

## บทที่ 4

### การวิเคราะห์คดีว่าด้วยการออกและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน หากพบว่า การได้มาซึ่งที่ดินของผู้แสดงความเป็นเจ้าของที่ดินนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ราชการกำหนดไว้ในมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ผู้ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ หรือผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ และผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว ให้มีสิทธิ ขอรับโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และมีหลักเกณฑ์ในการขอก่อหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินตามมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ มาตรา 58 ตริ มาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นหลักเกณฑ์ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ซึ่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นเอกสารที่รัฐออกให้เจ้าของที่ดินเพื่อรับรองสิทธิการถือครอง ให้แก่ผู้มีชื่อในเอกสารนั้นเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าบุคคลอื่น อันเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 37 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีความสำคัญต่อการใช้แสดงความเป็นเจ้าของที่ดินทั้งการถือกรรมสิทธิ์ ที่ดินและถือสิทธิครอบครองที่ดินนั้น และมีความจำเป็นที่รัฐจำเป็นต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานที่ใช้อ้างสิทธิความเป็นเจ้าของในที่ดินที่จะใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สินของตน ติดตามและเอาคืนทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีชอบด้วยกฎหมาย

ผลจากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการแสดงถึงการรับรองสิทธิในทรัพย์สิน (ที่ดิน) ของรัฐทำให้เกิดข้อสันนิษฐานว่าผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นเจ้าของที่ดิน ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน อันทำให้ผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีสิทธิ ความเป็นเจ้าของ คือ เจ้าของที่ดินยอมใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สินของตน ติดตามและเอาคืนทรัพย์สิน ของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีชอบด้วยกฎหมายได้ รวมทั้งการนำที่ดินดังกล่าวไปเป็นหลักประกันในการทำธุรกิจต่อไป

ภายหลังจากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้วปรากฏว่ามีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การออกหนังสือแสดงสิทธิในเขตป่า หรือการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยนำหลักฐานที่ดินแปลงอื่นมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นต้น จึงเป็นการได้รับการรับรองสิทธิในที่ดินจากรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐจึงต้องมีมาตรการในการเพิกถอนสิทธิที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่ง มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจแก่อธิบดีกรมที่ดินในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน อัน เป็นการแก้ไขความผิดพลาดในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่ง เป็นการสร้างความชอบธรรมในการคุ้มครอง รักษาที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนอื่นที่ถูกนำที่ดินมาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งที่ไม่มีสิทธิ

เมื่อมีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น ส่งผลให้ผู้มีชื่อในที่ดินเสียสิทธิในที่ดิน และยังทำให้บุคคลผู้รับหลักประกันหรือผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินได้รับความเสียหาย แม้จะเป็นผู้ซึ่งจดทะเบียนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะมีการโต้แย้งเกิดขึ้นได้และการโต้แย้งนั้นส่วนใหญ่จะเป็นการโต้แย้งในข้อเท็จจริง ตัวอย่างเช่น เป็นการออกหนังสือสิทธิในที่ดินทับที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน โดยปรากฏว่าในขณะที่ดินดังกล่าวยังไม่มีมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง (น.ส.ล.) แต่ปรากฏการใช้ประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ในบริเวณนั้นมาก่อนที่เจ้าของที่ดินจะอ้างว่าตนได้ครอบครองและทำประโยชน์มา และบางครั้งก็เป็นการโต้แย้งข้อกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่า ซึ่งครอบครองทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่เจ้าของที่ดินกลับไม่ดำเนินการแจ้งเจ้าหน้าที่ให้กันเขตออกจากเขตป่าในระยะเวลาตามที่เจ้าหน้าที่กำหนด จนเป็นเหตุให้กฎหมายถือว่าเจ้าของที่ดินสละการครอบครองที่ดินนั้นแล้ว การโต้แย้งสิทธิในบางกรณีจะเป็นการโต้แย้งในขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอันคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รังวัดของกรมที่ดินได้ดำเนินการออกหนังสือแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงให้มาระวังชี้แนวเขตที่ดิน อันไม่เป็นไปตามระเบียบของกรมที่ดินกำหนด เป็นต้น

ข้อโต้แย้งจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตัวอย่างเช่น เดิมการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้พิจารณาเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินแล้วเห็นว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว

ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเหตุให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่ต่อมากฎหมายได้กำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินเท่านั้น การที่รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงเป็นการดำเนินการพิจารณากรณีเดียวกันสองครั้ง จึงเป็นการดำเนินการซ้ำและเกิดผลร้ายแก่ผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นต้น

ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิทั้งในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว คือ เจ้าของที่ดิน ผู้ถือกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน) และสิทธิครอบครองในที่ดิน (น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก.) คนปัจจุบัน ขณะกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้รับความเสียหาย ทั้งที่ดินเป็นผู้รับโอนโดยสุจริต จดทะเบียนโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 วรรคสอง ที่คุ้มครองผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว และผู้รับหลักประกันที่ดิน เพื่อค้ำประกันเงินกู้ยืม หรือค้ำประกันในกรณีอื่นที่เมื่อกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้รับความเสียหาย จากการที่หลักประกันที่ดินยึดถือไว้ได้ถูกเพิกถอนอันถือไม่ได้ว่าเป็นที่ดินอันเป็นหลักทรัพย์ที่คู่สัญญาได้จดทะเบียนไว้เพื่อค้ำประกัน ย่อมมีสิทธิที่จะโต้แย้งได้และหากผลของการโต้แย้งไม่เป็นที่พึงพอใจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินไม่มีบทบัญญัติเฉพาะจึงต้องใช้หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีทั่วไป ซึ่งในกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินมีอธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้อุทธรณ์จึงต้องอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับถัดไป หากผลของข้อโต้แย้งดังกล่าวไม่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ย่อมนำคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไปได้ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลปกครองจะพิพากษาได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเมื่อมีการนำไปสู่การฟ้องร้องให้เพิกถอนจึงได้ฟ้องร้องยังศาลปกครอง ซึ่งการวินิจฉัยนี้มีความเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้นำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วก็น่าจะส่งผลให้การใช้อำนาจและหน้าที่โดยชอบ ซึ่งในบทที่ 3 ได้ทำการวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยกำหนดองค์ประกอบเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์คดีที่มีการฟ้องยังศาลปกครองจำนวน 5 คดีเพื่อชี้ให้เห็นถึงการมีและไม่มีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจและหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในด้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การวิเคราะห์คดีปกครอง จำนวน 5 คดีที่มีการฟ้องร้องเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่สะท้อนถึงการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ชอบจึงส่งผลให้มีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิที่ไม่ชอบนั้น ซึ่งการวิเคราะห์คดีนั้นได้นำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน

สำหรับองค์ประกอบของหลักนิติธรรมที่ใช้ในการวิเคราะห์คดี มี 6 ข้อ คือ

- 1) กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน
- 2) กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ
- 3) กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้
- 4) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน
- 5) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า
- 6) กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการวิเคราะห์คดี มี 6 ข้อ คือ

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักคุณธรรม
- 3) หลักความโปร่งใส

- 4) หลักการมีส่วนร่วม
- 5) หลักความรับผิดชอบ
- 6) หลักความคุ้มค่า

#### 4.1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 669/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1654/2559

เป็นคดีที่ฟ้องร้องกันในเรื่องเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมีรายละเอียดแห่งคดี ดังนี้

1) ข้อเท็จจริง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 29 ตุลาคม 2542 ถึงอธิบดีกรมที่ดินว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต มีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินทับที่เขาและป่าไม้ โดยไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) และมีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์ของระเบียบและกฎหมาย มาเพื่อให้อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 39606 โฉนดที่ดินเลขที่ 39607 และโฉนดที่ดินเลขที่ 39608 ตำบลรัชฎา อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื่องจากที่ดินมีสภาพเป็นที่เขา (ที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินมีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์) และอยู่ในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 (ป่าควนเขากมลา) แต่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าควนเขากมลา” ซึ่งสำนักงานป่าไม้จังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือยืนยัน การครอบครองและทำประโยชน์ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่สามารถออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ตามกฎหมายและระเบียบ การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวทั้งสามแปลงจึงไม่ชอบด้วยมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ 8 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประกอบข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 7 ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532)

ก่อนดำเนินการเพิกถอน อธิบดีกรมที่ดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อตรวจสอบพยานหลักฐานและสภาพที่ดิน คณะกรรมการฯ เห็นว่า ที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินมีความลาดชันโดยเฉลี่ยเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ประกอบกับอยู่ในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 แต่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าควนเขากมลา” ซึ่งสำนักงานป่าไม้จังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือยืนยัน ประกอบกับที่ดินมีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ และเป็นที่เขา จึงต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 8 (2) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 การออกโฉนด

ที่ดินเลขที่ 39607 อำเภอเมืองภูเก็ต จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้โฉนดที่ดินเลขที่ 46630 ตำบลรัชฎา อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ซึ่งแบ่งแยกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ 39607 อำเภอเมืองภูเก็ต ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ร้องอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่ 3723/2547 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2547 ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง

เป็นเหตุให้นาย บ อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินผู้ออกคำสั่งเพิกถอน ได้พิจารณาว่าการเพิกถอนโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงเสนอให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ยกอุทธรณ์ นาย บ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ประเด็นพิพาทที่นำไปสู่การฟ้องร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นาย บ อ้างว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 39606 - 39608 อำเภอเมืองภูเก็ตของตน ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เป็นเพียงการจำแนกไว้เป็นป่าไม้ชั่วคราว ซึ่งต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2512 เห็นชอบเรื่องป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 โดยระบุว่า “3.3 พื้นที่ในเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 ในเรื่องการจำแนกประเภทที่ดิน ซึ่งเป็นป่าเตรียมการสงวน และเจ้าหน้าที่ได้รังวัดกันเขตออกแล้วให้พิจารณาออก น.ส. 3 ได้ตามระเบียบและกฎหมาย” ประกอบกับกรมพัฒนาที่ดินมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตว่า “1. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 กำหนดเขตไว้เป็นป่าไม้ ซึ่งมีที่ถือครองรวมอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการสำรวจหาข้อมูลเสร็จแล้วพิจารณาตัดพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าไม้ถาวรต่อไป ส่วนที่ถือครองหรือพื้นที่พอที่จะนำไปจัดสรรได้ก็จะจำแนกออกเพื่อเป็นที่จัดสรรเพื่อการเกษตรกรรม หรือเพื่อให้ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ...” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่าที่ดินของนาย บ อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติและยังไม่ได้กำหนดเป็นป่าไม้ถาวร ย่อมขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

ประเด็นที่สอง นาย บ อ้างว่า ที่ดินดังกล่าวมีสภาพลาดชันโดยเฉลี่ยไม่เกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ฝ่ายรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ได้คำนวณความลาดชันจากเส้นชั้นความสูงในแผนที่ภูมิประเทศแล้วนำมาสรุปว่าที่ดินมีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ โดยไม่มีรายละเอียดและหลักเกณฑ์การคำนวณ ไม่ปรากฏว่าคำนวณความลาดชันโดยเฉลี่ยเท่าใด โดยฝ่ายรังวัดอ้างว่าไม่มีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว แต่เป็นหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินที่จะต้องจัดทำแผนที่แสดงพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ เมื่อกรณียังฟังไม่ได้ว่าที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 39607 และ 46630 อำเภอเมืองภูเก็ต อยู่ในพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยเกิน 35 เปอร์เซ็นต์หรือไม่ จึงไม่อาจถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่เขา และการที่นาย บ ได้ทำประโยชน์ปลูกยางพาราเต็มแปลง และ

ผู้ปกครองท้องที่ได้รับรองว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ โฉนดที่ดินทั้งสองแปลงจึงออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำสั่งอธิบดีกรมที่ดินจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ 39607 อำเภอเมืองภูเก็ต เดิมมีนาง ป และนาย ค ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (พ.ศ. 2497) มาจนถึงปี พ.ศ. 2527 แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) และมีได้ยื่นขอผ่อนผันและได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ทำให้มีผลว่านาง ป และนาย ค มีเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ทำให้ที่ดินดังกล่าวไม่มีผู้ใดครอบครองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (พ.ศ. 2497) และเป็นป่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ซึ่งมีผลใช้บังคับขณะนั้น และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ที่ดินดังกล่าวจึงไม่อาจโอนให้แก่กันได้ตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นาย บ ผู้รับโอนที่ดิน จึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินได้ ประกอบกับที่ดินตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 (ป่าควนเขากมลา) แต่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าเทือกเขากมลา” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 401 (พ.ศ. 2512) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 สภาพพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งถือเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามข้อ 17 ของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และเป็นที่เขาตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ 8 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 การออกโฉนดที่ดินเลขที่ 39607 อำเภอเมืองภูเก็ต จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผลให้โฉนดที่ดินเลขที่ 46630 อำเภอเมืองภูเก็ต ซึ่งแบ่งแยกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ 39607 อำเภอเมืองภูเก็ต ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย การดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงได้ดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียให้มีโอกาสคัดค้านการเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว การวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยให้ยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

นาย บ ได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยอ้างเหตุผลเกี่ยวกับที่ดินว่าสามารถที่จะออกโฉนดที่ดินได้ โดยอ้างถึงสภาพที่ดิน การครอบครอง การทำประโยชน์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์จากพยานหลักฐานตามที่นาย บ อ้าง ตลอดจนพิเคราะห์จากข้อกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว และเห็นว่าการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกันกับศาลปกครองชั้นต้น สำหรับประเด็นที่ว่าคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 46630 อำเภอเมืองภูเก็ต ซึ่งแบ่งแยกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ 39607 อำเภอเมืองภูเก็ต เห็นว่าอธิบดีกรมที่ดินได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544 แล้ว ดังนั้น คำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ 3723/2547 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2547 เรื่อง การเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 46630 อำเภอเมืองภูเก็ต จึงชอบด้วยกฎหมาย คำอุทธรณ์ของนาย บ พึ่งไม่ขึ้นพิพากษายกฟ้องตามศาลปกครองชั้นต้น

3) การวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 669/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1654/2559 เมื่อพิจารณาตามหลักนิติธรรมจากการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

(1) การวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน

การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งกฎหมายกำหนดตามอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้คือให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย (ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน) เป็นผู้ลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ซึ่งจากข้อเท็จจริงแห่งคดีเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ



กำหนด และในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า ในกรณีความปรากฏว่าได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือ ผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจสั่งเพิกถอนได้ และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด ให้เพิกถอนให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการเพิกถอนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎกระทรวง จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน และเจ้าหน้าที่กรมที่ดินก็ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 1 จึงส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินชอบด้วยกฎหมาย

หลักนิติธรรมข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงการเลือกใช้เฉพาะผู้ร้อง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายเป็นการทั่วไปตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการแก้ไขความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับมาตั้งแต่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันไม่เข้าลักษณะที่เป็น กฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิม จึงเป็นการ ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ได้มีผลย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนัก กว่าเดิมตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความ ได้สัดส่วน

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ 8 ของ กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นมาตรการที่มีจุดมุ่งหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการรับรอง สิทธิในที่ดินให้เจ้าของที่ดิน จึงเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความ

เสียหายแก่เอกชนและในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมพึงได้รับแล้ว ถือว่าเป็นการใช้กฎหมายที่ได้สัดส่วน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความ ได้สัดส่วนตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง หรือระเบียบต่าง ๆ ของกรมที่ดินหรือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดินมีการปรับปรุงแก้ไขล่าสุดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการแก้มาตรา 56 และบัญญัติมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด” และการแก้มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปรากฏบทบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และได้แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นต้น โดยจากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้

อำนาจและหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ไม่สะท้อนว่าบทบัญญัติดังกล่าวที่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินนำมาปฏิบัติหน้าที่ราชการแสดงถึงความไม่ทันสมัย แต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัติที่ค้ำยันต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตราแก้ไข ปรับปรุงให้รองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เมื่อพิจารณาแล้วทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดินไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตราแก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้ จึงต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อนี้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ในข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

## 2) การวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาล

### หลักธรรมาภิบาล ข้อ 1 หลักนิติธรรม

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไว้ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

### หลักธรรมาภิบาลข้อ 2 หลักคุณธรรม

จากคดีปกครองนี้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) ได้พิจารณาและมีหนังสือแจ้งอธิบดีกรมที่ดินให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต มีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับที่เขาและป่าไม้ แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการทำการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 39606 โฉนดที่ดินเลขที่ 39607 และโฉนดที่ดินเลขที่ 39608 ตำบลรัชฎา อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต จนเป็นเหตุให้การออกโฉนดที่ดินเลขที่ 46630 ตำบลรัชฎา อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ซึ่งแบ่งแยกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ 39607 ตำบลรัชฎา อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่รังวัดที่เป็นผู้ลงพื้นที่จริงเพื่อทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายย่อมเห็นสภาพพื้นที่ที่มีความลาดชันและสภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

ที่ดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 (ป่าควนเขากมลา) แต่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ “ป่าเทือกเขากมลา” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 401 (พ.ศ. 2512) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 สภาพพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งถือเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามข้อ 17 ของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และเป็นที่เขาตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ 8 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ส่วนการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและเป็นไปตามหลักคุณธรรมแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออก โฉนดที่ดินจึงขาดคุณธรรมไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 3 หลักความโปร่งใส

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนขอตรวจสอบได้ในขณะทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวมทั้งในกระบวนการเพิกถอนการออกโฉนดที่ดิน ที่ต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินทราบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและเปิดโอกาสให้ตรวจสอบคัดค้าน ได้แจ้งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินตรวจสอบการปฏิบัติราชการได้ ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ จากคดีปกครองนี้ไม่สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมีบทบัญญัติทั้งในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของทางราชการใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งเจ้าของที่ดิน และผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน อันนำไปสู่การตราหรือแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ จึงต้องถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นถึงหลักการรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน จังหวัดภูเก็ตในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม โดยต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้รอบคอบเสียก่อน จึงจะดำเนินการแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยย่อมต้องรับผิดชอบในผลดีผลเสียจากการปฏิบัติราชการของตน ส่วนการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินเมื่อทราบถึงความไม่ถูกต้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา โดยหากการสอบสวนได้ความว่าความผิดพลาดดังกล่าวเป็นของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตในขณะนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตย่อมต้องรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน ทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้แสดงถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 6 หลักความคุ้มค่า

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว เจ้าหน้าที่รังวัดกรมที่ดินผู้ทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้ลงพื้นที่จริงย่อมเห็นถึงสภาพที่ดินที่ย่อมทราบถึงความลาดชัน การทำประโยชน์ สภาพแวดล้อมในบริเวณแปลงที่ดิน หากกระทำการโดยสุจริตและตระหนักถึงการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งเวลา แรงงาน และอุปกรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าของที่ดินและทางราชการ แต่การที่กรมที่ดินต้องดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินย่อมสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน จังหวัดภูเก็ตที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ตระหนักถึงความคุ้มค่า จึงกล่าวได้ว่าความไม่คุ้มค่าดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน จึงไม่เป็นไปตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม และข้อ 6 หลักคุ้มค่า

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม และข้อ 6 หลักคุ้มค่า

## 4.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 1080/2554 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1561/2559

เป็นคดีที่ฟ้องร้องกันในเรื่องเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมีรายละเอียดแห่งคดี ดังนี้

1) ข้อเท็จจริง นาง อ ผู้ฟ้อง เป็นผู้จัดการมรดกของนาย ห ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 985 (1185) ตำบลพรุใน (เกาะยาวใหญ่) อำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงา ต่อมารองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้อง ได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ 248/2551 ลงวันที่ 30 มกราคม 2551 ให้เพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 985 (1185) ตำบลพรุใน (เกาะยาวใหญ่) อำเภอเกาะยาว ตลอดจนหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่าเป็น น.ส. 3 ก. ที่ออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามข้อ 3 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และข้อ 8 (2) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เนื่องจาก น.ส. 3 ก. ดังกล่าว ได้ออกตามโครงการเดินสำรวจออก น.ส. 3 ก. โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ในที่ดินที่มีประกาศกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าเกาะยาวใหญ่ แปลงที่ 2 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 718 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นการออก น.ส. 3 ก. ภายหลังจากเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามแล้ว

เป็นเหตุให้นาง อ อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน น.ส. 3 ก. ดังกล่าว ซึ่งอธิบดีกรมที่ดิน ยกอุทธรณ์ นาง อ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ประเด็นพิพาทที่นำไปสู่การฟ้องร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่บรรพบุรุษของเจ้าของที่ดินเดิมได้เข้าจับจองและทำประโยชน์ ทำสวนมะพร้าวและมะม่วงหิมพานต์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 ส่วนสาเหตุที่ไม่มีหลักฐานการครอบครองที่ดิน เนื่องจากทางราชการไม่เคยประกาศให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ยื่นขอหลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน หรือมีการประกาศให้ไปแจ้งการครอบครองแต่เจ้าของที่ดินไม่ทราบเนื่องจากเกาะยาวใหญ่อยู่ไกล การสื่อสารและคมนาคมไม่สะดวก และเมื่อปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2550 ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงาได้แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานทำการตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขแนวเขตพื้นที่ป่าไม่ให้ออกคล้อยกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ คณะทำงานเพื่อปรับปรุงเขตพื้นที่ป่าไม้ระดับอำเภอและระดับจังหวัดได้กันที่ดินตาม น.ส. 3 ก. เลขที่ 985 (1185) ตำบลพรุใน

(เกาะยาวใหญ่) อำเภอเกาะยาว และที่ดินแปลงอื่นในบริเวณเดียวกันรวมยี่สิบเอ็ดแปลงออกจากป่าสงวนแห่งชาติเกาะยาวใหญ่ แปลงที่ 2 แล้ว

ประเด็นที่สอง การดำเนินการจัดทำแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 718 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้ป่าเกาะยาวใหญ่ แปลงที่สอง เป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง และจังหวัดพังงาได้มีหนังสือที่ พง 0019.5/6400 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2549 แจ้งกรมที่ดินว่า พื้นที่ดังกล่าวไม่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ที่ดินพิพาทจึงไม่ได้อยู่ในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเกาะยาวใหญ่ แปลงที่สอง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 718 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 จึงไม่ต้องห้ามให้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม ขั้นตอนการเพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 985 (1185) ตำบลพรุใน (เกาะยาวใหญ่) อำเภอเกาะยาว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากราษฎรเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนปี พ.ศ. 2517 และก่อนมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 โดยการเสนอให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) จังหวัด พิจิตร ร้องรอยการทำประโยชน์โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ แต่อธิบดีกรมที่ดินไม่ดำเนินการ โดยอ้างว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวใช้ในกรณีที่มีการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐเท่านั้น และมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. 3 ก. ของนาง อ เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2551 การเพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 985 (1185) ตำบลพรุใน (เกาะยาวใหญ่) อำเภอเกาะยาว ของอธิบดีกรมที่ดิน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาจากพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายแล้วเห็นว่า บริเวณที่ดินที่ออก น.ส. 3 ก. เลขที่ 985 (1185) ตำบลพรุใน (เกาะยาวใหญ่) อำเภอเกาะยาว เป็นที่ดินที่ได้มีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเกาะยาวใหญ่ แปลงที่ 2 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 718 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินสงวนหวงห้ามได้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ และห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ 3 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประกอบข้อ 8 (2) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ดังนั้น การเดินสำรวจออก น.ส. 3 ก. เลขที่ 985 (1185) ตำบลพรุใน (เกาะยาวใหญ่) อำเภอเกาะยาว ในปี พ.ศ. 2520 และที่ดินไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายมาก่อน จึงเป็นการออก น.ส. 3 ก. ที่ไม่ชอบด้วย

กฎหมาย จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกรณีที่น่างอ อ้างว่า ที่พิพาทบรรพบุรุษได้ครอบครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 โดยไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พนักงานป่าไม้ได้ทำการสำรวจและทำแผนที่แล้วตั้งแต่วันที่ 17 ธันวาคม 2514 ถึงวันที่ 20 มกราคม 2515 พร้อมทั้งได้ส่งหลักเขตติดป้าย และทำเครื่องหมายตราครุฑ แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนทราบถึงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และหลังจากที่ได้ประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 718 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรมป่าไม้ได้สำเนากฎกระทรวงฉบับดังกล่าวและแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ไปปิดประกาศตามสถานที่ต่าง ๆ ตามที่กฎกระทรวงกำหนด เพื่อให้ประชาชนทราบและคัดค้านการมีสิทธิในที่ดินมาก่อน แต่ก็ไม่ปรากฏว่านาย ห ได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอเมืองพังงาหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเกาะยาว ว่าตนมีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่านาย ห ผู้ครอบครองที่ดินในขณะนั้นได้สละสิทธิหรือประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นาย ห จึงไม่มีสิทธินำทำการพิสูจน์สอบสวนสิทธิการทำประโยชน์เพื่อออก น.ส. 3 ก. และแม้กระบวนการพิจารณาเพิกถอน น.ส. 3 ก. ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามที่ฟ้องกล่าวอ้าง ก็ไม่เป็นผลทำให้คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะระยะเวลาที่ฟ้องกล่าวอ้างนั้นเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ ฉะนั้น คำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ 248/2551 ลงวันที่ 30 มกราคม 2551 เรื่อง การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 985 (1185) ตำบลพรุใน (เกาะยาวใหญ่) อำเภอเกาะยาว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

นาง อ ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยอ้างว่าคำสั่งเพิกถอน น.ส. 3 ก. ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดได้ให้นาง อ และอธิบดีกรมที่ดินชี้แจงเหตุผลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนเหตุผลของแต่ละฝ่ายแล้วมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งเพิกถอน น.ส. 3 ก. ของนาย ห เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้จากศาลปกครองชั้นต้นว่า ที่ดินแปลงนี้ไม่ได้แจ้งการครอบครองไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อทราบแนวเขตป่าสงวนก็ไม่ได้คัดค้านแสดงสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ประกอบที่แผนที่กรมป่าไม้กำหนดแนวเขตป่าไม้ไว้ว่า ทางด้านทิศตะวันออกจดทะเล



ซึ่งตรงกับที่ดินของนาย ห ซึ่งได้ออก น.ส. 3 ก. ก็ปรากฏว่าด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้เหมือนกัน ข้อเท็จจริงจึงรับฟังว่าที่ดินดังกล่าวเป็นบริเวณเดียวกัน ดังนั้น เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินอยู่เดิม และออกภายหลังจากการประกาศกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จึงเป็นการออก น.ส. 3 ก. ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่รองอธิบดีซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ 248/2551 ลงวันที่ 30 มกราคม 2551 เรื่อง เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 985 (1185) ตำบลพรุใน (เกาะยาวใหญ่) อำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงา จึงชอบด้วยกฎหมาย คำอุทธรณ์ของนาง อ พังไม้ขึ้น และได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวแล้ว กรณีจึงไม่ต้องวินิจฉัยข้ออ้างอื่น ๆ ในคำอุทธรณ์ เพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยพิพากษายืน

3) การวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 1080/2554 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1561/2559 เมื่อพิจารณาตามหลักนิติธรรมจากการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

#### (1) การวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน

การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งกฎหมายกำหนดตามอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้คือ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย (ผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน) เป็นผู้ขายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ซึ่งจากข้อเท็จจริงแห่งคดีเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้ โดยเป็นกรณีตามมาตรา 27 ทรี ที่กำหนดว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และในการ

เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า ในกรณีความปรากฏว่าได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน มีอำนาจสั่งเพิกถอนได้ และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการเพิกถอนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่กรมที่ดินก็ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 1 จึงส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินชอบด้วยกฎหมาย

หลักนิติธรรมข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงการเลือกใช้เฉพาะผู้ร้อง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นการทั่วไปตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการแก้ไขความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับมาตั้งแต่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันไม่เข้าลักษณะที่เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิม จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ได้มีผลย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ 3 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และข้อ 8 (2) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นมาตรการที่มีจุดมุ่งหมายในการ

ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการรับรองสิทธิในที่ดินให้เจ้าของที่ดิน จึงเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน และในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมพึงได้รับแล้ว ถือว่าเป็นการใช้กฎหมายที่ได้สัดส่วน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วนตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคล หรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง หรือระเบียบต่าง ๆ ของกรมที่ดิน หรือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดินมีการปรับปรุงแก้ไขล่าสุดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการแก้มาตรา 56 และบัญญัติมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเขี้ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด” และการแก้มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปรากฏบทบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และได้แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารราชการจดทะเบียนโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล

กฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นต้น โดยจากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดไม่สะท้อนว่าบทบัญญัติดังกล่าวที่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินนำมาปฏิบัติหน้าที่ราชการแสดงถึงความไม่ทันสมัยแต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัติที่ด้อยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรา แก้ไขปรับปรุงให้รองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เมื่อพิจารณาแล้วทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดินไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรา แก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้ จึงต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อนี้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ในข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

#### (2) การวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาล

##### หลักธรรมาภิบาลข้อ 1 หลักนิติธรรม

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

##### หลักธรรมาภิบาลข้อ 2 หลักคุณธรรม

จากคดีปกครองนี้เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ความไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวเกิดมาจากที่ดินดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อทราบแนวเขตป่าสงวนเจ้าของที่ดินก็ไม่ได้คัดค้านแสดงสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ทั้งที่ทางราชการได้เปิดโอกาสให้คัดค้านแสดงสิทธิแล้ว โดยเจ้าของที่ดินแจ้งว่าตนไม่ทราบ ทั้งที่กรมป่าไม้ได้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเกาะยาวใหญ่ แปลงที่ 2 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 718 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พร้อมทั้งแผนที่ท้ายกฎกระทรวง ไปปิดประกาศตามสถานที่ต่าง ๆ ตามที่กฎกระทรวงกำหนด เพื่อให้ประชาชนทราบและคัดค้านการมีสิทธิในที่ดินแล้ว ซึ่งต้องถือว่าประชาชนต้องทราบ แสดง

ให้เห็นว่าการดังกล่าวเป็นความผิดของเจ้าของที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ก็มีหน้าที่ที่จะต้องชี้แจงข้อมูลให้เจ้าของที่ดินที่นำชี้แนวเขตที่ดินเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพื่อให้เจ้าของที่ดินทราบถึงข้อเท็จจริงและเจ้าหน้าที่ที่ดินมีหน้าที่ในการเตรียมระวางภาคพื้นดินซึ่งต้องให้กรมป่าไม้ขีดเขตป่าไม้ในระวางเพื่อที่จะได้ดำเนินการรังวัดและสอบสวนสิทธิเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อย่างถูกต้อง การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวผิดพลาดเกิดมาได้ 2 กรณี คือ ในระวางขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเกาะยาวใหญ่ แปลงที่ 2 แล้ว แต่ยังออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ผู้ขอ กับอีกกรณีคือในระวางภาคพื้นดินมีหรือไม่มีการขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเกาะยาวใหญ่ แปลงที่ 2 แต่ที่ดินที่ผู้ขอนำมาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเกาะยาวใหญ่ แปลงที่ 2 การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินจึงขาดคุณธรรม ไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 3 หลักความโปร่งใส

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนขอตรวจสอบได้ในขณะทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวมทั้งในกระบวนการเพิกถอนการออกโฉนดที่ดิน ที่ต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินทราบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเปิดโอกาสให้ตรวจสอบคัดค้านโต้แย้งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินตรวจสอบการปฏิบัติราชการได้ ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงทัศนคติ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ จากคดีปกครองนี้ไม่สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมีบทบัญญัติทั้งในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของทางราชการใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งเจ้าของที่ดิน และผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน อันนำไปสู่การตราหรือแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ จึงต้องถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

### หลักธรรมาภิบาลข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นถึงการรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม โดยต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้รอบคอบเสียก่อน จึงจะดำเนินการแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยย่อมต้องรับผิดชอบในผลเสียหายจากการปฏิบัติราชการของตน ส่วนการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินเมื่อทราบถึงความไม่ถูกต้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา โดยหากการสอบสวนได้พบว่าความผิดพลาดดังกล่าวเป็นของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตในขณะนั้น ผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินย่อมต้องรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้แสดงถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

### หลักธรรมาภิบาลข้อ 6 หลักความคุ้มค่า

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวเจ้าหน้าที่รังวัดกรมที่ดินผู้ทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้ลงพื้นที่จริงย่อมเห็นถึงสภาพที่ดินที่ย่อมทราบถึงความลาดชัน การทำประโยชน์ สภาพแวดล้อมในบริเวณแปลงที่ดิน หากกระทำการโดยสุจริตและตระหนักถึงการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งเวลา แรงงาน และอุปกรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าของที่ดินและทางราชการ แต่การที่กรมที่ดินต้องดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินย่อมสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ตระหนักถึงความคุ้มค่า จึงกล่าวได้ว่าความไม่คุ้มค่าดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน จึงไม่เป็นไปตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในข้อ 2 หลักคุณธรรม และข้อ 6 หลักคุ้มค่า

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความ

เปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และไม่เป็นไปตามหลักกรรมาภิบาล ในข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม และข้อ 6 หลักคุณค่า

### 4.3 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 1510/2555 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 6/2560

เป็นคดีที่ฟ้องร้องกันในเรื่องเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมีรายละเอียดแห่งคดี ดังนี้

1) ข้อเท็จจริง นาย ช นางสาว ร และนางสาว น เป็นเจ้าของที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 1119 ตำบลโป่งแยง อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ 15 ไร่ 39 ตารางวา โดยซื้อมาจากนาย ก เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2543 ต่อมา นาย ช กับพวก ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาแมริม ว่า น.ส. 3 ก. เลขที่ 1119 ออกไปโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 59 และมาตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2524) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เนื่องจากมีใช้ที่ดินตามหนังสือแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เลขที่ 150 เลขที่ 336 และเลขที่ 337 หมู่ที่ 1 ตำบลโป่งแยง อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากเป็นที่ดินที่ข้างเคียงมิได้แสดงว่าเป็นที่ดินที่มีแนวเขตที่ดินติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน ประกอบกับมีการขยายระยะตามหลักฐานเดิม ประกอบที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแมริม และเขตอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ปุย และที่ดินตาม น.ส. 3 ก. ดังกล่าว ได้มีการแบ่งแยกรวมทั้งสิ้น 32 แปลง ที่ดินแปลงแบ่งแยกจึงออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วย จังหวัดเชียงใหม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาเพิกถอน น.ส. 3 ก. รายนาย ก กับบุคคลอื่นรวม 68 แปลง ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบัญญัติให้อธิปไตยกรรมที่ดินหรือรองอธิปไตยซึ่งอธิปไตยกรรมที่ดินมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือออกไปโดยคลาดเคลื่อน จังหวัดเชียงใหม่จึงส่งเรื่องให้กรมที่ดินดำเนินการต่อไป ต่อมากรมที่ดินได้ให้จังหวัดเชียงใหม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสอบสวน และแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือ

การจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ต่อมากรมที่ดินได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ 1696/2550 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2550 ให้เพิกถอน น.ส. 3 ก. ดังกล่าว

ประเด็นพิพาทที่นำไปสู่การฟ้องร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ดินที่พิพาทตั้งอยู่ในหมู่ที่ 8 (เดิมเป็นหมู่ที่ 1) ตำบลโป่งแยง อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ บ้านป่าปางสูง - ปางใต้ ตั้งอยู่ระหว่างบ้านป่าเมี่ยงป่าสูงและบ้านป่าเมี่ยงปางตองแดง ปรากฏตำแหน่งที่ดินตามแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บ้านปางตองแดง จะอยู่เลยบ้านป่าปางใต้ไปประมาณ 1 กิโลเมตร ที่พิพาทมิได้ตั้งอยู่ที่บ้านเมี่ยงปางตองแดงอย่างที่เจ้าหน้าที่เข้าใจ โดยที่บริเวณดังกล่าวมีประวัติความเป็นมาว่ามีชาวบ้านตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่บริเวณดังกล่าวเป็นเวลานานหลายร้อยปี โดยทำประโยชน์ทำนาและทำไร่ พื้นที่ดังกล่าวมิได้เป็นที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุก การที่ชาวบ้านเจ้าของที่ดินได้แจ้งการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. 2498 ตาม ส.ค. 1 เลขที่ 150 เลขที่ 336 และ 337 ต่อมาเจ้าของที่ดินเดิมได้ขายให้นาย ก ได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่พิพาท การที่นาย ก นำ ส.ค. 1 ดังกล่าวมาขอออกเป็น น.ส. 3 ก. เลขที่ 1119 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2526 จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2524) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน และออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กำหนดแล้ว

ประเด็นที่สอง กรณี น.ส. 3 ก. เลขที่ 1119 ออกโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 150 เลขที่ 336 และ 337 ที่มีได้มีรายการข้างเคียงติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำมารวมเป็น น.ส. 3 ก. แปลงเดียวกันได้ อีกทั้ง ส.ค. 1 ดังกล่าวเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่นและมีการแก้ไขระยะของรูปแผนที่ที่ดินให้มีจำนวนมากกว่าเดิม เมื่อนำมาออกเป็น น.ส. 3 ก. จึงมีเนื้อที่มากกว่าเดิม โดย ส.ค. 1 เป็นเพียงแบบแจ้งการครอบครองที่ดินที่ผู้ครอบครองแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแสดงว่ามีที่ดินอยู่ในความครอบครองของตนก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 การจัดทำ ส.ค. ทั้งสามเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 แต่เนื่องจากผู้แจ้ง ส.ค. 1 ทั้งสามแปลงมีการศึกษาน้อย จนเป็นเหตุให้เกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนทั้งระยะและรายการข้างเคียง แต่มีการครอบครองประโยชน์ในที่ดินอยู่จริง

ประเด็นที่สาม ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้พิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว เคยมีคำสั่งไม่เพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1119 เมื่อปี พ.ศ. 2539 กรณีจึงต้องเป็นไปตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ดังกล่าวและถึงเป็นที่สุด กรมที่ดินไม่มีอำนาจสั่งให้ทำการสอบสวนในเรื่องเดียวกันเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1119 ได้อีก การดำเนินการดังกล่าวของกรมที่ดินเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรม



2) ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อนำหลักฐานตาม ส.ค. 1 เลขที่ 150 เลขที่ 336 และเลขที่ 337 มารวมเป็นที่ดินแปลงเดียวกันเพื่อออก น.ส. 3 ก.เลขที่ 1119 โดยนำ ส.ค. 1 ทั้งสามแปลงเรียงติดต่อกันข้างเคียงก็ไม่สามารถสอดคล้องสัมพันธ์กัน แม้จะนำมาเรียงสลับแปลงต่อกันใหม่หลายรูปแบบก็ไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้ว่าที่ดินทั้งสามแปลงมีแนวเขตติดต่อกันและเป็นผืนเดียวกัน แม้เจ้าหน้าที่จะได้ใช้อุปกรณ์ในการระบุตำแหน่งบนพื้นโลก GPS (Global Positioning System) แล้วปรากฏว่าที่ดินตาม ส.ค. 1 ทั้งสามแปลงที่นำมาขอออก น.ส. 3 ก. เลขที่ 1119 นั้นตั้งอยู่หมู่บ้านปางลุง ส่วนที่ดินตาม น.ส. 3 ก. เลขที่ 1119 ตั้งอยู่หมู่บ้านปางตองแดง ซึ่งอยู่ห่างกันมาทางทิศใต้ประมาณ 5 กิโลเมตร ประกอบนาง อ เจ้าของที่ดินตาม ส.ค. 1 เลขที่ 337 ที่ขายให้นาย ก ยืนยันว่าที่ดินที่ตนขายไปตั้งอยู่หมู่บ้านปางลุง และชั้นศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ส.ค. 1 ทั้งสามแปลงเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่น หากใช้แปลงที่พิพาทไม่ ที่พิพาทจึงเป็นที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองไว้ การแก้ไขระยะที่ดินเพื่อให้ที่ดินมีเนื้อที่เพิ่มจากความเป็นจริงอย่างมาก ถือเป็นกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับที่ดินแปลงนี้อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ฉะนั้น การออก น.ส. 3 ก. เลขที่ 1119 ตำบลโป่งแยง อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่ริม จึงเป็นการออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายได้พิจารณาว่าการออก น.ส. 3 ก. ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งเพิกถอน และการที่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย มีคำวินิจฉัยให้ยกคำอุทธรณ์ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุด ฟังคำชี้แจงจากนาย ก กับพวก และคู่กรณี และพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วมีความเห็นเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น จึงพิพากษายกฟ้อง

3) การวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 1510/2555 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 6/2560 เมื่อพิจารณาตามหลักนิติธรรมจากการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

#### (1) การวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน

การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งกฎหมายกำหนดตามอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้คือ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย (ผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน) เป็นผู้ลายมือชื่อและประทับตรา

ประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ซึ่งจากข้อเท็จจริงแห่งคดีเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด และในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดและในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า ในกรณีความปรากฏว่าได้ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจสั่งเพิกถอนได้ และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการเพิกถอนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่กรมที่ดินก็ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 1 จึงส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินชอบด้วยกฎหมาย

หลักนิติธรรมข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงการเลือกใช้เฉพาะผู้ร้อง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นการทั่วไปตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการแก้ไขความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับมาตั้งแต่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันไม่เข้าลักษณะที่เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิม จึงเป็นการ

ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ได้มีผลย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งมาตรา 59 และมาตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2524) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นมาตรการที่มีจุดมุ่งหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการรับรองสิทธิในที่ดินให้เจ้าของที่ดิน จึงเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนและในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมพึงได้รับแล้ว ถือว่าเป็นการใช้กฎหมายที่ได้สัดส่วน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ได้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วนตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

ซึ่งบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง หรือระเบียบต่าง ๆ ของกรมที่ดิน หรือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดินมีการปรับปรุงแก้ไขล่าสุดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการแก้มาตรา 56 และบัญญัติมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการ

ทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่  
รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบ  
กับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทาง  
ราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้  
หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด” และการแก้ไขมาตรา 61 แห่งประมวล  
กฎหมายที่ดิน ซึ่งปรากฏบทบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และได้แก้ไขกฎกระทรวงกำหนด  
หลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือ  
หนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการ  
จดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้อง  
กับการแก้ไขมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล  
กฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นต้น โดยจากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจ  
และหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามที่  
กฎหมายกำหนด โดยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดไม่สะท้อนว่า  
บทบัญญัติดังกล่าวที่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินนำมาปฏิบัติหน้าที่ราชการแสดงถึงความไม่ทันสมัย  
แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติที่ดีย่อมต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรา แก้ไข  
ปรับปรุงให้รองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เมื่อพิจารณาแล้ว  
ทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดินไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาส  
ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรา แก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้  
จึงต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อนี้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดิน  
ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตาม  
หลักนิติธรรม ในข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อ  
ความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

## (2) การวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาล

### หลักธรรมาภิบาลข้อ 1 หลักนิติธรรม

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน  
กำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา มาตรา 59 และมาตรา 59 ตรี แห่ง  
ประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความใน  
พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดิน  
แห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2524) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและ

ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ และมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 2 หลักคุณธรรม

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่กรมที่ดินผู้ทำการรังวัดซึ่งเป็นผู้ลงพื้นที่จริงเพื่อทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย มีหน้าที่ในการรังวัดในพื้นที่จริงย่อมเห็นสภาพพื้นที่ที่ผู้ขออ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน พร้อมทั้งหนังสือแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เลขที่ 150 เลขที่ 336 และเลขที่ 337 หมู่ที่ 1 ตำบลโป่งแยง อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้ขอได้นำชี้แนวเขตที่ดินแล้วมีแนวเขตที่ดินที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากกว่าหลักฐานเดิม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดิน ตามหลักฐานหนังสือแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ทั้งสามแปลงเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่น หากใช้แปลงที่พิพาทไม่ ที่ดินพิพาทจึงเป็นที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองไว้ การแก้ไขระยะที่ดินเพื่อให้ที่ดินมีเนื้อที่เพิ่มจากความเป็นจริงอย่างมากถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับที่ดินแปลงนี้อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ริม และเขตอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ดอยปุย ซึ่งเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ส่วนการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและเป็นไปตามหลักคุณธรรมแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินจึงขาดคุณธรรมไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 3 หลักความโปร่งใส

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนขอตรวจสอบได้ในขณะทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวมทั้งในกระบวนการเพิกถอนการออกโฉนดที่ดิน ที่ต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินทราบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเปิดโอกาสให้ตรวจสอบคัดค้านโต้แย้งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินตรวจสอบการปฏิบัติราชการได้ ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงทัศนคติ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ จากคดีปกครองนี้ไม่สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมีบทบัญญัติทั้งในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของทางราชการใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งเจ้าของที่ดิน และผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงความเห็นและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน อันนำไปสู่การตราหรือแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ จึงต้องถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาแมริม ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยใช้หนังสือแสดงการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) แปลงอื่นและทับที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแมริม และเขตอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ดอยปุย อันเป็นการไม่ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ส่วนการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินเมื่อทราบถึงความไม่ถูกต้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา หากความผิดพลาดดังกล่าวเป็นความผิดของกรมที่ดินย่อมต้องยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสังกัดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้แสดงถึงความรับผิดชอบ ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 6 หลักความคุ้มค่า

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวเจ้าหน้าที่รังวัดกรมที่ดินผู้ทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้ลงพื้นที่จริงย่อมเห็นถึงสภาพที่ดินที่ย่อมทราบถึงความลาดชัน การทำประโยชน์ สภาพแวดล้อมในบริเวณแปลงที่ดิน หากกระทำการโดยสุจริตและตระหนักถึงการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งเวลา แรงงาน และอุปกรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าของที่ดินและทางราชการ แต่การที่กรมที่ดินต้องดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินย่อมสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ตระหนักถึงความคุ้มค่า จึงกล่าวได้ว่าความไม่คุ้มค่าดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน จึงไม่เป็นไปตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดิน ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตาม หลักกรรมาภิบาล ในข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม และข้อ 6 หลักค้ำค่า

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดิน ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตาม หลักนิติธรรม ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อ ความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และไม่ไปปฏิบัติตามหลักกรรมาภิบาล ในข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม และข้อ 6 หลักค้ำค่า

#### 4.4 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 104/2554 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 224/2560

เป็นคดีที่ฟ้องร้องกันในเรื่องเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดแห่งคดี ดังนี้

1) ข้อเท็จจริง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 177 ตำบลหนองตาแต่ม อำเภอบราญบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ 28 ไร่ 30 ตารางวา ออกให้นาง ส เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2521 ตามโครงการเดินสำรวจออก น.ส. 3 ก. โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2525 บริษัท ท จำกัด ร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทยว่า น.ส. 3 ก. ดังกล่าวได้ออกทับโฉนดที่ดิน เลขที่ 283 - 290 ตำบลหนองตาแต่ม อำเภอบราญบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งออกให้แก่ บริษัท อ จำกัด เมื่อปี พ.ศ. 2503 โดยต่อมาบริษัท ท จำกัด ได้ซื้อที่ดินตามโฉนดดังกล่าว ในการ เพิกถอน น.ส. 3 ก. ดังกล่าว นาง ส ได้คัดค้าน ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ 464/2548 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ มีความเห็น 2 ฝ่าย คือ ควรชะลอการเพิกถอน น.ส. 3 ก. ไว้ก่อน กับอีกฝ่ายเห็นควรให้เพิกถอน ต่อมานาย ป กับพวก ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ป.ป.ง.) โดยเจ้าหน้าที่ ป.ป.ง. ได้สอบสวนแล้ว ปรากฏว่า มีการทำ น.ส. 3 ก. บางแปลง ที่ปรากฏชื่อใน น.ส. 3 ก. แต่ไม่เคยมีที่ดินหรือมีการครอบครองมาก่อน และต่อมาสำนักงาน ป.ป.ง. ได้มีหนังสือแจ้งให้ อธิบดีกรมที่ดินดำเนินการเพิกถอน โฉนดที่ดินเลขที่ 284 ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินและปลัดกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาและแจ้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่า โฉนดที่ดินเลขที่ 284 ออกมาจาก น.ส. 3 ก. เลขที่ 267 เลขที่ 468 เลขที่ 469 เลขที่ 470 เลขที่ 471

เลขที่ 473 เลขที่ 510 เลขที่ 493 เลขที่ 494 เลขที่ 462 เลขที่ 409 และเลขที่ 508 รวม 12 แปลง ซึ่งออกมาโดยอาศัยหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) มีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองและเป็นพยานลงชื่อและประทับตราครบถ้วน ส่วน น.ส. 3 ก. เลขที่ 409 ไม่พบสารบบเดิม ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้ส่งสารบบการขออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ซึ่งช่างผู้ทำการรังวัดได้รายงานการรังวัดว่าการรังวัดออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ไม่มีข้อขัดข้องแต่อย่างใด ผู้แทนบริษัท ท จำกัดได้ให้ถ้อยคำในใบไต่สวน (น.ส. 5) ว่า ที่ดินแปลงนี้ได้มาโดยการซื้อมาจากนาย ส กับพวก เป็นเหตุให้อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ที่ 3761/2548 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2548 ให้เพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 177 เนื่องจากออกทับโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ตำบลเขาน้อย (ปัจจุบันตำบลหนองตาแต้ม) อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ของบริษัท ท จำกัด

ประเด็นพิพาทที่นำไปสู่การฟ้องร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน ที่ 3761/2548 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2548 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ให้เพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 177 ตำบลโป่งแยง อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง อธิบดีกรมที่ดินละเลยตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาเพิกถอน โฉนดที่ดินเลขที่ 284 ตำบลเขาน้อย (ปัจจุบันตำบลหนองตาแต้ม) อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์หรือไม่

2) ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

ในประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับเป็นที่ยุติว่า น.ส. 3 ก. เลขที่ 177 ตำบลโป่งแยง อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ออกเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2521 และออกทับโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ตำบลเขาน้อย (ปัจจุบันตำบลหนองตาแต้ม) อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งออกเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2503 ซึ่งออกมาก่อน การออก น.ส. 3 ก. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่อธิบดีกรมที่ดินและปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 177 และมีคำสั่งยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ในประเด็นที่สอง อธิบดีกรมที่ดินละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ตำบลหนองตาแต้ม อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หรือไม่ ปรากฏว่านาย ค เคยร้องเรียนขอให้ตรวจสอบเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ว่าออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากออกทับที่ดินของตน ประกอบกับนางสาว ส กับพวกรวม 8 คน ได้อุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินโดยอ้างว่าโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าของโฉนดที่ดินไม่เคยเข้าครอบครองที่ดิน



พิพาทมาก่อนเลย และมีได้มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์หรือจังหวัดใกล้เคียง นอกจากนี้ในการสอบสวนของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการ ป.ท.) มีการสอบสวนนาย พ และนาย จ ผู้มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน น.ส. เลขที่ 468 และ น.ส. 3 เลขที่ 471 ต่างให้ถ้อยคำว่าไม่เคยมีที่ดินและครอบครองทำประโยชน์ และไม่เคยซื้อขายที่ดิน น.ส. 3 กับบริษัท อ จำกัด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวมีเหตุผลและน้ำหนักเพียงพอที่อธิบดีกรมที่ดินจะต้องพิจารณาสอบสวนถึงความชอบด้วยกฎหมายของการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อธิบดีกรมที่ดินมิได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้อธิบดีกรมที่ดินดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนถึงความชอบด้วยกฎหมายของการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ตามนัยมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินอุทธรณ์ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีกำหนดระยะเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวรรค 4 กล่าวคือต้องทานข้อเท็จจริงให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง ไม่ใช่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแก่อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายแต่อย่างใด ดังนั้น หากข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติว่า โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่แล้วตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการสอบสวนอาจดำเนินการไปแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา จึงยังไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากความยังไม่ปรากฏว่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุด พิพากษาหรือมีคำสั่งแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ 111 (4) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กล่าวคือ จากที่พิพากษาให้อธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เป็นให้อธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งสำนักมาตรฐาน

การออกหนังสือสำคัญ กรรมที่ดิน จะเสนอคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ โฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวต่อไป

นางสาว ส กับพวกรวม 8 คน อุทธรณ์คัดค้านไม่เห็นด้วย เพราะว่า ข้อเท็จจริงปรากฏ จากการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤตินิชอบในวงราชการ พบว่ามีการกระทำทุจริตการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงหาจำต้องตั้ง คณะกรรมการเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงอีกครั้งแต่อย่างใด และขอถือเอาคำพิพากษาศาลปกครอง ชั้นต้นเป็นส่วนหนึ่งของคำแก้อุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าอธิบดีกรมที่ดิน ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาเพิกถอนโฉนดที่ดิน เลขที่ 284 ตำบลเขาน้อย (ปัจจุบันตำบลหนองตาแต้ม) อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หรือไม่

คดีนี้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า โฉนดที่ดินเลขที่ 284 ตำบลเขาน้อย (ปัจจุบันตำบลหนองตาแต้ม) อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ออกให้แก่บริษัท อ จำกัด เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2503 และบริษัท อ จำกัด ได้จดทะเบียนขายให้บริษัท ท จำกัด เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2509 ต่อมา นาย ป กับพวก ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ง. ว่ามีกลุ่มนายทุนอ้างว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่ 284 ซึ่งออกทับที่ดินของผู้อื่น จึงแจ้งให้ส่วนปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว จากการสอบสวนพยาน บุคคลและพยานเอกสารต่าง ๆ น่าเชื่อว่ามีผู้นำ น.ส. 3 บางแปลงที่ปรากฏชื่อบุคคลใน น.ส. 3 แต่ไม่เคยมีที่ดินและเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน มาใช้เป็นหลักฐานในการยื่นขอออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 เนื้อที่ 898 ไร่ 53 ตารางวา ซึ่งมีเนื้อที่มากกว่า น.ส. 3 จำนวน 12 แปลงที่เป็นหลักฐานที่ดินเดิมที่มีเนื้อที่เพียง 600 ไร่ ส่วนที่ดินของนางสาว ส ตาม น.ส. 3 ก. เลขที่ 177 เนื้อที่ 28 ไร่ 30 ตารางวา ออกให้แก่ นาง ส เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2521 ตามโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ประกอบกับนางสาว ส กล่าวอ้างว่าที่ดินที่บริษัท อ จำกัด ชื้อมาไม่เคยเข้าครอบครองที่ดินพิพาทมาก่อนเลย ไม่มีผู้ใดมีหรือเคยมีภูมิลำเนาอยู่ที่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์หรือจังหวัดใกล้เคียง การลงชื่อของผู้มีอำนาจและการลงวันที่ใน น.ส. 3 บางฉบับก็มีความสับสน บางฉบับไม่ลงวันที่ บางฉบับลงเดือนไว้ 2 เดือน เป็นต้น นอกจากนี้ในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ท. มีการสอบสวนนาย พ ผู้มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน น.ส. 3 เลขที่ 468 และนาย จ ผู้มีชื่อเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดิน น.ส. 3 เลขที่ 471 ตำบลหนองตาแต้ม อำเภอปรางบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่บริษัท อ จำกัด นำไปเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 นาย พ และนาย จ ให้ถ้อยคำว่า ไม่เคยมีที่ดินตาม น.ส. 3 ดังกล่าว และไม่

เคยซื้อขายที่ดินตาม น.ส. 3 กับบริษัท อ จำกัด หรือบุคคลอื่นแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงดังกล่าว ถือได้ว่าการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 อาจกระทำไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีเหตุผลและน้ำหนักเพียงพอที่อธิบดีกรมที่ดิน จะต้องพิจารณาสอบสวนถึงความชอบด้วยกฎหมายของการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อธิบดีกรมที่ดินมิได้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างใด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนที่อธิบดีกรมที่ดินอุทธรณ์ว่า หน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือการสอบทานข้อเท็จจริงให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง มิใช่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแก่อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีที่อธิบดีกรมที่ดินมอบหมายแต่อย่างใด หากข้อเท็จจริงยังไม่ยุติว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แล้วตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการสอบสวนอาจดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ เห็นว่าเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 61 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าก่อนที่อธิบดีกรมที่ดินจะใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง ในคณะกรรมการอย่างน้อยต้องมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตัวแทนผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินตั้งอยู่และกรรมการที่เป็นผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตามที่อธิบดีกรมที่ดินเห็นสมควร ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าของที่ดินว่าการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของอธิบดีกรมที่ดินว่าได้รับการตรวจสอบมาโดยถูกต้องและเป็นธรรม เมื่ออธิบดีกรมที่ดินได้ออกคำสั่งเพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 177 ของนางสาว ส กับพวกรวม 8 คน โดยอ้างว่าออกทับโฉนดที่ดินเลขที่ 284 นางสาว ส กับพวกรวม 8 คน ได้มีหนังสือโต้แย้งว่าโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ก็ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน และอ้างว่าผู้ซื้อไม่เคยเข้าครอบครองที่ดินพิพาทมาก่อน ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์หรือจังหวัดใกล้เคียง การลงชื่อของผู้มีอำนาจและการลงวันที่ใน น.ส. 3 บางฉบับก็มีความสับสน บางฉบับไม่ลงวันที่ บางฉบับลงเดือนไว้สองเดือน บางฉบับผู้ซื้อเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง น.ส. 3 ก็ให้ถือยกว่าไม่เคยมีที่ดินและไม่เคยซื้อที่ดินตาม น.ส. 3 ให้กับบริษัท อ จำกัด จึงเห็นว่าพยานหลักฐานที่จะนำมาพิจารณาเพื่อเป็นเหตุผลในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ล้วนเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน ข้อเท็จจริงดังกล่าวฟังเป็นที่ยุติได้ว่า มีเหตุผลเพียงพอที่อธิบดีกรมที่ดินจะพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว นอกจากนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาและมีคำสั่งให้อธิบดีกรมที่ดินดำเนินการแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่อไป อุทธรณ์ของอธิบดีกรมที่ดิน จึงฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้อธิบดีกรมที่ดินดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนถึงความชอบด้วยกฎหมายของการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ตามนัยมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวงที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกขึ้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน

3) การวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ อ. 104/2554 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 224/2560 เมื่อพิจารณาตามหลักนิติธรรมจากการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

(1) การวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน

การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งกฎหมายกำหนดตามอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้คือ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย (ผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน) เป็นผู้ลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ซึ่งจากข้อเท็จจริงแห่งคดีเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้ โดยเป็นกรณีตามมาตรา 27 ทรี ที่กำหนดว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา 58 วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 61

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า ในกรณีความปรากฏว่าได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจสั่งเพิกถอนได้ และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการเพิกถอนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่กรมที่ดินกำหนดไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อนี้แล้ว

หลักนิติธรรมข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงการเลือกใช้เฉพาะผู้ร้อง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นการทั่วไปตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการแก้ไขความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับมาตั้งแต่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันไม่เข้าลักษณะที่เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิม จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ได้มีผลย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นมาตรการที่มีจุดมุ่งหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการรับรองสิทธิในที่ดินให้เจ้าของที่ดิน จึงเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนและในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่

ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมพึงได้รับแล้ว ถือว่าเป็นการใช้กฎหมายที่ได้สัดส่วน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วนตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคล หรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง หรือระเบียบต่าง ๆ ของกรมที่ดิน หรือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดินมีการปรับปรุงแก้ไขล่าสุดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการแก้มาตรา 56 และบัญญัติมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด” และการแก้มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปรากฏบทบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และได้แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นต้น โดยจากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดไม่สะท้อนว่า

บทบัญญัติดังกล่าวที่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินนำมาปฏิบัติหน้าที่ราชการแสดงถึงความไม่ทันสมัย แต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัติที่ดีย่อมต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรา แก้ไข ปรับปรุงให้รองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เมื่อพิจารณา แล้วทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดิน ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรา แก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้ จึงต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อนี้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดิน ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

## (2) การวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาล

### หลักธรรมาภิบาลข้อ 1 หลักนิติธรรม

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของกรมที่ดิน ไม่ใช่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่กรมที่ดินก็ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด กรณีดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้อนี้

### หลักธรรมาภิบาลข้อ 2 หลักคุณธรรม

จากคดีปกครองนี้เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โฉนดที่ดินเลขที่ 284 อำเภอปราณบุรี ออกให้บริษัท อ จำกัด เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2503 โดยออกมาจากหลักฐาน น.ส. 3 เลขที่ 467 เลขที่ 468 เลขที่ 470 เลขที่ 471 เลขที่ 409 เลขที่ 462 เลขที่ 493 เลขที่ 469 เลขที่ 473 เลขที่ 494 เลขที่ 508 และเลขที่ 510 จำนวน 12 แปลง รวมเนื้อที่ 600 ไร่ และต่อมาได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย และเมื่อทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินได้เนื้อที่ 898 ไร่ 53 ตารางวา มากกว่าหลักฐานเดิม 298 ไร่ 53 ตารางวา โดย น.ส. 3 ก. เลขที่ 177 เนื้อที่ 28 ไร่ 3 ตารางวา ออกให้แก่นาง ส เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2548 ตามโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ต่อมาบริษัท อ จำกัด จดทะเบียนขายให้แก่บริษัท ท จำกัด เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2509 ซึ่งข้อเท็จจริง

ปรากฏว่าการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 อาจกระทำไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบุคคลที่บริษัท อ จำกัด อ้างว่าซื้อที่ดินมาไม่เคยเข้าครอบครองที่ดินพิพาทมาก่อนเลยไม่มีผู้ใดมีหรือเคยมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์หรือจังหวัดใกล้เคียง การลงชื่อของผู้มีอำนาจ และการลงวันที่ใน น.ส. 3 บางฉบับก็มีความสับสน บางฉบับไม่ลงวันที่ บางฉบับลงเดือนไว้สองเดือน เป็นต้น อีกทั้งจากการสอบสวนผู้มีชื่อเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดิน น.ส. 3 เลขที่ 464 และ 471 ที่บริษัท อ จำกัด นำไปเป็นหลักฐานในการขออออกโฉนดที่ดินเลขที่ 284 ซึ่งบุคคลทั้งสองให้ถ้อยคำที่ไม่เคยมีหรือเคยได้รับ น.ส. 3 ไม่เคยมีที่ดิน ไม่เคยทำการเกษตรในที่ดิน ไม่เคยซื้อขายและไม่เคยทำสัญญาซื้อขายที่ดิน น.ส. 3 ที่ตำบลเขาน้อย อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดคุณธรรม ไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 3 หลักความโปร่งใส

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนขอตรวจสอบได้ในขณะทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวมทั้งในกระบวนการเพิกถอนการออกโฉนดที่ดิน ที่ต้องแจ้งให้ผูมีส่วนได้เสียในที่ดินทราบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเปิดโอกาสให้ตรวจสอบคัดค้านโต้แย้งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินตรวจสอบการปฏิบัติราชการได้ ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผูมีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ จากคดีปกครองนี้ไม่สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมีบทบัญญัติทั้งในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของทางราชการใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งเจ้าของที่ดิน และผูมีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน อันนำไปสู่การตราหรือแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ จึงต้องถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้



### หลักธรรมาภิบาลข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาปราณบุรี ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) ต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม โดยต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้รอบคอบเสียก่อน จึงจะดำเนินการแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยย่อมต้องรับผิดชอบในผลดีผลเสียจากการปฏิบัติราชการของตน ส่วนการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินเมื่อทราบถึงความไม่ถูกต้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา โดยหากการสอบสวนได้ความว่าความผิดพลาดดังกล่าวเป็นของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาปราณบุรี ในขณะนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาปราณบุรี ย่อมต้องรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้แสดงถึงความรับผิดชอบตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

### หลักธรรมาภิบาลข้อ 6 หลักความคุ้มค่า

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวเจ้าหน้าที่รัฐวัดกรมที่ดินผู้ทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้ลงพื้นที่จริงย่อมเห็นถึงสภาพที่ดินที่ย่อมทราบถึงความลาดชัน การทำประโยชน์ สภาพแวดล้อมในบริเวณแปลงที่ดิน หากกระทำการโดยสุจริตและตระหนักถึงการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด งบประมาณ และอุปกรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าของที่ดินและทางราชการ แต่การที่กรมที่ดินต้องดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินย่อมสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ตระหนักถึงความคุ้มค่า จึงกล่าวได้ว่าความไม่คุ้มค่าดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน จึงไม่เป็นไปตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในข้อ 1 หลักนิติธรรม ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม และข้อ 6 หลักคุ้มค่า

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อ

ความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในข้อ 1 หลักนิติธรรม ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม และข้อ 6 หลักค้ำค้ำ

#### 4.5 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 1482/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1144/2559

เป็นคดีที่ฟ้องร้องกันในเรื่องเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจกฎหมาย โดยมีรายละเอียดแห่งคดี ดังนี้

1) ข้อเท็จจริง นาง ส เป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เลขที่ 671 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ เนื้อที่ 42 ไร่ 2 งาน โดยรับให้มาจากนาย ส เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2528 ซึ่งนาย ส ซื้อมาจากนาย ค ต่อมานาง ส ได้ยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดอุตรดิตถ์ แต่ไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้ ต่อมารองอธิบดีซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่ 1600/2553 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2553 เพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 671 ของนาง ส โดยให้เหตุผลว่าออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย นาง ส ได้อุทธรณ์คำสั่งตามระเบียบ แต่ได้รับแจ้งจากกรมที่ดินว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ให้ยกอุทธรณ์ นาง ส จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ประเด็นพิพาทที่นำไปสู่การฟ้องร้อง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งที่ 1600/2553 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2553 ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เลขที่ 671 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ของนาง ส เป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้กระทำละเมิดต่อนาง ส หรือไม่ หากเป็นการละเมิดกรมที่ดินจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่นาง ส หรือไม่ เพียงใด

2) ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า การเพิกถอนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เลขที่ 671 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ เนื่องจากเป็นที่ดินซึ่งแบ่งแยกมาจาก น.ส. 3 เลขที่ 533 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งปรากฏจากการสอบสวนว่า น.ส. 3 เลขที่ 533 มีเนื้อที่ 12 ไร่ 2 งาน 84 ตารางวา ออกให้แก่นาง ป เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 ตามคำขอรับรองการทำประโยชน์ เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2511 โดยอาศัยหลักฐานใบจองเลขที่ 533 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ เนื้อที่ 13 ไร่ 2 งาน 54 ตารางวา โดยปรากฏหลักฐานในแบบคำขอรับรองการทำประโยชน์ว่า นาง ป

รับ น.ส. 3 ไปเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 แต่จากการตรวจสอบของอำเภอลับแลกลับไม่พบ น.ส. 3 ฉบับดังกล่าว มีเพียง น.ส. 3 เลขที่ 533 ฉบับที่มีชื่อนาย ค เป็นผู้ถือสิทธิครอบครองในที่ดิน โดยมีเนื้อที่ 87 ไร่ 2 งาน 84 ตารางวา โดยออกในวันเดียวกันกับการออก น.ส. 3 ให้แก่นาง ป คือวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 แต่จากการตรวจสอบเอกสารแล้วไม่ปรากฏว่านาย ค ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐานใด และพบว่ามีเอกสารรายละเอียดย่างต่าง ๆ ของแบบพิมพ์ น.ส. 3 เลขที่ 533 ฉบับของนาง ป โดยมีการแก้ไข ที่อยู่ ผู้ถือสิทธิครอบครอง เจ้าของที่ดินข้างเคียง ระยะ และเนื้อที่ใน น.ส. 3 และในทะเบียนการครอบครองที่ดินได้มีการแก้ไขเนื้อที่ วันที่ และชื่อผู้ครอบครองที่ดินจากนาง ป เป็น นาย ค เสร็จแล้วสร้างเป็น น.ส. 3 เลขที่ 533 ให้แก่นาย ค แล้วมีการแบ่งแยกออกเป็น 2 แปลง คือ

(1) น.ส. 3 เลขที่ 670 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ต่อมาได้ ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ 3506 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์

(2) น.ส. 3 เลขที่ 671 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งนาง ส มาขอออกโฉนดที่ดิน แต่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการได้

นาง ส ได้เคยร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งจังหวัดอุตรดิตถ์ได้ ตรวจสอบหลักฐานแล้วปรากฏว่าที่ดินที่นาง ส ขอออกโฉนดที่ดิน ตั้งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ “บึงมาย” ทั้งแปลง และจากการตรวจสอบที่ดินตามหลักฐานใบจอง (น.ส. 2) ของนาย ป กับที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ของนาย ค และนาง ส แล้ว ไม่ใช่ที่ดินแปลงเดียวกัน เพราะที่ดินของนาง ป อยู่ถัดขึ้นไปทางด้านทิศเหนือของที่ดินของนาย ค และมีความเห็นว่านาย ค ไม่เคยมีการดำเนินการออก น.ส. 3 มาก่อน แต่เป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้มีการแก้ไขมาจาก น.ส. 3 ของนาง ป โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากเหตุผลและพยานหลักฐานต่าง ๆ อธิบดีกรมที่ดินจึงมีคำสั่งที่ 1600/2553 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2553 เพิกถอนเอกสารสิทธิทั้งสามฉบับดังกล่าว นาง ส อุทธรณ์ ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า คำอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ให้ยกอุทธรณ์

ส่วนกรณีที่ดินนาง ส เรียกค่าเสียหายเป็นเงิน 2,798,000 บาทนั้น เมื่อคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอน น.ส. 3 ของนาง ส ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อนาง ส จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ แม้นาง ส จะอ้างว่าได้ที่ดินมาโดยสุจริต แต่ก็เป็นการรับโอนที่ดินมาจากผู้ไม่มีสิทธิในที่ดิน

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม 2 ประเด็น ดังนี้

(1) คำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ 1600/2553 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2553 ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เลขที่ 671 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นการออกคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ ทางฝ่ายนาง ส และกรมที่ดินแล้ว เห็นว่า การออกน.ส. 3 เลขที่ 533 ให้แก่นาย ค มีการแก้ไขเอกสารสิทธิที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริง จากการตรวจสอบและสอบสวนแล้ว จึงเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบ และทำให้ที่ดิน แปลงที่แบ่งแยกมาจาก น.ส. 3 ฉบับดังกล่าวไปชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ฉะนั้นการที่อธิบดีกรมที่ดิน มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. 3 เลขที่ 671 ของนาง ส จึงชอบด้วยกฎหมาย

(2) เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้กระทำละเมิดต่อนาง ส หรือไม่ หากเป็นการกระทำ ละเมิด กรมที่ดินจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ นาง ส หรือไม่ อย่างไร

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ค่าเสียหายที่นาง ส เรียกร้องจากการสูญเสีย โอกาสในการขายที่ดินเป็นเงิน 2,550,000 บาท นั้น ที่ดินของนาง ส เมื่อถูกเพิกถอนแล้วคง กลายเป็นที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินเท่านั้น แต่นาง ส ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินยังคงมีสิทธิ ครอบครองและจำหน่ายทรัพย์สินของตนได้ ความเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงการคาดการณ์ของ นาง ส และยังไม่เกิดขึ้น ส่วนค่าเสียหายจากการเสียภาษีบำรุงท้องที่นั้น หากไม่ได้รับการยกเว้น ก็ย่อมต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2506 สำหรับ ค่าเสียหายจากการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เมื่อออกโฉนดที่ดินให้ไม่ได้ เนื่องจาก น.ส. 3 แปลงดังกล่าวออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ค่าใช้จ่ายในการรังวัดออกโฉนดที่ดิน จึงเป็นความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำละเมิด ซึ่งกรมที่ดินอ้างว่ารังวัด 4 ครั้ง เป็นเงิน 28,000 บาท แต่เจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัด 3 ครั้ง โดยคิดค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 12,480 บาท

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้กรมที่ดินชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ นาง ส เป็นเงิน 12,480 บาท ภายใน 30 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วน ของการชนะคดีให้แก่ นาง ส ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

กรมที่ดินได้อุทธรณ์ เมื่อศาลพิพากษาว่าคำสั่งเพิกถอน น.ส. 3 ดังกล่าว ชอบแล้ว แม้ผู้เสียหายจะได้รับความเสียหายก็ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อนาง ส สำหรับค่าใช้จ่ายในการ รังวัดออกโฉนดที่ดินนั้น เมื่อมีการยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินแต่ละครั้งและเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ไป ทำการรังวัดที่ดินให้ตามคำขอ จึงเป็นค่าใช้จ่ายที่ได้มีการจ่ายจริงในการรังวัดแต่ละครั้ง จึงไม่อาจ เรียกคืนได้ และไม่ถือเป็นค่าเสียหายที่นาง ส มีสิทธิที่จะได้รับคืน จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุด พิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ แต่เพียงว่า การที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออก น.ส. 3 ให้แก่นาง ส เป็นการกระทำละเมิดต่อนาง ส หรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด กรมที่ดินจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ นาง ส หรือไม่ เพียงใด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มีการทำแบบพิมพ์ น.ส. 3 เลขที่ 533 หมู่ที่ 5 ตำบล ฝั่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ เนื้อที่ 87 ไร่ 2 งาน 84 ตารางวา ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำเพื่อออกให้แก่นาง ป แต่ยังไม่รับ น.ส. 3 ไปจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเอกสารดังกล่าวมีร่องรอยการแก้ไขระยะ รูปแผนที่ และเนื้อที่ เจ้าของที่ดินข้างเคียง ที่อยู่ของผู้มีสิทธิครอบครอง และชื่อผู้มีสิทธิครอบครองใน น.ส. 3 แล้วขอออก น.ส. 3 เลขที่ 533 ให้แก่นาย ค การออก น.ส. 3 ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผลให้ น.ส. 3 เลขที่ 671 ซึ่งแบ่งแยกมาจาก น.ส. 3 เลขที่ 533 ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย การออก น.ส. 3 ดังกล่าว จึงเชื่อได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินกระทำโดยประมาทเลินเล่อ โดยไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารอย่างรอบคอบเคร่งครัด ทำให้ น.ส. 3 ออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อนาง ส

กรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า กรมที่ดินจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่นาง ส หรือไม่ เพียงใด ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้กรมที่ดิน ชดใช้เป็นจำนวนเงิน 12,480 บาท ซึ่งนาง ส ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์แต่อธิบดีกรมที่ดินและกรมที่ดินได้อุทธรณ์เพียงว่า ค่าใช้จ่ายในการรังวัดเป็นค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด ที่ผู้ยื่นคำขอรังวัดที่ดินแต่ละครั้ง และเป็นค่าใช้จ่ายที่ได้มีการใช้จ่ายจริงในการรังวัดในแต่ละครั้ง ไม่อาจเรียกคืนได้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า ตามมาตรา 103 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า ในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือทำธุรกรรมอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้ ฉะนั้น เงินค่าใช้จ่ายจำนวน 12,480 บาท จึงเป็นค่าธรรมเนียมในการรังวัดออกโฉนดที่ดิน ค่าหลักเขตที่ดิน ค่าพยาบาลของเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ค่าพาหนะและค่าคนงาน ซึ่งนาง ส มีหน้าที่ต้องชำระตามนัยมาตรา 103 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ภายหลังจะปรากฏว่าไม่สามารถจะออกโฉนดที่ดินได้ ค่าใช้จ่ายที่เสียไปจึงมิได้เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน ในการออก น.ส. 3 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่นาง ส อุทธรณ์ของอธิบดีกรมที่ดินและกรมที่ดินฟังขึ้นบางส่วน

ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้กรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่นาง ส เป็นเงิน 12,480 บาท ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันคดีถึงที่สุด คืบค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนของการชนะคดีให้แก่นาง ส คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้เป็นยกฟ้องและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

3) การวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 1482/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1144/2559 เมื่อพิจารณาตามหลักนิติธรรมจากการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

(1) การวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน

การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งกฎหมายกำหนดตามอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้คือ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย (ผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน) เป็นผู้ลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ซึ่งจากข้อเท็จจริงแห่งคดีเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด และในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ถ้าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดว่า ในกรณีความปรากฏว่าได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจสั่งเพิกถอนได้ และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการเพิกถอนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของกรมที่ดิน ไม่ใช่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่กรมที่ดินก็ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่กรมที่ดินกำหนดไว้อย่างชัดเจนจึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 1 แล้ว

หลักนิติธรรมข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงการเลือกใช้เฉพาะผู้ร้อง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นการทั่วไปตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการแก้ไขความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับมาตั้งแต่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันไม่เข้าลักษณะที่เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิม จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ได้มีผลย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นมาตรการที่มีจุดมุ่งหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการรับรองสิทธิในที่ดินให้เจ้าของที่ดิน จึงเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนและในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมพึงได้รับแล้ว ถือว่าเป็นการใช้กฎหมายที่ได้สัดส่วน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วนตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคล หรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง หรือระเบียบต่าง ๆ ของกรมที่ดิน หรือคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดินมีการปรับปรุงแก้ไขล่าสุดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการแก้ไขมาตรา 56 และบัญญัติมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกให้ได้ต่อเมื่อตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่แล้วว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ หรือตรวจสอบด้วยวิธีอื่น ทั้งนี้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด” และการแก้ไขมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปรากฏบทบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และได้แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นต้น โดยจากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดไม่สะท้อนว่าบทบัญญัติดังกล่าวที่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินนำมาปฏิบัติหน้าที่ราชการแสดงถึงความไม่ทันสมัยแต่อย่างไรก็ตีบทบัญญัติที่ดีย่อมต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรา แก้ไขปรับปรุงให้รองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เมื่อพิจารณาแล้ว



ทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดิน ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรา แก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้ จึงต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อนี้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

## (2) การวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาล

### หลักธรรมาภิบาลข้อ 1 หลักนิติธรรม

จากคดีปกครองนี้เจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ 3 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และข้อ 4 (2) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ โดยปรากฏว่ากรมที่ดินได้ดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินได้ดำเนินการตามที่บทบัญญัติได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดขอบเขตอำนาจให้อย่างถูกต้องแล้ว จึงถือได้ว่าอธิบดีกรมที่ดินปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

### หลักธรรมาภิบาลข้อ 2 หลักคุณธรรม

จากคดีปกครองนี้เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า จากการตรวจสอบสารบบที่ดินตามหลักฐานใบจอง (น.ส. 2) เลขที่ 533 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่ออกให้นาง ป แต่เมื่อตรวจสอบสารบบที่ดินกลับไม่พบที่ดินตาม น.ส. 3 เลขที่ 671 แต่อย่างไรก็ตาม โดยต่อมาพบว่าที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 เลขที่ 533 ได้ให้นาย ค แต่ไม่ทราบว่าจะออกโดยอาศัยหลักฐานใด แต่ปรากฏร่องรอยการชูดลบแก้ไขชื่อผู้ถือสิทธิครอบครอง ชื่อบิดา มารดา เลขที่บ้าน ระยะเวลาและข้างเคียงทั้งสี่ทิศ และรูปแผนที่โดยประมาณอย่างเห็นได้ชัด ในทะเบียนการครอบครองที่ดินมีการขีดแก้ไขวันที่ เนื้อที่ และชื่อผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งเมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่าตำแหน่งที่ดินตามใบจองเลขที่ 533 และ น.ส. 3 เลขที่ 261 (แปลงคงเหลือ) เป็นที่ดินแปลงเดียวกันโดยมีเนื้อที่

และข้างเคียงสอดคล้องสัมพันธ์กัน และ น.ส. 3 เลขที่ 533 ของนาย ค ไม่เคยมีการดำเนินการออก น.ส. 3 มาก่อน จึงเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรดิตถ์ที่เกี่ยวข้องกับการออก น.ส. 3 เลขที่ 533 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดอุดรดิตถ์ กระทำโดยประมาทเลินเล่อ โดยไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารอย่างรอบคอบเคร่งครัด ทำให้ น.ส. 3 ออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินเป็นการประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดคุณธรรม ไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 3 หลักความโปร่งใส

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนขอตรวจสอบได้ในขณะทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวมทั้งในกระบวนการเพิกถอนการออกโฉนดที่ดิน ที่ต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินทราบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและเปิดโอกาสให้ตรวจสอบคัดค้านได้แจ้งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินตรวจสอบการปฏิบัติราชการได้ ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงทัศนคติ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ จากคดีปกครองนี้ไม่สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมีบทบัญญัติทั้งในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของทางราชการใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งเจ้าของที่ดิน และผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน อันนำไปสู่การตราหรือแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ จึงต้องถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักธรรมาภิบาลข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรดิตถ์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) ต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม โดยต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและ

ข้อกฎหมายให้รอบคอบเสียก่อน จึงจะดำเนินการแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยย่อมต้องรับผิดชอบในผลดีผลเสียจากการปฏิบัติราชการของตน ซึ่งในกรณีนี้เจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรดิตถ์ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ตรวจสอบตำแหน่งและมีพฤติการณ์ต่อพิรุณในหลักฐานสารบบที่ดิน น.ส. 3 เลขที่ 533 ที่มีร่องรอยการแก้ไขรายละเอียดต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญ ส่วนการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินกลับไม่ปฏิบัติตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องได้รับความเสียหาย การที่เจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรดิตถ์ที่เกี่ยวข้องกับการออก น.ส. 3 เลขที่ 533 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดอุดรดิตถ์ และอธิบดีกรมที่ดิน ย่อมต้องรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้แสดงถึงความรับผิดชอบ ตามที่หลักกรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

#### หลักกรรมาภิบาลข้อ 6 หลักความคุ้มค่า

จากคดีปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว เจ้าหน้าที่รังวัดกรมที่ดินผู้ทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้ลงพื้นที่จริงย่อมเห็นถึงสภาพที่ดินที่ย่อมทราบถึงความลาดชัน การทำประโยชน์ สภาพแวดล้อมในบริเวณแปลงที่ดิน หากกระทำการโดยสุจริตและตระหนักถึงการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด งบประมาณ และอุปกรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าของที่ดินและทางราชการ แต่การที่กรมที่ดินต้องดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินย่อมสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ตระหนักถึงความคุ้มค่า จึงกล่าวได้ว่าความไม่คุ้มค่าดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน จึงไม่เป็นไปตามที่หลักกรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักกรรมาภิบาลในข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม และข้อ 6 หลักคุ้มค่า

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และไม่ปฏิบัติตามหลักกรรมาภิบาล ในข้อ 1 หลักนิติธรรม ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ และข้อ 6 หลักคุ้มค่า

จากคดีคำพิพากษาคดีปกครองทั้งห้าคดีแสดงให้เห็นถึงบทบัญญัติและการปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในข้อ 1 หลักนิติธรรม ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ และข้อ 6 หลักคุณค่า

ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินมีความสำคัญ กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ให้กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย อันประกอบไปด้วย การรังวัดทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การส่งเสริมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดิน เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และเมื่อมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะส่งผลต่อการรับรองสิทธิในที่ดิน ทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดิน โดยผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินสามารถนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวของตน ไปยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นดังกล่าว ตั้งอยู่ในเขตความรับผิดชอบหรือสำนักงานที่ดินอื่น (จดทะเบียนนอกเขตสำนักงานที่ดิน) ทั้งการจดทะเบียนแบบไม่เสียกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน เช่น จำนอง ให้เช่า รวมทั้งการให้บุคคลอื่นใช้สิทธิในที่ดินของตน เช่น สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน ภาระจำยอม เป็นต้น ซึ่งการทำนิติกรรมที่เป็นการเปลี่ยนผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน เช่น ซื้อขาย ให้ ขายฝาก และเมื่ออธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะส่งผลต่อบุคคลต่าง ๆ กล่าวคือ บุคคลผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินคนปัจจุบัน ซึ่งอาจจะได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นจากการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทน ทั้งที่เจตนาารมณ์ของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินคือการรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินผู้มืกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นหลักประกันถึงความมั่นคง ความถูกต้อง ความสมบูรณ์ของระบบทะเบียนที่ดิน โดยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินพึงจะใช้หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น เนื่องจากว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนโดยตรง ด้วยเหตุนี้ การปฏิบัติหน้าที่

ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงต้องนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ราชการ ดังนั้นการวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการจัดทำระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการมีหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย

โดยจากการวิเคราะห์จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจำนวน 5 คดีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ โดยพิจารณาจากกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะรายแล้วแต่กรณี ตั้งแต่เริ่มกระบวนการรับคำขอหรือการแจ้งความประสงค์จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจนประกาศแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เจ้าของที่ดินมารับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หากเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้มีการนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะทำให้ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบลดลงและเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จนไม่เกิดปัญหาดังกล่าวอีก อันจะนำไปสู่การลดโอกาสที่จะมีกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินที่ถูกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้มีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน) ต่อไป

จากการวิเคราะห์จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจำนวน 5 คดีดังกล่าวพบว่า หลักนิติธรรมมี 6 ข้อ ซึ่งกรมที่ดินจะต้องนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยพบว่า กรมที่ดินได้นำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ จำนวน 5 ข้อ แต่การปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ดีจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรมทุกข้อ กล่าวคือ

หลักนิติธรรมข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน จากการวิเคราะห์แล้วเห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งกฎหมายกำหนดตามอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้คือ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย (ผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน) เป็นผู้ลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ

ซึ่งจากข้อเท็จจริงแห่งคดีเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ มาตรา 59 และมาตรา 59 ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่กรมที่ดินก็ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด กรณีเป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อนี้กำหนด

หลักนิติธรรมข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ จากการวิเคราะห์แล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงการเลือกใช้เฉพาะผู้ร้อง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นการทั่วไปตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ จากการวิเคราะห์แล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการแก้ไขความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับมาตั้งแต่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันไม่เข้าลักษณะที่เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิม จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ได้มีผลย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน จากการวิเคราะห์แล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นมาตรการที่มีจุดมุ่งหมายในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เป็นการรับรองสิทธิในที่ดินให้เจ้าของที่ดิน จึงเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนและในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมพึงได้รับแล้ว ถือว่าเป็นการใช้กฎหมายที่ได้สัดส่วน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วนตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า จากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎกระทรวง หรือระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติยกเว้นความผิดให้แก่ การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า การปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำ ของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

หลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ ประชาชนได้มีส่วนร่วม ปรากฏว่าประมวลกฎหมายที่ดินมีการปรับปรุงแก้ไขล่าสุดเกี่ยวกับการ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และยังเป็นการแก้มาตรา 61 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัติที่ด้อยต้องมีการแก้ไขให้ทันต่อยุคสมัยที่มีการ เปลี่ยนแปลงสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอยู่ตลอดเวลา และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ มีส่วนร่วมในการตรา แก้ไข ปรับปรุงให้รองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เมื่อพิจารณาแล้วทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดิน ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรา แก้ไข ปรับปรุง บทบัญญัติตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้ จึงต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลัก นิติธรรมข้อนี้

จึงสรุปได้ว่าจากคำพิพากษาศาลปกครองทั้ง 5 คดี สะท้อนให้เห็นว่ากรมที่ดิน ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตาม หลักนิติธรรม ในข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อ ความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

จากการวิเคราะห์จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจำนวน 5 คดีดังกล่าว พบว่า หลักธรรมาภิบาลมี 6 ข้อ ซึ่งกรมที่ดินจะต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยพบว่า กรมที่ดินได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการ ปฏิบัติหน้าที่ จำนวน 3 ข้อ แต่การปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ดีจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ทุกข้อ กล่าวคือ

หลักธรรมาภิบาลข้อ 1 หลักนิติธรรม จากการที่ได้วิเคราะห์หลักนิติธรรมข้างต้น จะพบว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์การออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบของทางราชการซึ่งใช้บังคับอยู่ ในขณะนั้น โดยเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด การปฏิบัติหน้าที่

ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

หลักธรรมาภิบาลข้อ 2 หลักคุณธรรม จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด สะท้อนถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจหรือกระทำการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของพยานหลักฐานอย่างรอบคอบเคร่งครัด ทำให้เกิดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดคุณธรรม ไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

หลักธรรมาภิบาลข้อ 3 หลักความโปร่งใส จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนขอตรวจสอบได้ในขณะทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวมทั้งในกระบวนการเพิกถอนการออกโฉนดที่ดิน ที่ต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินทราบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและเปิดโอกาสให้ตรวจสอบคัดค้านได้แก่การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินตรวจสอบการปฏิบัติราชการได้ ตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

หลักธรรมาภิบาลข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ซึ่งหลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ จากคดีปกครองนี้ไม่สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมีบทบัญญัติทั้งในประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของทางราชการใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งเจ้าของที่ดิน และผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงความเห็นและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน อันนำไปสู่การตราหรือแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ จึงต้องถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวไม่เป็นไปตามที่หลักธรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

หลักธรรมาภิบาลข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด สะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม โดยต้อง



พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้รอบคอบเสียก่อน จึงจะดำเนินการแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยข่มต้องรับผิดชอบในผลดีผลเสียจากการปฏิบัติราชการของตน ซึ่งในกรณีนี้เจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรดิตถ์ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ตรวจสอบตำแหน่งและมีพฤติการณ์ส่อพิรุณในหลักฐานสารบบที่ดิน น.ส. 3 เลขที่ 533 ที่มีร่องรอยการแก้ไขรายละเอียดต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญ ส่วนการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินกลับไม่ปฏิบัติตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ร้องได้รับความเสียหาย การที่เจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรดิตถ์ที่เกี่ยวข้องกับการออก น.ส. 3 เลขที่ 533 หมู่ที่ 5 ตำบลไผ่ล้อม อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดอุดรดิตถ์ และอธิบดีกรมที่ดิน ข่มต้องรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้แสดงถึงความรับผิดชอบ ตามที่หลักกรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

หลักกรรมาภิบาลข้อ 6 หลักความคุ้มค่า จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด สะท้อนถึงให้เห็นว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว เจ้าหน้าที่รังวัดกรมที่ดินผู้ทำการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้ลงพื้นที่จริงย่อมเห็นถึงสภาพที่ดินที่ย่อมทราบถึงความลาดชัน การทำประโยชน์ สภาพแวดล้อมในบริเวณแปลงที่ดิน หากกระทำการโดยสุจริตและตระหนักถึงการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งเวลา แรงงาน และอุปกรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าของที่ดินและทางราชการ แต่การที่กรมที่ดินต้องดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินข่มสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ได้ตระหนักถึงความคุ้มค่า จึงกล่าวได้ว่าความไม่คุ้มค่าดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกโฉนดที่ดิน จึงไม่เป็นไปตามที่หลักกรรมาภิบาลข้อนี้กำหนดไว้

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักกรรมาภิบาล ในข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม และข้อ 6 หลักคุ้มค่า

จึงสรุปได้ว่าตามคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

และไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในข้อ 1 หลักนิติธรรม ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ และข้อ 6 หลักค้ำค่า

จากคดีคำพิพากษาศาลฎีกาครั้งที่ ๑๖๖๖๓/๒๕๖๑ เห็นถึงบทบัญญัติและการปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดิน ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในข้อ 1 หลักนิติธรรม ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ และข้อ 6 หลักค้ำค่า

ด้วยเหตุนี้จึงขอเสนอให้กรมที่ดินจัดทำระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติหน้าที่ราชการในกรณีการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย โดยได้นำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ให้ครบถ้วนทุกข้อ กล่าวคือ

ในการดำเนินการตามมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ มาตรา 58 ตริ มาตรา 59 มาตรา 59 ทวิ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดำเนินการตามที่กฎหมาย กฎ กฏกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการกำหนด

(1) ในการพิจารณาดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามที่ผู้ขอได้ยื่นคำขอหรือความประสงค์ในการรังวัดเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายทั้งกฎหมายของกรมที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบด้วยความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ

(2) ในกรณีที่ปรากฏว่าภายหลังจากการแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน ได้มีกฎหมาย กฎ กฏกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการกำหนดมีผลกระทบต่อสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของผู้ถือสิทธิในที่ดินในทางที่เป็นโทษให้ถือว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมีผลชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่เฉพาะกรณีที่ผู้ขอเป็นผู้สุจริต

(3) ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าพนักงานตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จำต้องตระหนักถึงหลักความได้สัดส่วนและตระหนักถึงความค้ำค่าระหว่างการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการคุ้มครองรักษาที่ดินของรัฐ ซึ่งสงวนรักษาเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ด้วยความรอบคอบและเป็นไปตามกฎหมาย กฎ กฏกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการกำหนด

(4) ในกรณีที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียขอตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องพร้อมให้ประชาชนตรวจสอบการทำงานทุกเมื่อ หากประชาชนผู้ที่มีความประสงค์จะได้แจ้งให้ทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแสดงเหตุผล เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพิจารณา โดยการพิจารณาดังกล่าวมีกำหนด 30 วัน นับแต่ได้รับหนังสือโต้แย้งดังกล่าว

(5) ในกรณีพบว่าผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบร่วมกัน ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย

(6) ระเบียบของกรมที่ดินเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทุก 5 ปี หากครบ 5 ปีแล้ว ไม่มีการพิจารณาว่าสมควรแก้ไขหรือไม่ ให้ถือว่าระเบียบฉบับนั้นสิ้นผลใช้บังคับ