



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

ปัญหาการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน
และเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ
ที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ

จัดทำโดย

นายสกล ถาวรกาญจน์

ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร ฝ่ายสื่อสารองค์กร สวพ.FM๙๑

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร

นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๒

ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๖๗

ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๒ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๗ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

๒๕-๖๖

ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นางมณีวรรณ พรหมน้อย)

วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๗

ปัญหาการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน
และเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ
ที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ

นายสกล ถาวรกาญจน์
ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร ฝ่ายสื่อสารองค์กร สวพ.FM๙๑

บทคัดย่อ

คดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบเป็นคดีที่มีลักษณะของเนื้อหาและความต้องการที่จะให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับคนละอย่าง ทั้งยังมีเงื่อนไขและเงื่อนไขระยะเวลาในการฟ้องคดีที่แตกต่างกัน ทำให้มีหลายกรณีที่เจ้าของที่ดินที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินเลือกที่จะใช้สิทธิในการฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวของอธิบดีกรมที่ดิน โดยไม่ได้เรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ ทำให้ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษายกฟ้องเพราะเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากเจ้าของที่ดินประสงค์ที่จะฟ้องเป็นคดีใหม่เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ ก็จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี เนื่องจากระยะเวลาการฟ้องคดีที่เจ้าของที่ดินรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดิน ดังนั้น เจ้าของที่ดินที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินจึงควรใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินไปพร้อมกับการฟ้องกรมที่ดินให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ เพื่อป้องกันความเสี่ยงหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

คำสำคัญ : คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน เพิกถอนคำสั่ง คำสั่งออกโฉนดที่ดิน เรียกค่าเสียหาย
เงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดี

บทนำ

แม้ว่าโฉนดที่ดินจะเป็นเอกสารมหาชนที่กรมที่ดินเป็นผู้ออกให้แก่ประชาชนเพื่อใช้เป็นเอกสารหลักฐานแสดงถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสามารถไต่ถามแก่บุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ แต่ที่ผ่านมาก็ปรากฏถึงสภาพปัญหาของการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้อธิบดีกรมที่ดินอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ออกคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินอยู่เป็นประจำ ซึ่งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดิน หากเจ้าของที่ดินที่ถูกเพิกถอนได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว เจ้าของที่ดินก็มีสิทธิโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินโดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่เจ้าของที่ดินรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม การได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินย่อมถือเป็นพฤติการณ์ที่เจ้าของที่ดินได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ ทำให้หากเจ้าของที่ดินมีความประสงค์ที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้กรมที่ดินรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ เจ้าของที่ดินต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้เกิดปัญหาว่าเจ้าของที่ดินจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินให้เป็นที่ยุติเสียก่อน หากศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินชอบแล้วทำให้โฉนดที่ดินถูกเพิกถอน เจ้าของที่ดินจึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องให้กรมที่ดินรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ หรือเจ้าของที่ดินสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินพร้อมกับการฟ้องให้กรมที่ดินรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบเป็นคดีเดียวกันได้

บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของที่ดินเมื่อได้รับคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดิน และเงื่อนไขและเงื่อนไขระยะเวลาในการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินและเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ ตลอดจนศึกษาปัญหาการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินและเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบที่เกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางหรือวิธีป้องกันมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดินตามกฎหมาย

เนื้อหาของเรื่อง

การออกโฉนดที่ดินและการเพิกถอนโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองที่หากเจ้าของที่ดิน ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายประสงค์ที่จะโต้แย้งคำสั่งหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการที่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งดังกล่าวต้องดำเนินการฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เจ้าของที่ดินจำเป็นต้องคำนึงถึงแนวทาง ลักษณะแห่งคดี สภาพแห่งข้อพิพาท ค่าของบังคับ รวมถึงการ ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการศึกษาเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง เกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการ กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบในกรณีที่เจ้าของที่ดินได้รับแจ้งคำสั่ง เพิกถอนโฉนดที่ดินจำเป็นที่จะต้องเข้าใจเกี่ยวกับคำสั่งออกโฉนดที่ดินและคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินและการเพิกถอนโฉนดที่ดิน

การออกโฉนดที่ดินสามารถดำเนินการได้ ๒ วิธี คือ การออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดิน^๑ และการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามประมวลกฎหมายที่ดิน^๒ ซึ่งเป็นการ ดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินที่อนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มี ผลเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลในที่ดิน (มานัส ฉั่วสวัสดิ์. (ม.ป.ป.)) การออกโฉนดที่ดินจึงเป็นคำสั่ง ทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เมื่อได้รับ โฉนดที่ดินอันเป็นเอกสารมหาชนที่บุคคลภายนอกทั่วไปได้ยอมรับ เนื่องจากเป็นเอกสารที่ทาง ราชการออกให้และรับรองว่าผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินจึงมีผล ทางกฎหมายโดยสมบูรณ์จนกว่าจะถูกยกเลิกหรือเพิกถอน เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๑๑๑/๒๕๕๘

ส่วนการเพิกถอนโฉนดที่ดิน อธิบดีกรมที่ดินจะมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินโดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งวางหลักว่า “เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือ จัดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วย กฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จัดแจ้งรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือ เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้าน ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

^๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘, ๕๘ ทวิ และ ๕๘ ตริ

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๙ และ ๕๙ ทวิ

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้นำคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งส่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมที่ดินต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินคณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดิน รวมถึงต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ในกรณีที่อธิบดีกรมที่ดินพิจารณารายงานการสอบสวนแล้วเห็นว่าการออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน ซึ่งการเพิกถอนโฉนดที่ดินโดยอธิบดีกรมที่ดินนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของอธิบดีกรมที่ดิน ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐอันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของเจ้าของที่ดินในการออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดไว้

เมื่อเจ้าของที่ดินได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินต้องดำเนินการอย่างไร

เมื่อเจ้าของที่ดินได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน แล้วเจ้าของที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินว่าไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมายต่ออธิบดีกรมที่ดินภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ต่อมา หากอธิบดีกรมที่ดินพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน อธิบดีกรมที่ดินต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนด^๓ เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว ก็มีสิทธิฟ้องอธิบดีกรมที่ดินและปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ โดยถือว่าเจ้าของที่ดินได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เจ้าของที่ดินจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม การออกคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินนอกจากจะมีผลให้โฉนดที่ดินถูกเพิกถอนแล้ว ในขณะเดียวกันยังมีผลให้คำสั่งออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของที่ดินจึงมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้กรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอน^๔

ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาว่าเจ้าของที่ดินสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยและขอให้กรมที่ดินชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปพร้อมกันได้หรือไม่ เนื่องจากคดีพิพาททั้งสองเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายคนละบทตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับลักษณะคดี สภาพแห่งข้อพิพาท ค่าขอบังคับ และเงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดีก็แตกต่างกัน อีกทั้ง ประชาชนที่ถูกเพิกถอนโฉนดที่ดิน รวมถึงนักกฎหมายก็เข้าใจว่าการฟ้องคดีในลักษณะนี้ต้องเลือกฟ้องทางใดทางหนึ่ง เพราะไม่สามารถฟ้องคดีในคราวเดียวกันได้ด้วยคำฟ้องมีลักษณะขัดแย้งกันเอง เพื่อทำความเข้าใจในการฟ้องคดีปกครอง จึงขออธิบายรายละเอียดที่ประชาชนซึ่งถูกเพิกถอนโฉนดที่ดินควรทราบเป็นลำดับต่อไป

^๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๔๔

^๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๕

ลักษณะคดี

แม้การฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยและการฟ้องขอให้กรมที่ดินชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองทั้งสองคดี แต่ลักษณะของคดีพิพาทแต่ละคดีเป็นคดีปกครองคนละประเภทกัน มีรายละเอียดดังนี้

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว คือ เป็นการใช้อำนาจที่อธิบดีกรมที่ดินและปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐสามารถดำเนินการออกคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครองได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องให้เจ้าของที่ดินยินยอมก่อน ลักษณะคดีดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ส่วนการฟ้องขอให้กรมที่ดินชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอน เป็นคดีพิพาท อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองของกรมที่ดินอันเกิดจากการออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ลักษณะคดีดังกล่าวซึ่งเป็นการกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในสังกัดกรมที่ดินกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

สภาพแห่งข้อพิพาท

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นการฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยด้วยกฎหมาย และไม่ใช้กรณีที่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายจึงเป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์

ในทางกลับกัน การฟ้องขอให้กรมที่ดินชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอน เป็นการฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความเดือดร้อนเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับจากการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจนทำให้ในภายหลังโฉนดที่ดินถูกเพิกถอน ในการฟ้องร้องกรณีนี้จึงเป็นคดีมีทุนทรัพย์

คำขอบังคับ

ในกรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการฟ้องว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับให้นั้นจึงต้องเป็นคำขอให้ศาลปกครองสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา ๗๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ส่วนในกรณีการฟ้องขอให้กรมที่ดินชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอน เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับให้นั้นจึงต้องเป็นคำขอให้ศาลปกครองสั่งให้ใช้เงิน โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ด้วยก็ได้ ตามมาตรา ๗๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่

เงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทย เจ้าของที่ดินจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์อันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือภายหลังจากที่เจ้าของที่ดินได้ยื่นอุทธรณ์แล้วปลัดกระทรวงมหาดไทยมิได้มีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน ๖๐ วัน ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๖๑ เป็นต้นไป ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในการฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้กรมที่ดินชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอน เจ้าของที่ดินจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งในการพิจารณาว่าเจ้าของที่ดินได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นเมื่อใดจะถือว่าเจ้าของที่ดินรู้หรือควรรู้คำสั่งออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังจากที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาวางบรรทัดฐานว่า เจ้าของที่ดินย่อมรู้หรือควรรู้คำสั่งออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายในขณะที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกัน (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๕/๒๕๕๗, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๑/๒๕๖๐ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๓/๒๕๕๑) โดยเมื่ออธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินและปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณายกอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินแล้ว ย่อมทำให้คำสั่งออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายไปพร้อมกันด้วย กรณี

ดังกล่าวจึงไม่อาจถือว่าเจ้าของที่ดินรู้หรือควรรู้ว่าคำสั่งออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หากเจ้าของที่ดินประสงค์จะฟ้องกรมที่ดินเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของที่ดินมีสิทธิฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่ที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น มีหลายกรณีที่เจ้าของที่ดินเมื่อได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินแล้วมิได้ฟ้องกรมที่ดินให้ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่เลือกฟ้องอธิบดีกรมที่ดินและปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ โดยเข้าใจว่าตนจะมีสิทธิฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยชอบด้วยกฎหมาย หากเจ้าของที่ดินรอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วจึงนำคดีมาฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในภายหลัง ย่อมอาจทำให้ล่วงเลยระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้กรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และทำให้เจ้าของที่ดินต้องเสียหายจากการไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นจากการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จนเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนได้อีกตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อเจ้าของที่ดินได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว เพื่อเป็นการรักษาสีทธิและบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่อาจเกิดขึ้น เจ้าของที่ดินจึงควรฟ้องโต้แย้งคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยและเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนต่อศาลปกครองไปพร้อมกัน แม้ว่าการฟ้องคดีปกครองในลักษณะดังกล่าวอาจจะดูเป็นคำฟ้องที่มีลักษณะขัดแย้งกัน กล่าวคือ เป็นการฟ้องว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และหากไม่สามารถเพิกถอนคำสั่ง (เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว) ให้กรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมมีผลให้คำสั่งออกโฉนดที่ดินชอบด้วยกฎหมาย และไม่ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินไม่ชอบอีกต่อไป

ในทางกลับกันหากศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดิน และผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยชอบด้วยกฎหมายแล้วย่อมมีผลให้คำสั่งออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของที่ดินจึงยังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอน ซึ่งหากเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมคำฟ้องในลักษณะนี้ย่อมขัดแย้งกันเองเป็นฟ้องเคลือบคลุมและทำให้คำฟ้องในส่วนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในคดีปกครองคำฟ้องในลักษณะนี้สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยถือเป็นคำฟ้องที่มีเงื่อนไขซึ่งศาลปกครองได้รับไว้พิจารณาพิพากษามาโดยตลอด ดังเช่นคดีของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๑/๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ได้ซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๘๕๒ จากนาย ช. เพื่อใช้เป็นที่ตั้งขยะมูลฝอย และได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมที่ดิน) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวเนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยสำนักงาน ป.ป.ป. (ปัจจุบัน คือ สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนพบว่านาย ช. กำนันตำบลมะขามหลวง ในฐานะผู้แทนนายอำเภอสันป่าตอง เจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ได้ทำการชี้แนวเขต และลงนามรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ในการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๘๕๒ เป็นของ ตนเอง ทับที่ดิน ส.ค.๑ เลขที่ ๕๐๔ ซึ่งเดิมเป็นที่ดินของนาย ท. ที่ได้มอบให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นบุคคลภายนอกได้ซื้อที่ดินแปลงนี้มาโดยสุจริต และเสียค่าตอบแทนต้องได้รับความเสียหายไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากไม่สามารถเพิกถอนได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมที่ดิน) ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑,๐๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จ และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่ดิน ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ที่เจ้าของที่ดินยกให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ใช้ความรู้ความชำนาญ และความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดิน และสภาพที่ดินตามความเป็นจริงที่ปรากฏในขณะที่ทำการรังวัด ถือว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่ออธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวและทำให้ผู้ซื้อที่ดินซึ่งเป็นเทศบาลตำบล (สุขาภิบาล เดิม) ได้รับความเสียหายจากการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ซื้อที่ดินตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนค่าสินไหมทดแทนที่กรมที่ดิน

ต้องชำระให้แก่ผู้ซื้อที่ดินนั้น เมื่อผู้ขาย มีฐานะเป็นกรรมการสุขาภิบาลและนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนนายอำเภอ ในฐานะเจ้าพนักงานปกครองท้องที่รับรองแนวเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประกอบกับคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นคนในพื้นที่และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลย่อมสามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินแปลงที่จะซื้อเป็นของผู้ใดและมีสภาพอย่างไร อีกทั้งเมื่อได้มีการขายที่ดินในราคาสูงกว่าราคาซื้อขายและราคาประเมินทุนทรัพย์ค่อนข้างมาก จึงถือว่าผู้ขายและคณะกรรมการสุขาภิบาลมีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย กรมที่ดินจึงควรรับผิดชอบเพียง ๑ ใน ๔ ส่วนของราคาที่ดินที่ซื้อขาย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๔๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอบังคับโดยขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินและหากไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ก็ให้ชดเชยค่าเสียหายไปพร้อมกัน เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินชอบด้วยกฎหมายจึงไม่มีเหตุให้เพิกถอน และพิจารณาพิพากษาต่อไปในส่วนของการกระทำละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินมิชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอน อันแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองยอมรับการฟ้องคดีที่มีเงื่อนไขดังกล่าวไว้พิจารณา ซึ่งจะช่วยรักษาสีทธิและทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายสามารถฟ้องคดีทั้งสองลักษณะได้โดยมิต้องกลัวว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีหรือศาลจะไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา ตลอดจนไม่ต้องแยกฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีความสองคดีอันจะช่วยให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

บทสรุป

เมื่ออธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินยอมทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งเจ้าของที่ดินสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ในกรณีที่อธิบดีกรมที่ดินไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์และปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณายกอุทธรณ์ เจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของอธิบดีกรมที่ดินและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้กรมที่ดินชดเชยเงินค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนโฉนดที่ดินไปในคราวเดียวกันได้ โดยมีได้เป็นคำฟ้องที่มีลักษณะขัดแย้งกันเองซึ่งศาลปกครองไม่อาจรับไว้พิจารณา อีกทั้ง เพื่อหลีกเลี่ยงและป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากล่วงพ้นระยะเวลาที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งสองคดีซึ่งเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่เจ้าของที่ดินได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ รวมถึงเป็นการรักษาสีทธิของเจ้าของที่ดินที่จะเข้าใจและสามารถใช้สิทธิในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดที่เจ้าของที่ดินพึงมีอยู่ตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

บรรณานุกรม

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) คดีหมายเลขดำที่ อ.๘๘๓/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๑๑/๒๕๕๘, ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๗๓/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๓๕/๒๕๕๗, ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) คำร้องที่ ๒๑/๒๕๖๐ คำสั่งที่ ๑๓๑/๒๕๖๐, ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) คำร้องที่ ๘๗๗/๒๕๕๐ คำสั่งที่ ๗๐๓/๒๕๕๑, ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑.
- มานัส ฉั่วสวัสดิ์. (ม.ป.ป.). *คำบรรยายเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน*. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER013/GENERAL/DATA0000/00000305.PDF>
- ลักษณะของคดีปกครอง* (๒๕๕๖, ๑๘ มีนาคม). ศาลปกครอง. https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/02litigation_902.html
- สำนักงานศาลปกครอง, กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ. (ม.ป.ป.). *คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน*. ศาลปกครอง. https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_250220_141012.pdf