)

(๔) เมื่อแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๙๐๒/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๐๐ กำหนดให้กรณีที่เป็นเจ้าของที่ดินขอรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบหมายให้ประวางแนวเขตที่ดิน เห็นควรขอแก้ไขที่ดินจากเจ้าของที่ดินเพื่อเป็นทางสาธารณะ เจ้าหน้าที่ควรเสนอเรื่องไปยังผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวพิจารณาว่า เห็นควรจะดำเนินการอย่างไร ถ้าเห็นควรร้องขอให้เจ้าของที่ดินอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ก็ชอบที่จะเจรจาขอให้เจ้าของที่ดินอุทธรณ์ด้วยความสมัครใจ โดยจะถือเป็นเหตุไม่รับรองแนวเขตที่ดินมิได้ ดังนั้น การที่ผู้ปกครองท้องที่คัดค้านการรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวม โดยอ้างว่า เป็นการรังวัดรุกร้าทางสาธารณประโยชน์ และแจ้งความประสงค์ให้ผู้ขอรังวัดทำการกันแนวเขตที่ดินบางส่วนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์เพื่อใช้ในการขยายถนนสาธารณประโยชน์ ทั้งที่ปรากฏชัดแจ้งว่าเจ้าของที่ดินไม่ได้นำรังวัดรุกร้าทางสาธารณประโยชน์ กรณีย่อมถือได้ว่าการที่ผู้ปกครองท้องที่คัดค้านและไม่รับรองแนวเขตที่ดินดังกล่าวเป็นการสร้างเงื่อนไขเพื่อบีบบังคับให้เจ้าของที่ดินยอมบริจาคที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ อันขัดกับแนวปฏิบัติของ

กระทรวงมหาดไทยข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
และเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน ผู้ขอรังวัดเนื่องจากทำให้
ไม่ได้รับการแบ่งกรรมสิทธิ์รวมและออกโฉนดที่ดินใหม่ภายในเวลา
อันสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๗/๒๕๖๐)

๔. การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน

๔.๑ การใช้อำนาจในการเพิกถอนหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์ที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของกรมที่ดิน

(๑) กรณีที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาถึงที่สุดตามสัญญา
ประนีประนอมยอมความที่ฟ้องขอให้มีการเปลี่ยนชื่อผู้มีสิทธิ
ครอบครองในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับพิพาท มิใช่กรณีที่
ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีได้ฟ้องคดีต่อศาลว่า หนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์ดังกล่าวออกโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอน
ตามนัยมาตรา ๖๑ วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น
เมื่อความปรากฏว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ข้างต้นได้ออกไป
โดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินย่อมมีอำนาจ
เพิกถอนหรือแก้ไขได้โดยไม่ต้องรอฟังผลคำพิพากษาของศาลแล้ว
มีคำสั่งตามคำพิพากษาของศาลตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด แต่อย่างไร
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๐/๒๕๕๐)

(๒) การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอว่ามี
การออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรปิดทับและรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์
ที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลทั่วไปใช้สัญจร โดยมีได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดิน
หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขโดยตรง แต่เมื่อ
นายอำเภอมีหนังสือแจ้งข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ว่าราชการ

จังหวัดทราบพร้อมกับขอให้พิจารณาดำเนินการสอบเขตโฉนดที่ดินพิพาท ย่อมถือได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทราบข้อร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ความว่าได้ออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำร้องเรียนหรือไม่ การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒/๒๕๕๒)

(๓) แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรณีที่ดินพิพาทเคยมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จนถึงขั้นตอนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในขณะนั้นพิจารณาแล้วเห็นควรไม่ใช้อำนาจดังกล่าว แต่ก็ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเป็นการเฉพาะว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช้อำนาจเพิกถอน น.ส. ๓ ก. พิพาทเป็นที่สุด ดังนั้น เมื่อในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจดังกล่าวเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจในการดำเนินการให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินดังกล่าวใหม่ และเมื่อความปรากฏว่าการออก น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาทเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐานเอกสารแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) แปลงอื่น อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจมีคำสั่งเพิกถอนหรือ

แก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.
๑๔๗/๒๕๕๒)

(๔) ส่วนวนการสอบสวนเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นว่า ต้องทำการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน แต่ยังดำเนินการดังกล่าวไม่เสร็จสิ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องส่งส่วนวนการสอบสวนให้อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๖๑ วรรคเก้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ และเมื่อการสอบสวนเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินดังกล่าวดำเนินการมาครบทุกขั้นตอนแล้ว แต่อธิบดีกรมที่ดินไม่ได้ดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ จึงถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และด้วยระยะเวลาจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินใช้เวลานานนับสิบปีก็ยังไม่ได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ กรณีจึงถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๓/๒๕๕๒)

(๕) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการออก น.ส. ๓ ก. ที่ดินพิพาทได้นำหลักฐาน ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงอื่นมาสวมกับที่ดินแปลงพิพาทเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อปรากฏว่า กระบวนการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว อธิบดีกรมที่ดินได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเรื่องดังกล่าวโดยในการสอบสวนได้แจ้งให้ผู้รับจำนองที่ดิน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบและเปิดโอกาสให้คัดค้านตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้รับจำนองก็ได้ใช้สิทธิคัดค้านแล้ว และเมื่ออธิบดีกรมที่ดินได้รับรายงานผลการสอบสวนจากคณะกรรมการฯ จึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ออกคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก.แปลงพิพาททั้งหมดแล้วแจ้งให้ผู้รับจำนองใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง อันเป็นการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยครบถ้วน เช่นนี้การดำเนินการของอธิบดีกรมที่ดินย่อมชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๙/๒๕๕๓)

(๖) แม้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนจดทะเบียน

โดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๔ จะกำหนดให้ คณะกรรมการสอบสวน นอกจากต้องประกอบด้วยบุคคลตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้ว ยังให้ประกอบด้วยผู้แทน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรเป็นกรรมการด้วย แต่การ แต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าวหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของอธิบดีกรมที่ดินตามที่เห็นสมควร หากจำต้องแต่งตั้ง เสมอไปไม่ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา ๖๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๔/๒๕๕๓)

(๗) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่กรมที่ดินออก โฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอที่ดินดังกล่าว มีบุคคลอื่นเป็นผู้มีสิทธิ ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว และสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวของบุคคลนั้นก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปโดยผลของกฎหมาย การที่ กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอโดยอาศัยหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์ที่ออกทับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของบุคคล ดังกล่าว ย่อมเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๑ - ๔๖๒/๒๕๕๓)

(๘) การดำเนินการรังวัดตรวจสอบเนื้อที่ดินแล้วมีการ แก้ไขรูปแผนที่กับเนื้อที่ดินของ น.ส. ๓ ก. ใหม่ และแบ่งแยกออกเป็น

น.ส. ๓ ก. อีกแปลง โดยไม่ปรากฏว่าได้แจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงทราบเพื่อมาระวังชี้แนวเขต ย่อมถือว่าเป็นดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติตามที่ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มิสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท คำพิพากษาดังกล่าวย่อมผูกพันคู่ความและมีผลให้เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าว ตามมาตรา ๖๑ วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อกรณีดังกล่าวเป็นการกระทำการและเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีที่อธิบดีกรมที่ดินมอบหมายจึงมีอำนาจหน้าที่ต้องสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำการดังกล่าวเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อไม่ดำเนินการ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ. ๑๙๖/๒๕๕๔)

๔.๒ การดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องแย้งคู่กรณีต่อศาลยุติธรรมไปแล้วว่าตนเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ต้องถือว่าคู่กรณีได้ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าใครมีสิทธิในที่ดิน

พิพาทดีกว่ากันตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วเจ้าพนักงานที่ดินต้องรอเรื่องไว้ เมื่อศาลยุติธรรมได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใดจึงให้ดำเนินการตามกรณี การที่ผู้ฟ้องคดีไม่นำสำเนาคำฟ้องและสำเนาคำฟ้องแย้งไปให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นเพียงเหตุให้เชื่อว่าคู่กรณีไม่ได้ไปฟ้องร้องต่อศาลตามคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน จึงออกโฉนดที่ดินให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายไป เมื่อต่อมาศาลยุติธรรมได้พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน และผู้ฟ้องคดีนำคำพิพากษาไปแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อขอให้แก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนและออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินชอบที่จะเสนออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจสั่งการให้ดำเนินการแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนตามมาตรา ๖๑ และดำเนินการตามคำสั่งศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และตามระเบียบของกรมที่ดินต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๓/๒๕๔๘)

๔.๓ การโต้แย้งคำสั่งที่ให้เพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

(๑) ในกรณีที่มีการตรวจสอบเอกสารในสารบบที่ดินและถ้อยคำของผู้มีชื่อเป็นผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. พบว่า ไม่มีคำขอและเรื่องราวในการออก น.ส. ๓ ก. และเป็นการนำหลักฐาน ส.ค. ๑ ของ

ที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. ประกอบกับที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นที่ดินที่ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ การที่รองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๕/๒๕๕๔)

(๒) การยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายโดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ แม้จะได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า น.ส. ๓ ที่นำมาขอรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่ตรงตามตำแหน่งที่ดินที่ขออออกโฉนดที่ดิน และผู้ยื่นคำขอมิได้มีสิทธิครอบครองที่ดิน ซึ่งเป็นการออกโฉนดที่ดินที่คลาดเคลื่อนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินที่จะพิจารณาเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวตามนัยมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙/๒๕๕๕)

(๓) การนำที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ของที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานเพื่อขออออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ที่ดินป่าชายเลนที่ทางราชการสงวนไว้เพื่อ

รักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กรณีจึงไม่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ให้ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบ ข้อ ๓. ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กับข้อ ๕ และข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หากมีการออก น.ส. ๓ ก. ในลักษณะต้องห้ามเช่นนี้ ผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ย่อมไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้จะซื้อ มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนหรือครอบครองทำประโยชน์มาตลอด ก็ตาม ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าอธิบดีกรมที่ดินดำเนินการเพื่อเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวโดยชอบด้วยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้ว คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาทย่อมเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๐/๒๕๕๘)

(๔) ที่ดินที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งของหน่วยทหารถือเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แม้ภายหลังจะมีการเปลี่ยนแปลงทิศทางการไหลของแม่น้ำตามธรรมชาติทำให้น้ำกัดเซาะที่ดินจนพื้นดินบริเวณนั้นขาดแยกจากกัน ที่ดินส่วนที่แยกออกก็ยังคงมีสถานะเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของ

แผ่นดินโดยเฉพาะอยู่เช่นเดิมและยังคงเป็นที่ดินที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหารต่อไปซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การออกโฉนดที่ดินที่ทับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวย่อมเป็นการออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินดำเนินการตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้วมีคำสั่งให้แก่ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนดังกล่าว ตลอดจนแก้ไขเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗๗/๒๕๕๘)

(๕) เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องใช้ความระมัดระวังอย่างตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ได้ความเป็นที่ยุติว่า ที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ที่นำมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินแปลงเดียวกันหรือมีตำแหน่งที่ตั้งถูกต้องตรงกันหรือไม่ด้านข้างเคียงของที่ดินมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ อย่างไรก็ตามสภาพที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินเป็นอย่างไรและเป็นที่ดินที่พึงออกเอกสารสิทธิให้ได้หรือไม่ ทำให้มีการออก น.ส. ๓ ก. ทับที่ดินที่

ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวต้องถูกเพิกถอน
ในภายหลัง พฤติการณ์เช่นนี้ถือได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำการ
โดยประมาทเลินเล่อในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งความ
เสียหายของผู้ซื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ที่ไม่อาจอ้างการได้มาซึ่งสิทธิ
ครอบครองในที่ดินโดยทางนิติกรรมและจดทะเบียนเป็นผลโดยตรงจาก
การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดิน กรมที่ดินจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย
ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ. ๙๖๓/๒๕๕๘)

(๖) การออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจออกคำสั่งทาง
ปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีอำนาจตรวจสอบและ
แสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสมในเรื่อนั้น โดย
ไม่จำต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีเพียง
อย่างเดียว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติ
เดียวกัน ซึ่งนอกจากจะต้องตรวจสอบตำแหน่งแนวเขตที่ดินที่ขอก
โฉนดที่ดินและแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวางแนวเขตที่ดินแล้ว
ยังต้องตรวจสอบระวางแผนที่ที่ดินดังกล่าวด้วยความรอบคอบว่า
ทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่นหรือไม่อีกด้วย ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดิน
ออกโฉนดที่ดินโดยมิได้นำรูปแผนที่ที่ได้จากการรังวัดออกโฉนดที่ดิน

ลงในระวางแผนที่เพื่อตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินที่ขอยก
โฉนดที่ดินว่ามีเนื้อที่ทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่นหรือไม่ ทำให้การออก
โฉนดที่ดินดังกล่าวเกิดความคลาดเคลื่อนไปทับซ้อนกับที่ดินที่มีบุคคล
อื่นถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจตามมาตรา
๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วมีคำสั่งให้แก่ไขรูปแผนที่และเนื้อที่
ในโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนดังกล่าวให้มีเนื้อที่ลดลงตรง
ตามความเป็นจริง กรณีจึงถือได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำการโดย
ประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดินส่งผลให้ผู้ซื้อที่ดินดังกล่าวโดย
สุจริตได้รับความเสียหาย กรมที่ดินจึงต้องรับผิดชอบแห่งการกระทำ
ละเมิดดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๕/๒๕๕๙)

(๗) การพิจารณาว่าที่ดินจะเป็นที่สาธารณประโยชน์
หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาตามสภาพของที่ดินว่าเป็นทรัพย์สินใช้หรือ
สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องมีการขึ้น
ทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ เพราะที่สาธารณประโยชน์เกิดจาก
การเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันและสภาพของตัวทรัพย์สินเอง โดยกฎหมาย
มิได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริง
ปรากฏตามบันทึกการตรวจสอบของทางอำเภอซึ่งมีการให้ถ้อยคำของ
พยานในทำนองเดียวกันว่า ที่ดินตามหลักฐานใบจองที่มีการนำมาขอ
ออกโฉนดที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรในหมู่บ้านใช้เป็น
เลี้ยงสัตว์ (วัว ควาย) มาตั้งแต่โบราณ ประกอบกับมีประชาชนในพื้นที่
ร่วมกันคัดค้านว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ กรณีย่อมพึงได้ว่าที่ดิน

ดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อมีการออกใบจองทับที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวย่อมเป็นการออกใบจองที่ไม่ชอบด้วยระเบียบว่าด้วยจัดที่ดินเพื่อประชาชน หมวด ๒ และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกคำสั่งเพิกถอนใบจองดังกล่าว และยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๕/๒๕๖๐)

(๘) กรณีที่ผู้ซื้อที่ดินเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งต้องทราบดีอยู่แล้วว่าที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่ตนซื้อ มีเพียงสิทธิครอบครอง รวมทั้งมีลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาและป่าดงดิบ อันมีโอกาที่จะเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิใด ๆ ได้ ผู้ซื้อย่อมสมควรต้องตรวจสอบที่ดินดังกล่าวก่อนดำเนินการซื้อ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ซื้อได้ตรวจสอบสภาพที่ดินว่ามีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจริงทั้งแปลง ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ซื้อเอง ดังนั้น การที่อธิบดีกรมที่ดินอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งแก้ไข น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เพื่อให้รูปแผนที่และเนื้อที่ตรงตามที่ได้มีการครอบครองทำประโยชน์จริง ทำให้ผู้ซื้อได้รับความเสียหายจากการที่ น.ส. ๓ ก. มีเนื้อที่ลดลง ผู้ซื้อ

จึงไม่อาจอ้างความสุจริตในการซื้อที่ดิน และไม่อาจอ้างความเชื่อ
 โดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งสำหรับที่ดิน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว
 ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๓๙ กรมที่ดินจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
 ความเสียหายให้แก่ผู้ซื้อ รวมทั้งไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
 ให้แก่ผู้รับจำนอง ที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ารู้อยู่แล้วว่าที่ดินที่ตน
 รับจำนองไว้อาจถูกเพิกถอนหรือแก้ไข น.ส. ๓ ก. ในภายหลัง
 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕๘/๒๕๖๐)

๕. การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๕.๑ การก่อสร้างอาคารปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์

จากบทบัญญัติมาตรา ๕๕ วรรคสาม มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ข้อ ๕๐ ข้อ ๖๔ และข้อ ๖๕ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ แสดงให้เห็นว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวน โดยให้ศาลเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริงในคดีที่จะนำมาพิจารณาวินิจฉัยและเมื่อได้ข้อเท็จจริงมาแล้ว หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นเพียงพอที่จะรับฟังเป็นที่ยุติในการวินิจฉัยย่อมเป็นดุลพินิจของศาลว่าจะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นไปในทางใด เมื่อถึงพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะตื่นเงินและไม่ได้ใช้เป็นที่พักเก็บน้ำและเป็นที่เลี้ยงสัตว์อีกต่อไป แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บังพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเช่นเดิม การที่ประชาชนใช้ที่ดินบัง

พิพาทซึ่งต้นเหตุนั้นเป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะประโยชน์ไม่ว่าจะใช้เป็นเวลานานเพียงใด หรือมีจำนวนประชาชนใช้มากน้อยเท่าใด บึงพิพาทส่วนที่ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรก็คงมีสภาพเป็นทางสาธารณะประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเช่นเดียวกัน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตจะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดูแลให้ประชาชนได้ใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของสภาพการใช้ประโยชน์ของประชาชน การที่กรุงเทพมหานครนำที่ดินบึงพิพาทไปก่อสร้างอาคารที่ทำการสำนักงานเขตและสร้างรั้วปิดกั้นทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการที่ผู้อำนวยการเขตซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณะประโยชน์ มิได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณะประโยชน์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่ามีทางสาธารณะประโยชน์ซึ่งเป็นทางรถยนต์ที่ประชาชนใช้สัญจรสู่ถนนสาธารณะอยู่ในบริเวณบึงที่พิพาท การที่กรุงเทพมหานครนำบึงที่พิพาทไปก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตก็ชอบที่จะกั้นทางพิพาทออกจากแนวเขตที่จะสร้างรั้วสำนักงานเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ดังเดิม

หรือสร้างใหม่ทดแทนทางเดิมให้มีความสะดวกไม่น้อยกว่าเดิม การสร้างเพียงสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ยังไม่สะดวกและไม่อาจทดแทน ทางสาธารณประโยชน์เดิมได้ และเมื่อเปรียบเทียบประโยชน์ของการ เปิดทางพิพาทตลอดแนวบึงเพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ด้านหลังบึง พินาทสามารถใช้ประโยชน์ทางพิพาทได้เป็นจำนวนมาก กับภาระ ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนรั้ว สิ่งปลูกสร้างและย้ายอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้ง ต้องก่อสร้างรั้วขึ้นใหม่ถือว่าเหมาะสมและไม่เป็นการเสียหายเกิน ความจำเป็น ทั้งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม อันเป็นอำนาจ หน้าที่ของผู้อำนวยการเขตและกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และยังเป็นอำนาจ หน้าที่โดยตรงของผู้อำนวยการเขตที่จะดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๑๑๑/๒๕๕๗)

๕.๒ การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้าง ออกจากที่ดินของรัฐ

(๑) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมี อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐย่อมชอบที่จะ ออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของ รัฐได้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากคำสั่งดังกล่าว จึงไม่อาจอ้างเหตุ

ที่ยังมีผู้บุกรุกบางรายไม่ได้รับคำสั่งให้รื้อถอนว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ต่อตนโดยไม่เป็นธรรมได้ เพราะการอ้างหลักแห่งความเสมอภาค เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ ต่อตนเป็นอย่างเดียวกันย่อมทำได้เฉพาะเพื่อให้ปฏิบัติในสิ่งที่ชอบด้วย กฎหมายเท่านั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐ - อ.๑๙๗/๒๕๕๑)

(๒) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออก คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของสิทธิหรือ หน้าที่ของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง จะออกคำสั่งดังกล่าวโดยอาศัยเพียงอำนาจทั่วไปไม่ได้ เมื่ออำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากร สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นเพียงอำนาจทั่วไป และไม่มี บทบัญญัติใดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งให้เอกชน รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้อย่าง ชัดแจ้ง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เอกชน รื้อถอนสิ่งก่อสร้างออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๒)

(๓) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนายอำเภอท้องที่มี อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้จะปรากฏว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเคยมีหนังสือแจ้งให้ผู้บุกรุกรื้อถอน

สิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินที่บุกรุกแล้ว แต่ก็ไม่ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่ดำเนินการตามคำสั่ง และไม่ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างใด ๆ ตามกฎหมายเพื่อให้การบุกรุกนั้นหมดสิ้นไป กรณีถือได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๑/๒๕๕๓)

๕.๓ การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๑) การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินโครงการก่อสร้างฝายน้ำล้นคอนกรีตเสริมเหล็กและชุดลอกลำห้วยหน้าฝายในที่ดิน ซึ่งเดิมเป็นทางสาธารณประโยชน์ อันเป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง โดยไม่ปรากฏว่าได้ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ ถือเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวถือเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขได้ด้วยการ

ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดในระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.
๑๕๔/๒๕๕๒)

(๒) การที่หน่วยงานทางปกครองจะใช้ประโยชน์ที่ดินอัน
เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้จะมี
ลักษณะเป็นการใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ หน่วยงานทาง
ปกครองดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่
กระทรวงมหาดไทยกำหนดและต้องได้รับกาอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยก่อน และในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนสภาพการใช้
ประโยชน์ที่ดินจากการใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งก็ต้อง
ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดด้วย
มิฉะนั้น การดำเนินการดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๓/๒๕๕๓)

๕.๔ การขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เป็นเอกสารที่
ผู้ครอบครองที่ดินทำยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแสดงว่ามีที่ดินอยู่ใน
ความครอบครองของตนก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
การที่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านลงชื่อทำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน
ก็เป็นแต่เพียงพยานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบเบื้องต้นของ
พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งเท่านั้น ดังนั้น เมื่อปรากฏว่านายอำเภอ

ได้รับแจ้งการครอบครองที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ลงชื่อรับแจ้งการครอบครองดังกล่าวในแบบ ส.ค. ๑ แม้จะไม่มีการลงชื่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองเป็นพยานก็หาไม่ผลให้ ส.ค. ๑ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๕๓)

๕.๕ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๑) นโยบายจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับราษฎรผู้เข้าไปบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐซึ่งได้จดทะเบียนขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมิได้เป็นกฎหมายที่จะมีผลยกเว้นให้ผู้ปกครองท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การปล่อยให้มีราษฎรบุกรุกที่สาธารณประโยชน์และชะลอการดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่สาธารณประโยชน์โดยอ้างนโยบายดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๘/๒๕๕๔)

(๒) อาคารของราษฎรที่ได้ปลูกสร้างล่วงล้ำน่านน้ำไทยโดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารจากเจ้าท่าย่อมเป็นการปลูกสร้างหรือซ่อมแซมอาคารที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เมื่อเจ้าท่าแจ้งให้ราษฎรดังกล่าวรื้อถอนอาคารออกไปภายในเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ราษฎรไม่ปฏิบัติตาม เจ้าท่าก็ชอบที่จะนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่ง

ให้ราษฎรรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กรณีนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าราษฎรรายนั้นเคยถูกศาลอาญาลงโทษปรับในความผิดฐานปลูกสร้างอาคารดังกล่าวลงลำน่านน้ำน่านไทยมาแล้ว ศาลปกครองย่อมต้องรับฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลอาญาว่าอาคารดังกล่าวลงลำน่านน้ำไทย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๔)

(๓) กรณีที่ราษฎรสร้างเขื่อนเรียงหินยื่นเกินจากแนวเขตที่ดินเข้าไปในชายหาดของทะเลในลักษณะที่ไม่อาจจะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ตามข้อ ๔ (๕) ข. ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องย่อมไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ แม้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างจะยอมชำระค่าปรับตามมาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เนื่องจากได้ยื่นคำขออนุญาตเกินกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับแล้วก็ไม่อาจสั่งให้แก้ไขสิ่งปลูกสร้างแทนการรื้อถอนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๓/๒๕๕๔)

(๔) ในกรณีที่มีราษฎรร้องเรียนว่ามีการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินสาธารณประโยชน์และปรากฏว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ดำเนินการตรวจสอบ

แนวเขตที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาดำเนินการตามข้อร้องเรียนมาโดยตลอดยอมถ้อยไม่ได้ว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า มิใช่เป็นการออกโฉนดที่ดินทับที่ที่สาธารณประโยชน์ตามข้อกล่าวหา กรณีย่อมไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๖/๒๕๕๔)

(๕) ราษฎรเจ้าของอาคารบ้านพักอาศัยที่ปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำซึ่งอาจเสียค่าปรับอย่างสูงตามกฎหมาย มีสิทธิยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำต่อเจ้าพนักงานเป็นการเฉพาะรายได้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่การยื่นคำขอจะต้องกระทำภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ การที่ราษฎรเจ้าของสิ่งปลูกสร้างมิได้ยื่นคำขอภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว ย่อมเป็นกรณีที่ไม่อาจยื่นคำขออนุญาตให้ถูกต้องได้แล้ว เมื่อปรากฏว่ามีการปลูกสร้างอาคารล่วงล้ำลำน้ำจริงเจ้าของจึงต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของตนออกจากลำน้ำดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๒/๒๕๕๔ และที่ อ.๖๙๓/๒๕๕๔ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๖) การบุกรุกเข้าไปครอบครอง แผ้วถางป่า และก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในบริเวณที่ดินเป็นเขตอุทยานแห่งชาติภายหลังจากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตอุทยาน

แห่งชาติแล้ว โดยไม่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าว ตามมติคณะรัฐมนตรี ย่อมเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๖ (๑) (๒) (๓) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกอบ มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หัวหน้า อุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติฯ จึงชอบที่จะใช้อำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกดำเนินการทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๘/๒๕๕๘)

(๗) การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไปใช้ก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชน หอกระจายข่าว หรือศาลาประชาคมแม้จะมีวัตถุประสงค์เป็นการ ปลูกสร้างเพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นประโยชน์แก่ ส่วนรวม แต่ก็ห้ามมิให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลุดพ้นจากหน้าที่ ในการดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและ ค้ำครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ดำเนินคดีตามกฎหมายกับ ผู้บุกรุกที่ดินดังกล่าวและมิได้ดำเนินการเพื่อให้มีการขอใช้ประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่

ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๗๙๘/๒๕๕๘)

(๘) การที่จะพิจารณาว่าที่ดินที่พังทลายลงในแม่น้ำตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย หากปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ปล่อยทิ้งให้เป็นที่ยี่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินส่วนดังกล่าวย่อมมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากเจ้าของยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินนั้นอยู่ มิได้ทอดทิ้งให้กลายเป็นที่ยี่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินส่วนนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าเจ้าของที่ดินยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินดังกล่าวด้วยการก่อสร้างผนังกันตลิ่งเพื่อป้องกันมิให้น้ำกัดเซาะ ย่อมถือไม่ได้ว่าที่ดินส่วนนั้นได้กลายสภาพเป็นที่ยี่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินดังกล่าว จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๒๔/๒๕๕๙)

(๙) นายอำเภอท้องที่มีอำนาจหน้าที่ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดไว้ การที่นายอำเภอท้องที่ดำเนินการกับกรณีที่มีการสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ เพียงประสานองค์การบริหารส่วนตำบลให้แจ้งผู้บุกรุกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่สาธารณประโยชน์เท่านั้น และเมื่อมีผู้บุกรุกไม่ถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป ก็ไม่ปรากฏว่านายอำเภอท้องที่และองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการใด ๆ ให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ กรณีย่อมถือได้ว่านายอำเภอท้องที่และองค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และยังเป็นกรณีที่นายอำเภอท้องที่ละเลยต่อหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกส่วนหนึ่งด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๓๔/๒๕๕๙)

(๑๐) กรณีที่ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ได้มีผู้บุกรุกปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลงในที่สาธารณประโยชน์หรือรุกล้ำเข้าไปในที่สาธารณประโยชน์ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาล เทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้บุกรุกทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ ตลอดจนแจ้งความดำเนินคดีกับผู้บุกรุก ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ และหากผู้บุกรุกยังไม่ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป เทศบาลยังมีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ใช้อำนาจตามข้อ ๑ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ส่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินดังกล่าวต่อไป การที่เทศบาลมิได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๑/๒๕๖๑)

๕.๖ การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๑) การที่หน่วยราชการก่อสร้างอาคารรุกล้ำเข้าไปในทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยไม่ได้ดำเนินการเพิกถอนที่ดินดังกล่าวจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและไม่ได้ดำเนินการขอใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง แม้จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากการปรับสภาพที่ดินกลับคืนเป็นทางสาธารณประโยชน์ จะก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะในแง่ของทรัพยากรที่ใช้ไปแล้ว และทรัพยากรที่จะต้องใช้เพื่อทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม มากกว่าผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ศาลอาจมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙/๒๕๕๕)

(๒) การที่เจ้าของที่ดินยินยอมอุทิศที่ดินของตนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยไม่ปรากฏว่ามีการบังคับขู่เข็ญ ย่อมมีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวไม่อาจสูญสิ้นไป เว้นแต่จะมีการถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นโดย

อาศัยอำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในการดำเนินการถอนสภาพที่ดินจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ถอนสภาพที่ดินดังกล่าว ดังนั้นเมื่อเจ้าของเดิมแสดงความประสงค์จะขอที่ดินดังกล่าวคืนจากนายอำเภอท้องที่ แต่นายอำเภอท้องที่มิได้คืนให้ จึงไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕๕/๒๕๕๙)

(๓) ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนการหวงห้ามที่ดินสำหรับใช้เป็นท่าเลี้ยวสัตว์พาหนะและต่อมาได้มีการนำมาขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ จนกระทั่งได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในภายหลัง ย่อมเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตั้งแต่มีการหวงห้ามครั้งแรก ซึ่งเมื่อปรากฏว่ายังไม่มี การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ ที่ดินดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม แม้ต่อมาจะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันจะเข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๑)

แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ย่อมไม่มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินข้างต้น ดังนั้น การที่ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยไม่มีเอกสารสิทธิไม่ว่าจะครอบครองเป็นเวลานานเท่าใด ก็ไม่ทำให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน เพราะไม่อาจยกอายุความการครอบครองทำประโยชน์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๓/๒๕๖๒)

๕.๗ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อสงวนรักษาไว้ให้ประชาชนได้ใช้สอยร่วมกัน แต่ขณะเดียวกันรัฐก็มีอำนาจในการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือสังคม กล่าวคือ การที่รัฐจะให้เอกชนเข้าครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ แต่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ และได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่

พลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันจนเกินความจำเป็น หรือหากจะมีการกระทบกระเทือนต่อการใช้ตามปกติ ก็ต้องให้ได้รับประโยชน์ที่เกื้อกูลสอดคล้องกัน และเมื่อรัฐได้ให้เอกชนรายใดเข้าครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแห่งใดตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว รัฐคงมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราดูแลการใช้พื้นที่ของผู้รับอนุญาตไม่ให้มีการฝ่าฝืนหรือใช้พื้นที่โดยผิดตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตไว้เท่านั้น รัฐไม่อาจใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคืนสภาพเดิมแก่ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแห่งนั้นอีก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘๐/๒๕๕๒)

๕.๘ การดูแลรักษาที่ปศุสัตว์อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ที่ดินซึ่งชาวบ้านเข้าใช้ประโยชน์นำสัตว์เข้าไปเลี้ยงและเข้าไปหาของป่าโดยเป็นการเข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อเลี้ยงสัตว์ร่วมกันอย่างอิสระและกระทำมานานเป็นประจำทุกปี ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นที่สาธารณ-สมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันเกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและจากการใช้ร่วมกันของราษฎรมานานโดยไม่ต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้ หรือขึ้นทะเบียน หรือทางราชการประกาศกำหนดให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ดังนั้น แม้ทาง

ราชการจะได้กำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวร และกำหนดให้เป็นพื้นที่จัดสรรห้วย น้ำเลาหรือห้วยคำเลา ก็จะมีผลทำให้ที่ดินพิพาทเปลี่ยนแปลงไปจน กลายเป็นที่ดินที่มีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ ร่วมกัน เพราะมติคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจนำมาลบล้างผลทางกฎหมายกับกรณีนี้ได้ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๐/๒๕๕๓)

๖. การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

๖.๑ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนมรดกที่ดิน

(๑) การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มาโดยทางมรดกตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อการสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการจดทะเบียนที่ขอด้วยกฎหมาย นอกจากจะต้องดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว และ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เรื่อง การขอจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดกแล้ว สาระของการจดทะเบียน คือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดก อสังหาริมทรัพย์ที่ขอจดทะเบียนก็ต้องขอด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้น เมื่อมีหลักฐานแสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของเจ้ามรดก ย่อมมีสิทธิได้รับ มรดกที่ดินที่พิพาทด้วย การที่ทายาทผู้ขอจดทะเบียนยืนยันต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ว่า เจ้ามรดกมีทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกเพียงผู้ขอ จดทะเบียนเท่านั้น โดยไม่ได้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบว่าผู้ฟ้อง คดีก็เป็นบุตรด้วย จึงเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดก

ที่ไม่ถูกต้อง การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการจดทะเบียนให้ไปตามที่ผู้จดทะเบียนโอนมรดกแสดงหลักฐาน จึงเป็นการจดทะเบียนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏแก่เจ้าพนักงานที่ดินว่ามีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยต้องรายงานข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นและเหตุผลไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป การที่ไม่ดำเนินการดังกล่าวกลับแจ้งให้ทายาทที่ร้องขอให้เพิกถอนไปใช้สิทธิทางศาล เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙/๒๕๔๗)

(๒) เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินส่วนหนึ่งที่ถูกนายกรัฐมนตรีสั่งให้ตกเป็นของรัฐ และเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ร้องขอคืนที่ดินเฉพาะส่วนพิพาทปรากฏว่าผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาได้ชี้ขาดไม่คืนที่ดินตามคำขอโดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้นจนพ้นอายุความฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องขอให้ศาล

ปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวของ นายกรัฐมนตรีได้ จึงฟังว่าที่ดินพิพาทตกเป็นของรัฐตามคำสั่ง นายกรัฐมนตรีแล้ว ดังนั้น อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจดำเนินการ เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดำเนินการโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๒/๒๕๕๒)

(๓) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมโอนมรดกที่ดินสำหรับทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกในฐานะพี่น้อง ร่วมบิดามารดาเดียวกัน ต้องเรียกเก็บในอัตราร้อยละ ๒ ของราคา ประเมินทุนทรัพย์ ตามข้อ ๒ (๗) (ก) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และเมื่อสภาพที่ดินมรดกมีสภาพติดทาง สาธารณประโยชน์มาตั้งแต่วันที่ผู้จัดการมรดกจะขอรังวัดแบ่งหักเป็น ทางสาธารณประโยชน์ การประเมินราคาทุนทรัพย์ที่ดินเพื่อเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน ย่อมต้องคำนวณด้วยราคาประเมินในหน่วย ที่ดินติดทางสาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๒/๒๕๕๔)

๖.๒ การจดทะเบียนแบ่งแยกโฉนดที่ดิน

การที่เจ้าพนักงานที่ดินได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ ไปดำเนินการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมภายใน ๑๙ วัน นับแต่วันนี้

ลงในหนังสือ โดยในหนังสือระบุข้อความว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในกำหนดจะถือว่าไม่มีความประสงค์ดำเนินการเรื่องรังวัดจดทะเบียนแบ่งแยกโฉนดที่ดิน ก็เพื่อให้การจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินแล้วเสร็จตามคำขอ หากผู้ฟ้องคดีไม่ไปดำเนินการ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดินที่จะยกเลิกคำขอหรือไม่ก็ได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ยกเลิกคำขอและผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำขอยกเลิกคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๕/๒๕๔๙)

๖.๓ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์

(๑) ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์ ข้อ ๒ (๗) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนดในอัตราร้อยละ ๒ ดังนั้น ผู้ยื่นคำขอต้องเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อเจ้าพนักงานที่ดินในอัตราร้อยละ ๒ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งเป็นราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้บังคับในวันที่ผู้ฟ้องคดีไป

ขอรับโอนอสังหาริมทรัพย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.
๕/๒๕๔๘)

(๒) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกับผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมได้ยื่นคำขอแบ่งแยกกรรมสิทธิ์รวมในโฉนดที่ดิน โดยมีเจตนาให้เจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนแบ่งแยกโฉนดที่ดินแก่พวกตนให้เป็นไปตามแนวเขตการครอบครอง แต่เจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมโฉนดที่ดินสลับแปลงกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถือกรรมสิทธิ์รวม ซึ่งไม่ตรงกับเจตนาและแปลงที่ดินที่ครอบครองอยู่จริงกรรมที่ดินย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามมาตรา ๖๑วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินไม่จำเป็นต้องเสียค่าธรรมเนียม อันเนื่องมาจากการแก้ไขการจดทะเบียนที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่เรียกค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนแลกเปลี่ยนที่ดินดังกล่าว ถือเป็นการเรียกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องเรียกคืนเงินที่ได้ชำระไปดังกล่าว ถือเป็นค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกจากมูลเหตุการกระทำละเมิด หากใช้เป็นเรื่องการเรียกคืนค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนแลกเปลี่ยนที่ดินไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๒/๒๕๕๒)

(๓) เมื่อศาลยุติธรรมมิได้มีคำพิพากษาให้เจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อจากจำเลยทั้งสี่เป็นชื่อผู้ฟ้องคดี (โจทก์) และมีได้วินิจฉัยให้นิติกรรมการขายที่ดินพิพาทระหว่างทายาทและผู้จัดการมรดกกับจำเลยทั้งสี่ในคดีดังกล่าวเป็นโมฆะหรือไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย ประกอบกับไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานที่ดินมีประเด็นพิพาทกับผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีการดำเนินการแก้ไขข้อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือได้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนโฉนดที่ดินพิพาทโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้ง คำพิพากษาดังกล่าวมิได้มีผลเป็นการเพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ปรากฏในโฉนดที่ดินพิพาท เจ้าพนักงานที่ดินจึงย่อมมีอำนาจนำความตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง และวรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาใช้กับการณิดังกล่าวได้ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามคำพิพากษาคดีดังกล่าว แม้จะเป็นการโอนที่ดินคืนให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีค่าตอบแทน แต่ผลที่เกิดขึ้นย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีได้มาซึ่งทรัพย์สินอันคำนวณเป็นทุนทรัพย์ได้ อันถือเป็นกรณีที่มีทุนทรัพย์ที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยพิจารณาไปตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของทางราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๗/๒๕๕๓)

๖.๔ การจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์

(๑) การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการรังวัดแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ ตามคำขอของเจ้าของที่ดิน เนื่องจากในระหว่างดำเนินการตามคำขอ เจ้าของที่ดินดังกล่าวได้ยื่นคำขอยกเลิกคำขอข้างต้น ถือไม่ได้ว่าเจ้าพนักงานที่ดินละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และกรณีหาไม่ผลกระทบต่อ

ความสมบูรณ์ของการแสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ไม่ เนื่องจากการยกที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้มีได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๙๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีผลสมบูรณ์แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗/๒๕๕๒)

(๒) การจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินในโฉนดที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ที่เป็นการดำเนินการตามคำขอของผู้จัดการมรดกของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แม้จะยังไม่มี การขึ้นทะเบียนเป็นทางสาธารณประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวก็ตกเป็นทางสาธารณประโยชน์ ตั้งแต่วันที่ไต่ยื่นคำขอแบ่งหักเป็นที่ดินอันเป็นการแสดงเจตนาสละการครอบครองเพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว ดังนั้น เมื่อการจดทะเบียนเป็นไปตามเจตนารมณ์ในขณะนั้นของผู้ยื่นคำขอ และกระบวนการในการรังวัดแบ่งแยกที่ดินเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว การที่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธไม่ดำเนินการแก้ไขการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๙/๒๕๕๕)

(๓) กรณีที่เจ้าของที่ดินได้ดำเนินการขอรังวัดแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ และขอจดทะเบียนแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องด้วยตนเองใน

เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ย่อมเป็นการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งว่า เจ้าของที่ดินประสงค์อุทิศที่ดินแปลงพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ในการนี้ หากไม่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินได้โต้แย้งคัดค้านต่อเจ้าพนักงานที่ดินในทันทีว่าการดำเนินการรังวัดแบ่งแยกตามคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้อง และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือหลักฐานใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำโดยมิชอบ หรือมีเจตนาทุจริต หลอกลวง ให้เจ้าของที่ดินแสดงเจตนาในการแบ่งหักทางสาธารณประโยชน์โดยสำคัญผิดในลักษณะของนิติกรรมซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมอันตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีย่อมต้องถือว่าการแสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์มีผลสมบูรณ์ ทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นไปตามเจตนาของเจ้าของที่ดิน มิได้เป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๖/๒๕๕๘)

(๔) การที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการก่อสร้างคลองส่งน้ำตัดผ่านที่ดินของตน รวมทั้งยังได้เข้าร่วมการรังวัดและดำเนินการขอจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ย่อมถือได้ว่า เจ้าของที่ดินแสดงเจตนาอุทิศที่ดิน

ส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ และถือว่าการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวให้เป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นไปตามความประสงค์ของเจ้าของที่ดินแล้ว ทำให้ที่ดินส่วนดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ภายหลังประชาชนจะมีได้ใช้ประโยชน์จากคลองส่งน้ำแห่งนี้ ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ได้สูญสิ้นไป เจ้าของที่ดินเดิมจะครอบครองที่ดินส่วนที่เป็นคลองส่งน้ำเป็นเวลานานเท่าใดก็ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือเอาที่ดินดังกล่าวกลับคืนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนได้อีก ดังนั้น トラบไคที่ยังไม่มีการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ทางราชการก็ย่อมไม่สามารถโอนที่ดินคืนให้แก่เจ้าของที่ดินได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๐๕/๒๕๕๘)

(๕) การที่บุคคลผู้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมได้แสดงความประสงค์ให้มีการแบ่งหักที่ดินส่วนหนึ่งของตนเป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยได้มีการลงลายมือชื่อในบันทึกถ้อยคำ (ท.ด. ๑๖) และเอกสารต่าง ๆ ที่ยืนยันว่ามีเจตนาขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ รวมทั้งได้ลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องของรูปแผนที่ในกระดาษาบาง (ร.ว. ๙) ซึ่งแสดงรูปแผนที่ในการรังวัดแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวไว้แล้ว กรณีย่อมเป็นการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งที่จะอุทิศที่ดิน

ของตนบางส่วนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าพนักงานที่ดินมีเจตนาทุจริต หลอกลวง กระทำโดยมิชอบ ทำให้ผู้ยื่นคำขอรายดังกล่าวสำคัญผิด อีกทั้ง เจ้าพนักงานที่ดินยังได้ชี้แจงให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างการแบ่งหักที่ดินเป็นทางส่วนบุคคลกับการแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว และไม่ปรากฏว่าผู้ยื่นคำขอได้โต้แย้งคัดค้านต่อเจ้าพนักงานที่ดินว่าการรังวัดที่ดินส่วนที่แบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ไม่ต้องการแสดงเจตนาแบ่งหักที่ดินดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์ย่อมมีผลสมบูรณ์ ส่งผลให้ที่ดินในส่วนนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นไปตามเจตนาและถูกต้องตรงตามความประสงค์ของผู้ยื่นคำขอและเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๓/๒๕๖๒)

๖.๕ การจดทะเบียนประเภทได้มาโดยการครอบครอง

แม้ตามเจตนารมณ์ของเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิม ประสงค์จะยกที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์ของวัดในพระพุทธศาสนา แต่เมื่อปรากฏว่าก่อนการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเจ้าของได้ถึงแก่ความตาย และไม่มีการจัดให้มีผู้จัดการมรดกจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแทน แต่วัดกลับยื่นคำขอต่อศาลจังหวัดเชียงรายเพื่อมี

คำสั่งให้วัดได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวโดยการครอบครองปรปักษ์ ซึ่งศาลจังหวัดเชียงใหม่คำสั่งตามคำขอ เช่นนี้ถือเป็นการจดทะเบียนประเภทได้มาโดยการครอบครองอันเป็นกรณีมีทุนทรัพย์จะต้องเรียกเก็บตามราคาประเมินของทางราชการในอัตราร้อยละ ๒ ตามข้อ ๒ (๗) (ก) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๗ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ มิใช่ชำระค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ตามข้อ ๒ (๗) (จ) ของกฎกระทรวงเดียวกัน ซึ่งจะใช้กับกรณีวัดรับการให้ที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๘/๒๕๕๓)

๖.๖ การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์รวม

(๑) นายช่างรังวัดและเจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการรังวัดที่ดินและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ เพื่อให้การรังวัดและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามความจริงและตรงตามความประสงค์ของผู้ยื่นคำขอ การที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอจนทำให้การรังวัดออกโฉนดที่ดิน และการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมที่ดินเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนเป็นเหตุให้มีการระบุชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในหน้าโฉนดที่ดินสลับปลงกัน และจำนวนเนื้อที่ของที่ดินแปลงที่ครอบครองอยู่จริงกับเนื้อที่ของที่ดินตามที่ระบุในโฉนดที่ดินไม่ถูกต้องตรงกัน ซึ่งต่อมาเมื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้นำโฉนดที่ดิน

ไปจ้างนอ เป็นประกันการชำระหนี้เงินกู้ และภายหลังอธิบดีกรมที่ดิน ได้มีคำสั่งให้แก่โฉนดที่ดินและรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่งผลให้โฉนดที่ดิน ดังกล่าวถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้มีจำนวนเนื้อที่ลดลง ทำให้สิทธิในการ บังคับชำระหนี้จ้างนอลดลงบางส่วน กรณีย่อมถือเป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้รับจ้างนอ กรมที่ดินจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่ง ละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๕๙)

(๒) การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภท กรรมสิทธิ์รวมเฉพาะส่วนของเจ้าของรวมรายใดรายหนึ่ง เป็นเพียงการ จำหน่ายสิทธิการเป็นเจ้าของรวมในที่ดินเฉพาะส่วนของผู้นั้นให้แก่ ผู้รับโอนเท่านั้น มิใช่เป็นการจำหน่ายกรรมสิทธิ์ในตัวทรัพย์สินหรือ ที่ดินในส่วนของเจ้าของรวมรายอื่นให้หมดสิ้นไปจากการเป็นเจ้าของ รวมตามมาตรา ๑๓๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย จึงไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของรวมทุกคน ดังนั้น เจ้าพนักงานที่ดินย่อมมีอำนาจดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ประเภทกรรมสิทธิ์รวมเฉพาะส่วนในที่ดินดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องได้รับ ความยินยอมจากเจ้าของรวมรายอื่นๆ เสียก่อน การที่เจ้าพนักงานที่ดิน ไม่เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทกรรมสิทธิ์รวม เฉพาะส่วนในที่ดินข้างต้นตามคำร้องขอของเจ้าของรวมรายอื่น ๆ

จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ.๑๒๔๐/๒๕๕๙)

(๓) กรณีศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เจ้าของ
กรรมสิทธิ์รวมรายใดรายหนึ่งจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมที่ดินให้แก่
เจ้าของกรรมสิทธิ์รวมรายอื่น หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษา
ของศาลแทนการแสดงเจตนาของเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมผู้มีหน้าที่ต้อง
ปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น เจ้าพนักงานที่ดินย่อมไม่มีอำนาจดุลพินิจที่
จะไม่ดำเนินการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินให้เป็นไปตาม
คำพิพากษาได้ และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในลักษณะนี้ย่อม
ไม่เป็นการจดทะเบียนโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะ
เป็นเหตุให้อิทธิกรรมที่ดินใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวล
กฎหมายที่ดิน มาดำเนินการเพื่อให้มีการเพิกถอน ด้วยเหตุนี้
เมื่อปรากฏว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม
คำพิพากษาข้างต้นตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาในคดีอื่น เจ้าหนี้ตาม
คำพิพากษาจึงมีสิทธินำยึดเฉพาะที่ดินส่วนที่เหลือจากการแบ่ง
กรรมสิทธิ์รวม อันเป็นส่วนของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเท่านั้น ไม่อาจ
นำยึดที่ดินส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของรวมรายได้อื่น การที่อธิบดี
กรรมที่ดินมีคำสั่งไม่เพิกถอนการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมดังกล่าว
ตามคำร้องขอของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วย
กฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘๖/๒๕๖๐)

๖.๗ การจดทะเบียนจำนอง

ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเพื่อให้ทราบถึงสิทธิและความสามารถของคู่กรณีตลอดจนตรวจสอบถึงความสมบูรณ์ของสัญญาที่นำมาขอจดทะเบียนจำนองก่อนการรับจดทะเบียน การที่เจ้าพนักงานที่ดินรับจดทะเบียนจำนองโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวก่อน ทั้งที่กรณีปรากฏข้อบกพร่องเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานประกอบคำขอจดทะเบียนจำนองและผู้จำนองได้ถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะมีการยื่นคำขอจดทะเบียนจำนองแล้ว ย่อมเป็นการรับจดทะเบียนจำนองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทายาทของเจ้าของที่ดินอันถือได้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๗/๒๕๕๘)

๖.๘ การจดทะเบียนเกี่ยวกับภาระจำยอม

(๑) ในกรณีที่ที่ดินแปลงภารยทรัพย์และที่ดินแปลงสามยทรัพย์ตกเป็นของเจ้าของคนเดียวกัน และเจ้าของที่ดินมีความประสงค์ขอจดทะเบียนยกเลิกภาระจำยอมเจ้าพนักงานที่ดินย่อมมีอำนาจดำเนินการจดทะเบียนยกเลิกภาระจำยอมดังกล่าวให้ได้ตามมาตรา ๑๓๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบข้อ ๒๑

ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ
การจำยอมในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไร
ก็ตามในกรณีที่มีการแบ่งแยกโฉนดที่ดินแปลงสามยทรัพย์ออกเป็น
แปลงย่อยไปก่อนแล้ว การจำยอมย่อมยังคงมีอยู่แก่ทุกส่วนที่แยก
ออกนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓๙๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ ซึ่งหากเจ้าของที่ดินแปลงสามยทรัพย์ที่แยกออกมาแต่ละ
แปลงไม่ได้เป็นคู่กรณีในการทำบันทึกข้อตกลงเลิกการจำยอมที่แยก
ออกมาแต่ละแปลงไม่ได้เป็นคู่กรณีในการทำบันทึกข้อตกลงเลิกการ
จำยอมด้วย กรณีย่อมถือไม่ได้ว่าการจดทะเบียนยกเลิกการจำยอม
ของที่ดินสามยทรัพย์แปลงใดแปลงหนึ่งมีผลเป็นการเลิกการจำยอม
ของที่ดินสามยทรัพย์ทุกแปลง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.
๘๘๔/๒๕๕๙)

(๒) การที่เจ้าพนักงานที่ดินรับจดทะเบียนการ
จำยอมโดยได้เขียนตัวเลขโฉนดที่ดินแปลงสามยทรัพย์ผิดพลาด ทั้งใน
ส่วนของคำขอจดทะเบียนการจำยอมในแบบการสอบสวนสิทธิในที่ดิน
ประเภทการจำยอม (ท.ด. ๑) ตลอดจนในสารบัญชีจดทะเบียนของที่ดิน
แปลงการยทรัพย์ทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดิน และเมื่อ
พบว่ามี การเขียนตัวเลขผิดพลาด เจ้าพนักงานที่ดินกลับไม่ได้ใช้ความ
ระมัดระวังอย่างเพียงพอในการแก้ไขความผิดพลาดนั้น โดยได้แก้ไข
เลขที่โฉนดที่ดินแปลงสามยทรัพย์ให้ถูกต้องเฉพาะในสารบัญชี
ทะเบียนของโฉนดที่ดินแปลงการยทรัพย์ฉบับเจ้าของที่ดินเท่านั้น

เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ซื้อฝากสำคัญผิดว่าที่ดินที่ตนจะรับซื้อฝากมีที่ดินแปลงการยทรัพย์ใช้เป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะจนยอมตกลงรับซื้อฝากที่ดิน ทำให้ต่อมาภายหลังต้องเสียเงินซื้อกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะ การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ซื้อฝาก ตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม แม้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการซื้อกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะจะถือเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานที่ดินแต่ก็ทำให้ผู้ซื้อฝากได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนที่ตนซื้อเพิ่มมาด้วย ซึ่งต่างจากการจดทะเบียนการจ่ายอ้อมที่จะมีสิทธิเพียงใช้ที่ดินแปลงการยทรัพย์เป็นทางเข้าออกเท่านั้น ดังนั้น ในการกำหนดค่าเสียหายแก่ผู้ซื้อฝากจึงต้องนำเรื่องการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ซื้อเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกมาพิจารณาประกอบกับ มูลค่าของที่ดินที่รับซื้อฝากในขณะที่รับซื้อฝากและในปัจจุบันเพื่อหักส่วนความรับผิดชอบด้วย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๖/๒๕๖๒)

๖.๙ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทขาย

การที่ผู้ซื้อและผู้ขายมีเจตนาที่จะซื้อขายที่ดินที่มีหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยผู้ขายได้สละและส่งมอบการครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ซื้อ ผู้ซื้อย่อมได้ไปซึ่งสิทธิ

ครอบครองในที่ดินแปลงนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓๖๗ และมาตรา ๑๓๗๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายจะได้สำคัญผิดนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงอื่นไปจดทะเบียนแทน ก็เป็นเพียงความสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้น มิใช่เป็นเรื่องความสำคัญผิดในแปลงที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เป็นวัตถุแห่งนิติกรรม จึงไม่ถือว่าเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมอันจะตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อไม่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องอื่นใดอันจะทำให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายที่ดินพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย การทำนิติกรรมดังกล่าวย่อมสมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมาย กรณีเช่นนี้ หากจะผลักระหว่างผู้ซื้อต้องยื่นคำขอจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๖๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีก ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ซื้อ เนื่องจากจะทำให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอีกครั้ง รวมทั้งจะทำให้ที่ดินดังกล่าวกลายเป็นเงินได้พึงประเมินที่อยู่ในข่ายนำมาคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินที่ได้รับมอบหมายจึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สั่งให้แก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขาย

ที่ดินพิพาท เพื่อให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ถูกต้องได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๙๒/๒๕๖๐)

๖.๑๐ การอายัดที่ดิน และการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๑) หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ทางราชการออกให้ ซึ่งหากประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการถือครองเอกสาร ส.ค. ๑ ก็กระทำได้แต่เพียงการส่งมอบการครอบครองให้แก่กัน กรณีไม่อาจฟ้องบังคับให้ทำการจดทะเบียนหรือเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ จึงไม่อาจถือว่าผู้ยื่นคำขออายัดที่ดิน ส.ค. ๑ ที่อ้างว่าตนถูกบุคคลอื่นแอบอ้างสวมสิทธิในที่ดิน ส.ค. ๑ ดังกล่าว เป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินอันอาจจะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนตามหลักเกณฑ์ที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะรับอายัดได้ตามมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งไม่รับอายัดที่ดิน ส.ค. ๑ ให้ตามคำขอ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๔๕/๒๕๖๐)

(๒) ในการยื่นคำขออายัดที่ดินตามมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ขออายัดจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ขออายัดโดยตรง และอยู่ในฐานะที่

จะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ เช่น เป็นผู้มีส่วนได้เสียในฐานะผู้จะซื้อขายที่ดินตามสัญญาจะซื้อขายที่ดิน หรือเป็นผู้มีสิทธิรับมรดกในที่ดิน หรือเป็นการได้ที่ดินมาโดยการครอบครองปรปักษ์ เป็นต้น ซึ่งผู้ขอายัดจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นและเอกสารหลักฐานให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินแปลงที่ขออายัดอย่างไร เมื่อขออายัดแล้วจะไปฟ้องต่อศาลในประเด็นใด ถ้ามีหลายประเด็นให้แยกเป็นประเด็น ในกรณีที่ดินที่ขออายัดได้มีการโอนไปยังบุคคลภายนอกแล้ว ให้ระบุด้วยว่าจะฟ้องบุคคลภายนอกด้วยหรือไม่ ถ้าฟ้องจะฟ้องในประเด็นใด มีเหตุผลอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่อาจมีสิทธิในที่ดินที่ขออายัดดีกว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิมไม่ให้เกิดความเสียหายจากการโอนกรรมสิทธิ์หรือการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน ดังนั้น การที่ผู้ขออายัดเพียงแต่อ้างว่าตนเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินที่ขออายัดและมีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๑๓๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ปลูกสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่น โดยสุจริตที่จะได้รับการชดเชยค่าโรงเรือนจากเจ้าของที่ดินเท่านั้น มิได้บัญญัติรับรองให้เจ้าของโรงเรือนมีสิทธิเหนือที่ดินของผู้อื่นแต่อย่างใด โดยที่ผู้ขออายัดมิได้แสดงให้เห็นว่าตนมีส่วนได้เสียในที่ดินที่ขออายัดโดยตรงและอยู่ในฐานะที่จะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมี

**สิทธิยื่นคำขออายัดที่ดิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.
๔๒๖/๒๕๖๑)**

(๓) คำมั่นที่ลูกหนี้ได้ให้ไว้กับเจ้าหนี้ว่าจะไม่ขาย ขายฝาก ให้เช่าซื้อ จำนองเพิ่มเติม หรือจำนองลำดับสอง หรือทำนิติกรรมใด ๆ เพิ่มเติมเกี่ยวกับที่ดิน หากปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าหนี้ หรือจนกว่าจะได้ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้จนครบถ้วนแล้ว โดยในคำมั่นไม่ปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นว่าหากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ลูกหนี้จะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินให้แก่เจ้าหนี้ คำมั่นดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เป็นการระงับหรือกีดขวางการทำนิติกรรมใด ๆ ในที่ดินเพื่อประโยชน์ในการได้รับชำระหนี้ที่มีอยู่เท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์จะนำที่ดินไปจดทะเบียนหรือเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนเพื่อการชำระหนี้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อเจ้าหนี้มีคำขออายัดที่ดินข้างต้น โดยมีวัตถุประสงค์ห้ามมิให้จำนำยที่ดินเพื่อไปดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลให้คำมั่นมีผลต่อไป มิได้ประสงค์จะขออายัดที่ดินไว้เพื่อไปฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้แก่เจ้าหนี้ กรณีย่อมไม่อาจถือได้ว่าเจ้าหนี้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินอันอาจจะฟ้องบังคับให้มีการจดทะเบียนหรือเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนตามมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งไม่รับคำขออายัดที่ดิน จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๘๖/๒๕๖๑)

๗. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

(๑) ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเขตนิคมสร้างตนเอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองมิได้มีแนวเขตที่ดินทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดิน ย่อมเป็นที่ดินที่สามารถนำมาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงของผู้ฟ้องคดีจำนวนหลายแปลงทั้งก่อนและหลังมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็มิได้คัดค้าน ดังนั้น การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปักหลักเขตปฏิรูปที่ดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินตามหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ของผู้ฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๑/๒๕๔๙)

(๒) การที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการขอให้มีการรังวัดและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ก็มีอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินได้เนื่องจากมีปัญหายุ่งยากหลายประการซึ่งมิใช่ความผิดของปฏิรูปที่ดินจังหวัด กรณีไม่อาจถือ

ได้ว่าปฏิรูปที่ดินจังหวัดละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า
เกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๖/๒๕๕๓)

(๓) ผู้ที่มีความประสงค์จะได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
เขตปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและจะต้องปฏิบัติตาม
หลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินกำหนด โดยจะมี
กระบวนการพิจารณาให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแก่เกษตรกร
เป็นราย ๆ ไป สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ จึงเป็น
สิทธิเฉพาะตัว และสิ้นสุดทันทีที่บุคคลดังกล่าวถึงแก่ความตาย ดังนั้น
เมื่อ ส.ป.ก. พิจารณาแล้วเห็นว่า ภรรยาของผู้มีสิทธิได้ถึงแก่ความตาย
ดังกล่าวเป็นเกษตรกรตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ที่ควรได้รับการพิจารณาให้ได้สิทธิการ
เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นลำดับแรกตามหลักเกณฑ์ที่
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) มีมติกำหนด จึงมี
คำสั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตาม
หนังสือ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข ของผู้ถึงแก่ความตายดังกล่าวต่อไป จึงเป็น
การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.
๒๘๓ - ๒๘๔/๒๕๕๔)

(๔) เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาศัย
อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออก
ระเบียบให้อำนาจปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการออก แก้วไข เพิ่มเติม และ
เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้ดำเนินการออก
ให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำสั่งทางปกครอง จะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้น ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัด การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้เพิกถอนการจัดทำที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗๒/๒๕๕๔)

(๕) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดกรอบเวลาในการคัดเลือกและจัดเกษตรกรเข้าทำกินตามแปลงที่กำหนดให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ ดังนั้น แม้ว่าจะเป็นกรณีที่เกษตรกรสามารถจัดหาที่ดินเองได้ โดยไม่ต้องต้องรอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดซื้อที่ดิน หากศาลเห็นว่า การขยายระยะเวลาดำเนินการจัดที่ดินไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ย่อมอาจกำหนดค่าบังคับให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรภายในระยะเวลาตามระเบียบดังกล่าววันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๓/๒๕๕๔)

(๖) เกษตรกรผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยอาศัยสิทธิของบุคคลอื่นย่อมไม่มีสิทธิดีกว่าเจ้าของสิทธินั้น เมื่อเจ้าของสิทธิได้สละและส่งมอบการครอบครองที่ดินให้แก่บุคคลภายนอก โดยที่บุคคลภายนอกได้เข้าครอบครองและเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินบุคคลภายนอกย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการจัดที่ดินแปลงที่ตนได้รับการโอนสิทธิมา ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้จัดที่ดินดังกล่าวแก่บุคคลภายนอก จึงมิใช่คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๑/๒๕๕๔)

(๗) การที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนำที่ดินได้รับอนุญาตไปให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์โดยมีค่าตอบแทน เป็นการฝ่าฝืนต่อข้อปฏิบัติที่เกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งหากมิใช่กรณีที่ทำตัวเกษตรกรผู้นั้นมิได้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรผู้นั้นปฏิบัติให้ถูกต้องเสียหายถ้าไม่ปฏิบัติตามจึงมีคำสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๘ และข้อ ๑๑ ของระเบียบข้างต้น ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์โดยไม่มีการแจ้งเตือน ย่อมเป็นการออก

คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.
๕๕/๒๕๕๕)

(๘) ผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะมีสิทธิได้รับที่ดินตามระเบียบ
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ
และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพ
เกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปี
เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้น และทำประโยชน์ใน
ที่ดินหรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็ม
ความสามารถโดยมิได้พิจารณารายได้แต่เพียงเท่านั้น ดังนั้น
เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลที่ได้รับ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ใช้เวลาส่วนใหญ่
ประกอบอาชีพค้าขาย แม้รายได้จากการค้าขายจะน้อยกว่ารายได้ที่
ได้รับจากการทำการเกษตรกรรมก็ถือไม่ได้ว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพ
เกษตรกรรมเป็นหลัก และไม่ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะที่จะถือ
ได้ว่าเป็นเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม บุคคลดังกล่าวจึงย่อมสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
ในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) ข. ของระเบียบ
คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกร
และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหาอำนาจพิจารณากำหนดแผนผังและ
จัดแบ่งแปลงที่ดิน ตลอดจนอนุมัติแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่มีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใดไม่เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการฯ ว่า ตนได้ใช้อำนาจดำเนินการนอกเขตปฏิรูปที่ดินคณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ถูกต้องกับข้อเท็จจริงได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๘)

(๙) กรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยมีเนื้อที่ครอบคลุมถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุพระราชกฤษฎีกาข้างต้นจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินดังกล่าวก็ต่อเมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมให้นำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และไม่ปรากฏด้วยว่าได้มีการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุกำหนดไว้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปใช้ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ กรณีเช่นนี้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดในท้องที่ที่รับผิดชอบมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคุณสมบัติก่อนแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๘/๒๕๕๘)

(๑๐) การที่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ยินยอมให้มีการก่อสร้างศาลาประชุมและศาลาอเนกประสงค์ของหมู่บ้านบนที่ดินที่ตนได้รับ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ย่อมถือว่าเป็นการสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนได้รับมอบจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งเป็นการแสดงเจตนาว่าตนมิได้ครอบครองและทำกินในที่ดินส่วนดังกล่าวแล้ว กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิดีให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินส่วนที่ก่อสร้างศาลาประชุมหมู่บ้านและศาลาอเนกประสงค์ออกจากแปลงที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ของเกษตรกรผู้นั้น เพื่อที่หมู่บ้านจะได้มายื่นคำขอใช้ที่ดินให้ถูกต้องตามระเบียบหลักเกณฑ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป และได้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ตาม ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.

เหลือเฉพาะส่วนที่เกษตรกรผู้นั้นครอบครองทำประโยชน์ จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๐/๒๕๕๘)

(๑๑) กรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยมีเนื้อที่ครอบคลุมถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ พระราชกฤษฎีกาข้างต้นจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินดังกล่าวก็ต่อเมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อข้อเท็จจริงตามคดีนี้ไม่ปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมให้นำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และไม่ปรากฏด้วยว่าได้มีการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยที่ดินกำหนดไว้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปใช้ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวแล้วมีมติให้ยกคำขอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยขัดด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๖/๒๕๖๐)

(๑๒) เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมี สิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้ กำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดในการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการคัดค้านประกาศรายชื่อ เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ อันถือเป็นขั้นตอนกระบวนการพิจารณาทางปกครอง สำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงควรพิจารณากรณีดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาอันสมควร คือ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องร้อง คัดค้าน ดังนั้น การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรวบรวม พยานหลักฐานจนได้ข้อเท็จจริงเพียงพอแก่การพิจารณาข้อพิพาท ดังกล่าว แต่กลับไม่ดำเนินการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเพื่อพิจารณาทบทวนมติและดำเนินการมอบหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิหรือเกษตรกรผู้ได้รับ คัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๙๐ วัน ดังที่กล่าวข้างต้น ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๘/๒๕๖๐)

(๑๓) กรณีที่มีผู้ยื่นคัดค้านการออกหนังสืออนุญาตให้เข้า ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยอ้างว่าเป็นการออกผิดพลาด คลาดเคลื่อนนั้น ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะต้อง ดำเนินการเพื่อหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติว่าเป็นการ

ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนที่จะต้องเพิกถอนตามข้อ ๑๐ ของระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก่ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ใน เขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ ซึ่งแม้ระเบียบดังกล่าวจะไม่ได้ กำหนดระยะเวลาที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะต้องดำเนินการดังกล่าวเอาไว้ เป็นการเฉพาะ แต่ก็ควรดำเนินการตรวจสอบและมีคำวินิจฉัยให้แล้ว เสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร คือ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับ หนังสือคัดค้าน เว้นแต่มีเหตุอันสมควรอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้ ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ เมื่อภริยาของผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป ที่ดินซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิที่จะได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ใน ที่ดินโดยตกทอดทางมรดกเป็นลำดับแรกสละสิทธิในการรับมรดกสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินย่อม ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นเกษตรกร ซึ่งในกรณีที่มิบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นเกษตรกรหลายคนขอรับ มรดกสิทธิ และบุตรเหล่านั้นได้ตกลงกันแล้วว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้ได้รับ สิทธิในที่ดินส่วนใด พร้อมทั้งยื่นเป็นหนังสือแจ้งต่อสำนักงานการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดย่อมอำนาจหน้าที่ ต้องพิจารณาแบ่งแยกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้แก่บรรดา

ทนายทงกล่าวตามที่ตกลงกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ แต่กลับออกประกาศการขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้แก่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นเกษตรกรเพียงรายใดรายหนึ่งเต็มทั้งแปลง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำคัดค้านการขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นการออกประกาศการขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์เกินกว่าส่วนที่บุคคลนั้นจะได้รับมรดก และแม้ครบกำหนดตามประกาศแล้วจะไม่มีผู้ใดคัดค้านการขอรับมรดกก็มีอาจถือได้ว่าบรรดาทนายทโดยธรรมคนอื่น ๆ ที่เป็นเกษตรกรสละสิทธิการรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๔๖/๒๕๖๒)

(๑๔) สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน มิใช่ทรัพย์สินมรดกที่จะตกทอดแก่ทนายทตามมาตรา ๑๖๐๐ และมาตรา ๑๕๔๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวจึงหมดสิ้นไปทันทีตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการ เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ และไม่อาจถือว่าเป็นมรดกที่ทายาทโดยธรรม มีสิทธิได้รับตามส่วนตามมาตรา ๑๖๒๙ มาตรา ๑๖๓๓ และมาตรา ๑๖๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ กำหนดให้สามีหรือภริยาของ เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ถึงแก่ ความตาย เป็นผู้ได้รับการพิจารณาให้ได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าวเป็นลำดับแรก โดยผู้รับมรดกสิทธิดังกล่าวต้องเป็น เกษตรกรและไม่มีที่ดินทำกินของตนเองเพียงพอแก่การครองชีพ รวมทั้งไม่ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. อยู่ก่อนแล้ว และเนื้อที่รับโอนหรือตกทอดรวมกันไม่เกินขนาดถือครอง ที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมแก่บุคคลในครอบครัวของเกษตรกรผู้ถึงแก่ความตายที่ ได้ร่วมพัฒนาและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และเพื่อให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ต้องการให้เกษตรกรแต่ละรายมีที่ดินทำกินอย่างเพียงพอ จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๖๐๐ และ มาตรา ๑๖๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๐๕/๒๕๖๒)

(๑๕) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินดังกล่าวทั้งหมดจึงเป็นที่ดินของรัฐ ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายที่กำหนดว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินกำหนด โดยพิจารณาถึงคุณสมบัติของเกษตรกรที่ขอรับสิทธิเป็นแต่ละรายไป ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินไม่มีอำนาจหรือมีสิทธิทำนิติกรรมเพื่อกำหนดตัวบุคคลใดในการสืบสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้เอง อำนาจในการอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนระเบียบที่เกี่ยวข้องสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงปฏิรูปที่ดินจึงเป็นเรื่องเฉพาะตัว ผู้ได้รับสิทธิให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่มีอำนาจกำหนดตัวผู้สืบสิทธิดังกล่าวโดยทางพินัยกรรม ดังนั้น กรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินถึงแก่ความตายและทายาทของบุคคลดังกล่าวยื่นคำขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะอนุญาตให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อไปได้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๔/๒๕๖๐)

๘. การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

๘.๑ การจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง

(๑) กรณีที่มีบุคคลครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่มีกฎกระทรวงกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ แต่บุคคลดังกล่าวมิได้ดำเนินการเพื่อขอให้ตนมีสิทธิหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ตนครอบครองตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ โดยทางราชการได้นำที่ดินบริเวณดังกล่าวมาจัดสรรให้เป็นนิคมสร้างตนเอง ก็ไม่ปรากฏว่าบุคคลข้างต้นแสดงความประสงค์ที่จะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว โดยการปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ กรณีย่อมต้องถือว่า บุคคลนั้นไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่ตนอาศัยอยู่ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการขอที่จะกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองมีมติไม่รับผู้ที่อ้างว่าครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองโดยให้เหตุผลว่า ผู้นั้นได้ระบุความประสงค์จะขอเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้สมาชิกของนิคม จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๗/๒๕๕๘)

(๒) บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดให้ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นเขตนิคมสร้างตนเองโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ต้องถือว่ามิใช่ผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าภายหลังจากการที่มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว บุคคลข้างต้นจะได้เข้าเป็นสมาชิกของนิคมสร้างตนเอง กรณีก็ย่อมไม่อาจถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวดีกว่าสมาชิกนิคมสร้างตนเองรายอื่นที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และได้รับการพิจารณาออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ในที่ดินแปลงนั้นไปแล้ว ดังนั้น การที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการนำที่ดินดังกล่าวไปจัดให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองรายนั้น และต่อมามีการออก น.ค. ๓ ในที่ดินดังกล่าวให้แก่ทายาทโดยธรรมของผู้นั้น จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๖๗/๒๕๕๙)

๘.๒ การจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสหกรณ์

(๑) การจัดที่ดินของรัฐจะต้องดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายอย่างเคร่งครัด และเมื่อพิจารณาแผนผังแสดงเขตที่ดินของนิคมสหกรณ์แล้วปรากฏว่าเป็นที่ดินที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีเจตนาสงวนไว้ให้สมาชิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรณีจึงย่อมไม่

สามารถอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์คนใดเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ ดังนั้น การที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์ (กสน. ๓) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๘/๒๕๕๓ และ ที่ อ.๓๖๖/๒๕๕๓ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(๒) การแจ้งการครอบครองที่ดินในขณะที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสหกรณ์ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์และถือไม่ได้ว่าผู้แจ้งการครอบครองเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินของนิคมสหกรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ผู้ถือครองที่ดินจะนำคำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่พิพากษาว่าที่ดินอยู่ในความครอบครองของนิคมสหกรณ์ไปแสดงต่อผู้อำนวยการนิคมสหกรณ์เพื่อขอให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน.๕) ให้แก่ผู้ถือครองกรณีก็มีใช่เป็นการสมัครรับการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ การที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่ดำเนินการออก กสน.๕ ให้แก่ผู้ถือครองจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ และเมื่อปรากฏว่ามีราษฎรรายอื่นเข้ามาแย่งการครอบครองที่ดินดังกล่าวโดยเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์และได้ยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ที่ดิน ทั้งยังดำเนินกระบวนการออกเอกสาร กสน. ๕ ให้แก่ราษฎรรายนั้นอย่างถูกต้องตามขั้นตอนของ

กฎหมายการออก กสน. ๕ ให้แก่ราษฎรดังกล่าว่อมเป็นการกระทำที่
ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.
๕๓๔/๒๕๕๔)

(๓) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะ
สิ้นสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ต่อเมื่อมีการถอนสภาพ
โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่ง
ประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น แม้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๕๓
ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๕ ที่มีฐานะเทียบเท่ากับพระราชกฤษฎีกา
จะระบุให้จัดตั้งนิคมสหกรณ์ขึ้นโดยแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้าย
ประกาศครอบคลุมที่สาธารณประโยชน์ด้วย แต่ข้อความในประกาศมิได้
บัญญัติอย่างชัดแจ้งว่าให้มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์
กรณีจึงต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวยังมีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งนายอำเภอท้องที่มีอำนาจหน้าที่
ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๑๒๒ แห่ง
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่นำที่ดินแปลงดังกล่าวมาออกหนังสือสำคัญ
สำหรับที่หลวงได้ ตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีวัตถุประสงค์
เพื่อจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบ
อาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินตนเอง โดยที่ดินที่นำมาจัดสรรให้แก่

ประชาชนตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า กรมส่งเสริมสหกรณ์และหัวหน้านิคมสหกรณ์จึงไม่สามารถนำที่ดินที่มีสถานะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาจัดสรรให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๘๕/๒๕๖๑)

๙. ที่ราชพัสดุ

(๑) การที่ธนารักษ์จังหวัดได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้กรมธนารักษ์พิจารณาเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุ แต่ไม่ปรากฏว่ากรมธนารักษ์ได้ดำเนินการหรือสั่งการในเรื่องดังกล่าวประการใดภายในเวลาอันควร จนกระทั่งหลังจากที่ได้มีการฟ้องเป็นคดีนี้ กรมธนารักษ์จึงได้มีหนังสือสั่งการให้ธนารักษ์พื้นที่ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่กำหนดตามแนวทางที่กรมธนารักษ์กำหนดที่แจ้งเวียนจังหวัดถือปฏิบัติ ตาม ย่อมถือได้ว่ากรมธนารักษ์ปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๘๔/๒๕๕๓)

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแปลงใดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เลิกใช้ประโยชน์แล้ว กรมธนารักษ์มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นเสนอต่อกระทรวงการคลัง เพื่อให้มีการพิจารณาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไป ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการโดยไม่ได้ให้ดุลพินิจที่จะดำเนินการในประการอื่น การที่กรมธนารักษ์ไม่ดำเนินการ

เช่นว่านี้ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๒/๒๕๕๕)

(๓) ในกรณีที่มีผู้ยกที่ดินให้ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าเมื่อทางราชการไม่ใช้หรือเปลี่ยนการใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นจะต้องคืนที่ดินแก่ผู้ยกให้ กรณีเช่นว่านี้ แม้ทางราชการจะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ แต่หากปรากฏว่ากระทรวงการคลัง กรมธนารักษ์ รวมไปถึงหน่วยงานที่เจ้าของที่ดินมีเจตนาขายที่ดินให้ ได้ยินยอมให้หน่วยราชการอื่นนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน และได้มีการนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินแล้วย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งหากยังมีการใช้ประโยชน์อยู่ มิได้เลิกใช้ประโยชน์ กรณีย่อมไม่เข้าเงื่อนไขที่จะโอนคืนแก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้แต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๔/๒๕๕๕)

(๔) แบบแสดงรายการที่ดินเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๕) และใบเสร็จรับเงิน ภาษีบำรุงท้องที่ มิใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน เป็นเพียงแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่และรับชำระเงินภาษีบำรุงท้องที่ที่แสดงว่าผู้ที่มีชื่อใน ภ.บ.ท. ๕ เป็นผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ มิใช่หลักฐานที่รับรองว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงที่ได้ไปเสียภาษีบำรุงท้องที่ จึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิตามกฎหมายเหนือที่ดินอันจะนำไปอ้างจะนำไปอ้างได้

โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่นใดที่ยืนยันว่า ที่ดินพิพาทที่ได้ไปเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นที่ดินที่มีการครอบครองทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายต่อเนื่องกันมาก่อนที่จะมีประกาศให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ กรณีย่อมฟังไม่ได้ว่ามีบุคคลใดเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินพิพาทจึงเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่กรมทางหลวงขึ้นทะเบียนที่ดินริมทางหลวงซึ่งรวมถึงที่ดินพิพาท เพื่อใช้ประโยชน์แก่งานทาง (แปลงวัดสุ) ไว้ในทะเบียนแสดงที่ดินนอกเขตทางหลวง (ด./๑) ได้รับอุทิศ หรือซื้อ หรือสงวน หรือขึ้นทะเบียนไว้ใช้ประโยชน์ของกรมทางหลวง และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ออกประกาศกระทรวงคมนาคมสงวนที่ดินริมทางหลวงดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่งานทาง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้มิได้แย้งสิทธิในการประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสงวนของกรมทางหลวง ที่ดินดังกล่าวย่อมตกอยู่ในความคุ้มครองของผู้อำนวยการทางหลวง ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าครอบครอง หักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประกาศใดๆ ในที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง ทั้งนี้

ตามมาตรา ๖๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การขึ้น
ทะเบียนแสดงที่ดินนอกเขตทางหลวง (ด./๑) ดังกล่าว และการนำป้าย
แสดงเขตที่ดินสงวนของกรมทางหลวงมาปักไว้ในที่ดินพิพาท จึงไม่เป็
นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินดังกล่าว
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๖๖/๒๕๖๒)

๑๐. การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การกำหนดแปลงที่ดินให้ใหม่โดยออกเป็นโฉนดที่ดินฉบับใหม่ ที่มีเนื้อที่ลดลงจากที่มีอยู่ในฉบับเดิมอันเนื่องมาจากการหักเนื้อที่ดินไม่ เกินร้อยละเจ็ดของมูลค่าประเมินที่ดินเดิมเพื่อสร้างสิ่ง สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๓๗ ประกอบมาตรา ๓๙ แห่ง พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ย่อมเป็นการ กระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินเป็น การนำที่ดินทุกแปลงที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินมารวมกันเพื่อวางผังจัดแปลงที่ดินใหม่ สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดจึงสามารถนำที่ดิน ทั้งหมดมาปรับและชดเชยเนื้อที่กันได้ ซึ่งหากมีการดำเนินการตาม ขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินครบถ้วนแล้ว ตั้งแต่เริ่มประกาศกำหนดเขต ท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน จนกระทั่งมีการกำหนด แปลงที่ดินใหม่ให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการ กรณีย่อมไม่เป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๒/๒๕๕๔)

๑๑. กรณีอื่นๆ

การอุทิศที่ดินให้กับทางราชการ

(๑) การที่วัดซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินสงฆ์มีพฤติการณ์อุทิศที่ดินสงฆ์ให้เป็นถนนสาธารณะโดยปริยาย กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครย่อมมีอำนาจออกประกาศลงทะเบียนถนนดังกล่าวให้เป็นทางหลวงเทศบาล โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๒/๒๕๕๒)

(๒) การที่ผู้จัดการมรดกได้ยกที่ดินมรดกบางส่วนแก่ทางราชการเพื่อใช้เป็นที่ปลูกสร้างอาคารเรียนโดยมิได้รับความยินยอมจากทายาท แม้จะฟังมิได้ว่าเป็นการทำนิติกรรมซึ่งตนมีส่วนได้เสียเป็นปฏิปักษ์ต่อกองมรดก แต่การดำเนินการดังกล่าวก็เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจของผู้จัดการมรดกที่จะต้องทำการอันจำเป็นเพื่อจัดการมรดกโดยทั่วไปหรือแบ่งปันทรัพย์มรดกให้แก่ทายาทตามมาตรา ๑๗๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม หากทายาททราบมาตลอดถึงการกระทำนี้แต่มิได้คัดค้าน กรณีถือได้ว่าทายาทให้สัตยาบันโดยปริยายแก่การดำเนินการดังกล่าวแล้ว ทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งผู้จัดการมรดกมีอาจโอนที่ดินไปให้แก่บุคคลอื่นหรือแม้กระทั่งทายาทได้อีก สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ย่อมมีอำนาจนำที่ดินแปลงนี้ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่







คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายสุรพล ศรีวิโรจน์

รองอธิบดีกรมที่ดิน

ผู้จัดทำ

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

นายอำนาจ พิณสุวรรณ์

ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

นายวัชร มาลัยมาตร

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออกหนังสือสำคัญ

นายสมบัติ ลาอ่อน

ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐาน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

นายอรรถพล อาบสุวรรณ

นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ

นางวลัยลักษณ์ พรเลิศลักษณ์

นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ

นางประณอม ชลายนนาวิน

นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ

นางสาวก่องกาญจน์ อัมพัทักษ์

นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ

นายพันธุ์เทพ ปทุมานนท์

นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ

นางสาวสุนทร สุริวงษ์

นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ

นางสาวมนทรา ชันคำ

นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ

นายคณิน เสวตวงศ์

นักวิชาการที่ดินปฏิบัติการ

นางกรกมล อินทนุรักษ์

เจ้าหน้าที่ธุรการ

นางสาวจรัสศรี บำรุงศักดิ์

เจ้าหน้าที่ธุรการ

นางสาวพีชญาดา หมั่นหมาย

เจ้าหน้าที่ธุรการ

นางสาวอาภาพรรณ ชูธรรม

เจ้าหน้าที่ธุรการ

คณะเจ้าหน้าที่สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

กองการพิมพ์

นายแสงชัย ธนพาณิชย์วัฒนา

ผู้อำนวยการกองการพิมพ์

และคณะเจ้าหน้าที่กองการพิมพ์ทุกท่าน

