

มีนาคม ๒๕๔๐ ในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนางเจิม ไกรสมจิตร ได้ไปทำบันทึกขอยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุญาต พร้อมกับคืนค่าธรรมเนียมการรังวัดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๐ ศาลจังหวัดชัยภูมิได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของนางเจิม ไกรสมจิตร ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๖๑๖/๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีได้นำคำสั่งศาลจังหวัดชัยภูมิ ไปพบผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจะรังวัดต่อจากคำขอเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่อาจรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ได้ เนื่องจากที่ดินที่ขอยกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอคลองหลวง อำเภอหนองเสือ และอำเภอรัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ทบทวนคำสั่งดังกล่าว และมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่ออธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้มีหนังสือที่ มท ๐๗๑๙/๓๑๙๓๙ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและให้ยุติเรื่อง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไปขอยกเลิกคำขอรังวัดที่ ๒/๙๑๒/๓๙ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๙ นั้น ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาเพียงขอให้ระงับการรังวัดออกไปก่อนเท่านั้น มิได้มีเจตนาขอยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน

ศาลปกครองชั้นต้นในคดีดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตให้ยกเลิกคำขอเลขที่ ๒/๙๑๒/๓๙ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๙ แล้ว จึงมีผลทำให้คำขอดังกล่าวสิ้นผลตามกฎหมาย และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งจากศาลจังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นผู้จัดการมรดกของนางเจิม ไกรสมจิตร ผู้ฟ้องคดีได้ไปพบเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อไปขอดำเนินการรังวัดต่อเนื่องจากคำขอเดิม โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำขอใหม่ ดังนั้นจึงถือว่าไม่มีคำขอรังวัดที่จะให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำขอตามแบบดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการรังวัดเพื่อกำหนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ คดีจึงถึงที่สุดแล้ว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมและในฐานะผู้จัดการมรดกของนางเจิม ไกรสมจิตร ได้ไปยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคำขอที่ ๙๔๐๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาคลองหลวง ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๓๖๒๑ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ ไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่า พื้นที่อำเภอคลองหลวงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาคลองหลวง ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๗๑๒๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การที่สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาคลองหลวง มีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการถูกต้องแล้ว เพราะในท้องที่อำเภอคลองหลวงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ก่อนการแก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ดินในเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลจึงเป็นเขตปฏิรูปที่ดินด้วย ผู้ขอหรือเจ้าของที่ดินเดิมที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการมีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้น เป็นการคลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ เป็นที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลคลองหลวง ดังนั้นจึงเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกข้อกล่าวอ้างตามนัยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตัวหน้าที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๔ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๗ เป็นข้อเท็จจริงต่างกัน คณะรูปเรื่อง ด้วยหนังสือดังกล่าวให้ความหมายถึงที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไป



/ดำเนินการ...

ดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าดำเนินการก็ตาม ต้องเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาลเท่านั้น และผู้ฟ้องคดีไม่เคยทราบประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง หรือตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้าง ซึ่งถ้าทราบประกาศแล้วผู้ฟ้องคดีจะต้องรีบไปแจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวตามประกาศ และไม่มีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นที่จะขออนุญาตที่ดินดังกล่าวเพื่อแบ่งให้ทายาทของนางเจิม ไกรสมจิตร สามคน คือ ผู้ฟ้องคดี นางสาวเจือ ไกรสมจิตร และนางสาวจุลินุช ไกรสมจิตร ซึ่งต่างได้แยกปลูกบ้านเป็นของตนเองบนที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินนี้มานานแล้ว

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามคำขอที่ ๙๙๐๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรับคำขอกับรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลองหลวง ที่ดินตั้งอยู่ในเขตท้องที่หมู่ที่ ๑๗ ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ตามคำขอที่ ๙๙๐๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ โดยอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยรับมาจากการดาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก่อนนั้นมารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ก่อสร้างมาประมาณ ๕๐ ปีเศษ และได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ซึ่งในเขตท้องที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอคลองหลวง อำเภอหนองเสือ และอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดินได้หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ามีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่



/จะออก...

ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาคลองหลวง ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๓๖๒๑ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ ไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่า พื้นที่อำเภอคลองหลวงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาคลองหลวง ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๗๑๒๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การที่สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาคลองหลวง มีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการถูกต้องแล้ว เพราะในท้องที่อำเภอคลองหลวงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ก่อนการแก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ดินในเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลจึงเป็นเขตปฏิรูปที่ดินด้วย ผู้ขอหรือเจ้าของที่ดินเดิมที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการมีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้น เป็นการคลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ เป็นที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลคลองหลวง ดังนั้นจึงเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกข้อกล่าวอ้างตามนัยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตัวหน้าที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๔ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๗ เป็นข้อเท็จจริงต่างกันคนละรูปเรื่อง ด้วยหนังสือดังกล่าวให้ความหมายถึงที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไป



/ดำเนินการ...

จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่
ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕
แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์
จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนด
เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๕/๑๐๒๖๖
ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง หรือการออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แจ้งให้กรมที่ดินทราบว่า ถ้าได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน
ทั้งอำเภอ (ก่อนแก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒)
และแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลและสุขาภิบาล ก็จะมีรวม
เทศบาลและสุขาภิบาลเป็นเขตปฏิรูปที่ดินด้วย และจะไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้
ถ้าไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวล
กฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีการขอรังวัด
ออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามคำขอที่ ๙๙๐๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕
ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า ในเขตท้องที่อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี
ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙
ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอคลองหลวง อำเภอหนองเสือ
และอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ ดังนั้น ที่ดินแปลงที่
ผู้ฟ้องคดีขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ซึ่งตั้งอยู่ท้องที่หมู่ที่ ๑๗ ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง
จังหวัดปทุมธานี จึงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว และถึงแม้
ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตเทศบาลตำบลคลองหลวง จึงเป็นที่ดิน
ที่เข้าข้อยกเว้นอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่แทนความเดิม
ซึ่งถูกยกเลิกก็ตาม ที่ดินแปลงดังกล่าวก็หาได้อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินไม่ เนื่องจากแม้ต่อมา
จะมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒



/แก้ไข...

แก้ไขมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ไม่มีผลถึงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอคลองหลวง อำเภอหนองเสือ และอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ได้ออกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่อย่างใด ซึ่งถ้าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ (ก่อนการแก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒) และแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาล ก็จะรวมเทศบาลเป็นเขตปฏิรูปที่ดินด้วย และไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ถ้าไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า เหตุผลปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้างตามนัยหนังสือตอบข้อหารือการออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินของคณะกรรมการกฤษฎีกา นั้น เป็นกรณีเดินสำรวจจริงวัดออกโฉนดที่ดินของทางราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แต่กรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นการขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ ประกอบกับระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สำหรับกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินอยู่ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองต่อเนื่องและได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินนี้ด้วยตนเอง โดยปลูกบ้าน ๓ หลัง เต็มทั้งแปลงแบ่งกันอยู่อาศัย ๓ ครอบครัวพี่น้องเดียวกัน สภาพที่ดินใช้เป็นที่พักปลูกบ้านอยู่อาศัยเป็นหลักฐานมั่นคงมีบ้านเลขที่ทุกหลัง และเนื้อที่ของที่ดินที่ขอออกโฉนดมีจำนวนเพียง ๑ ไร่ ๓ งานเท่านั้น

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๐๔ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๗ เรื่อง ขอร้องกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต



/ปฏิรูป...

ปฏิรูปที่ดินฯ แล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉะนั้น กรณีการออกโฉนดที่ดินไม่ว่าจะเป็นการออกโฉนดที่ดินตามนัยมาตรา ๕๘ ทวิ หรือมาตรา ๕๙ ทวิ หากที่ดินนั้นอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและผู้ขอไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่สามารถจะดำเนินการให้ได้ ทั้งนี้ ตามหนังสือกรมที่ดินด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๓๙๑๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูป ดังนั้น กรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๙ ทวิ ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และมีได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทที่ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๑๗ ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอกลองหลวง จังหวัดพทุมธานี ต่อเนื่องมาจากนางเจิม ไกรสมจิตร มารดาของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งก่อนหน้านั้นมารดาของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองมาประมาณ ๕๐ ปีเศษ แต่มิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน เมื่อปรากฏว่าในท้องที่อำเภอกลองหลวงได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ก่อนแก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ดินในเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลจึงเป็นเขตปฏิรูปที่ดินด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ต่อเนื่องมาจากมารดาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์มากกว่า ๕๐ ปี แต่มิได้



/แจ้งการ...

แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และมีได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า คำขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขออนุญาตที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๔ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นั้น เห็นว่า กรณีการออกโฉนดที่ดินไม่ว่าจะเป็นการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๔ ทวิ หรือมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๔ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากที่ดินนั้นอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและผู้ครอบครองมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าที่ดินพิพาทตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เนื่องจากการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่ดินของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น เห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ข้างต้นว่าที่ดินพิพาทได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ก่อนมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ประกอบกับแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอคลองหลวง อำเภอหนองเสือ และอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานีให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ เห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ครอบคลุมทั้งเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเป็นเขตปฏิรูปที่ดินด้วย ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้



/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน ประกอบกับมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ประกอบกับหลักกฎหมายที่ต้องย้อนหลังในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ในขณะที่นางเจิม ไกรสมจิตร หรือขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอออกโฉนดที่ดินนั้น เป็นเวลาภายหลังจากที่มาตรา ๒๕ วรรคสาม ได้ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ดินพิพาทเดิมอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ยังไม่ได้นำดำเนินการปฏิรูปหรือเข้าไปปฏิรูป จึงต้องได้รับการยกเว้นไม่นำเข้าสู่การปฏิรูป และถือได้ว่าที่ดินพิพาทอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เคยทราบประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดของรัฐมนตรีหรือของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ขณะที่เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ขอออกโฉนดที่ดินตามหนังสือ ส.ค. ๑ ทุกแปลง ไม่มีผู้ใดไปขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๘ ทวิ หรือมาตรา ๒๗ ตริ ซึ่งประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอยู่จริงหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบ นอกจากนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๑๑๖/๒๕๔๑ ที่วินิจฉัยว่า เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดการนัดหมายกับราษฎรให้ทราบวันเวลาเดินสำรวจไว้โดยตรง การดำเนินการจึงต้องเป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป โดยต้องเป็นการกระทำโดยเปิดเผยให้ราษฎรทราบโดยทั่วกัน และมีระยะเวลาในการดำเนินการตามควรให้ราษฎรทราบล่วงหน้า วิธีการนัดหมายให้กำหนดผู้ใหญ่บ้าน ประชุมชี้แจงราษฎรอีกต่อหนึ่ง เมื่อการเดินสำรวจแปลงใดเจ้าของที่ดินมิได้นำเดินสำรวจ เจ้าหน้าที่ก็ควรสอบถามข้อมูลจากเจ้าของที่ดินแปลงถัดไปเพื่อมีหนังสือแจ้งวันนัดให้เจ้าของที่ดินทราบวัน เวลา อีกครั้งหนึ่ง แม้การดำเนินการในครั้งนี้จะยังไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่เป็นวิธีการที่อาจเป็นเหตุให้ราษฎรที่ไม่ทราบกำหนดวัน เวลาที่นัดหมายได้รับความเสียหายได้ การมิได้



/ดำเนินการ...

ดำเนินการดังกล่าวเป็นผลให้ผู้ร้องทุกข์ไม่ได้หนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตรง (เรื่องนี้มีปัญหาข้อเท็จจริงคาบเกี่ยวไปถึงการออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และโดยผลการชี้ขาดในประเด็นนี้ผู้ร้องทุกข์ได้รับโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับคำขอออกโฉนดที่ดินพิพาทและดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ขอยินตามคำให้การตามหนังสือลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๕ และคำให้การเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๕

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอคลองหลวง อำเภอหนองเสือ และอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๓ ตอนที่ ๑๐๒ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๑๙ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีและทายาทคนอื่นของนางเจิม ไกรสมจิตร ได้ครอบครองที่ดินต่อจากนางเจิม ไกรสมจิตร มารดาของผู้ฟ้องคดี โดยที่ดินตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๗ ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี มีเนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่เศษ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดเพื่อขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายต่อผู้ถูกฟ้องคดี ตามคำขอที่ ๙๙๐๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่รับคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาคลองหลวง ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๓๖๒๑ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ โดยให้เหตุผลว่า พื้นที่อำเภอคลองหลวง ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งการความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ทรี



/แห่งประมวล...

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๗๑๒๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการถูกต้องแล้ว เพราะในท้องที่อำเภอคลองหลวงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ก่อนการแก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ดินในเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลจึงเป็นเขตปฏิรูปที่ดินด้วย ผู้ขอหรือเจ้าของที่ดินเดิมที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ให้จังหวัดปทุมธานีเป็นจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน และจังหวัดปทุมธานีได้มีประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ เพื่อออกโฉนดที่ดินและสอบเขตโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี มีเหตุผลรับฟังได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ว่าที่ดินพิพาทอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย



จึงมีประเด็น...

จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๓๖๒๑ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามหนังสือ ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๗๑๒๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นย่อยที่ต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิขออนุญาตออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และที่ดินพิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙ ทวิ บัญญัติว่า ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากราชการจังหวัด ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด วรยศสอง บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ กำหนดว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้ (๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายดลิ่ง (๒) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน (๓) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยบบ่่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติ



/ให้จัด...

ให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว (๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น (๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากการดาของของผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอออกโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ให้จังหวัดปทุมธานีเป็นจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน และจังหวัดปทุมธานีได้มีประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่ เพื่อออกโฉนดที่ดินและสอบเขตโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าในท้องที่จังหวัดปทุมธานีมีการประกาศสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินและวันเริ่มต้นเดินสำรวจรังวัด ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอออกโฉนดที่ดิน ดังนั้น ก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอออกโฉนดที่ดิน ที่ดินพิพาทจึงไม่เคยมีการประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่อำเภอกลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดได้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือกรรมสิทธิ์ที่ดินและมิได้แจ้งการครอบครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๔ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ปรากฏว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)



/ออกตาม...

ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิขออนุญาตที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตที่ดินดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาคือ ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอคลองหลวง อำเภอหนองเสือ และอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ หรือไม่

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๕ วรรคสาม บัญญัติว่า การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่งให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้... ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว (๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น...ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ (๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ (๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ (๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



ในที่ดิน...

ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่เขตปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาและแผนที่แสดงเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอคลองหลวง อำเภอหนองเสือ และอำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานีให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งอำเภอตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ เมื่อที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี จึงเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้ที่ดินพิพาทจะตั้งอยู่ในเขตเทศบาล และแม้ภายหลังได้มีการแก้ไขการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ก็ตาม ที่ดินพิพาทก็ยังคงเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

อย่างไรก็ตาม แม้จะฟังได้ว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินพิพาทจึงมิใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจะมีอำนาจนำไปใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่ดินพิพาทจึงเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้ตามที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลตามหนังสือ ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๓๖๒๑ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามหนังสือ ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๗๑๒๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือ ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๓๖๒๑ ลงวันที่ ๙



เมษายน ๒๕๔๕ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามหนังสือ ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๒/๗๑๒๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามขั้นตอน ที่กฎหมายกำหนด ส่วนคำขออื่นให้ยก

นายวิษณุ วรรณ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายปรีชา ชวลิตธำรง

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสวงศักดิ์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการองค์คณะ

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการองค์คณะ

นายเนพล เสงเจริญ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายสมศักดิ์ ดันหาเลขา

