



ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดิน ที่เกี่ยวข้องกับ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

กรณีศึกษา: สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา

Problems of Cadastres in Issuing the Title Deeds in  
Relation to the Administrative Procedure on Organization  
Administration Act B.E.2539: A Case Study of Land Offices in  
Songkhla Province

ธงชัย เนตรวชิรกุล

Thongchai Neatvachirakul

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

A Minor Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Public Administration

Prince of Songkla University

2553

ชื่อสารนิพนธ์ ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดิน  
ที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539  
กรณีศึกษา: สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา

ผู้เขียน นายธงชัย เนตรวชิรกุล

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

---

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

คณะกรรมการสอบ

.....

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.วิชัย กาญจนสุวรรณ)

(รองศาสตราจารย์ ดร.วิชัย กาญจนสุวรรณ)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ สุรเชษฐ์ ชีระมณี)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชีรชัย ภูไพบูลย์)

.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.วิชัย กาญจนสุวรรณ)

ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ชื่อสารนิพนธ์	ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดิน ที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีศึกษา: สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา
ผู้เขียน	นายธงชัย เนตรวชิรกุล
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2553

### บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดิน  
ที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีศึกษา: สำนักงานที่ดิน  
ในจังหวัดสงขลา” มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน  
ด้านการออกโฉนดที่ดินในบริบทของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ  
เพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยศึกษาจากระเบียบ คำสั่ง ตามประมวล  
กฎหมายที่ดิน และโดยวิธีการสัมภาษณ์ จากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานที่ดิน จำนวน 40 ท่าน

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มี  
สถานะเป็นกฎหมายกลาง ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และแนวทางการทำงานของ  
พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะเป็นหลักประกันในการให้ความมั่นใจแก่ประชาชนว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะ  
ใช้อำนาจที่มีอยู่โดยถูกต้องตามกฎหมาย จะใช้อำนาจอย่างไรเหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุไม่ได้  
ในแต่ละขั้นตอนของการออกโฉนดที่ดิน ถึงแม้จะมีระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย รองรับอยู่แล้ว แต่การ  
ตีความ กฎ ระเบียบ คำสั่งดังกล่าว ของเจ้าหน้าที่แต่ละคน ยังคงแตกต่างกัน ระหว่าง ทำได้หรือไม่ได้  
ชอบหรือมิชอบ ซึ่งล้วนถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ทั้งสิ้น ทำให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน  
ของเจ้าหน้าที่ เพราะนอกจากจะต้องศึกษาทำความเข้าใจ กับระเบียบ คำสั่ง ตามประมวลกฎหมาย  
ที่ดินแล้ว ยังต้องศึกษาวิธีการในกระบวนการปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธี  
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย ดังนั้น กรมที่ดินในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มี  
หน้าที่นำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปบังคับใช้ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นภาค  
นโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย จึงต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของ  
บุคลากรภายในองค์กร ซึ่งผู้นำกฎหมายฉบับนี้ไปบังคับใช้โดยตรงให้มีความรู้ ความสามารถในการ  
ปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องแม่นยำรวมตลอดจนมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับ  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไป

**Minor Thesis Title** Problems of Cadastres in Issuing the Title Deeds in  
Relation to the Administrative Procedure on Organization  
Administration Act B.E.2539: A Case Study of Land Offices in  
Songkhla Province

**Author** Mr. Thongchai Neatvachirakul

**Major Program** Public Administration

**Academic Year** 2010

### **ABSTRACT**

This research on “Problems of Cadastres in Issuing the Title Deeds in Relation to the Administrative Procedure on Organization Administration Act B.E.2539: A Case Study of Land Offices in Songkhla Province” aimed to survey the problems and obstacles in the cadastres’ job performances in issuing the title deeds in accordance with the Administrative Procedure on Organization Administration Act B.E.2539 and to obtain suggestions and solutions to the problems. Research data were collected by means of documentations about the regulations and orders according to Land Codes and from the interviews of 40 officials working at the Land Offices in Songkhla Province.

Results of the study revealed that the Administrative Procedure on Organization Administration Act B.E.2539 was the general laws which regulate methods, procedures, and directions for the work procedure of the government officials so that general people can be guaranteed that the officials have performed their jobs and exploited their authority according to the laws and they do not take advantage of their authority and responsibility wrongly. The procedure in issue the title deeds has to follow the stated rules and regulations stated in the related law. Understanding and interpretation of rules and regulations can be differently taken or interpreted as correct or incorrect, accurate or inaccurate according to individual officials. This interpretations must be taken as the “administrative order” according to law. This was the real problems to the officials for they needed to follow the laws and regulations concerning Land Laws and at the same time they had to understand and conform with the rules and regulations of the Administrative Procedure on Organization Administration Act B.E.2539, too.

In conclusion, the Department of Land which is a government organization that is responsible for following the Administrative Procedure on Organization Administration Act B.E.2539 and uses it appropriately according to the intention of the laws. It's therefore important that the Land Offices educate their officials with the full knowledge and accurate application of the laws in use. The officials must also be encouraged to have good attitude toward their work and conform to Administrative Procedure on Organization Administration Act B.E.2539 in doing their jobs.

## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ดร.วิชัย กาญจนสุวรรณ ประธานที่ปรึกษาและประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ รองศาสตราจารย์ สุรเชษฐ์ ชีระมณี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธีรชัย ภูไพบูลย์ ที่ปรึกษาและกรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนทำให้การศึกษาครั้งนี้มีความสมบูรณ์ จึงขอเรียนขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณชาวดินทุกท่าน ที่ให้ความกรุณา ช่วยตอบแบบสัมภาษณ์ และให้คำแนะนำ ตลอดถึงเอื้อเฟื้อ เอกสาร คู่มือ ระเบียบคำสั่งต่างๆ ขอขอบคุณเพื่อนพ้องและน้องพี่ ที่คอยให้ความช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจเสมอมา

สุดท้ายนี้ คุณงามความดี และประโยชน์อันพึงมีจากสารนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขออุทิศแด่พระคุณพ่อ - แม่ และรวมถึงอีกหลายท่านที่มีได้เอ่ยนามในที่นี้ ขอขอบคุณ

ธงชัย เนตรวชิรกุล

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
Abstract	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญ	(7)
รายการตาราง	(9)
รายการภาพประกอบ	(10)
<b>บทที่ 1 : บทนำ</b>	1
ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา	1
เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	3
วัตถุประสงค์	5
ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย	6
ขอบเขตของการวิจัย	6
นิยามศัพท์เฉพาะ	6
<b>บทที่ 2 : แนวคิดทฤษฎี ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง</b>	8
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการน่าน โยบายไปปฏิบัติ	8
นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับที่ดินทำกิน	11
หลักพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง	12
สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539	23
<b>บทที่ 3 : การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน</b>	33
ลักษณะที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	33
ประเภทของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	34
ขั้นตอนการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ดำเนินการ โดยสำนักงานที่ดิน	41
<b>บทที่ 4 : วิธีดำเนินการวิจัย</b>	43
รูปแบบการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล	43
ประชากร กลุ่มตัวอย่าง	44

## สารบัญ(ต่อ)

เรื่อง	หน้า
ข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูล	44
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	45
ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล	45
การวิเคราะห์ข้อมูล	45
<b>บทที่ 5 : ผลการวิจัย</b>	46
สรุปผลการศึกษาปัญหาจากขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน	46
สรุปผลการศึกษาผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวโดยการ สัมภาษณ์	48
ข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์	51
<b>บทที่ 6 : สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ</b>	52
สรุปผลการวิจัย	52
อภิปรายผล	54
ข้อเสนอแนะ	58
บรรณานุกรม	61
ภาคผนวก	
1 กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	62
2 แบบสัมภาษณ์เพื่อประกอบการวิจัย	70
3 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	75
ประวัติผู้เขียน	108



## รายการตาราง

ตาราง		หน้า
1	สรุปปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออก โฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	47
2	ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหา การออกโฉนดที่ดิน	54

## รายการภาพประกอบ

ภาพประกอบ		หน้า
1	การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านกระบวนการระบบราชการ	10

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

แต่เดิมนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนจะอยู่ในรูปผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ความปกครองผู้เป็นประชาชนได้รับคำสั่งจากรัฐก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีสิทธิโต้แย้ง ระบบราชการไทยมีต้นรากมากจากการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ตัวข้าราชการคงไว้ซึ่งอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐใช้อำนาจรัฐของข้าราชการดังกล่าวไม่มีกฎหมายที่จะควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจเหล่านี้เลย จนกระทั่งมีความพยายามในการปฏิรูปการปกครองให้เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลัก “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมาย ประชาชนจะได้รับการประกันสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ประชาชนเริ่มต้นตัวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพมากขึ้น จนกระทั่งได้มีการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เช่น ในส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มาตรา 56 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 58 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน” มาตรา 60 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น” ซึ่งสรุปได้ว่าต่อแต่นี้ไปประชาชนจะไม่ใช่ผู้อยู่ใต้การปกครองหรือที่เรียกว่าวัตถุในทางปกครอง(object)อีกต่อไปแต่ประชาชนจะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมหาชน(subject)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ว่าต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่อง จะไม่ใช่อำนาจอย่างไรเหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีสถานะเป็นกฎหมายกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนด เจ้าหน้าที่ก็สามารถปฏิบัติไปตามขั้นตอนของกฎหมายเฉพาะนั้น แต่ถ้ากฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ก็ต้องผูกพันในอันที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

นับแต่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ขึ้นมาบังคับใช้ ประชาชนชาวไทยและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังไม่ค่อยเข้าใจพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมากนัก หรือบางคนไม่เข้าใจเลย ทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและความเป็นธรรมในสังคมไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ ทั้งยังเป็นความหวาดผวของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบว่าจะไรต้องกระทำ อะไรเป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย ทำให้การบริหารงานภาครัฐขาดซึ่งประสิทธิภาพในการบริหารสาธารณะ ประกอบกับมีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นใหม่อีกระบบศาลหนึ่ง นอกจากศาลยุติธรรมและศาลทหารที่มีอยู่เดิม โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานของรัฐ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของประเทศทั้งในเรื่องของการอนุรักษ์ ค้ำครองป้องกัน กำกับดูแล จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐรวมทั้งการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อให้คุ้มครองสิทธิในอสังหาริมทรัพย์แก่ประชาชน โดยทั่วไป การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ประชาชนที่มีสิทธิตามกฎหมาย อีกทั้งดำเนินงานในเรื่องของการรังวัดและจัดทำระวางแผนที่เพื่อแสดงที่ตั้งขนาดและรูปแปลงที่ดิน การวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่ การทำแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ สำหรับใช้พื้นฐานการนำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ภารกิจในเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะมีกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่สั่งการทำให้มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันถือว่าเป็นการทำคำสั่งทางปกครอง ถึงแม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะเป็นกฎหมายที่ตราไว้ 15 ปีที่แล้ว เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินยังไม่เข้าใจหลักการของกฎหมาย บางครั้งได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปโดยไม่ทราบว่าการสั่งการนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว จึงไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ จึงทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปก็จะไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะให้มีการปฏิรูปการปกครองจากความสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และจากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นที่ได้กล่าวมาแล้วจึงควรที่จะศึกษากระบวนการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชน เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินมีปัญหาอุปสรรคในการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ อย่างไร เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติต่อพระราชบัญญัตินี้เพียงใด และต้องการทราบแนวคิดของผู้บริหารภายในองค์กรต่อการปฏิบัติภารกิจของกรมที่ดิน เพื่อนำมาแสวงหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคที่เกิดขึ้นให้การปฏิบัติงานให้อยู่ในกรอบและแนวทางของกฎหมาย บรรลุตามเจตนารมณ์ตามหลัก “นิติรัฐ”

### เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จิรพงษ์ เกียรติดำรงกุล (2542, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง พบว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องของการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองไว้ ซึ่งในกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครองสำหรับการออกคำสั่งทางปกครองต้องแสดงเหตุผลประกอบ เพื่อที่จะทำให้สามารถตรวจสอบควบคุมการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ได้ โดยเฉพาะในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจการกระทำ เพราะการแสดงเหตุผลทำให้เจ้าหน้าที่จำกัดการใช้อำนาจให้เป็นไปโดยชอบ

ด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จุดมุ่งหมายของหลักการใช้เหตุผลคือ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นที่เปิดเผยต่อประชาชน และสามารถตรวจสอบควบคุมได้ นอกจากนี้ การให้เหตุผลยังทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเข้าใจ ยอมรับ และปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองด้วยความสมัครใจ สำหรับเจ้าหน้าที่เองก็ทำให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสม เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายของกฎหมายได้อย่างแน่แท้แล้ว สันนิษฐานได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

ในการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้น ต้องแสดงเหตุผลอย่างชัดเจน ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่จนถึงปัจจุบันการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองก็ยังไม่เกิดผลขึ้นในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

ธีระ สุธีวรารุง (2540, บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย พบว่านิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก็คือนิติกรรมทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจออกมาโดยมี “ความประสงค์ในใจ” (mobile) เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายซึ่ง “ประโยชน์อย่างอื่น” อันนอกเหนือไปจาก “ประโยชน์มหาชน” อย่างไรก็ตาม จากการศึกษามีข้อสังเกตว่า ในประเทศไทยนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย อาจเกิดขึ้นเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจ ออกนิติกรรมทางปกครองไปโดยมีความประสงค์ในใจเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังนั้นอย่าง “จงใจ” หรือ “ไม่จงใจ” ก็ได้ เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจออกนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อมิให้ประโยชน์มหาชนและสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรต้องได้รับความกระทบกระเทือนไปจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจดังกล่าว รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายที่มีการสถาปนา “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (principle of legality of administrative action) จึงต้องสร้างระบบและกลไก เอาไว้สำหรับใช้ในการตรวจสอบควบคุม กรณีองค์กรที่ทำหน้าที่ทำนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สำหรับวิธีการตรวจสอบเพื่อควบคุมนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย แม้อาจมีปัญหาในการค้นหาประโยชน์มหาชนอันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่เหตุผลประกอบการออกนิติกรรมทางปกครอง มาตรการต่างๆ ในนิติกรรมทางปกครองกับพฤติการณ์แวดล้อมของการออกนิติกรรมทางปกครอง ก็สามารถเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็น

ได้ว่าความมุ่งหมายในการใช้อำนาจออกนิติกรรมทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นมีอยู่อย่างไร

อเนก เกษมสุข (2545, หน้า 117-118) ศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิและการเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พบว่า ในการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตลอดจนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วยังต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนวิธีปฏิบัติในการพิจารณาทำคำสั่งในการอนุมัติ อนุญาต โดยใช้หลักความเป็นกลางการไม่มีส่วนได้ส่วนเสียของเจ้าหน้าที่รัฐในการพิจารณาคำสั่ง การรับฟังความคิดเห็นการให้สิทธิคุ้มครองได้รับการปรึกษาหารือ การไต่สวนหรือการแสวงหาพยานหลักฐาน การพิจารณา การทำคำสั่ง รูปแบบคำสั่ง การแจ้งคำสั่ง การอุทธรณ์คำสั่ง การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง เป็นต้น เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานในการพิจารณาคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติในกรณีที่กฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในคำสั่งทางปกครองมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความเสมอภาคและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

การบังคับข้อกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ความเข้าใจหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งมีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ถูกระทบให้แจ้งชัดในการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้แจ้งการกระทำของเจ้าหน้าที่องค์กรผู้บังคับบัญชาภายในฝ่ายปกครองและอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
2. เพื่อเสนอแนะ เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทางปกครองต่อการออกโฉนดที่ดิน

## ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

- 1.ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- 2.ทราบข้อเสนอแนะ เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทางปกครองต่อการออกโฉนดที่ดิน
- 3.เสนอต่อผู้บริหารกรมที่ดินเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการกรมที่ดิน

## ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาภายในกรอบ

- 1.ปัญหาอุปสรรคของข้าราชการสังกัดกรมที่ดินกรณีการออกโฉนดที่ดิน
- 2.บริบทของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. หน่วยงานปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง
2. คู่กรณี หมายความว่า ผู้ฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำแทนด้วย
3. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้



4. คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

4.1 การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้น

ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของ สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาตการอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียนแต่ไม่รวมถึงการออกกฎ

4.2 การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

5. กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ

ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

6. กฎหมายที่ดิน หมายความว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

7. กฎกระทรวง หมายความว่า กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน

8. โฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน

9. ผู้บริหาร หมายความว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก ข้าราชการกรมที่ดิน ผู้บริหารสูงสุดและมีอำนาจบริหารปกครองบังคับบัญชาในจังหวัดสงขลา

10. หัวหน้าฝ่าย หมายความว่า ข้าราชการกรมที่ดิน ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้า พนักงานที่ดิน และ เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการผู้ปฏิบัติ

11. ข้าราชการผู้ปฏิบัติ หมายถึง ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการออกโฉนดที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในสำนักงานที่ดินจังหวัดและสาขา

12. พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการกรมที่ดินผู้ปฏิบัติการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ในที่นี้หมายรวมถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด/สาขาด้วย

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎี ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดิน ที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีศึกษา: สำนักงานที่ดิน ในจังหวัดสงขลา ผู้วิจัยได้กำหนดแนวคิดทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับที่ดินทำกิน
3. หลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง
4. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

### แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมน และวิลด์ฟัสกี (Pressman & Wildavsky, 1973 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย คุชรารัตน์ และคณะ, 2544, หน้า 8 ) ให้ความหมายว่า ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับการปฏิบัติทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือความสามารถที่จะจัดการและประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาภายหลังที่เป็นลักษณะลูกโซ่เชิงสาเหตุและผล ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

มิเตอร์ และฮอร์น (Meter & Horn, 1975, p .447 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย คุชรารัตน์ และคณะ, 2544, หน้า 9 ) ให้ความหมายไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายความว่า ความรวมถึงการดำเนินการ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชนซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กระทำก่อนหน้านี้แล้ว

แบร์เรตต์ และฟูดจ์ (Barrett & Fudge, 1981, pp. 12-13 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย คุชรารัตน์ และคณะ, 2544, หน้า 9) เห็นว่านิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมองเฉพาะเรื่องการผลิตให้นโยบายเกิดผลเพียงด้านเดียวคงไม่ได้ แต่คำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะหมายความว่า ความรวมถึงการ

สังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นหรือถูกกระทำให้เกิดขึ้น และเป็นการแสวงหาคำอธิบายต่อไป อีกว่าปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้างศูนย์กลางความสนใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะนี้จะอยู่ที่ว่าจะอะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ (what is done) จุดสนใจของการมองจึงอยู่ที่การกระทำของกลุ่มของบุคคลและของผู้ที่มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมกระทำขึ้น นอกจากนี้ยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับของการกระทำว่ามีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไรมากกว่าการตรวจสอบลักษณะเพียงการคาดคะเน มุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่นี้ได้รับพิจารณาว่าเป็นลำดับขั้นของการตอบสนอง (series of response) ต่ออุดมการณ์ของข้อผูกพันต่อการกดดันจากสภาพแวดล้อมหรือต่อแรงกดดันจากหน่วยงาน หรือกลุ่มต่างๆ ที่พยายามจะเข้ามามีอิทธิพลหรือเข้ามาควบคุมการกระทำนั้น

เกวต (Quade, 1982, p. 305 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย คชารัตน์ และคณะ, 2544, หน้า 9) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยนิยามว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การเปลี่ยนแปลงโดยตรงที่เกิดขึ้นตามอาณัติของนโยบายเป็นกระบวนการจัดการกับแบบแผนของการทำเพื่อ ให้เกียรติต่อข้อกำหนดเกิดขึ้นจากการที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้นภายหลังที่ตัดสินใจยอมรับวิธีการปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นๆ ไปแล้ว

แฮมเบิลตัน (Hambleton, 1983, p. 406 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย คชารัตน์ และคณะ, 2544, หน้า 9) ได้มีการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติจากลำดับของการเกิดขึ้น โดยเห็นว่ารากลึกของทฤษฎีนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น แยกกันอยู่คนละส่วนคนละชั้นในลูกโซ่การตัดสินใจ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบาย คล้ายกับทฤษฎีการบริหารที่ว่า นโยบายคือการตัดสินใจว่าจะทำอะไร (decision as to what to do) ส่วนการคือ การทำให้งานที่ตัดสินใจทำนั้นดำเนินไปได้ (getting it done) แต่เป็นการยากที่จะบอกได้ว่าที่ใดคือที่นั้นนโยบายสิ้นสุด แล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มขึ้นประเด็นสำคัญ คือ นโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องสัมพันธ์กัน

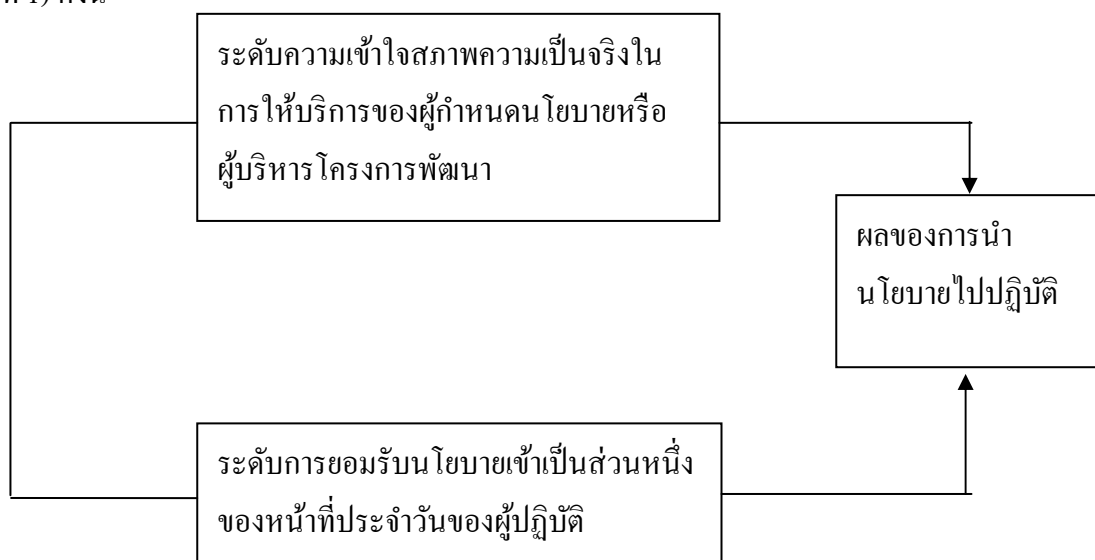
อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985, p. 413 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย คชารัตน์ และคณะ, 2544, หน้า 9) ได้นิยามสั้นๆ ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ชุดการปฏิบัติซึ่งเป็นแผนการทำงานที่ถูกส่งไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

โดยสรุปจากทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวถึงดังกล่าวข้างต้น การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง กระบวนการในการปฏิบัติเพื่อให้ นโยบายใดๆ ที่กำหนดไว้แล้วบรรลุผลสำเร็จ

## แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จของนโยบาย

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเรื่องความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมด สามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ดังนั้น เนื้อหาสาระของการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ ( implementation process) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ในอันที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ (วรเดช จันทสร,2545,หน้า 3-4)

แนวความคิดนี้เป็นการศึกษาว่า องค์กรต่างๆ สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้จะต้องมีปัจจัยอะไรเป็นเงื่อนไขสาระสำคัญ ที่จะทำให้โครงการสำเร็จบรรลุความมุ่งหมายของการพัฒนาโดยแยกประเด็นความสนใจในการศึกษาออกเป็นหลายแนวทาง แต่ผู้วิจัยขอยกตัวแบบเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และงานวิจัยชิ้นนี้ คือ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic processes model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจในองค์กรไม่ได้อยู่ในตำแหน่งทางรูปนัย (formal position) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์กรหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะอำนาจแท้จริงมีกระจายกระจายทั่วไปในองค์กร หมายความว่าสมาชิกทุกคนมีอำนาจใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่โดยผู้บังคับบัญชาควบคุมไม่ได้ การขัดแย้งโครงการใหม่จะมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักไร้ผล นอกจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับ หรือปรับแผนนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำ (ภาพที่ 1) ดังนี้



ภาพที่ 1 การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านกระบวนการระบบราชการ (วรเดช จันทสร, 2529 อ้างถึงใน ณรงค์ชัย คชารัตน์ และคณะ, 2544, หน้า 13)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นนโยบายสาธารณะที่ออกมาบังคับใช้ กรมที่ดินในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะต้องอาศัยข้าราชการทุกระดับที่จะนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์เด่นนโยบายจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ จำเป็นที่นโยบายจะต้องมีความชัดเจนเป็นไปได้และเป็นประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติ สามารถคุ้มครองและรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยศีลธรรมอันดี ผู้ศึกษาต้องการศึกษาว่าข้าราชการผู้ปฏิบัติมีทัศนคติเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้อย่างไร ผู้บริหารระดับกลางและระดับสูง

### นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับที่ดินทำกิน

คำแถลงนโยบาย ของ คณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา  
วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544

“...ส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างพอเพียง โดยการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดการใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกระดับให้ เหมาะสมต่อระบบการผลิต และสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ในการฟื้นฟูอนุรักษ์ และพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำและลุ่มน้ำ แหล่งกักเก็บน้ำ คูคลองส่งน้ำ คุณภาพน้ำ และชลประทานระบบท่อ รวมทั้งควบคุมดูแลการใช้น้ำผิวดินและน้ำใต้ดินให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่...”

คำแถลงนโยบาย ของ คณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา  
วันที่ 23 มีนาคม 2548

“นโยบายขจัดความยากจน...รัฐบาลจะเน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มช่องทางการเข้าถึงทุน ซึ่งรวมถึงเงินทุน ภูมิสิทธิ์ที่ดิน และองค์ความรู้ โดยเร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ขยายโอกาสการเข้าสู่ทุนผ่านระบบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รวมทั้งส่งเสริมระบบสหกรณ์และกระบวนการเรียนรู้ในการเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่ ทั้งนี้ รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงรุก โดยจัดตั้งหน่วยบริการเคลื่อนที่แก้ปัญหาความยากจนที่เรียกว่า “คาราวานแก้จน” เพื่อให้คำแนะนำและบริการต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพ และเสริมสร้างทักษะต่าง ๆ...”

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา  
ณ กระทรวงการต่างประเทศ วันที่ 30 ธันวาคม 2551

“...ค้ำ ครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนา  
โครงสร้าง พื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟู  
คุณภาพดิน จัดทำที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออก  
เอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ใน ที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูป  
ของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร...”

จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่ส่วนกล่าวถึงที่ดินทำกิน ซึ่งคือ การออกเอกสาร  
สิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กรมที่ดิน ได้สนองนโยบายดังกล่าวอยู่ก่อนแล้ว ตามโครงการพัฒนา  
กรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ โดยได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลออสเตรเลีย  
ซึ่งสามารถดำเนินการได้ ประมาณ 300,000 – 350,000 แปลงต่อปี

แต่เมื่อ คำแถลงนโยบายรัฐบาล ดังที่ยกมานี้เป็นนโยบายเชิงรุก ทำให้กรมที่ดิน  
ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ให้แก่ราษฎรได้ใน  
ปริมาณที่มากขึ้น (เป็น 1 ล้านแปลง ในปีแรก) ในการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน เป็นเพียงการปรับ  
กระบวนการทางเทคนิค โดยมีได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทาง ระเบียบ คำสั่ง กฎหมายตาม  
ไปด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และ จำเป็นต้องเกี่ยวเนื่องกับ  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการกระทำผิดทั้งโดย  
ตั้งใจและไม่ตั้งใจได้

## หลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

### แนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

1. ความหมายของการกระทำทางการปกครอง สรุปได้ดังนี้

1.1 เป็นการกระทำของรัฐ เพราะรัฐต้องใช้อำนาจของตนเพื่อคุ้มครองประโยชน์  
มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมรับจึงมีอำนาจมหาชนที่จะกระทำการ โดยผ่านผู้แทนรัฐ คือ  
“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามอำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง

1.2 ต้องเป็นการกระทำโดยองค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ (รัฐสภา) หรือองค์กรตุลาการ (ศาล) มิใช่เป็นการกระทำของรัฐที่จะถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง

องค์กรฝ่ายบริหาร แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

1.2.1 องค์กรฝ่ายรัฐบาล ได้แก่ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางนโยบายหรือการดำรงอยู่ของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองซึ่งกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

1.2.2 องค์กรฝ่ายปกครอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมขององค์กรฝ่ายรัฐบาล การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามปกติกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ

1.3 ต้องเป็นการกระทำของรัฐโดยองค์กรฝ่ายปกครอง กรณีนี้จึงต้องพิจารณาว่าองค์กรบริหารทั้งหลายอันได้แก่ พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ องค์กรใดเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรใดเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง โดยปกติองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา หรืออำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีถือเป็นองค์กรฝ่ายปกครองเสมอ ดังนั้น การกระทำขององค์กรเหล่านี้จึงเป็นการกระทำทางปกครอง ส่วนองค์กรของรับฝ่ายบริหารที่เป็นองค์กร พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี อาจกระทำการได้ใน 2 สถานะ คือ สถานะที่เป็นรัฐบาลและในสถานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า กรณีใดที่องค์กร ดังกล่าวกระทำในสถานะที่เป็นฝ่ายปกครอง และกรณีใดที่องค์กร ดังกล่าวกระทำในสถานะรัฐบาล ในเรื่องนี้มีแนวคิดอยู่ 2 ประการคือ

2. แนวความคิดแรก ให้พิจารณาลักษณะของการกระทำนั้นว่ามีลักษณะทางการเมืองหรือว่ามีลักษณะเป็นงานประจำ

การกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมือง คือ การตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับ นโยบายการบริหารแผ่นดิน เป็นการกระทำของรัฐบาลมิใช่การกระทำในการปกครอง

การกระทำที่มีลักษณะเป็นงานประจำ คือ การตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินเป็นการกระทำในทางปกครอง

3. แนวคิดที่สอง ให้พิจารณาจากกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจถ้าพระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี กระทำการโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ ถือว่าองค์กรเหล่านั้นกระทำการในสถานะที่เป็นรัฐบาล การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำของรัฐบาล แต่ถ้าองค์กรดังกล่าวกระทำโดยการอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ถือว่าองค์กร เหล่านี้กระทำการที่เป็นฝ่ายปกครอง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำทางปกครอง

## ประเภทของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง ในทางกฎหมายอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

### 1. นิติกรรมปกครอง (juristic act)

นิติกรรมทางปกครอง (สมยศ เชื้อไทย, 2530, หน้า 61) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือมุ่งจะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน

นิติกรรมทางปกครอง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2537, หน้า 15) หมายถึงการกระทำที่บุคคลในทางกฎหมายปกครองได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายด้วยใจสมัครเพื่อแสดงออกซึ่งเจตนาของตน ให้ปรากฏแก่บุคคลอื่น ว่าตนประสงค์ที่จะก่อตั้งข้อกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับบุคคลอื่นที่ได้รับการแสดงเจตนานั้น

นิติกรรมทางปกครอง (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2543, หน้า 36) คือสิ่งที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำการ ภายในขอบเขตกฎหมายมหาชน โดยมีการแสดงเจตนาคล้ายกับกฎหมายแพ่ง และต้องถูกตรวจสอบความชอบด้านกฎหมายจากองค์กรตรวจสอบ

คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง การจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ (มาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น นิติกรรมทางการปกครองจึงมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการคือ

1.1 เป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครอง

1.2 มุ่งก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย

1.3 กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

2. ปฏิบัติการทางการปกครอง (real act)

ปฏิบัติการทางการปกครอง หมายถึง การกระทำทางการปกครองที่ไม่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1 ปฏิบัติการทางกายภาพ เช่น การซ่อมรถ การดับเพลิง การจับผู้ร้าย

2.2 ปฏิบัติการซึ่งใช้สติปัญญา เช่น การสอนหนังสือ การทำวิจัย การทำแผน



การกระทำทางกายภาพอาจเกิดได้ 2 ประเภท คือ

1. กฎหมายให้อำนาจ ในการออกคำสั่งทางปกครองแต่ผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเข้าไปปฏิบัติการเสียเอง หรือมอบให้ผู้อื่นปฏิบัติการ โดยให้ผู้รับคำสั่งเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย เช่น การฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างรุกล้ำที่สาธารณะประโยชน์ ถ้าเจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่จะเข้าไปดำเนินการรื้อถอนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลใดเข้าไปดำเนินการรื้อถอนเป็นการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อบังคับการให้ เป็นไปตามคำสั่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้

2. ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เป็นการเคลื่อนไหวกายภาพของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นการเคลื่อนไหวกายภาพโดยปกติทั่วไปในการ ปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง เช่น การทำถนน การสร้างคลองส่งน้ำ การสร้างเขื่อน เป็นต้น

ผลของการกระทำทางกายภาพมิใช่เรื่อง โฆษหรือเพิกถอนการกระทำ แต่จะเป็น การขอให้เจ้าหน้าที่ระงับการกระทำโดยให้หยุดและให้ผู้เสียหายคืนสู่ฐานะเดิม โดยได้รับการ ปฏิบัติการเพื่อชดเชยใช้ความเสียหาย

### หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

นิติรัฐ กับความชอบด้วยกฎหมาย คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่นักปรัชญาใช้เรียกรัฐที่ ปกครองโดยกฎหมายที่ให้การยอมรับและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ใน รัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้โดยไม่เกิดการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพซึ่ง กันและกัน

สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนที่รัฐให้การยอมรับและคุ้มครองไว้ใน รัฐธรรมนูญอาจจำแนกได้ 3 ประเภท คือ

1. สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้
2. สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ
3. สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วม

การที่รัฐให้การยอมรับและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะใช้สิทธิเสรีภาพนั้น ได้อย่างเสรีไร้ขอบเขต เนื่องจากรัฐมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครอง รักษาผลประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจมหาชนในการบังคับให้ ประชาชนกระทำการ หรือละเว้น ไม่กระทำการบางอย่างโดยผ่านองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐด้วย เหตุผลนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในบาง

กรณี โดยรัฐธรรมนูญจะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยบัญญัติคุ้มครองว่าองค์กรเจ้าหน้าที่รัฐจะถูกล้ำเข้าไปในดินแดนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัด และกฎหมายจะบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็เพื่อเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ ดังตัวอย่างในมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้...”

ประเทศที่ปกครองด้วยหลักนิติรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนด้วยกัน หรือความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนต้องเป็นไปตามความสัมพันธ์ตามกฎหมาย หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจถูกล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ตามอำเภอใจการเข้ารุกรานสิทธิเสรีภาพของประชาชนของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องแสดงได้ฉับใดให้อำนาจกระทำเช่นนั้นได้ และเพื่อให้การปกครองโดยกฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนผู้ซึ่งถูกรุกรานสิทธิเสรีภาพจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็น การคานและดุลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากพบว่าการกระทำใดของหน่วยงานเจ้าหน้าที่รัฐขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ รัฐก็ต้องทำการเพิกถอนและทำให้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิม

กล่าวโดยสรุปแล้ว นิติรัฐมีความสัมพันธ์กับความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากหลักการของนิติรัฐ มีวัตถุประสงค์ขั้นสูงสุดทำอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ คือ

- 1.บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ กล่าวคือมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

- 2.บรรดากฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

- 3.การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรนิติบัญญัติ

นิติรัฐยึดหลักการปฏิบัติหน้าที่เพื่อธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในอันที่จะสั่ง

ให้ราษฎรกระทำกรหรือละเว้นไม่กระทำกรต่าง ๆ และเพื่อให้การกระทำของฝ่ายบริหารชอบด้วยกฎหมายเสมอจึงต้องถ่วงดุล โดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการอันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

กฎหมายเป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดอำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐในการออกคำสั่งต่าง ๆ ประชาชนสามารถป้องกันมิให้รัฐบาลและเจ้าพนักงานจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนตามอำเภอใจได้จริงต่อเมื่อเป็นกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปแน่นอนชัดเจน ไม่มีผลบังคับย้อนหลังไม่ให้อำนาจผลักดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมากจนเกิดขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของผู้อื่น และหรือแก่การปกป้องรักษาประโยชน์ของมหาชนโดยรวม

### 3.1 ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

หลักการกระทำทางการปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่เพียงแต่ให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยการออกคำสั่งให้ประชาชนกระทำกรหรือละเว้นไม่กระทำกรต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่กฎหมายที่ให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งใด ๆ จะต้องมีความแน่นอนชัดเจนพอที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าถ้าตนตัดสินใจใช้สิทธิหรือเสรีภาพกระทำกรใดไปแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งสนองตอบการกระทำนั้นของตนอย่างไร

หลักการว่าด้วยการกระทำทางการปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายมีแนวโน้มไปในทางที่จะปฏิเสธความมีอยู่ของ “อำนาจดุลพินิจ” (discretionary power) การตรากฎหมายที่มีความชัดเจนแน่นอนจะลดอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามปัญหาการตรากฎหมายให้มีลักษณะทั่วไปและแน่นอนชัดเจนให้ประชาชนทั่วไปอ่านเข้าใจย่อมกระทำได้ยาก เพราะกิจกรรมทางปกครองมีมากมายหลายรูปแบบ หลายข้อเท็จจริงการจะตรากฎหมายให้มีความชัดเจนและแน่นอนเพื่อใช้กับข้อเท็จจริงได้ในทุกกรณีจึงเป็นเรื่องยาก

คำสั่งทางปกครองที่ยุติธรรม ต้องเป็นคำสั่งที่สามารถสนองตอบข้อเรียกร้องต้องการของประโยชน์มหาชน (public interest) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด องค์กรนิติบัญญัติย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะตรากฎหมายเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายทั้งสองประการดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ การตรากฎหมายให้มีลักษณะทั่วไปและแน่นอนชัดเจนต้องจัดบุคคล สิ่งของ และเหตุการณ์ไว้เป็นประเภทและปฏิบัติต่อบุคคล สิ่งของ และเหตุการณ์ประเภทเดียวกันตามหลักการอย่างเดียวกัน แม้บุคคลสิ่งของ และเหตุการณ์จะมีลักษณะร่วมกันอยู่พอที่จะจัดเป็นประเภทเดียวกันได้ก็ตาม แต่ก็หา

ได้เหมือนกันหมดทุกแห่งทุกมุม ไม่องค์กรนิติบัญญัติจึงต้องคำนึงถึงความแตกต่างบุคคลแลสรรพสิ่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นได้ เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากความเคร่งครัดของกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปและแน่นอนชัดเจน องค์กรนิติบัญญัติจึงต้องเปิดช่องให้องค์กรของรัฐ ฝ่ายรัฐบาลปกครองมี “ดุลพินิจ” ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยข้อจำกัดที่องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจสังเกตเห็นคำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมแก่กรณีได้ล่วงหน้า สมควรมอบความไว้วางใจให้กับองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับกรณีเฉพาะเรื่องใช้สติปัญญาและเหตุผล ตลอดจนความทันตักจัดเจนของตนแสวงหาคำสั่งเช่นนั้น ดังนั้น อำนาจดุลพินิจก็มิอาจถูกขจัดให้หมดสิ้นไปได้อย่างสิ้นเชิง แม้จะมีการกล่าวอ้างว่า อำนาจดุลพินิจเป็นสิ่งชั่วร้าย (evil) แต่ทุกคนก็คงจะไม่ปฏิเสธไม่ได้ว่าอำนาจดุลพินิจเป็น สิ่งชั่วร้ายที่ จำเป็น(necessary evil) เพราะการให้อำนาจดุลพินิจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองเป็นวิธีการเดียวเท่านั้นที่จะทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายดำเนินไปอย่างยืดหยุ่นและยุติธรรม ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าหลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่สามารถตีความให้เคร่งครัดถึงขนาดปฏิเสธความมืออยู่ของดุลพินิจทางปกครองได้ ถ้าถือว่าการให้อำนาจดุลพินิจแก่องค์กรรัฐฝ่ายปกครองขัดต่อหลักการปกครองของกฎหมาย หลักการเช่นว่านี้ ก็มิอาจมีผลบังคับได้ในรัฐเสรีประชาธิปไตยปัจจุบัน เพราะอำนาจดุลพินิจนอกจากจะเป็นอำนาจที่มีอาจขจัดให้หมดสิ้นได้ ยังเป็นอำนาจที่จำเป็นแก่การดำเนินภารกิจของรัฐสวัสดิการอีกด้วย

โดยกล่าวสรุปแล้ว ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองในบางกรณี มีความจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองให้อำนาจดุลพินิจเพื่อปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กฎหมายไม่อาจกำหนดลักษณะทั่วไปที่มีความชัดเจนแน่นอนได้ทุกกรณี เมื่อการทำนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ ฝ่ายปกครองต้องทำตามกฎหมายและกฎหมายไม่อาจตราเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการออกนิติกรรมทางการปกครองได้ครอบคลุมทุกกรณีตามสถานการณ์และเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายจึงต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจเพื่อเลือกใช้ให้เหมาะสมเป็นธรรม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย แม้องค์กรตุลาการจะอยู่ในฐานะที่ควบคุมให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายได้ดีที่สุด แต่ศาลจะจำกัดตนเองอยู่เฉพาะแต่กับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองด้วย ทั้งนี้เพราะการกระทำเช่นนี้เท่ากับศาลสอดเข้าไปใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งกฎหมายมีเจตนามอบให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ดังนั้น การศึกษาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองจึงต้องมีความเข้าใจเรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วย

### 3.2 อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งต่าง ๆ นั้น อาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

3.2.1 อำนาจผูกพัน (mandatory power) คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้ อำนาจผูกพันแท้จริงแล้วก็คือหน้าที่นั่นเอง แต่เรายังเรียกอำนาจผูกพันก็ด้วยเหตุผลแต่เพียงว่าคำวินิจฉัยสั่งการ เป็นผลมาจากการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตนนี้เป็นสิ่งที่กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้เท่านั้นเอง

3.2.2 อำนาจดุลพินิจ (discretionary power) คือ สิ่งที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน อำนาจดุลพินิจ เกิดขึ้นทุกครั้งที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการอย่างอิสระ โดยที่กฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการอันตนจักต้องกระทำไว้ล่วงหน้า องค์กรของฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจเมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติบังคับให้ตนกระทำการอันใดอันหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงแต่เปิดช่องให้เลือกได้ว่าจะกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการหรือในกรณีที่เกิดลงใจกระทำการก็สามารถเลือกการอันใดอันหนึ่งไปบรรดาการหลายประการที่แตกต่างกันออกไป

อาจกล่าวได้ว่าอำนาจดุลพินิจ คือ ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งหรือเสรีภาพที่กฎหมายให้แก่บุคคลของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะตัดสินใจว่า ในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรเลือกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลายๆอย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกคำสั่งตามที่ได้ตกลงใจเลือกไว้หรือหมายถึงอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรับฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรับฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร

อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจที่ประกอบด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจผสมกันไป การจะพิเคราะห์ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในการออกนิติกรรมทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นอกจากจะพิเคราะห์ถ้อยคำกำหนดผลทางกฎหมาย เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นไว้อย่างไร เช่น “จะต้อง” หรือ “มีอำนาจ” หรือ “สามารถ” หรือ “อาจก็ได้” หรือ “ตามที่เห็นสมควร” ถ้อยคำดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องบ่งชี้เบื้องต้นเท่านั้น ผู้ใช้กฎหมายต้องพิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบด้วย จึงจะสามารถทราบได้อย่างถ่องแท้ว่ากฎหมายใช้อำนาจดุลพินิจแก่องค์กรของรับฝ่ายปกครองต้องแสวงหาคำตอบที่ถูกต้องให้ได้ภายใต้การควบคุมของศาล

## หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

### 1. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยองค์การฝ่ายปกครอง

ในกรณีที่ต้องกรของรัฐบาลฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งใดๆ ไปโดยที่มิได้ใช้ดุลพินิจ หรือใช้ดุลพินิจไปอย่างไรเหตุผล ศาลก็จะพิพากษาว่าคำสั่งนั้นไม่สมบูรณ์ (invalid)

อำนาจดุลพินิจไม่ใช่เสรีภาพในอันที่จะตัดสินใจ ซึ่งองค์การของรับฝ่ายปกครอง อาจจะเสียได้ตามอำเภอใจของตนเอง เมื่อกฎหมายบัญญัติให้องค์กรของรัฐบาลฝ่ายปกครองใดสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะใช้อำนาจออกคำสั่งหรือไม่ และหรือสมควรจะออกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ศาลถือว่าองค์กรของรัฐบาลฝ่ายปกครองนั้นมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจ การที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่องค์กรของรัฐบาลฝ่ายปกครองนั้นใช้วิจารณ์ญาณของตนตัดสินใจว่า ในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรจะออกคำสั่งอย่างไรจึงจะเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องนั้น คำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมแก่กรณีเรื่องคือ คำสั่งที่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนได้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด และขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด

การใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริง หมายความว่า องค์กรของรัฐบาลฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่ประกอบขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเสียก่อนแล้วค่อยใช้วิจารณ์ญาณของตนตัดสินใจไปตามข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนในขณะนั้น

“แนวปฏิบัติ” (direction) หรือ “แนวนโยบาย” (rule of policy) ซึ่งองค์กรของรัฐบาลฝ่ายปกครองผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจดุลพินิจหรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือตนขึ้นไปกำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางการใช้ดุลพินิจของตน การผูกพันหรือจำกัดอำนาจดุลพินิจด้วยกฎเกณฑ์ดังกล่าว ย่อมทำให้้องค์กรของรัฐบาลฝ่ายปกครองไม่อยู่ในวิสัยที่จะออกคำสั่ง โดยคำนึงถึงบรรดาข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องอย่างรอบด้านได้ หากทางพิจารณาได้ความว่าองค์กรของรัฐบาลฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งตามคำบงการของแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้ว ศาลจะถือว่าองค์กรของรัฐบาลฝ่ายปกครององค์กรไม่ได้ใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงและพิพากษาว่าคำสั่งที่ออกมาไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งนี้เพราะเป็นไปไม่ได้เลยที่คำสั่งนั้นจะเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องกรณีนั้น

อย่างไรก็ตาม ศาลก็หาได้เคร่งครัดถึงขนาดว่าองค์กรของรัฐบาลฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยอ้างอิงแนวปฏิบัติไม่ได้เลย แนวทางปฏิบัติหรือนโยบายนี้เป็นสิ่งที่มีประโยชน์อยู่เหมือนกันเพราะช่วยให้้องค์กรของรัฐบาลฝ่ายปกครองที่กำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจซึ่งอาจมีอยู่หลายองค์กร สามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้เป็นไปแนวเดียวกัน อันจะยังผลให้

ราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน การบังคับใช้ องค์ประกอบของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเป็นกรณีๆ ไป (case by case) โดยปราศจาก แนวปฏิบัติใดๆ ย่อมจะทำให้ราษฎรเกิดความรู้สึกที่ว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมขึ้นมาได้ สิ่งที่ศาล ห้ามมิให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกระทำจึงมิใช่การใช้อำนาจดุลพินิจออกคำสั่งตามคำสั่งของ แนวปฏิบัติอย่างไม่ลืมหูลืมตาว่าข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องแต่ละกรณีนั้น มีลักษณะพิเศษที่สมควรจะออกคำสั่งให้ผิดแผกแตกต่าง ไปจากแนวปฏิบัติที่ได้กำหนดขึ้นไว้ ล่วงหน้าหรือไม่เท่านั้น

ศาลไม่เพียงแต่จะควบคุมให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริง เท่านั้น หากแต่ยังตรวจสอบต่อไปอีกด้วยว่าองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบธรรม ด้วยเหตุผลหรือไม่ เป็นการพิเคราะห์เจาะลึกเข้าไปถึงคุณภาพหรือความเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะ เรื่องของคำสั่งทางปกครองได้ใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ เป็นการพิเคราะห์เข้าไปถึงคุณภาพหรือความเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องของคำสั่งทางปกครอง

## 2. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยศาล

หลักการที่ศาลอ้างเป็นมาตรฐาน (norm of reference) ในการตรวจสอบความ เหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องของคำสั่งทางปกครอง ได้แก่หลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) อันเป็นหลักขั้นพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ หลักการดังกล่าวนี้มีสาระประกอบด้วยหลักการย่อยๆ สามหลักการด้วยกันกล่าวคือ

2.1 หลักแห่งความเหมาะสม (principle of suitability) เป็นหลักที่ใช้บังคับใน องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้พิจารณาเลือกออกคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้ความมุ่งหมายของ กฎหมายที่ใช้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในวิสัยจะทำให้ความมุ่ง หมายของกฎหมายที่ใช้อำนาจปรากฏขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริงได้เลย ย่อมเป็นคำสั่งทาง ปกครองที่ไม่เหมาะสม

2.2 หลักแห่งความจำเป็น (principle of necessity) บรรดาคำสั่งหลายๆ ประการซึ่ง ล้วนแต่สามารถดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ใช้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ทั้งสิ้น ถ้า เป็นคำสั่งที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้อง เลือกคำสั่งที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และถ้าเป็นคำสั่งที่ ให้ผลประโยชน์ แก่ราษฎร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเลือกคำสั่งที่จะมีผลทำให้รัฐเสีย ผลประโยชน์ น้อยที่สุด

หลักแห่งความจำเป็นที่จะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามีมาตรการที่อยู่ในวิสัยจะ ดำเนินการให้มุ่งหมายของกฎหมายที่ใช้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้อยู่หลายมาตรการด้วยกันเท่านั้น

ในกรณีที่ไม่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายๆมาตรการให้เลือกได้ปัญหาว่าองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองได้เลือกออกมาตรการที่จำเป็นหรือรุนแรงน้อยที่สุดหรือไม่ จะไม่มีทางเกิดขึ้นได้เลย

2.3 หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (principle of proportionality in the narrow sense) ห้ามมิให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่า หากได้ลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะบังเกิดขึ้นกับประชาชน

หลักแห่งความได้สัดส่วนบังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่มีอยู่ในวิสัยจะดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ใช้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดแต่ขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรหรือแก่รัฐแล้วแต่กรณีน้อยที่สุด และห้ามมิให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งซึ่งหากได้ลงมือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์น้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ประชาชนหรือรัฐ

ถึงแม้ศาลจะเป็นองค์กรหลักในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองก็ตาม แต่มีข้อจำกัดที่มีอาจสอดแทรกเข้าไปใช้ดุลพินิจอันกฎหมายมุ่งหมายจะให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองแทนที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลมีอำนาจที่จะควบคุมมิให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจอย่างกตัญญู อยุติธรรม ละตามอำเภอใจ แต่ให้ใช้อย่างมีประโยชน์ ยุติธรรมและชอบด้วยเหตุผล ตราบใดที่กฎหมายใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดออกคำสั่ง ขอดความชัดเจนแน่นอนเมื่อนั้นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองนั้นย่อมมีดุลพินิจ อำนาจดุลพินิจ ไม่ใช่ อำนาจสมบูรณ์ ปราศจากเงื่อนไขที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะใช้ได้ตามอำเภอใจหากแก่เป็นความสามารถขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะเลือกได้ว่า ในบรรดาคำสั่งหรือมาตรการหลายๆ ประการที่กฎหมายเปิดช่องให้ออกได้นั้น คนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ประการใดให้ตรงกับความต้องการของประโยชน์มหาชน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตนได้ดีที่สุด



## สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ก่อนมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ไม่มีกฎหมายกลางกำหนดกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ กฎหมายแต่ละฉบับมักมีเพียงบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่ง เช่น สั่งให้บุคคลกระทำหรืองดเว้นกระทำ อนุญาต อนุมัติ เป็นต้น แต่มักไม่มีบทบัญญัติกำหนดในการออกคำสั่งเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการอย่างไรหรือแม้มีบทบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการก็เป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้างๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินงานได้อย่างกว้างขวาง หรือไม่ก็เป็นการกำหนดวิธีดำเนินการที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากกว่าเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ทำให้การสั่งการของเจ้าหน้าที่เกิดความผิดพลาดได้ง่าย เช่น สั่งการโดยเข้าใจผิดหรือทำให้การปฏิบัติทางการปกครองไม่โปร่งใสสร้างภาพด้านลบให้แก่ภาคราชการ รวมทั้งอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นโดยง่าย ซึ่งทำให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีภายหลังมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นเพื่อให้เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

### วันใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นไป

### สภาพของกฎหมาย

พระราชบัญญัตินี้มีสภาพเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้การปฏิบัติราชการตามกฎหมายต่างๆ มีวิธีการหรือขั้นตอนเป็นแบบเดียวกัน เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนหรือวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

นี้ ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขึ้นต่อระยะเวลา อุตสาหกรรมหรือโต้แย้งคำสั่งทางการครองไว้เช่นใดก็ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น

### ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่นำมาใช้บังคับกรณี  
ดังนี้

1. รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
  2. องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ
  3. การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง
  4. การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์
  5. การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
  6. การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ
  7. การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ
  8. การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
  9. การดำเนินการกิจการขององค์การทางศาสนา
- นอกจากนี้ กรณีดังกล่าวข้างต้นแล้วอาจตามพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางการปกครอง เพื่อมิให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดก็ได้ (มาตรา 4)

### ความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง”

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย อันมีผลกระทบทางกฎหมาย ต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการเฉพาะกรณี เช่น การอนุมัติ อนุญาต การไม่อนุมัติ ไม่อนุญาต การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองสิทธิ การรับจดทะเบียน หรือคำสั่งให้กระทำการใดๆ แต่ไม่รวมถึงการออกกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (มาตรา 5)

## เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ผู้จะมีอำนาจในการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะหมายถึงข้าราชการต่างๆ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐแล้ว ยังรวมถึงกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองด้วยซึ่งเจ้าหน้าที่หรือกรรมการดังกล่าวหากมีส่วนได้เสียโดยมีคุณลักษณะบางประการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ จะไม่มีอำนาจพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครอง เช่น เป็นญาติของผู้ยื่นคำขออนุญาตหรือมีบางกรณีที่สำคัญอย่างอื่น ซึ่งจะทำให้การทำคำสั่งทางปกครองนั้นเกิดความไม่เป็นธรรมซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ได้นำหลักการที่มีอยู่ในกฎหมายปัจจุบันมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ และเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียเกิดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นเองหรือมีบุคคลที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นต้องหยุดการพิจารณาเรื่องและเสนอให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปพิจารณาเพื่อส่งการต่อไป (มาตรา 12- มาตรา 20)

## คู่กรณีในการทำคำสั่งทางปกครอง

การให้ความคุ้มครองสิทธิของราษฎรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งอาจจะเป็นผู้ยื่นคำขอให้มีการสั่งทางปกครองหรือเป็นผู้ซึ่งจะต้องอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ในการนี้ให้คู่กรณีสามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นที่บรรลุนิติภาวะเข้ามาดำเนินการแทนตนในกระบวนการทำคำสั่งทางปกครองได้ รวมทั้งให้สิทธิคู่กรณีที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาร่วมชี้แจงในกระบวนการทำคำสั่งทางปกครองได้ด้วย

ในกรณีที่คู่กรณี (ผู้ร้องขอหรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง) ซึ่งมีจำนวนเกิน ห้าสิบคนได้ยื่นคำขอให้มีการสั่งในทางปกครองในเรื่องเดียวกันและไม่มีการแต่งตั้งตัวแทนของกลุ่มบุคคลดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจแต่งตั้งคู่กรณีคนใดคนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นผลดีทั้งแก่ราษฎรและทางราชการ (มาตรา 21-มาตรา 25)

## การพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครอง

ในการพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครองนั้น หากมีคำขอหรือเอกสารที่คู่กรณียื่นมานั้นบกพร่อง ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบเพื่อทำการแก้ไขให้ถูกต้อง รวมทั้ง

กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการทำคำสั่งทางปกครองที่คู่กรณีควรจะรู้ด้วยและในการพิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้น ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ รวมทั้งกรณีที่น่าจะเป็นคุณแก่คู่กรณีด้วย นอกจากนี้ยังต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง มีโอกาสที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ เว้นแต่เอกสารดังกล่าวเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ นโยบายต่างประเทศสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น

### แบบของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางการปกครองนั้นอาจจะมีทั้งรูปที่เป็นหนังสือหรือกระทำด้วยวาจาหรือวิธีการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นได้ อย่างไรก็ตามคำสั่งทางปกครองนั้นต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ และกรณีที่คำสั่งทางปกครองทำเป็นหนังสือนอกจากจะต้องระบุวัน เดือน หรือปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและลายมือชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งยังได้กำหนดให้ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลอันประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาข้อสรุปในการใช้ดุลพินิจนั้นด้วย และหากคำสั่งทางปกครองนั้นอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ก็ต้องระบุกรณีที่น่าจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าว ไว้ด้วย (มาตรา 34-40)

### ผลของคำสั่งทางปกครอง

ผลของคำสั่งทางปกครองนั้นได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลตั้งแต่ผู้ได้รับคำสั่งได้รับแจ้งและมีผลตลอดไป ถ้าไม่มีการเพิกถอนหรือ สิ้นผลโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่น และคำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ (มาตรา 42)

## การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง

การแก้ไขข้อบกพร่องในคำสั่งทางปกครองอาจแยกเป็น 3 กรณีดังนี้

1. การแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีการพิจารณา

ขั้นตอนในการทำคำสั่งทางปกครองไม่ใช่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง หากเนื้อหาบกพร่องก็ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสถานเดียว หากเนื้อหาถูกต้องแต่บกพร่องในวิธีการพิจารณา มาตรา 41 กำหนดหลักเกณฑ์ให้แก้ไขข้อบกพร่องได้ 4 กรณี คือ

1.1 การออกคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกเองไม่ได้เว้นแต่จะมีคำขอนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยยังไม่มีผู้ขอ ข้อบกพร่องดังกล่าวอาจแก้ไขได้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอให้กระทำโดยถูกต้อง เช่น ในหนังสือมอบอำนาจขอเข้าวัดอุณฺทราย ผู้รับมอบอำนาจมาขออนุญาตนำเข้าจากเจ้าหน้าที่แต่ข้อเท็จจริง ปรากฏว่าวัดอุณฺทรายดังกล่าวจะต้องมีการขึ้นทะเบียนก่อนจึงจะนำเข้ามาได้ เจ้าหน้าที่อาจขึ้นทะเบียนให้ได้โดยแจ้งให้ผู้รับมอบหมายอำนาจทำหนังสือมอบอำนาจให้ถูกต้องในภายหลัง

1.2 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ระบุเหตุผลถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญ หากเจ้าหน้าที่จัดให้มีเหตุผลในภายหลังแล้วคำสั่งทางปกครองนั้นถือว่าสมบูรณ์

1.3 คำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังคู่กรณีแต่หากคำสั่งที่ออกมามีข้อบกพร่องโดยรับฟังน้อยเกินไป ไม่มีเอกสารครบถ้วนหากภายหลังได้รับฟังแล้วและผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนไปจากเดิมก็ถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

1.4 คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ความเห็นชอบในภายหลังก็ถือว่าคำสั่งนั้น ได้รับการแก้ไขสมบูรณ์แล้ว

2. การแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

โดยหลักการแล้ว คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอจะถือว่าเป็นโมฆะ เพราะผู้รับคำสั่งไม่อาจปฏิบัติตามได้ อย่างไรก็ตามหากคำสั่งทางปกครองมีข้อผิดพลาดในรายละเอียดเล็กน้อยในเรื่องรูปแบบของคำสั่ง มาตรา 43 วางหลักว่า เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอไม่ว่าเวลาจะผ่านมานานเพียงใดก็ตาม และถ้าได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรก็ต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถอ้างอิงคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องต่อไป ฉะนั้น มาตรา 43 วรรคสอง จึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่เรียกผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสารหรือวัตถุใดที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมได้ เพื่อมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหลงผิดในการใช้เอกสารหรือวัตถุดังกล่าวต่อไป

## การขอให้พิจารณาใหม่

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่แก่เอกชนที่อาจขอให้เจ้าหน้าที่เชี่ยวชาญได้อีกทางหนึ่ง เมื่อคำสั่งพ้นกำหนดอุทธรณ์ไปแล้ว (ไม่อาจยื่นอุทธรณ์ได้) ซึ่งเอกชนที่จะขอให้พิจารณาใหม่ต้องไม่ทราบข้อเท็จจริง 4 ประการ โดยไม่ใช่ความผิดของผู้ยื่น (มาตรา 54) คือ

1. มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้เกิดข้อเท็จจริงที่ฟังยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ
2. คู่กรณีแท้ที่จริงมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในกรณีมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง
3. เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจคำสั่งในเรื่องนั้น
4. ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญและการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

## การบังคับทางปกครอง

1. ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ชำระเงิน เมื่อมีการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับ โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ (มาตรา 57 และมาตรา 61)

2. ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้ละเว้นหรือปฏิบัติ ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติเจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือก่อนและหากยังไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเองหรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ (มาตรา 55 - มาตรา 63)

เนื่องจากมาตรการบังคับการปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวนั้นที่จะอุทธรณ์ มาตรการดังกล่าวต่อไปได้ (มาตรา 55 – มาตรา 63)

## ระยะเวลาและอายุความ

เนื่องจากนับระยะเวลาในหลายกรณีตามกฎหมายปกครอง จะแตกต่างจากหลักในทางกฎหมายแพ่ง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติการนับระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ และระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่หรือกฎหมายกำหนดนั้นอาจมีเหตุจำเป็นให้ต้องขยายออกไปก็ได้ จึงสมควรบัญญัติว่ากรณีใดจะขยายได้เพียงใดและมีขอบเขตอย่างไร นอกจากนี้ในกรณีของอายุความ หากมีการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการข้อร้องทุกข์ ก็ให้อายุความสะดุดหยุดลงไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่าจะพิจารณาจนถึงที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้เอกชนเสียประโยชน์ในการมาขอให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณา (มาตรา 64- มาตรา 67)

## การแจ้งคำสั่งทางปกครอง

วิธีการในการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีทราบ เพื่อรับรองบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับต่อบุคคลอื่นต่อเมื่อได้แจ้งให้คู่กรณีทราบแล้ว มีการแจ้งอาจกระทำได้โดยทางส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน การวางต่อหน้าพยานในกรณีที่ไม่มีผู้ยอมรับ การประกาศ และทางเครื่องโทรสาร ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น (มาตรา 68 -มาตรา 74)

## การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

### 1. การใช้บังคับ

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้อย่าง ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัตินี้ มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ (มาตรา 3 วรรคสอง)

## 2. ลักษณะคำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์ได้

โดยหลักทั่วไปคำสั่งทางปกครองทุกลักษณะย่อมต้องผูกพันตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ในมาตรา 44 ได้กำหนดถึงลักษณะของคำสั่งทางปกครองในเชิงเป็นข้อยกเว้นว่าไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นตามหลักเกณฑ์พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ คือ

2.1 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้นๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา 48)

## 2.2 คำสั่งทางปกครองคณะกรรมการ

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากคณะกรรมการต่างๆเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สิ้นสุดไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง (มาตรา 48)

## 3. การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

### 3.1 ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ “คู่กรณี” ซึ่งได้แก่ผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคนนั่นเอง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ได้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่นๆ แต่สำหรับบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นจะอุทธรณ์ไม่ได้ แต่บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง (มาตรา 44)

### 3.2 ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง)



### 3.3 กำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง) แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย (มาตรา 40 วรรคหนึ่ง) ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งนั้นจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ดังกล่าวและระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ (สิบห้าวัน ตามมาตรา 44วรรคหนึ่ง) หรือตามกฎหมายเฉพาะ (ถ้ามี) มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 40 วรรคสอง) อนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ตั้งอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองพระราชบัญญัตินี้

#### 4. รูปแบบของคำอุทธรณ์

##### 4.1 คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ

##### 4.2 คำอุทธรณ์ต้องมีข้อโต้แย้งว่า ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจน

##### 4.3 คำอุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย แต่อย่างไรก็ตามข้อความดังกล่าวก็เป็นเพียงแสดงให้เกิดความเข้าใจว่าประสงค์จะโต้แย้งส่วนใดหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมดก็เพียงพอแล้ว (มาตรา 44 วรรคสอง)

#### 5. การพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองตามคำอุทธรณ์ได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดและเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา 46) โดยไม่ต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าตนเห็นด้วยหรือไม่กับคำอุทธรณ์นั้น โดยไม่ชักช้าแต่ตั้งไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ (มาตรา 45 วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นอกจากจะต้องแจ้งผลให้กับผู้ร้องทุกข์ทราบแล้ว ก็ต้องเร่งรายงาน “ความเห็น” พร้อมด้วย “เหตุผล” ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส่วนว่าผู้ใดจะเป็น “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” นั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่โดยทั่วไปแล้วก็คือ เจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นตามสายงานบังคับบัญชาตนเอง (มาตรา 45 วรรคสาม) ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงานแต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้ว

เสร็จได้ ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันดังกล่าว และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันแรก (มาตรา 45 วรรคสอง) ส่วนขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นก็เช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ((มาตรา 46)

#### 6. ผลการพิจารณาคำอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีคำสั่งแทนคำสั่งเดิมได้เต็มที่ เพราะในระบบนี้เป็นการพิจารณาคำอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานปกติ จึงเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง แต่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมจะกระทำได้เพียงใดและมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไร ก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 49 ถึง มาตรา 53)

#### 7. การทูลเกล้าฯ บังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าฯ บังคับทางคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น ได้แม้ว่าจะมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา 44 วรรคสาม) แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีอำนาจที่จะมี คำสั่งให้ทูลเกล้าฯ บังคับคำสั่งทางปกครองนั้นได้ (มาตรา 56 วรรคหนึ่ง)

สรุปได้ว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองและเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบคำสั่งทางปกครอง และอุทธรณ์ มีกระบวนการดำเนินงานทำนองเดียวกับการพิจารณาคดีของศาลอันเป็นมาตรการเยียวยาให้แก่ประชาชนตั้งแต่ในชั้นของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ไม่จำกัดสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิที่จะดำเนินการทางศาลยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนด

### บทที่ 3

## การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้บัญญัติคำว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้ความหมายถึงสิทธิครอบครองด้วย ดังนั้น หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินคือ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์และหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามความในหมวด 4 ว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเหล่านั้น

### ลักษณะที่ดินที่ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ที่ดินจะพึงออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว
2. ไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ทำประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ที่ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
3. ไม่เป็นที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่รัฐมาตราธิประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
4. ไม่เป็นที่เกาะ เว้นแต่ที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดให้แก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้จัดหาผลประโยชน์ตาม มาตรา 10 และ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว
5. ไม่เป็นที่ดินที่ได้รับการสงวนหวงห้ามตาม มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2526 หรือกฎหมายอื่นๆ

6. ไม่เป็นที่ดินคณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

7. ที่ดินที่ขออนุญาตจะกระทำได้เฉพาะบริเวณที่ดินที่ได้สร้างและวางแผนเพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินที่นอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินเห็นเป็นการสมควรให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างและวางแผนไว้แล้วไปพลางก่อน

อนึ่ง พื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตามข้อ 3 นั้น หมายถึง บริเวณที่เขาหรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขา หรือภูเขา 40 เมตร บริเวณแม่น้ำลำคลอง และที่ดินของรับนอจากบริเวณที่เขาหรือภูเขา ปริมาตรรอบที่เขา หรือภูเขา 40 เมตร และบริเวณแม่น้ำลำคลอง ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเฉพาะบริเวณที่เป็นที่หินที่กรวด หรือที่ทราย

### ประเภทของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดินหมวด 4 ว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ 3 วิธี คือ

#### 1. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยการเดินสำรวจ

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจนี้ เป็นการดำเนินการตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทำได้ทั้งการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และกรณีนี้เป็นกรณีที่ทางราชการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจในท้องที่จังหวัดต่างๆ โดยใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายของทางราชการ ทั้งนี้ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรทำการสำรวจรังวัดทำแผนหรือพิสูจน์สอบสวนการกระทำประโยชน์ในจังหวัดใด ปีใด รัฐมนตรีจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศนี้ไม่รวมถึงท้องที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม่ถาวร เมื่อมีประกาศดังกล่าวแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่นั้นก็จะประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจ ซึ่งเจ้าของที่ดินมีหน้าที่จะต้องนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจรังวัด ทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามวันและเวลาที่พนักงานและเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย หากเจ้าของที่ดิน ไม่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์

สอบสวนการทำประโยชน์ที่ดินของตน หรือไม่ตั้งตัวแทนเพื่อการดังกล่าวก็มีความผิดและถูกลงโทษตามมาตรา 107 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ในกรณีนี้

1.1 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีหลักฐาน หมายถึง ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) หรือผู้ซึ่งได้รับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ต่อเนื่องมาจากผู้ที่มี ส.ค.1 มีใบจอง (น.ส.2, น.ส.2 ก) ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ คือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 การขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลดังกล่าวนี้ถ้าหากว่ามีหลักฐานถูกต้องครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้โดยไม่จำกัดเนื้อที่และไม่มีเงื่อนไขใดๆทั้งสิ้น เว้นแต่ผู้นำใบจองหรือผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่ดินเพื่อการครองชีพมาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้บุคคลดังกล่าวจะตกอยู่ภายใต้บังคับห้ามโอนตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 แล้วแต่กรณีเหตุที่ต้องห้ามโอนที่ดินดังกล่าวเนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่รัฐจัดที่ดินของรัฐให้เป็นที่อยู่อาศัยประกอบการทำมาเลียงชีพ หากปล่อยให้มีการโอนที่ดินกันได้ตามปกติ บุคคลดังกล่าวจะตกเป็นผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย และไม่มีที่ทำมาเลียงชีพ ซึ่งรัฐจะต้องรับภาระในการจัดที่ดินให้อีกโดยไม่มีที่สิ้นสุดจึงต้องบัญญัติให้อยู่ภายใต้บังคับห้ามโอนดังกล่าว

1.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินโดยไม่มีหลักฐาน

1.2.1 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อน 1 ธันวาคม 2497) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หรือผู้ซึ่งร้องคำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 27 ทวิ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “พวกตกแจ้งการครอบครอง” ซึ่งรวมถึงบุคคลที่ได้รับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลเช่นว่าด้วย หากว่าบุคคลดังกล่าวยังคงครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ตลอดเวลาจนถึงวันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดพิสูจน์สอบสวน และประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นก็ต้องไปแจ้งการครอบครองที่ดินของตนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินตั้งอยู่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจ

รังวัดตามมาตรา 58 วรรคสอง หากบุคคลดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินเช่นนั้น แต่ได้นำมาหรือส่งตัวแทนมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้บุคคลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

อย่างไรก็ตาม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองนี้หากมาออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ก็ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะรายก่อน โดยอยู่ภายใต้ระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด (มาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ซึ่งตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หมวด 1 ได้กำหนดเงื่อนไขการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองไว้ดังนี้

1.2.1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ ผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

1.2.1.2 ในกรณีที่ว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 1. เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ

ในกรณีที่ปรากฏเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 1. ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไม่อนุมัติในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ทำประโยชน์แล้วแต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

1.2.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีตราจอง ใบทะเบียนยำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายด้วยกาจัดการที่ดินเพื่อการครองชีพ (มาตรา 58 ทวิวรรคสอง (3) บุคคลดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นผู้ที่เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยพลการ ซึ่งมีจำนวนมากที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากิน

จึงได้มีการบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยพลการ ประกอบกับทางราชการไม่สามารถดำเนินการจัดการที่ดินให้ราษฎรจับจองใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากินได้ทันกับความต้องการและความจำเป็นของราษฎร จึงเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนครอบครองและทำประโยชน์โดยวิธีการเดินสำรวจได้

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่ออกให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทำนองเดียวกับกรณีของพวกตกแจ้งการครอบครองดังที่กล่าวมาแล้ว

นอกจากการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจะตกอยู่ภายใต้ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดังกล่าวแล้ว โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งออกให้บุคคลดังกล่าวยังต้องตกอยู่ภายใต้บังคับห้ามโอนภายในสิบปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกด้วย เว้นแต่การตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่วงการเมือง หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้ โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว และหากมีการโอนที่ดินโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติห้ามโอนนี้การโอนที่ดินนั้นตกเป็นโมฆะตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเป็นการต้องห้ามชัดแจ้ง โดยกฎหมาย นอกจากนี้ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอน 10 ปี ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี (มาตรา 58 ทวิ วรรคห้า และวรรคหก)

## 2. การออกโฉนดที่ดินโดยวิธีปรับแก้ระวางรูปถ่ายทางอากาศหรือวิธีย้ายแปลง

การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ศ. 3 ก) เป็นหลักเกณฑ์วิธีการออกโฉนดที่ดินอีกวิธีหนึ่ง ตามมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ทั้งนี้เพื่อเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้เป็นไปโดยเร็วตามความต้องการของประชาชน ซึ่งหากการออกโฉนดที่ดินยังใช้วิธีการเดิมเช่นในปัจจุบัน กล่าวคือ โดยวิธีการเดินสำรวจตามมาตรา 58 และโดยวิธีออกเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องใช้เวลา 200 ปีเศษ จึงออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนได้ทั่วประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการเพิ่มหลักเกณฑ์วิธีการออกโฉนดที่ดินขึ้นอีกวิธีหนึ่งตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่และวันที่ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ได้เห็นสมควร ทั้งนี้ ต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน สำหรับการทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินดังกล่าวให้นำหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส.3 ก.) เว้นแต่กรณีเจ้าพนักงานที่ดินเห็นสมควรให้ทำการสำรวจ เช่น กรณีที่ระวางรูปถ่ายทางอากาศถ่ายไว้ไม่ชัดเจนหรือสงสัยแนวเขตที่ดินเพราะมีสิ่งปกคลุม

การออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้จะออกให้แก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และก่อนแจกโฉนดที่ดินเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องประกาศกำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิก่อน และถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกนั้นเจ้าของจะต้องคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดินเว้นแต่ได้สูญหายไป

อนึ่ง ที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินจะออกโฉนดให้ตามมาตรา 58 ตรี นี้ ต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ(น.ส.3 ก.) ที่ดินที่มีความสำคัญสำหรับที่ดินประเภทอื่นนอกจาก น.ส.3 ก. จะนำมาออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ตรี ไม่ได้ เหตุที่กำหนดไว้ว่าต้องเป็นที่ดิน น.ส.3 ก. เท่านั้น จึงจะออกโฉนดที่ดินได้ในกรณีนี้ ก็เพราะที่ดินมีหนังสือสำคัญที่ดินเป็น น.ส.3 ก. ได้มีการลงระวางรูปถ่ายทางอากาศไว้แล้วเจ้าหน้าที่สามารถกำหนดตำแหน่งที่ดินได้ ส่วนเอกสารอื่น เช่น น.ส.3 ก. , น.ส.3 ข. , ใบจอง, ใบเหยียบย่ำ หรือ ส.ค. 1 เอกสารดังกล่าวไม่มีการลงระวางรูปถ่ายทางอากาศแต่อย่างใดไม่อาจหาตำแหน่งที่ดินได้ ประกอบกับการทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ต้องต้องนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับ น.ส.3 ก. มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจจริงวัด ดังนั้น ที่ดินที่มีเอกสารอื่นๆ นอกจาก น.ส.3 ก. จึงไม่อาจนำมาออกโฉนดที่ดินโดยวิธีการดังกล่าวได้

### 3. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีออกเฉพาะราย

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีออกเฉพาะรายนี้เป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมีความประสงค์ขอให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ตนโดยเฉพาะเป็นรายๆไป ตามความต้องการ โดยผู้ขอจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วยตนเอง มิได้ใช้งบประมาณของทางราชการอย่างเช่นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจ

บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ในกรณีขอออกเฉพาะราย (มาตรา 59)



3.1 ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น บุคคลที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และได้แจ้งการครอบครอง (มี ส.ค.1) และหมายความรวมถึงผู้ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเนื่องจากมาจากผู้ซึ่งมี ส.ค.1 ด้วย ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 โดยได้รับใบเหยียบย่ำเป็นใบอนุญาตภายหลังเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 ผู้มีใบจองหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตลอดจนผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในนิคมสร้างตนเองหรือนิคมสหกรณ์ บุคคลดังกล่าวนี้ถือเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงสามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ไม่ว่าในท้องถิ่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้ประกาศกำหนดให้ทำการสำรวจรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม และโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกให้กรณีนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับห้ามโอน เว้นแต่โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกสืบเนื่องจากใบจองหรือออกให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการในที่ดินเพื่อการครองชีพ

### 3.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหลักฐาน (มาตรา 59 ทวิ)

ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 (พวกตกแจ้งการครอบครอง) และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและได้ทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวด้วยบุคคลประเภทนี้โดยปกติจะต้องขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิเฉพาะรายได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน และทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2332) ดังนี้

3.2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์ หรืออำนาจการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

3.2.2 ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 1 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติ

ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตาม ข้อ 1 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วแต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

3.3 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

3.3.1 ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3.3.2 ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

3.3.3 มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

อย่างไรก็ตามบุคคลที่สามารถขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีดังกล่าวได้นี้ ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดจังหวัดหรือท้องที่ที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 แล้ว บุคคลดังกล่าวซึ่งมีหน้าที่จะต้องไปแจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือไปนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดมาตรา 27 ตรี ได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการแจ้งการครอบครอง และการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดบุคคลดังกล่าวนี้ไม่อยู่ในข่ายที่จะมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีการออกเฉพาะรายได้ เพราะตามมาตรา 27 ตรี ถือว่าบุคคลที่มีได้ดำเนินการดังกล่าวไม่ประสงค์จะใช้สิทธิในที่ดินนั้นแล้ว

ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ บุคคลเช่นว่านี้ไม่สามารถขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยวิธีออกเฉพาะรายได้ เนื่องจากหากเปิดโอกาสให้บุคคลเช่นว่านี้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้แล้วก่อให้เกิดการทำประโยชน์อันจะทำให้ที่ดินของรัฐสูญสิ้นไป

## ขั้นตอนการดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ดำเนินการโดยสำนักงานที่ดิน

### 1. ขึ้นยื่นคำขอ

- ผู้ขอขึ้นคำขอ
- จีระวางแผนที่
- ผู้ขอชำระค่าคำขอ

### 2. ขึ้นนัดรังวัด

- กำหนดเงินมัดจำรังวัด
- กำหนดตัวช่างรังวัดและวันทำการรังวัด
- จัดทำใบนัดรังวัด 2 ฉบับ มอบให้ผู้ขอและเก็บในเรื่อง

### 3. ขึ้นแจ้งข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่ (ฝ่ายรังวัด)

- ค้นหาชื่อและที่อยู่ของเจ้าของที่ดินข้างเคียง
- ทำหนังสือแจ้งข้างเคียง
- ทำหนังสือแจ้งนายอำเภอท้องที่

(ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่สุด มท 0719/ ว 525 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542)

### 4. ขึ้นดำเนินการของผู้ขอ

- รับหนังสือแจ้งข้างเคียงส่งไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- วางเงินมัดจำรังวัด
- รับช่างรังวัดไปทำการรังวัดเมื่อถึงวันที่กำหนด
- นำรังวัดปักหลักเขตที่ดินไว้ทุกมุมทุกเขตที่ดินตน
- ให้ถ้อยคำและลงชื่อไว้ในใบไต่สวน (น.ส.5) แบบบันทึกรายการ
- ชำระค่าธรรมเนียมออกโฉนดที่ดินและรับโฉนดที่ดิน

### 5. ขึ้นการรังวัดทำแผนที่และสอบสวนสิทธิ

- ทำการรังวัดตามหลักวิชา
- สอบสวนสิทธิ
- คำนวณแผนที่และเนื้อที่
- ลงที่หมายในระวางแผนที่
- จำลองรูปแบบแผนที่ประกอบเรื่อง
- เขียนรายงานการรังวัด (ร.ค. 3) และทำบัญชีเบิกเงินค่าใช้จ่าย
- ตรวจสอบการคำนวณแผนที่ เนื้อที่ ลงที่หมายแผนที่และตรวจระเบียบ

## 6. ขั้นตอนพิจารณาการรังวัดและการสั่งการ

- หัวหน้าฝ่ายรังวัดตรวจสอบพิจารณาและเสนอความเห็นในรายงานการต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา
- เจ้าพนักงานที่ดินหรือสาขา พิจารณาสั่งการหรือประกาศแจกโฉนดที่ดินและสั่งถอนจ่ายเงินมัดจำรังวัด

## 7. ขั้นตอนประกาศแจกโฉนดที่ดิน

- ส่งเรื่องราวการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ฝ่ายทะเบียน
- จัดทำประกาศแจกโฉนดที่ดิน
- ปิดประกาศแจกโฉนดที่ดิน ไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตและที่ดินอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่และในบริเวณที่ดินแห่งละ 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดที่สำนักงานที่ดินอีก 1 ฉบับ

## 8. ขั้นตอนสร้างโฉนดที่ดินและแจกโฉนดที่ดิน (ฝ่ายทะเบียน)

- เมื่อปิดประกาศครบ 30 วัน ไม่มีผู้คัดค้าน
- เขียนโฉนด
- เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาลงนามในโฉนดที่ดิน ประทับตราประจำตำแหน่ง
- มีหนังสือเรียกผู้ขอมารับโฉนดที่ดิน
- แจกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอ

## บทที่ 4

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดิน ที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีศึกษา: สำนักงานที่ดิน ในจังหวัดสงขลา ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนและระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

1. รูปแบบการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล
2. ประชากร กลุ่มตัวอย่าง
3. ข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูล
4. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
5. ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล
6. การวิเคราะห์ข้อมูล

#### รูปแบบการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดินในการออกโฉนดที่ดินฯ ผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการและการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การสำรวจเอกสาร (documentary survey) โดยการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆทั้งที่เป็นทฤษฎี แนวคิด ระเบียบ/กฎหมาย นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับที่ดินทำกิน หลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับ ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้การศึกษามีความครอบคลุม และชัดเจนยิ่งขึ้น

2. การเก็บข้อมูลภาคสนามใช้วิธีการสัมภาษณ์ แบบไม่เป็นทางการ (informal interview) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) จากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับผู้ปฏิบัติ และระดับผู้บริหาร โดยกำหนดแนวทางการสัมภาษณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่การออกโฉนดที่ดินในบริบทของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยการสร้างแบบสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าเพื่อความสะดวกใน

การเก็บรวบรวมข้อมูลให้เป็นระเบียบในการศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตลอดจนแนวทางแก้ไขต่อไป

### ประชากร กลุ่มตัวอย่าง

ได้ทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารของสำนักงานที่ดินและเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน ดังนี้

1. ระดับผู้บริหารในสำนักงานที่ดินประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด / สาขา / ส่วนแยก หัวหน้าฝ่ายทะเบียน หัวหน้าฝ่ายรังวัด จำนวน 20 คน
2. ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้านการออกโฉนดที่ดิน ฝ่ายทะเบียน ของสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา จำนวน 20 คน

### ข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เหตุที่เลือกศึกษาจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักข้างต้นมีเหตุผลและข้อจำกัด ดังนี้

ประการแรก ผู้บริหารในสำนักงานที่ดิน เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในด้านความรู้การปฏิบัติงานที่ต้องมีความรับผิดชอบสูงมาก ย่อมมีความรับผิดชอบสูงมาก ย่อมมีทัศนคติและแนวคิดที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สำหรับข้าราชการผู้ปฏิบัติงานนั้นจะทำการศึกษาวิจัย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก ที่มีการขอออกโฉนดที่ดินในจังหวัดสงขลา เหตุที่ไม่ทำการศึกษาสำนักงานที่ดินทุกแห่ง เพราะพิจารณาแล้วเห็นว่าสำนักงานที่ดินจังหวัดทุกจังหวัดมีมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากรับนโยบาย ระเบียบ กฎหมาย คำสั่งเดียวกัน การเลือกศึกษาวิจัยจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง น่าจะได้ผลใกล้เคียงกันสามารถนำผลวิจัยมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

ประการที่สอง เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านระยะทาง ทำให้ไม่สามารถไปเก็บข้อมูลที่จังหวัดอยู่ห่างไกลได้และเห็นว่าสำนักงานที่ดินที่เลือกกลุ่มตัวอย่างมีความสะดวกที่สุดที่ผู้ศึกษาจะทำการเก็บข้อมูลได้

### เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือเพื่อการเก็บข้อมูล โดยแยกแบบสัมภาษณ์เป็น 2 แบบ คือ สำหรับผู้บริหารและสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยมีคำถามเพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ

1. ปัญหาและอุปสรรคในการออกโฉนดที่ดิน
2. การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพด้านการออกโฉนดที่ดินของข้าราชการกรมที่ดินหรือไม่
3. การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ส่งผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการออกโฉนดที่ดินของข้าราชการกรมที่ดินหรือไม่
4. ทักษะคติของผู้บริหารและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานมีผลต่อการปฏิบัติงานและศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการการปกครอง พ.ศ.2539 อย่างไร
5. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

### ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารตลอดจนการสัมภาษณ์ตั้งแต่เดือนมกราคม 2554 ถึงเดือนมีนาคม 2554

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล จะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นไปตามแนวทางวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยนำกรอบแนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และระเบียบปฏิบัติ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อหาข้อสรุปโดยทั่วไป

## บทที่ 5

### ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีศึกษา: สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสำรวจเอกสาร (documentary survey) และการสัมภาษณ์ ทั้งการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (informal interview) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-dept interview) ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินนอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงที่ออกตามความประมวลกฎหมายที่ดิน ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นแล้ว ยังต้องพิจารณาคำเนิการให้สอดคล้องถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย เนื่องจากการพิจารณาและมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ออกโฉนดที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิหรือระงับซึ่งสิทธิในที่ดิน อันมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามความนัยมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อหรือก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร และผู้บริหารรวมทั้งข้าราชการผู้ปฏิบัติงานของกรมที่ดินมีทัศนคติต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างไร เพื่อให้ได้คำตอบจากข้อสงสัยดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาข้อมูลจากขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าว โดยการสัมภาษณ์ดังนี้

#### สรุปผลการศึกษาปัญหาจากขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน

จากการสัมภาษณ์ ถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้



**ตาราง 1** สรุปปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน  
 ที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ลำดับ	ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน	ปัญหา
1.	<b>ยื่นคำขอ</b> - ผู้ยื่นคำขอ  - ชี้อะวางแผนที่	- เจ้าหน้าที่ ไม่รับคำขอ เนื่องจาก เอกสารหลักฐานไม่สมบูรณ์ หรือ ลายเซ็นในหนังสือมอบอำนาจ ไม่ตรงกับหลักฐานทางสำนักงานที่ดิน - ผู้ขอไม่สามารถชี้ตำแหน่งที่ดินในระวางได้ จึงไม่รับคำขอ
2.	<b>นัดรังวัด</b> - กำหนดตัวช่างรังวัดและวันทำการรังวัด	- ผู้ขอขอเปลี่ยนตัวช่างรังวัด และ วันทำการรังวัดนานเกินไป
3.	<b>แจ้งข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่</b> - ทำหนังสือแจ้งข้างเคียง  - ทำหนังสือแจ้งนายอำเภอท้องที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- เจ้าของที่ดินข้างเคียง ย้ายที่อยู่ไม่สามารถติดต่อได้ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รับหนังสือแจ้งโดยอ้างว่าผู้ขออ้างค่าชำระค่าภาษีบำรุงท้องที่
4.	<b>การดำเนินการของผู้ขอ</b> - รับหนังสือแจ้งข้างเคียงส่งไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ - นำรังวัดปักหลักเขตที่ดินไว้ทุกมุมทุกเขตที่ดินตน - ให้ถ้อยคำและลงชื่อไว้ในใบไต่สวนแบบบันทึกต่างๆ	- หนังสือแจ้งส่งไม่ถึงมือข้างเคียง - ผู้ขอไม่สามารถนำชี้เขตได้ หรือ เกิดพิพาทโต้แย้งสิทธิในที่ดิน - เจ้าของที่ดินไม่ลงนามรับรองเขต
5.	<b>การรังวัดทำแผนที่และสอบสวนสิทธิ</b> - ทำการรังวัดตามหลักวิชา	- ไม่สามารถทำการรังวัดตามหลักวิชาการแผนที่ได้

ลำดับ	ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน	ปัญหา
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สอบสวนสิทธิ</li> <li>- การเขียนรายงานการรังวัด</li> <li>- ตรวจสอบการคำนวณแผนที่ เนื้อที่ ลงที่หมายแผนที่และตรวจระเบียบ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ลงนามรับรองเขต</li> <li>- การเขียนรายงานไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน</li> <li>- ผู้ตรวจมีความเห็นขัดแย้งกับช่างรังวัด</li> </ul>
6.	<b>พิจารณาการรังวัดและการสั่งการ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หัวหน้าฝ่ายรังวัดตรวจสอบพิจารณาและเสนอความเห็นในรายงานการต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หัวหน้าฝ่ายรังวัดและเจ้าพนักงานที่ดินแต่ละคนมีดุลพินิจแตกต่างกัน</li> </ul>
7.	<b>ประกาศแจกโฉนดที่ดิน</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปิดประกาศแจกโฉนดที่ดิน ไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตและที่ดินอำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่และในบริเวณที่ดินแห่งละ 1 ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดที่สำนักงานที่ดินอีก 1 ฉบับ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการคัดค้านระหว่างประกาศ</li> </ul>

### สรุปผลการศึกษาผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวโดยการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารของสำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้านการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2539 สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการออกโฉนดที่ดินคือ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นกฎหมายและระเบียบภายในของกรมที่ดินเอง และระเบียบกฎหมายของหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องเนื่องจากที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับ หรือในที่ดินสงวนหวงห้ามที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของส่วนราชการอื่น เช่น เขตป่าไม้ เขตปฏิรูปที่ดิน ที่สาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในระดับพื้นที่เนื่องจากสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมยากแก่การพิสูจน์สิทธิ

การครอบครองและการทำประโยชน์ รวมทั้งปัญหาแนวเขตที่สับสนหวงห้ามไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการออกโฉนดที่ดินไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนต้องมีการพิจารณาสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขบางจังหวัด เช่น จังหวัดสงขลา มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนอกเหนือที่กฎหมายกำหนดอีกหลายคณะทำให้เกิดความล่าช้า และอีกปัญหาหนึ่งคือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่บีบบังคับหรือให้อามิสสินจ้างเพื่อออกโฉนดที่ดินแก่ตนและพวกพ้อง

2. ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นเกี่ยวข้องกับปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

2.1. การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้านการออกโฉนดที่ดินหากผู้ปฏิบัติงานไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานได้โดยเฉพาะในเรื่องของรูปแบบในการทำคำสั่งทางปกครอง การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบ แต่ในทางกลับกันหากผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีและปฏิบัติงานด้วยความสุจริต ก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคแก่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินแต่อย่างใด

2.2. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินดังนี้

2.2.1. เจ้าหน้าที่ต้องศึกษาและปฏิบัติตามกฎหมายที่ดินเพิ่มเติม นอกจากระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

2.2.2. เป็นการเพิ่มงานเพราะต้องสรุปข้อเท็จจริงรวบรวมเอกสารหลักฐานเพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของคู่กรณี และเสียเวลาในการเดินทางไปชี้แจงต่อศาลปกครองที่มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง ส่งผลต่อการปฏิบัติงานประจำ

2.2.3. ประชาชนใช้สิทธิโดยพร่ำเพรื่อ เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบและชี้แจงส่งผลดำเนินงานประจำเช่นกัน

3. ผู้ให้สัมภาษณ์ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกิดผลดีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน กล่าวคือ พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวบัญญัติให้การคำสั่งปกครองเจ้าหน้าที่จะต้องแสดงผลโดยอ้างอิงข้อกฎหมายสนับสนุนการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง ประกอบกับการให้คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือฟ้องศาลปกครองได้นั้น เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องศึกษาระเบียบ คำสั่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งต้องใช้ความละเอียดรอบครอบ อ้างอิงกฎหมายในกระบวนการออกโฉนดที่ดินมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ได้ชัดเจน

ขึ้น ส่งผลให้การออกโฉนดที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตามไปด้วย นอกจากนี้ยังทำให้ตัวเจ้าหน้าที่ มีศักยภาพและผลงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อประชาชนเกิดข้อสงสัยเจ้าหน้าที่ที่สามารถชี้แจง แสดงเหตุผลได้อย่างชัดเจน โปร่งใส ประชาชนมีความพอใจในการให้บริการเพิ่มขึ้น และยังเป็น การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ในระดับหนึ่ง เพราะการที่ต้องแสดงเหตุผลและ กฎหมายที่ใช้อ้างอิงประกอบการพิจารณาออกคำสั่ง ทำหน้าที่ที่ต้องยึดหลักกฎหมายในการ ปฏิบัติงานเป็นการป้องกันการทุจริตไปในตัว ทำให้ภาพลักษณ์ของกรมที่ดินดีขึ้น

4. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินนอกจากจะต้อง ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินแล้ว ยังต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย ดังนั้น ความรู้ ความเข้าใจ และ ทักษะของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีผลต่อการปฏิบัติงานด้านการออกโฉนด ที่ดิน เจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้มีความรู้และความสามารถด้านการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย อย่างถูกต้อง รวมทั้งมีทัศนคติที่ดีในการศึกษาเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย

5. ควรมีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการออก โฉนดที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะ ประมวลกฎหมายที่ดินมีขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อออกโฉนดที่ดินมาก ลำสมัยไม่สอดคล้องกับ สภาพปัจจุบัน และการที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมีคำสั่งเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงควรที่จะปรับแก้กฎหมายหรือออกกฎกระทรวงให้สอดคล้องกัน โดยนำบทบัญญัติ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายที่ดินมา บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อเป็นแนวเดียวกัน โคนเฉพาะเรื่องการโต้แย้งคัดค้านการ ออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และการอุทธรณ์พระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้งการกำหนดรูปแบบของการทำคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะได้ไม่ต้องศึกษากฎหมายหลายฉบับ

### ข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์

1. หน่วยงานควรจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างต่อเนื่องและครอบคลุมทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
2. ควรแก้ไขกฎหมายหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินให้มีรายละเอียดและขั้นตอนตามที่ระบุในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้ได้ยึดถือกฎหมายฉบับเดียวในการปฏิบัติงาน ไม่ต้องศึกษาหรือเปิดตำราหลายฉบับ เกิดความสะดวกมีประสิทธิภาพ
3. จัดทำคู่มือ (กรณียังไม่มีการแก้กฎหมาย) เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจและการตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง

## บทที่ 6

### สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีศึกษา: สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินด้านออกโฉนดที่ดินในบริบทของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยผู้วิจัย ผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้วิธีการและการเก็บรวบรวมข้อมูล โดย การสำรวจเอกสาร (documentary survey) โดยการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆทั้งที่เป็นทฤษฎี แนวคิด ระเบียบ/กฎหมาย นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับที่ดินทำกินหลักการพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับ ขั้นตอนการออกโฉนด และ การเก็บข้อมูลภาคสนามใช้วิธีการสัมภาษณ์ แบบไม่เป็นทางการ (informal interview) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) จากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับผู้ปฏิบัติและระดับผู้บริหารผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาปัญหาขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน พบว่า ในแต่ละขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน ล้วนเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่อาจจะเกิดปัญหา และเคยมีปัญหาเกิดขึ้นมาแล้วทั้งสิ้นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดินเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน นอกจากจะต้องยึดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีก เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับนิคมสหกรณ์ เป็นต้นรวมทั้งระเบียบ- คำสั่งภายในของทางราชการที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นนอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดินและปฏิบัติตามกฎระเบียบ คำสั่งปลีกย่อยภายในของทางราชการ โดยเฉพาะการตีความกฎระเบียบที่แตกต่างกันส่งผลให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก ดังเห็นได้จากผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานของกรมที่ดินต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ปัญหา

อุปสรรคที่สำคัญในการออกโฉนดที่ดินคือ การที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่มีเป็นจำนวนมาก ทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และระเบียบคำสั่งภายใน เนื่องจากการออกโฉนดที่ดินเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบคำสั่งว่าจะอนุญาตให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอหรือไม่หรือในกรณีที่มีการโต้แย้งหรือคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แล้วแต่กรณี ก็จะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ออกโฉนดที่ดินหรือคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิหรือระงับซึ่งสิทธิในที่ดิน อันมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 5(1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อคำสั่งอนุญาต หรือไม่อนุญาต ให้ออกโฉนดที่ดิน หรือ คำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครอง กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดินด้านออกโฉนดที่ดินซึ่งถือเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงต้องปฏิบัติตามทั้งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะและตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย การที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามทั้งกฎหมายเฉพาะและกฎหมายกลางดังกล่าว ทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ คือ

1. การปฏิบัติหน้าที่ ในการออกโฉนดที่ดินทำให้เกิดปัญหาอุปสรรค ต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการออกโฉนดที่ดิน ดังที่กล่าวมาแล้วในผลการศึกษาปัญหาจากขั้นตอนการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและตัวเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบวินัยและตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้

2. ปัญหาการตีความบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎ ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาว่า คำสั่งใดของเจ้าพนักงานที่ดินที่ถือว่าเป็น คำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากเป็นคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากมีการตีความไม่ถูกต้องก็อาจจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ หรืออาจทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการแย้งคัดค้านได้

3.การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือฟ้องศาลคดีต่อศาลปกครองได้ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องสรุปข้อเท็จจริงเสนอความเห็นและอ้างอิงกฎหมายเพื่อทำคำให้การแก้คำฟ้อง หรือเดินทางไปให้การด้วยวาจาต่อศาลปกครองอันเป็นการเพิ่มภาระงานส่งผลต่อการปฏิบัติงานประจำ

## อภิปรายผล

จากการศึกษาปัญหาอุปสรรคปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สามารถนำมาอภิปรายผลได้ ดังนี้

1.ข้อเสนอแนะ ของผู้ให้สัมภาษณ์ ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ในกระบวนการออกโฉนดที่ดินดังนี้

### ตาราง 2 ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา การออกโฉนดที่ดิน

ลำดับ	ประเด็นปัญหา	แนวทางแก้ไข
1.	เจ้าหน้าที่ ไม่รับคำขอ เนื่องจาก เอกสารหลักฐานไม่สมบูรณ์ หรือ ลายเซ็นในหนังสือมอบอำนาจ ไม่ตรงกับหลักฐานทางสำนักงานที่ดิน	การหมายเหตุในหนังสือมอบอำนาจให้มอบเพียงยื่นคำขอเท่านั้น และชี้แจงให้ผู้รับมอบนำเจ้าของที่ดินที่แท้จริงมาดำเนินการในวันรับโฉนดต่อไป
2.	ผู้ขอไม่สามารถชี้ตำแหน่งที่ดินในระวางได้ จึงไม่รับคำขอ	ใช้ระบบสารสนเทศแผนที่(GIS) หรือ ใช้เครื่องมือหาพิกัดดาวเทียม เข้าช่วยในการกำหนดตำแหน่ง ได้ แต่หาก เป็นเพราะเจ้าของที่ดินไม่ได้อยู่ในที่ดินและทำประโยชน์ จะเข้าข่ายเจตนาละทิ้งการครอบครอง จนไม่ทราบตำแหน่งที่ดินของตน จึงไม่สามารถชี้ระวางได้ เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถรับคำขอได้



ลำดับ	ประเด็นปัญหา	แนวทางแก้ไข
3.	ผู้ขอขอเปลี่ยนตัวช่างรังวัด และ วันทำการรังวัดนานเกินไป	หากหัวหน้าฝ่ายรังวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าช่างรังวัดผู้นั้น อาจมีส่วนได้เสียก็สามารถเปลี่ยนช่างรังวัดได้ ส่วนระยะเวลารังวัดให้ชี้แจง ผู้ขอทราบถึงกำหนดระยะเวลารังวัดของสำนักงานที่ดินนั้น และหากผู้ขอมีเหตุผล และความจำเป็นที่จะต้องทำการรังวัดให้เร็วขึ้น เจ้าพนักงานที่ดิน อาจพิจารณาสั่งการให้เลื่อนวันนัดรังวัด โดยอนุโลมพิจารณาเช่นเดียวกับการรังวัดทำแผนที่พิพาทตามศาลสั่ง
4.	เจ้าของที่ดินข้างเคียง ย้ายที่อยู่ไม่สามารถติดต่อได้ อาจทำให้เสียสิทธิ และฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ในภายหลัง	ให้สอบถามที่อยู่จากทะเบียนราษฎร์ แล้วแจ้งนัดตรวจใหม่ ตามที่อยู่ใหม่ แต่หากการแจ้งข้างเคียงด้านที่เกี่ยวข้องไม่ครบ ให้ทำการแจ้งเพื่อนัดตรวจใหม่เช่นกัน
5.	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่รับหนังสือแจ้งโดยอ้างว่าผู้ขอยังค้างชำระค่าภาษีบำรุงท้องที่	กรณี กรณีนี้ไม่มีระเบียบกฎหมายใดเขียนไว้ เพียงแต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็น เครื่องมือและข้ออ้าง ในการเรียกเก็บภาษีเท่านั้น เจ้าหน้าที่กรมที่ดินทำได้เพียง ชี้แจงให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทราบเท่านั้น และหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ขอ จะต้องไปฟ้องร้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง
6.	หนังสือแจ้งส่งไม่ถึงมือข้างเคียง	ระเบียบใช้ไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ จากนั้นช่างรังวัดนำไปตอบรับเก็บเข้าเรื่อง ซึ่งการตีความของเจ้าพนักงานที่ดินตีความแตกต่างกัน บางท่านให้ความเห็นว่า ต้องเป็นชื่อเจ้าของที่ดินผู้นั้นรับเท่านั้น เจ้าพนักงานที่ดินบางท่านยกคำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งตีความว่าหากเจ้าของที่ดิน

ลำดับ	ประเด็นปัญหา	แนวทางแก้ไข
		ข้างเคียงไม่ได้ลงชื่อในใบตอบรับด้วยตนเองเองถือว่าไม่ถึง ควรนำเรื่องนี้เข้าสู่การสัมมนาประจำปี
7.	ผู้ขอไม่สามารถนำชี้เขตได้ หรือ เกิดพิพาทโต้แย้งสิทธิในที่ดิน	กรณี ช่างรังวัดมักจะถูกกล่าวหาจากเจ้าของที่ดินเสมอ ว่าจะต้องรู้ว่าที่ดินอยู่ตรงไหน ซึ่งในข้อเท็จจริง ที่ดินจะพึงออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ในบทก่อนหน้า ต้องมีลักษณะ ข้อแรก คือ “จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว” ซึ่ง หากได้ทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจะสามารถชี้แนวเขตของตนได้ ซึ่ง กรณีนี้ ช่างรังวัดเองจะต้องชี้แจงให้ เจ้าของที่ดินผู้ขอ และเจ้าของที่ดินข้างเคียงทราบ
8.	เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ลงนามรับรองเขต	ปฏิบัติตามระเบียบ และกฎกระทรวง
9.	การรายงานไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และ กรณี หัวหน้าฝ่ายรังวัดและเจ้าพนักงานที่ดิน มีดุลพินิจแตกต่างกัน	เป็นไปตามพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์แต่ละบุคคล อีกทั้งการตีความกฎระเบียบ ที่แตกต่างกัน การแก้ไขจะต้องแก้ไขระดับกรมฯ โดยการแก้ไขระเบียบให้ชัดเจน ตามเหตุการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งจัดให้มีการอบรม สัมมนา เจ้าหน้าที่ทุกระดับ และมีการสรุปประเด็นต่างๆ เป็นคู่มือ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน
10.	มีการคัดค้านระหว่างประกาศ	ดำเนินการตามระเบียบ

2. การการศึกษาพบว่า ปัญหาการตีความบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎ ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาว่า คำสั่งใดของเจ้าพนักงานที่ดินที่ถือว่าเป็น คำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากเป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากมีการตีความไม่ถูกต้องก็อาจจะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ หรืออาจทำให้ประชาชนเสียสิทธิในการแย่งคัดค้านได้ สอดคล้องกับ งานวิจัยของ ชีระ สุธีรวงศ์ (2540, บทคัดย่อ) ที่กล่าวว่า นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย อาจเกิดขึ้นเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจ ออกนิติกรรมทางปกครองไปโดยมีความประสงค์ในใจเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังนั้นอย่าง “จงใจ” หรือ “ไม่จงใจ” ก็ได้ เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจออกนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อมิให้ประโยชน์มหาชนและสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรต้องได้รับความกระทบกระเทือนไปจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจดังกล่าว รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายที่มีการสถาปนา “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (principle of legality of administrative action) จึงต้องสร้างระบบและกลไก เอาไว้สำหรับใช้ในการตรวจสอบควบคุม กรณีองค์กรที่ทำหน้าที่ทำนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย

3. การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือฟ้องศาลคดีต่อศาลปกครองได้ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องสรุปข้อเท็จจริงเสนอความเห็นและอ้างอิงกฎหมายเพื่อทำคำให้การแก้คำฟ้อง สอดคล้องกับ งานวิจัยของ อเนก เกษมสุข (2545, หน้า 117-118) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิ์และการเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พบว่า ในการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตลอดจนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนวิธีปฏิบัติในการพิจารณาทำคำสั่งในการอนุมัติ อนุญาต โดยใช้หลักความเป็นกลางการไม่มีส่วนได้ส่วนเสียของเจ้าหน้าที่รัฐในการพิจารณาคำสั่ง การรับฟังความเห็น การให้สิทธิคู่กรณีได้รับการปรึกษาหารือ การได้สวนหรือการแสวงหาพยานหลักฐาน การพิจารณา การทำคำสั่ง รูปแบบคำสั่ง การแจ้งคำสั่ง การอุทธรณ์คำสั่ง การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่ง เป็นต้น เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานในการพิจารณาคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติในกรณีที่กฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในคำสั่งทาง

ปกครองมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการปฏิบัติในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความเสมอภาคและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินด้านการออกโฉนดที่ดินเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง หลักเกณฑ์และวิธีการในการทำคำสั่งการปกครองจึงต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปัญหาการตีความ การบังคับใช้กฎหมายและความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับจากข้อมูลที่ได้กลุ่มผู้ให้ข้อมูลไม่เคยได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างเป็นทางการจากกรมที่ดินเลย ดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้อย่างถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย และสอดคล้องตามบทพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจส่วนตัวในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย กรมที่ดินควรดำเนินการดังนี้

1. กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ขององค์กรในการสร้างให้บุคลากรมีค่านิยมร่วมในการปรับบทบาทการทำงานให้โปร่งใส เป็นธรรม และเพื่อประชาชน รวมทั้งการแสวงหาความรู้ให้ทันกับกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง

2. ตั้งคณะทำงาน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงานแจกจ่ายให้เจ้าหน้าที่ทั่วประเทศ

3. กรมที่ดินขอความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการวบรวมความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เคยพิจารณาให้ความเห็นเป็นบรรทัดฐานแล้วนำมาจัดพิมพ์เป็นคู่มือเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และลดปัญหาการส่งเรื่องหารือมายังกรมที่ดิน

4. เมื่อกรมที่ดินได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นที่ยุติแล้ว ควรแจ้งเวียนให้สำนักงานที่ดินทุกแห่งทราบเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

5. กรมที่ดินควรกำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาศักยภาพ และเพิ่มพูนความรู้ของข้าราชการอย่างจริงจัง ด้วยการประสานความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยของรัฐจัดให้มีการศึกษาอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรเกี่ยวกับกฎหมายปกครองให้กับข้าราชการที่ดินทุกคนทั่วประเทศ

6. กรมที่ดินให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการจัดฝึกอบรมข้าราชการบรรจุใหม่ และจัดฝึกอบรมสัมมนาแก่ข้าราชการเก่าเป็นประจำทุกปี

7. ควรจัดแผนป้ายแผนผังแสดงขั้นตอนการทำคำสั่งทางปกครองติดตั้งไว้ ณ พื้นที่ปฏิบัติการที่สำนักงานที่ดินจังหวัดทุกแห่งเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ดินมีความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการปฏิบัติหน้าที่

8. กรมที่ดินจัดทำคู่มือติดต่อกรมที่ดินและคู่มือการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แจกจ่ายแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานของทางราชการ และเพื่อให้เข้าใจในสิทธิของตนที่มีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งเพื่อเป็นการลดคำร้องเรียนอีกทางหนึ่งด้วย

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ เจาะจงเฉพาะการดำเนินการเรื่อง การออกโฉนดที่ดินในการวิจัยครั้งต่อไป จึงควรเพิ่มเติม การดำเนินการประเภทอื่น เช่น การรังวัดแบ่งแยก การรังวัดสอบเขต การรังวัดแบ่งโฉนดที่ดิน โดยเฉพาะการรังวัดทำแผนที่พิพาทตามศาลสั่ง เป็นต้น หรือ ด้านการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม ที่สำคัญประเภทต่าง ๆ เช่น การขาย การให้ การรับมรดก หรือ การจดทะเบียนผู้จัดการมรดก ซึ่งล้วนแต่เกี่ยวข้องกับ คำสั่ง ทางปกครองทั้งสิ้น

2. การออกโฉนดที่ดิน ในจังหวัดสงขลา ส่วนใหญ่ ออกโดยอาศัยหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 , น.ส.3 ก.) และ ส.ค.1 ดังนั้น ควรเลือกพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางเอกสาร และประเภทที่ดิน เช่น หลักฐานประเภทใบจอง(น.ส.2) น.ค.3 ก.ส.น.5 ซึ่งออกโดยกฎหมายอื่น นอกเหนือจากงานวิจัยชิ้นนี้ หรือ การออกโฉนดที่ดิน ในเขตปฏิรูป เขตป่าไม้ ซึ่งต้องมีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง

## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกวาศ์ (2517) องค์ประกอบของนิติกรรมทางการปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,วารสารนิติศาสตร์,17(3):หน้า 37-47.
- กมลชัย รัตนสกวาศ์ (2543) กฎหมายปกครอง.กรุงเทพฯ:วิญญูชน.  
กรมที่ดิน.(2542).รวมกฎหมาย.กรุงเทพฯ:กองการพิมพ์ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย.
- จิรพงษ์ เกียรติธรรมมงคล.(2542).การแสดงผลประกอบคำสั่งทางการปกครอง.วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์.(2540).กฎหมายวิधिปฏิบัติราชการทางการปกครอง.กรุงเทพฯ:จิริราชการพิมพ์
- ชาญชัย แสวงศักดิ์.(2543). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิधिปฏิบัติราชการทางการปกครอง.กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลาคม จำกัด
- ชาญชัย แสวงศักดิ์และมานิตย์ วงศ์เสรี.(2541). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางการปกครองและสัญญาทางการปกครอง.กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณรงค์ชัย ชจารัตน์ และคณะ.(2544). แนวทางการปฏิบัติของกรมที่ดินตาม พ.ร.บ.วิधिปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ.2539. ใน การอบรมหลักสูตรนักบริหารที่ดินระดับสูง.กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
- ธีระ สัจจิวรางกูร.(2540). นิติกรรมทางการปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิฑฒ กองใจ.(2544). ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เรวัตี สหัชปรีชา. (2545). การศึกษาทัศนคติของสตรีมุสลิมต่อการแต่งการตามบทบัญญัติของศาสนาอิสลาม กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารทั่วไป, วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- วรเดช จันทรศร.(2545). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. (พิมพ์ครั้งที่ 5 ).  
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สหายบล็อกและการพิมพ์
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2540). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน.  
กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วัลลภ นาคบัว. (2539). ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2530). การกระทำทางการปกครอง.วารสารนิติศตร์, 17(3) : หน้า60-61.
- เอนก เกษมสุข. (2545). การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา 61 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. ผลงานประกอบการประเมินเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 10 ชช.

**ภาคผนวก 1**  
**กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง**

## กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### 1.ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 58 เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัด ทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้นเขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดย ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตาม มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อ ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ใน ที่ดินของตนตามวันและเวลา ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไป พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา หมายเหตุ มาตรา 58 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

มาตรา 58 ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวน การทำประโยชน์ในที่ดินตาม มาตรา 58 แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือแล้วแต่กรณีให้ แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็น

ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

(1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบ เขียวขำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจอง ที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่า ด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตาม มาตรา 27 ตี



(3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังจากวันที่ ประมวลกฎหมายนี้ใช้ บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัด ที่ดินเพื่อการ ครองชีพเพื่อประโยชน์แห่ง มาตรการนี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ที่ดินตาม วรรคสอง (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจาก บุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (2) และ (3) ให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นการ เฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้าม มิให้บุคคลตามวรรคสอง (3) ผู้ได้มา ซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็น การตกทอด ทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์กรของรัฐบาลตาม กฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งองค์กรของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพรบ. โอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดย ได้รับความ อนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาห้าม โอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ ใน ข่ายแห่งการบังคับคดี

หมายเหตุ-มาตรา 58ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

มาตรา 58ตรี เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่มีหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ซึ่งใช้ระวางรูปถ่ายทาง อากาศในท้องที่ใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราช กิจจานุเบกษา กำหนด ท้องที่นั้นและวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ทราบล่วงหน้า ไม่น้อย กว่าสามสิบวัน

การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้นำหลักฐาน เกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทาง อากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ โดย ไม่ต้องทำการสำรวจจริงวัด เว้นแต่กรณีจำเป็นให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสำรวจจริงวัด เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประกาศ ของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ ระวังการจดทะเบียนสิทธิและนิติ กรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการ ทำ ประโยชน์ โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศในท้องที่ดังกล่าว เว้นแต่ ในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงาน ที่ดินจะอนุญาตเฉพาะรายก็ได้ ทั้งนี้ ตาม ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด การออกโฉนดที่ดินตาม มาตรการนี้ ให้ออกแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใน หนังสือรับรองการทำ ประโยชน์

เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงาน ที่ดินประกาศกำหนด วันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือ ว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดิน

แปลงนั้น ได้ยกเลิก ตั้งแต่วันกำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว และให้ส่ง หนังสือ  
รับรองการทำประโยชน์ที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย  
หมายเหตุ มาตรา 58ตรี แก้ไขเพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528  
มาตรา 59 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการ  
ทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มี ประกาศของรัฐมนตรีตาม มาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็  
ตาม เมื่อพนักงาน เจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรอง  
การทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด  
เพื่อประโยชน์แห่ง มาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้  
ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อ เนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย  
หมายเหตุมาตรา 59 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 96) ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์  
พ.ศ.2515

มาตรา 59ทวิ ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน อยู่ก่อน วันที่ประมวลกฎหมายนี้  
ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรม สิทธิที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตาม มาตรา 5  
แห่งพรบ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่ง มิได้ปฏิบัติตาม มาตรา 27ตรี  
ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อ  
พนักงาน เจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำ  
ประโยชน์ แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้า  
สิบไร่ ถ้าเกิน ห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบ ที่  
คณะกรรมการกำหนด

เพื่อประโยชน์แห่ง มาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ตามวรรคหนึ่งให้  
หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย  
หมายเหตุมาตรา 59ทวิ เพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 96) ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.  
2515

มาตรา 59ตรี ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ถ้าปรากฏว่าเนื้อ  
ที่ที่ทำการรังวัดใหม่ แตกต่างไปจากเนื้อที่ ตามใบแจ้งการครอบครองตาม มาตรา 5 แห่งพรบ. ให้ใช้  
ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณา ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้  
ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด  
หมายเหตุมาตรา 59ตรี เพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 96) ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.  
2515

มาตรา 59จัตวา การออกโฉนดที่ดินตาม มาตรา 58ทวิ มาตรา 58ตรี และ มาตรา 59 ถ้า

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมมีรายการ ภาระผูกพัน หรือมีรายการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิในที่ดินในระหว่าง ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน ให้ยกการดังกล่าวมาจดแจ้งไว้ใน โฉนดที่ดินด้วย  
หมายเหตุ-มาตรา 59 จดว่า เพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528  
○ มาตรา 59 เบญจ การออกโฉนดที่ดินตาม มาตรา 58 ทวิ และ มาตรา 59 ให้ถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิก และให้ส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ยกเลิกแล้วนั้นคืนแก่เจ้าพนักงานที่ดิน เว้นแต่กรณีสูญหาย

หมายเหตุ-มาตรา 59 เบญจ เพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

มาตรา 60 ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้ได้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงาน ที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงาน ที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่ง การไปตามที่เห็นสมควร เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่าย ที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบ วันนับแต่วัน ทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษา หรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใดจึงให้ดำเนินการ ไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้อง ภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการ ไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

หมายเหตุ-มาตรา 60 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528

มาตรา 61 เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้าน ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออก โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทน คณะ

ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ  
การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมาย  
ตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่  
คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้  
คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี  
มอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี  
มอบหมาย ตามวรรคหนึ่งส่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน  
ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่  
ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี  
มอบหมาย ตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น  
การ ดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง  
การทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้า  
พนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป  
ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมิหลักฐานชัดเจนและ ผู้มีส่วน  
ได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้  
ใน กรณีที่ศาลมีคำ พิพากษาหรือคำ สั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงาน  
ที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ตามวิธีการที่ อธิบดีกำหนด  
การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการ  
พิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง  
หมายเหตุ ๑. มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมป.ที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

## 2.ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข้อ 5. ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้  
ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ  
14

ข้อ 14. ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำ  
ประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน  
สำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

(4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ (3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น

(5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

### 3.ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532)ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ข้อ 5 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

(1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ด้วยตนเอง และ

(2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิต อันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ข้อ 6 ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวน เนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติ

ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.

2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

ข้อ 7 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
- (3) มีความจำเป็นอย่างอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ภาคผนวก 2  
แบบสัมภาษณ์เพื่อประกอบการวิจัย

## แบบสัมภาษณ์เพื่อประกอบการวิจัย (สำหรับผู้บริหาร)

เรื่อง ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดิน ที่เกี่ยวข้องกับ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

กรณีศึกษา: สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา

แบบสัมภาษณ์ชุดนี้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ประกอบการทำสารนิพนธ์ ของนักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข้อมูลทั้งหมดของผู้ให้สัมภาษณ์จะถูกปกปิดเป็นความลับ จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ในการให้คำสัมภาษณ์ ตามความเป็นจริง

คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์ชุดนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ข้อมูลสัมภาษณ์

### บันทึกของผู้สัมภาษณ์

วัน เวลา ที่สัมภาษณ์.....

สถานที่.....

ข้อสังเกตหรือข้อมูลพิเศษ.....

.....

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1. เพศ ( ) หญิง ( ) ชาย

2. อายุ ..... ปี

3. ตำแหน่งปัจจุบัน.....

หน่วยงาน.....

4.. ระดับการศึกษา

( ) ปริญญาตรี สาขา.....

( ) ปริญญาโท สาขา.....

( ) อื่น ๆ สาขา.....



## ส่วนที่ 2 ข้อมูลสัมภาษณ์

1. ท่านเห็นว่าการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่อย่างไร

2. ท่านคิดว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อประชาชน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนกรมที่ดิน หรือไม่ อย่างไร

3. ท่านคิดว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพด้านการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ เพราะเหตุใด

4. โดยสรุปแล้วท่านคิดว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านหรือไม่ อย่างไร

5. ท่านคิดว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับहारออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ เพราะเหตุใด

6. ท่านเห็นว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการได้หรือไม่เพียงใด

7. ท่านคิดว่าความรู้ ความสามารถ และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะมีผลต่อการปฏิบัติงานด้านการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ เพราะเหตุใด

8. ความเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....

**แบบสัมภาษณ์เพื่อประกอบการวิจัย (สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน)**  
**เรื่อง ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดิน ในการออกโฉนดที่ดิน ที่เกี่ยวข้องกับ**  
**พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539**  
**กรณีศึกษา: สำนักงานที่ดินในจังหวัดสงขลา**

---

แบบสัมภาษณ์ชุดนี้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ประกอบการทำสารนิพนธ์ ของนักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะนำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข้อมูลทั้งหมดของผู้ให้สัมภาษณ์จะถูก**ปกปิดเป็นความลับ** จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ในการให้คำสัมภาษณ์ ตามความเป็นจริง

คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์ชุดนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่  
ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์  
ส่วนที่ 2 ข้อมูลสัมภาษณ์

---

**บันทึกของผู้สัมภาษณ์**

วัน เวลา ที่สัมภาษณ์.....  
สถานที่.....  
ข้อสังเกตหรือข้อมูลพิเศษ.....  
.....

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์**

1. เพศ ( ) หญิง ( ) ชาย
2. อายุ ..... ปี
3. ตำแหน่งปัจจุบัน.....  
หน่วยงาน.....  
ปฏิบัติงานในฐานะ.....  
ระยะเวลาในการปฏิบัติงานด้านการออกโฉนดที่ดิน.....
4. ระดับการศึกษา ( ) ปริญญา ( ) ปริญญาโท ( ) อื่น ๆ สาขา.....

## ส่วนที่ 2 ข้อมูลสัมภาษณ์

9. ท่านเคยได้รับการศึกษาหรืออบรมเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ ด้วยวิธีใด

10. ท่านเห็นว่ากระบวนการการออกใบอนุญาตที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหรือไม่อย่างไร

11. ท่านคิดว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพด้านการออกใบอนุญาตที่ดินหรือไม่ เพราะเหตุใด

12. โดยสรุปแล้วท่านคิดว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านหรือไม่ อย่างไร

13. ท่านคิดว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับหารออกใบอนุญาตที่ดินเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่เพราะเหตุใด

14. ท่านเห็นว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการได้หรือไม่เพียงใด

15. ท่านคิดว่าความรู้ ความสามารถ และทัศนคติของเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จะมีผลต่อการปฏิบัติงานด้านการออกใบอนุญาตที่ดินหรือไม่ เพราะเหตุใด

16. ความเห็นหรือข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....

ภาคผนวก 3  
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

## คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๘/๒๕๕๘

นายประธาน บุตะโลม

ผู้ฟ้องคดี

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขาถนนทรลักษ์ ที่ ๑

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๒๗ ตี และมาตรา ๕๕ ทวิ)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง(๑) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยใช้หลักฐานใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) ซึ่งมีชื่อนาง ก. เป็นผู้แจ้งความประสงค์ไว้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินพิพาทให้ โดยกล่าวอ้างว่าที่ดินพิพาทมิได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ อันจะแจ้งการครอบครองได้ตามมาตรา ๒๗ ตี และการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลซึ่งแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตี ต้องได้ที่ดินดังกล่าวมาโดยการส่งมอบการครอบครองที่ดินให้แก่กัน โดยความยินยอมและสมัครใจ หากเป็นการแจ้งการครอบครองยอมไม่อาจถือว่าเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องตามนัยมาตราดังกล่าว เมื่อนาย ม. และนาย ว. ได้ที่ดินมาโดยแจ้งการครอบครอง แม้จะครอบครองต่อเนื่องมานานเท่าใดก็ตาม ก็ไม่มีสิทธิในการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองดังกล่าวมาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินได้ เมื่อส่งมอบการครอบครองให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนยอมได้รับไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๒) มาออกโฉนดที่ดินพิพาทได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ออกโฉนดที่ดินพิพาทดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้วตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้

ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดที่ดินตามคำขอที่ ๑๕๖๔/๒๑๓/๔๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ โดยใช้หลักฐานใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) เลขที่ ๔๔ ที่ดินตั้งอยู่บ้านกอก หมู่ที่ ๓ ตำบลกระแซง อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ เนื้อที่ประมาณ ๕๔ ไร่ มีชื่อนาง ค. เป็นผู้แจ้งเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มาโดยการซื้อจากนาย ม. จำนวน ๕ ไร่ ๑ งาน ๓๓ ตารางวา ช่างรังวัดดำเนินการรังวัดแล้วไม่มีผู้คัดค้าน แต่การออกโฉนดที่ดินเป็นไปโดยลำช้า ผู้ฟ้องคดีสอบถามผลการดำเนินการดังกล่าวหลายครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ ที่ สก๐๑๕.๐๔(๒)/๔๕๕๘ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ชี้แจงผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินที่ขอออกโฉนดไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจาก ส.ค. ๒ ดังกล่าวมีการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้เนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๗๒ ตารางวา ส่วนที่เหลือมีสภาพเป็นป่า นาง ค. ทำประโยชน์ในที่ดินไม่เต็มเนื้อที่ตามที่แจ้ง การแจ้งการครอบครองเอาที่ดินที่ตนไม่ได้ทำประโยชน์ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น การแจ้งการครอบครองที่ดินโดยปราศจากความยินยอมและสมัครใจจากบุคคลซึ่งแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ถือเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องจากผู้ครอบครองเดิม ไม่อาจออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๕ ทวิ ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินส่วนดังกล่าวจากนาย ม. จึงไม่อาจนำหลักฐาน ส.ค. ๒ มาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นเป็นอยู่อย่างเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สก ๐๐๑๕.๒/๑๑๒๕๘ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้ซื้อที่ดินมาจากนาย ม. โดยสุจริตและมาทราบในภายหลังว่าที่ดินที่ซื้อไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๓ มีโครงการออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่นในตำบลกระแซง อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ นาง ค. นำ ส.ค. ๒ มาขอออกโฉนดที่ดินแต่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ เพราะผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ นาง ค. จึงส่งมอบ ส.ค. ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียืนยันว่า ส.ค. ๒ ที่ได้มานั้นเป็นต้นฉบับเอกสาร จากบันทึกการให้ถ้อยคำของนาง ค. ที่ว่านาย ม. และนาย ว. ได้แย่งการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาประมาณ ๓๕ ปี นาง ค. ไม่ได้คัดค้านหรือฟ้องเรียกคืนภายใน ๑ ปี นับแต่ถูกแย่งการครอบครอง สิทธิการครอบครองก็ตกเป็นของนาย ม. และนาย ว. เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวต่อจากนาย ม. ย่อมเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องมาจากนาง ค. ดังนั้น การมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ขอให้ศาลมี

คำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว

ศาลปกครองชั้นต้นตรวจพิจารณาคำฟ้องแล้วเห็นว่า ที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีขอยกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่มีใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) มีชื่อนาง ค. เป็นผู้แจ้งเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ เนื้อที่ ๕๔ ไร่ ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และนาง ค. ได้นำ ส.ค. ๒ ดังกล่าวไปขอยก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๐๘ เนื้อที่จำนวน ๔๔ ไร่ ๗๒ ตารางวา คงเหลืออีก ๑๐ ไร่ ซึ่งเป็นที่ดินมีสภาพเป็นป่ายังไม่ได้ทำประโยชน์ ต่อมาได้มีนาย ม. และนาย ข. เข้าแย่งการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ซื้อที่ดินแปลงนี้ต่อจากนาย ม. เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๓๗ จำนวน ๕ ไร่ ๑ งาน ๓๗ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำที่ดินดังกล่าวไปขอยกโฉนดเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้โดยอ้างว่าที่ดิน ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ เนื่องจากที่ดินนาง ค. แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี รวมเอาที่ดินที่ตนยังไม่ได้ทำประโยชน์ไปด้วยนั้นย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้นจึงจะมีสิทธิแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี ได้ และผู้ฟ้องคดีได้ที่ดินโดยการซื้อมาจากนาย ม. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยนาย ม. ได้แย่งการครอบครองจากนาง ค. ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี ไปขอยกโฉนดที่ดิน เพราะกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งให้สิทธิเฉพาะผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากบุคคลตามวรรคหนึ่งเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ที่ดินมาจากนาย ม. ซึ่งได้ที่ดินมาโดยแย่งการครอบครองจากนาง ค. ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถอ้างหลักฐานที่ดินที่นาง ค. แจ้งไว้ใช้เป็นหลักฐานประกอบการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ได้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่นำไปขอยกโฉนดที่ดิน โดยไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองใดๆ ตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิในที่ดินพิพาท และถือว่าไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินพิพาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าที่ดินพิพาทแปลงดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนและเสียหายต้องอาศัยคำสั่งของศาลปกครองในการเพิกถอนคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินและให้ผู้ถูกฟ้อง

คดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณายอมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยใช้หลักฐานใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. ๒) ซึ่งมีชื่อนาง ก. เป็นผู้แจ้งความประสงค์ไว้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ออกโฉนดที่ดินพิพาทให้ โดยกล่าวอ้างว่าที่ดินพิพาทมิได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ อันจะแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี ได้ และการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลซึ่งแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๒๗ ตรี ต้องได้ที่ดินดังกล่าวมาโดยการส่งมอบการครอบครองที่ดินให้แก่กันโดยความยินยอมและสมัครใจ หากเป็นการแย่งการครอบครองย่อมไม่อาจถือว่าเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องตามนัยมาตราดังกล่าว เมื่อนาย ม. และนาย ว. ได้ที่ดินมาโดยแย่งการครอบครอง แม้จะครอบครองต่อเนื่องมานานเท่าใดก็ตาม ก็ไม่มีสิทธิในการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองดังกล่าวมาเป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดินได้ เมื่อส่งมอบการครอบครองให้ผู้รับโอน ผู้รับโอนย่อมได้รับไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถนำหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๒) มาออกโฉนดที่ดินพิพาทได้ คำสั่งที่ไม่ออกโฉนดที่ดินพิพาทดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้วตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่นำไปขอออกโฉนดที่ดินโดยไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองใดๆ ตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินพิพาท และไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี แล้วมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี

องค์คณะ นายเกษมคมสัจจธรรม นายอำพล สิงห์โกวินท์ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายปรีชา ชวลิตธารง นายวิชัย ชื่นชมพูนุท



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑/๒๕๔๘

นางนิรมล คำชาย

ผู้ฟ้องคดี

จังหวัดระยอง ที่ ๑

สำนักงานที่ดินจังหวัดระยอง ที่ ๒

นายสุรศักดิ์ คำมี ที่ ๓

นายกิจตะ บุตรโยจันโท ที่ ๔

อำเภอเมืองระยอง ที่ ๕

นายเปี้ยศักดิ์ พันธุ์ศรี ที่ ๖

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร(คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาและไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓))

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มิใช่เจ้าพนักงานที่ดิน แต่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ถัดดำเนินการรังวัดที่ดินว่า ที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดที่ดินมีทางสาธารณประโยชน์ติดต่อมาประมาณ ๑๒ ปี ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมาตลอด เป็นการกระทำในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ในที่ดิน

สาธารณะเช่นเดียวกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงแปลงอื่นๆ ฉะนั้น การคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองอันจะส่งผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเจ้าหน้าที่ว่ากระทำละเมิดเพราะละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรซึ่งจะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหาย เป็นการฟ้องเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องหน่วยงานเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม มีงบประมาณของตนเองซึ่งอยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบในค่าเสียหายได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัดอยู่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้

สำหรับสำนักงานที่ดินจังหวัดระยองซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว นั้น มิใช่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้ ศาลปกครองชั้นต้นขอที่จะเรียกกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมด้วย

---

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๓๘๐๕ เลขที่ดิน ๘๕ ตำบลกะเจ็ด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ดำเนินการรังวัด แต่ในการรังวัดที่ดินผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำชี้ กลับให้นางพิภพปราณนครหรือสังข์ศิริ เจ้าของที่ดินเดิมเป็นผู้นำชี้ให้รังวัดลดขนาดหน้ากว้างของที่ดินเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินของตนและญาติต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งเปลี่ยนช่างรังวัดเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ถอนหลักเขตที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีใช้เป็นหลักฐานในการนำชี้ให้ทำการรังวัดเพื่อช่วยเหลือนางพิภพ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่และไม่สุจริตทำให้พยานหลักฐานในที่ดินเสียหาย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้คัดค้าน การรังวัดว่า เขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอรังวัดออกโฉนดมีทางสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกันตัดผ่านมาประมาณ ๑๒ ปีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ตรวจสอบและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ขอให้ตั้งกรรมการตรวจสอบว่าทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวมีอยู่จริงหรือไม่ แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกละเลยต่อหน้าที่ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนและเสียหาย เพราะไม่สามารถนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปทำธุรกิจการค้าได้ และจนบัดนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เพิกถอนคำสั่งคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ รับรองแนวเขตที่ดินในการรังวัดออกโฉนดที่ดิน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไม่ยินยอมกระทำการดังกล่าว ให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลเป็นการแสดงเจตนาแทน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายใน ๓ เดือนนับแต่วันฟ้อง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกร่วมกันชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ๒๕๕,๘๕๙.๐๗ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่ฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

ศาลปกครองชั้นต้นตรวจพิจารณาคำฟ้องแล้วเห็นว่า

ข้อหาที่หนึ่ง ที่ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้รับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ ได้คัดค้านการรังวัดที่ดินโดยอ้างว่ามีทางสาธารณประโยชน์ตัดผ่าน แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าที่ดินของตนไม่มีทางสาธารณประโยชน์ตัดผ่าน กรณีเป็นการโต้แย้งกันว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดหรือมีพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งการพิจารณาสิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ จะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณา

ข้อหาที่สอง ที่ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทล่าช้าเกินสมควร ศาลมีคำสั่งให้รับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณา

ข้อหาที่สาม ที่ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกกระทำการละเมิด ละเว้นการกระทำหรือกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และดำเนินการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร โดยมีเจตนาทุจริตนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวโดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึง

ไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิด และโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เป็นหน่วยงานเจ้าสังกัดโดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด รวมทั้งไม่ปรากฏว่ามีกระทำความผิดทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลในข้อหาที่ ๑ สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เมื่อศาลได้วินิจฉัยว่าการคัดค้านการรังวัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในข้อหาที่ ๑ ไว้เช่นกัน

จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ ๑ ที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ และไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ ๓ ที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ คงรับคำฟ้องในข้อหาที่ ๑ เฉพาะส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับรับคำฟ้องในข้อหาที่ ๒ ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามคำฟ้องข้อหาที่ ๑ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ ละเลยต่อหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีไม่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน แต่เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นข้อหาประธาน คำฟ้องตามข้อหาที่ ๑ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง

สำหรับผู้ฟ้องคดีมีเจตนาขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และดำเนินการล่าช้าเกินสมควร ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๗๒ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องทุกข้อหาและผู้ถูกฟ้องคดีทุกรายไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลจะรับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ไว้พิจารณาได้หรือไม่ เห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอาศัยหลักฐานตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ซึ่งเป็นการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเบื้องต้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบหลักฐาน แล้วให้ผู้ยื่นคำขอตรวจและชี้ระวาง ต่อมาจะนัดวันทำการรังวัด โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ปกครองท้องที่และแจ้งเจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงมาระวังชี้แนวเขตและรับรองแนวเขตที่ดินด้วย และยังมีขั้นตอนที่เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการต่อไปอีกหลาย

ขั้นตอนก่อนจะออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีได้ ในคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มิใช่เจ้าพนักงานที่ดิน แต่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ คัดค้านการรังวัดที่ดินว่าที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีขอยกโฉนดนั้น มีทางสาธารณประโยชน์คิดต่อมาประมาณ ๑๒ ปี ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมาตลอดนั้น เป็นการกระทำในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ในที่ดินสาธารณะเช่นเดียวกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงแปลงอื่นๆ ฉะนั้น การคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองอันที่จะส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและดำเนินการล่าช้าเกินสมควรได้หรือไม่ เห็นว่า กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ คัดค้านการรังวัดที่ดิน เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าเป็นการกระทำในฐานะผู้ดูแลที่สาธารณประโยชน์เช่นเดียวกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงรายอื่นๆ ไม่ใช่การกระทำในฐานะเจ้าพนักงาน ผู้ฟ้องคดีจึงนำมาฟ้องเป็นคดีพิพาทตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้กระทำความผิดเพราะละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งจะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายนั้น เป็นการฟ้องเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๕ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องหน่วยงานเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยตรง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าหน่วยงานของรัฐจะถูกฟ้องคดีเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้าลักษณะดังนี้ ๑) เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ๒) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ และ ๓) มีงบประมาณของตนเองซึ่งอยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบในค่าเสียหายได้ ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่หน่วยงานดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย แต่กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงสำนักงานที่ดินจังหวัดระยองเท่านั้น มิใช่หน่วยงานของรัฐตาม

มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะถูกฟ้องให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะเรียกกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมในส่วนที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นเรียกกรมที่ดินเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมในส่วนที่รับคำฟ้อง

องค์คณะ นายเฉลิมชัย วสินนท์ นายจรัญ หัตถกรรม พลเอกนิยม ศันสนาคม นายพีระพล เขาวนศิริ นายคำริ วัฒนสิงหะ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕/๒๕๔๗

นางศิมะ อูเส็น

ผู้ฟ้องคดี

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสตูล

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเภทคดี ที่ดินเอกชน (เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธการเพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดก ที่ลงชื่อผู้มีสิทธิรับมรดกไม่ครบถ้วน)

กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑))

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕)

ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๖๑ และมาตรา ๘๑)

ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ข้อ ๔๑ วรรคสอง ข้อ ๔๘ และข้อ ๖๕)

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๔

การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดกตามมาตรา ๘๑ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของ สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองฯ ซึ่งการจดทะเบียนที่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากจะต้องดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๖)ฯ แล้ว สาระของการจดทะเบียนคือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดก อสังหาริมทรัพย์ที่ขอจดทะเบียนก็ต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้น เมื่อมีหลักฐานแสดงว่าผู้ ฟ้องคดีเป็นบุตรของเจ้ามรดก ย่อมมีสิทธิได้รับมรดกที่ดินที่พิพาทด้วย การที่ทายาทผู้จดทะเบียน ยืนยันต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า เจ้ามรดกมีทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกเพียงผู้จดทะเบียน เท่านั้น โดยไม่ได้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบว่า เจ้ามรดกมีทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกเพียงผู้จดทะเบียน เท่านั้น โดยไม่ได้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีก็เป็นบุตรด้วย จึงเป็นข้อเท็จจริง เกี่ยวกับทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการจดทะเบียนให้ไปตามที่ผู้จดทะเบียน โอนมรดกแสดงหลักฐาน จึงเป็นการจดทะเบียนที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย

เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏแก่เจ้าพนักงานที่ดินว่ามีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไป โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดไว้ในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยต้องรายงาน ข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นและเหตุผลไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงอธิบดีกรมที่ดินหรือรอง อธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมาย เพื่อดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป การที่ไม่ดำเนินการดังกล่าวกลับแจ้งให้ทายาทที่ร้องขอให้เพิกถอนไปใช้สิทธิทางศาล เป็นการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับ ประชาชนเกินสมควรตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นาย ร. นาย ช. นาย ค. และนาย ม. ได้นำหนังสือแสดงสิทธิใน ที่ดินจำนวนสามแปลง ซึ่งมีชื่อ นาย ย. เจ้ามรดกมายื่นคำขอจดทะเบียน โอนมรดกต่อ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยให้ถ้อยคำและแสดงบัญชีเครือญาติที่มีสิทธิรับมรดกโดยไม่แสดงชื่อของ

ผู้ฟ้องคดีไว้ด้วย และผู้ปกครองท้องที่ได้ให้ถ้อยคำรับรองความถูกต้องดังกล่าว เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบพิจารณาแล้วเชื่อว่า ผู้จดทะเบียนเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับมรดก จึงประกาศเรื่องการขอโอนมรดกมีกำหนดสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ประกาศแล้วไม่มีผู้คัดค้าน เจ้าหน้าที่จึงได้จดทะเบียนโอนมรดกให้แก่ทายาททั้งสี่คน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้มาขอตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินของเจ้ามรดก และขออายัดที่ดินทั้งสามแปลง ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้สอบสวนแล้วเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของเจ้ามรดกจึงสั่งรับอายัดไว้ จากนั้นผู้ฟ้องคดียังได้มาขอถ่ายเอกสารเพื่อไปฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างในคำคัดค้านคำให้การว่า ไม่ทราบการประกาศเรื่องโอนมรดกที่ดินรายนี้ ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๔ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบเรื่องการจดทะเบียนโอนมรดกให้ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการให้กลับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิทางศาล ทั้งนี้เจ้าพนักงานที่ดินได้สั่งรับอายัดไว้ซึ่งเท่ากับยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทด้วยผู้หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การจดทะเบียนโอนมรดกดังกล่าวได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินดังกล่าว จะต้องไปใช้สิทธิฟ้องขอแบ่งมรดกต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความต่อไป ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำคัดค้านคำให้การว่า ได้ร้องขอด้วยวาจาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเปรียบเทียบการโอนมรดก แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการให้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ให้ผู้ใหญ่บ้านและทายาทผู้ขอรับมรดกรับรองว่าไม่มีทายาทอื่นอีก อันเป็นการกระทำไม่ชอบ ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งรับอายัดที่ดินมรดกเท่ากับยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทจริงนั้น ถือเป็นคำคัดค้านคำให้การที่มีประเด็นหรือคำขอเพิ่มเติมขึ้นใหม่ต่างจากคำฟ้อง คำให้การหรือที่ศาลกำหนด ศาลจึงสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอใหม่นี้ไว้พิจารณาตามข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

พิพากษายกฟ้อง

(ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นในแนวทางเดียวกันกับองค์คณะพิจารณาพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนโอนมรดกให้ทายาทเพียงสี่คน โดยไม่ได้ตรวจสอบจำนวนทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกให้ถูกต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และตามที่ผู้ฟ้องคดีระบุในคำคัดค้านคำให้การว่า ได้ร้องขอด้วยวาจาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเปรียบเทียบเรื่องการโอนมรดกรายนี้ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการให้ ผู้ฟ้องคดีหมายถึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขการจดทะเบียนโอนมรดกตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ศาลควร



วินิจฉัยประเด็นนี้เพราะมิใช่ประเด็นหรือคำขอใหม่ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้เพิกถอนการจดทะเบียน โอนที่ดินมรดกดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น

ประเด็นที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำคัดค้านคำให้การนั้น เป็นการยื่นข้ออ้างตามคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ตรวจสอบผู้เป็นทายาทที่มีสิทธิรับมรดกให้ถูกต้องครบถ้วน โดยยังมีผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของเจ้ามรดกที่มีสิทธิรับมรดกด้วย และเป็นการโต้แย้งคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนและจดบัญชีเครือญาติของเจ้ามรดกไว้ถูกต้องแล้ว คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นประเด็นเดียวกันกับประเด็นที่ได้ยกขึ้นกล่าวในคำฟ้องและคำให้การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับประเด็นหรือคำขอตามคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยข้อ ๔๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาที่ชอบได้ตามข้อ ๖๕ ของระเบียบเดียวกัน

ประเด็นที่ ๒ การจดทะเบียน โอนมรดกรายพิพาทเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๑๖)ฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งการจดทะเบียนดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น นอกจากจะต้องดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการของจดทะเบียน โอนมรดกแล้ว ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดกของทายาทผู้มีสิทธิรับมรดก ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการจดทะเบียน โอนมรดกนั้น ก็จะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย และแม้คดีจะวินิจฉัยถึงสิทธิในการรับมรดกของผู้ฟ้องคดีอันเป็นประเด็นเกี่ยวพันกับประเด็นหลักแห่งคดีด้วย ศาลปกครองก็มีอำนาจวินิจฉัยได้ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

สำหรับการจดทะเบียน โอนมรดกที่ดินรายนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อทายาทของเจ้ามรดกทั้งสี่คนไปยื่นคำขอจดทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิการรับมรดก และสอบสวนพยานหลักฐาน รวมทั้งบันทึกบัญชีเครือญาติโดยทายาทผู้จดทะเบียน และผู้ใหญ่นบ้านได้ให้ถ้อยคำรับรองว่าไม่มีทายาทอื่นอีก พนักงานเจ้าหน้าที่จึงประกาศขอ โอนมรดกที่ดินดังกล่าวมีกำหนดสามสิบวัน โดยไม่ได้ส่งประกาศให้ผู้ฟ้องคดีทราบเนื่องจากในบัญชีเครือญาติไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทด้วย เมื่อครบกำหนดเวลาที่ประกาศแล้วไม่มีผู้คัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเห็นชอบให้จดทะเบียน โอนมรดกให้ตามคำ

พิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอน  
มรดกที่ดินทั้งสามแปลง โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนโอนมรดกดังกล่าว

(ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด (นายสุชาติ มงคลเลิศพล) มีความเห็นใน  
แนวทางเดียวกันกับองค์คณะพิจารณาพิพากษา)

องค์คณะ นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์ นายพีระพล เซวาน์ศิริ นายธงชัย ลำดับวงศ์  
พลเอก นิยม ศันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๕๗

นางสาวจันทร์ทิพย์ ภักดีวงษ์

ผู้ฟ้องคดี

กรมที่ดิน ที่ ๑

องค์การบริหารส่วนตำบลจรเข้สามพัน ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเภทคดี ที่ดินเอกชน/ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (การโต้แย้งว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะกระทำโดยไม่เปิดเผย)

กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๔๕)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๕๓/๓๐)

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่ง จึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีทราบว่าที่ดินที่ตนครอบครองมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นขอออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าตนเองถูกกระทบสิทธิแล้ว เมื่อศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีขอที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอยู่ในเวลานั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ก.๑) ต่อเนื่องมาจากบิดา ต่อมา เมื่อประมาณเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ ผู้ฟ้อง

คดีได้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน จึงทราบว่านายอำเภออุทองได้ขอร้องวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง  
ที่ดินแปลงพิพาทไปเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๑ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและให้  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินตาม ส.ค.๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีนำที่ดิน  
แปลงพิพาทไปออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ บิดาของ  
ผู้ฟ้องคดีและหรือผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับมรดกชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาล  
ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในเวลานั้นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่ง  
การฟ้องคดี หรือภายในสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำที่ดินพิพาทไปออกหนังสือสำคัญสำหรับ  
ที่หลวงตามมาตรา ๔๔๘ แห่ง ป.พ.พ. การที่บิดาของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องคดีจนขาด  
อายุความฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมก่อนวันที่ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับ แต่มาฟ้องคดีนี้  
ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ ศาลจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา

พิพากษายกฟ้อง

(ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นในแนวทางเดียวกันกับองค์  
คณะพิจารณาพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้มีชื่อใน ส.ค.๑ ได้เคยยื่นฟ้องกระทรวงมหาดไทย  
ต่อศาลจังหวัดสุพรรณบุรี แต่ศาลให้ถอนฟ้องเพื่อให้ทำการอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน  
แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เมื่อถึงเวลาจะฟ้องคดีได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง  
แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดียืนยันว่าที่ดิน  
พิพาทเป็นที่ดินตาม ส.ค.๑ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นการกระทำโดยไม่เปิดเผยใช้  
เล่มที่เพทุบายลักลอบทำขึ้นมา ขอให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น

ประเด็นที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญ  
สำหรับที่หลวง เป็นคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ  
หรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตาม ส.ค.๑ ต่อเนื่องจากบิดาฟ้อง  
ว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีการ  
แจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ เป็นการกระทำโดยไม่เปิดเผยใช้เล่มที่เพทุบายลักลอบทำ ซึ่งการออก  
หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครองฯ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่ง เป็นคดีปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ประเด็นที่ ๒ คดีนี้ได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีและผู้มีชื่อใน ส.ค.๑ ได้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๕ จึงรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าตนเองถูกกระทบสิทธิแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีหรือบิดาของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยแท้จริงไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอยู่ในเวลานั้น และเมื่อพิจารณาจากคำฟ้องคดีนี้แล้ว แสดงว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องในเรื่องอื่นไม่ใช่ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีภายในอายุความสิบปีตามมาตรา ๑๕๓/๓๐ แห่ง ป.พ.พ. เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการและมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ จึงพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้จะเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นไปตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ (ที่ประชุมใหญ่) ก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ ก็พ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด (นายจรัสศักดิ์ จีรวดี) เห็นว่า ควรพิพากษายืน เช่นเดียวกับองค์คณะพิจารณาพิพากษา แต่มีเหตุผลแตกต่าง โดยเห็นว่าเป็นกรณีโต้แย้งสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๑/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่าศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินได้แก่ศาลยุติธรรม ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา)

องค์คณะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายเฉลิมชัย วสินนท์ นายจรัญ หัตถกรรม  
นายพีระพล เชาวศิริ นายคำริ วัฒนสิงหะ

## คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗/๒๕๕๗

นายมนัส กุลวานิช ที่ ๑

นางงามจิตร กุลวานิช ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดี

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพังงา

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ประเภทคดี ที่ดินเอกชน (ผู้จัดการมรดกของเจ้าของที่ดินโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดที่วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกคำขอออกใบแทนของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา)

กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕)

การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ที่สั่งยกเลิกคำขอออกใบแทน น.ส. ๑ ก. ของผู้ขอเพื่อจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๑ ก. ดังกล่าว โดยวินิจฉัยให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา รับคำขอออกใบแทนไว้พิจารณาต่อไป คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

การฟ้องคดีที่อ้างว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดผิดพลาดคลาดเคลื่อน ต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของผู้มีชื่อใน น.ส. ๑ ก. ฉบับพิพาท จึงถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นาย ส. และนาง ม. ได้ยื่นคำขอออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ซึ่งมีชื่อ นาย ล. เป็นเจ้าของต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพังงา สาขาตะกั่วป่า เพื่อขอจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองโดยอ้างคำพิพากษาของศาล ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของนาย ล. ได้คัดค้าน และเป็นเหตุให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพังงา สาขาตะกั่วป่า มีคำสั่งยกเลิกคำขอออกใบแทน เมื่อ นาย ส. และนาง ม. อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพังงา สาขาตะกั่วป่า รับคำขอออกใบแทน โดยเห็นว่านาย ส. และนาง ม. เป็นคู่ความในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว จึงชอบที่จะขอออกใบแทนได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่สุจริต และใช้ดุลพินิจผิดพลาดคลาดเคลื่อนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รวมทั้งให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหารระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ยังไม่เป็นการสั่งทางปกครอง และไม่กระทบต่อสิทธิผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนการขอให้ศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และการที่ขอให้ศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาถึงสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สิน จึงเป็นข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ นาย ส. และนาง ม. อันเป็นเอกชนด้วยกัน ซึ่งมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว แม้เป็นการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา อีกทั้งตามหนังสือของสำนักงานที่ดินจังหวัดพังงา สาขาตะกั่วป่า ที่แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบได้แจ้งด้วยว่า หากไม่เห็นด้วยกับการสั่งรับอุทธรณ์ก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามที่แจ้งแล้ว จึงขอให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีกรณีการมีคำสั่งยกเลิกคำขอออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ของนาย ส. และนาง ม. โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยให้

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพังงา สาขาตะกั่วป่า รับคำขอออกใบแทนไว้พิจารณาต่อไป ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวผิดพลาดคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของ นาย ล. ซึ่งเป็นผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาท จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไปให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

องค์คณะ นายคำริ วัฒนสิงหะ นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรูญ หัตถกรรม  
พลเอก นิยม คันสนาคม นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๔๗

นายดำรงค์ นาคยิ้ม

ผู้ฟ้องคดี

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก สาขาบางระกำ ที่ ๑

สำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก สาขาบางระกำ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ประเภทคดี ที่ดินเอกชน (การโต้แย้งคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ใช้อำนาจในการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๒)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕)

ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๖๐)



คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ และมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าลักษณะที่กำหนดใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวโดยอ้างเหตุจำเป็นว่า ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งไม่รับอุทธรณ์ล่าช้า ปรากฏว่าหนังสือแจ้งดังกล่าวเป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ อันเป็นเพียงการยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิม ไม่อาจรับฟังเป็นเหตุจำเป็นตามมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) แต่เจ้าของที่ดินข้างเคียงคัดค้านว่าการรังวัดออกโฉนดที่ดินทับที่ดินของผู้คัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบและมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่ไม่ทับที่ดินของผู้คัดค้าน ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ จึงยื่นอุทธรณ์ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ทราบว่าไม่รับพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำฟ้องในคดีนี้เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าลักษณะที่กำหนดใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องที่

เกินระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่าเป็นกรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยื่นอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เวลาพิจารณาคำอุทธรณ์นานทำให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลไม่ทันกำหนดภายในหกสิบวัน จึงเป็นเหตุสุดวิสัยทำให้ไม่สามารถฟ้องคดีภายในระยะเวลาฟ้องคดีได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นกรณีผู้ฟ้องคดีได้แย้งการใช้อำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่เกินกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเหตุจำเป็นที่ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดได้เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งไม่รับอุทธรณ์ล่าช้านั้น เห็นว่า หนังสือดังกล่าวเป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งเดิม โดยมีได้พิจารณาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ จึงเป็นเพียงการยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิม ศาลไม่อาจรับฟังเป็นเหตุจำเป็นอันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงยื่นตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายโกสิน พลกุล นายธงชัย ลำดับวงศ์ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายพีระพล เซวาน์ศิริ นายอำพล สิงหโกวินท์

## คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๗/๒๕๕๖

นายจวน ชูสลับ

ผู้ฟ้องคดี

อธิบดีกรมการปกครอง ที่ ๑

ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี ที่ ๒

นายอำเภอประจันตคาม ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
(คำสั่งอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ประเภทคดี ที่ดินเอกชน/ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (เจ้าหน้าที่ของรัฐคัดค้าน  
การรังวัดแบ่งแยกออกโฉนดที่ดิน โดยอ้างว่ามีหนองน้ำสาธารณประโยชน์  
อยู่ในที่ดิน ให้รังวัดกันเขตออกจากโฉนดที่ดิน)

กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๕)

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (มาตรา ๑๑๗)

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (มาตรา ๖๒ วรรคสาม)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕)

การที่นายอำเภอคัดค้านการรังวัดแบ่งแยกออกโฉนดที่ดินของเอกชน โดยอ้างว่า  
ออกทับหนองน้ำสาธารณประโยชน์ให้รังวัดกันเขตออกจากโฉนดที่ดิน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในกา  
ดูแลรักษาห้วย คลอง และลำน้ำสาธารณะต่างๆ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑๗ แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะ  
ปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๖๒ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ  
มิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การคัดค้านดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ประเด็นข้อ  
พิพาทในคดีเป็นการโต้แย้งสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์  
หรือเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่คดีปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอแบ่งแยกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คัดค้าน โดยอ้างว่าปรากฏตามหลักฐานระวางแผนที่เดิมว่า มีหนองน้ำสาธารณประโยชน์รวมอยู่ในที่ดินด้วยจะต้องกันเขตออก ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งคัดค้านการแบ่งแยกโฉนดที่ดิน

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คัดค้านการขอแบ่งแยกโฉนดที่ดินว่าที่ดินดังกล่าวมีส่วนหนึ่งเป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์นั้น เป็นการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ ยังไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจหรือออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคดีมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรมที่คู่กรณีจะต้องนำคดีไปฟ้องศาลภายใน ๙๐ วัน ตามมาตรา ๗๕ ประกอบกับมาตรา ๖๕ ทวิ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เทียบเคียงตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔/๒๕๔๕ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า กรณีพิพาทที่จะใช้ประมวลกฎหมายที่ดินควรใช้เฉพาะกรณีพิพาทระหว่างประชาชนกับประชาชน มิใช่ประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ และเห็นว่าการคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คัดค้านการแบ่งแยกที่ดินเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายมาตรา ๑๑๗ แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๖๒ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ที่กำหนดให้นายอำเภอดูแลรักษาห้วย คลอง และลำน้ำสาธารณะต่างๆ มิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง และมีใช้คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับคดีมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ข้อพิพาทดังกล่าวมิใช่คดีปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงยื่นตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายปรีชา พานิชวงศ์ นายจรูญ หัตถกรรม  
นายคำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม

## คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๑/๒๕๕๖

นายอภิพร ภาณุวัฒน์

ผู้ฟ้องคดี

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาแม่แตง ที่ ๑

อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์ คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ประเภทคดี ที่ดินเอกชน (เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งให้ตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดินที่ใช้เป็นหลักฐานในการออกโฉนดที่ดิน ทำให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควร)

กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒))

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕)

ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๕๕ ตริ)

ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒)

ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (ข้อ ๘)

การที่เจ้าพนักงานที่ดินให้ตรวจสอบว่า น.ส.๓ ที่ใช้เป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ก่อนที่จะมีคำสั่งตามคำขอออกโฉนดที่ดินต่อไป ถือเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่ดิน อันเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และหนังสือที่เจ้าพนักงานที่ดินมีถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งเรื่องดังกล่าว และนัดให้ไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว เป็นการแจ้งเรื่องการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงและให้ส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับคำขอออกโฉนดที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมดำเนินการ การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่สามารถพิจารณาคำขอออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีได้ จึงเกิดจากการละเลยของผู้ฟ้องคดีเอง กรณีไม่เป็นข้อพิพาทอันเป็นคดีปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้นำ น.ส.๑ ไปยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดที่ดิน พร้อมทั้งผู้ปกครองท้องที่และเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ลงนามรับรองแนวเขตแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ น.ส.๑ ของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปพบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินว่า น.ส.๑ ของผู้ฟ้องคดีออกสืบเนื่องมาจากหลักฐาน ส.ค.๑ มีรูปแผนที่ เนื้อที่ และที่ดินข้างเคียงต่างจากหลักฐาน ส.ค.๑ เดิมมาก จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงอีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปพบแต่ได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นทำหนังสือชี้แจงแทนการไปพบเจ้าหน้าที่ และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การสั่งการให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ น.ส.๑ ก่อนการวินิจฉัยสั่งคำขออออกโฉนดที่ดิน เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเจ้าหน้าที่เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งเรื่องการสั่งการภายในของฝ่ายปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ มิใช่การออกคำสั่งทางปกครองไปยังผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรนั้นปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายเสร็จสิ้นแล้ว แต่กลับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเจ้าหน้าที่อีก ถือว่าเป็นการสร้างเงื่อนไขขึ้นตอนขึ้นมาเพื่อให้เห็นว่า การดำเนินการออกโฉนดที่ดินยังไม่เสร็จ และพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบพบว่า น.ส.๓ ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขออนุญาตออกโฉนดที่ดินซึ่งออกสืบเนื่องมาจาก ส.ค.๑ มีรูปแผนที่ เนื้อที่ และที่ดิน ข้างเคียงต่างจากหลักฐาน ส.ค.๑ เดิมมาก แต่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า น.ส.๓ กับ ส.ค.๑ เป็น หลักฐานที่ดินคนละแปลงกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ตรวจสอบว่าหลักฐาน น.ส.๓ ออกมา โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๕๕ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและตามข้อ ๘ ของระเบียบ ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ ก่อนที่จะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อันเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัด ให้มีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หนังสือที่ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ แจ้งเรื่องดังกล่าวและนัดให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงจึงเป็นเพียงการแจ้งเรื่อง การดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่ใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองไปยัง ผู้ฟ้องคดีอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปพบโดยทำหนังสือชี้แจงว่า น.ส.๓ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ มีหนังสือขอให้จัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ติดต่อหรือพบกับเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถพิจารณาคำขอและออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ จึงเกิดจากการละเลยหรือเพิกเฉยของผู้ฟ้องคดีเอง กรณีไม่เป็นข้อพิพาทอันเป็น คดีปกครอง จึงยื่นในผลของคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล นายปรีชา พานิชวงศ์ นายจรัญ หัตถกรรม นายคำริ วัฒนสิงหะ พลเอก นิยม ศันสนาคม

## คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๐/๒๕๕๖

นายประวิทย์ วิเชียรวิทยา

ผู้ฟ้องคดี

กรมที่ดิน ที่ ๑

อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาบางละมุง ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาและผู้ถูกฟ้องคดีบางคนไว้พิจารณา)

ประเภทคดี ที่ดินเอกชน/ความรับผิดทางละเมิด (การโต้แย้งคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน และเรียกค่าเสียหายจากคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่เป็นหลักฐานในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน)

กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๖๐)

มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้ฝ่ายที่ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่สอบสวนเปรียบเทียบในการออกโฉนดที่ดินต้องฟ้องศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง หากไม่ฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว สิทธิในการฟ้องคดีหมดไป

เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องกรมพัฒนาที่ดินเรียกค่าเสียหายฐานกระทำละเมิดจากคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการฟ้องผิดตัว แต่ต่อมาได้ขอแก้ไขจากกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรมที่ดิน และศาลมีคำสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้องกรมที่ดินในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สังกัดอยู่ได้ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีนำ น.ส. ๓ ก. ไปยื่นขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ถูกเจ้าของที่ดินข้างเคียงคัดค้าน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เมื่อตรวจสอบแล้วกลับพบว่า น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีออกทับที่ดินข้างเคียง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบกรณีที่มีการคัดค้านการขอออกโฉนดที่ดิน และได้มีคำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้มีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยจากการเพิกถอน น.ส. ๓ ก.

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ฟ้องคดีภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลไม่รับคำฟ้องที่ขอให้ศาลสั่งให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ส่วนการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดกรมที่ดิน และได้กระทำการดังกล่าวในการปฏิบัติตามหน้าที่ของกรมที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่จะต้องฟ้องกรมที่ดินซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และมาตรา ๓๑ (๕) แห่ง พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา ๑๕ (๘) แห่ง พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ ให้รับผิดชอบในฐานะหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยที่ไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และไม่มีนิติสัมพันธ์ใดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ศาลไม่รับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือโต้แย้งคัดค้านคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นการใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงทำให้คดียังไม่ขาดอายุความ และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำในฐานะส่วนตัวจึงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องในข้อหาทั้งสองไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้ฝ่ายที่ไม่พอใจในคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินต้องฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่นำคดีมาฟ้องภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีการคัดค้านหรือยื่นอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมาย สิทธิในการฟ้องคดีหมดไปเมื่อพ้นระยะเวลาหกสิบวันแล้ว

ส่วนประเด็นการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ขอแก้ไขชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากเดิม กรมพัฒนาที่ดินเป็นกรมที่ดิน และศาลมีคำสั่งให้แก้ไขให้ผู้ถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สังกัดอยู่ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นให้รับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณา

องค์คณะ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายปรีชา พานิชวงค์ นายจรัญ หัตถกรรม  
นายคำริ วัฒนสิงหะ นายหัสสุณี วิจิตวิริยกุล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๔/๒๕๔๖

นายอชิรญาณ หรือสรศักดิ์ วรรณันตกุล

ผู้ฟ้องคดี

ศาลจังหวัดสตูล ที่ ๑

กรมที่ดิน ที่ ๒

เทศบาลตำบลกำแพง ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
(คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางประเด็นไว้พิจารณา)

ประเภทคดี ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (การโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน  
ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก.)

## กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๕)

ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๖๑)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๐๔ (๒))

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (มาตรา ๑๔๕)

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเพียงการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินที่ได้รับมอบหมายต่อไป ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของ น.ส. ๓ ก. ที่ปรากฏว่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังไม่ใช่ผู้เสียหายอันเกิดจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว ไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลสั่งว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

เมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำพิพากษาดังกล่าวย่อมผูกพันคู่ความตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่ความในคดีดังกล่าว จึงมิใช่ผู้เสียหายที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๒๖๗ ของผู้ฟ้องคดีเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงนำคำพิพากษามาใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้รับทราบผลการพิจารณาว่าปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยกคำอุทธรณ์ ขอให้ศาลมีคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้เพิกถอนหนังสือศาลจังหวัดสตูล

๒. ให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๓. ให้เพิกถอนคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่สั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ในที่ดินแปลงพิพาท และให้ดำเนินการให้ น.ส. ๓ ก. กลับเป็นของผู้ฟ้องคดีดั้งเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า หนังสือศาลจังหวัดสตูลที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอน เป็นหนังสือที่ได้แจ้งผลคดีให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสตูลทราบ ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวก

ในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม มิใช่คำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พิจารณาว่าการออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินแปลงพิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนจะต้องส่งให้อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาเพื่อออกคำสั่งเพิกถอนอีกชั้นหนึ่ง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนยังไม่กระทบสิทธิของผู้ใด ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง คำขอให้เพิกถอนคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน และให้ น.ส.๓ ก. กลับเป็นผู้ฟ้องคดีดั้งเดิม เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ เมื่อปรากฏความว่ามีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือคลาดเคลื่อน การออกคำสั่งดังกล่าวก็เพื่อการสอบสวนพิจารณาเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีภาระที่ต้องต่อสู้ข้อกล่าวหา จึงเป็นการจำกัดและกระทบต่อเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ฟ้องคดี ส่วนการขอให้เพิกถอนคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เป็นการขอให้ศาลพิจารณการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินในการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ไม่ได้ขอให้พิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งเพียงแต่สั่งยกเลิกคำสั่งเพิกถอน และหมายเหตุลงใน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ก็มีผลทำให้ น.ส. ๓ ก. กลับมาเป็นของผู้ฟ้องคดีแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเพียงการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินที่ได้รับมอบหมายต่อไป ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้เสียหายอันเกิดจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว ไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลสั่งว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ นอกจากนั้น การที่ศาลจังหวัดสตูลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำพิพากษาดังกล่าวย่อมผูกพันคู่ความตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่ความในคดีจึงมิใช่ผู้เสียหายที่จะนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงยื่นในผลของคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

องค์คณะ นายธงชัย ลำดับวงศ์ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย นายพิระพล เชาวันศิริ พลเอก นิยม ศันสนาคม นายอำพล สิงห์โกวินท์

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ สกุล

นายธงชัย เนตรวชิรกุล

รหัสประจำตัวนักศึกษา

5210521525

วุฒิการศึกษา

วุฒิ

ชื่อสถาบัน

ปีที่สำเร็จการศึกษา

บริหารธุรกิจบัณฑิต

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

2551

ตำแหน่ง

นายช่างรังวัด ประเภททั่วไป ระดับชำนาญงาน

สถานที่ทำงาน

สำนักงานที่ดินอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา  
ช่วยราชการ สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่  
ถนนลพบุรีราเมศวร์  
ตำบล คลองแห  
อำเภอ หาดใหญ่  
จังหวัด สงขลา  
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย