

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน (ประจำวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕)

ข้อพิจารณากรณีเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ แม้เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

จากการศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองพบว่า จะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งโดยหลักการแล้วการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินก็เช่นเดียวกับกับคดีพิพาทประเภทอื่นๆ คือ ต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และจากการศึกษาพบว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินเป็นคดีพิพาทประเภทหนึ่งที่ปรากฏสถิติว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ก็มีคดีจำนวนหนึ่งที่ศาลรับคดีไว้พิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งในช่วงแรกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองยังไม่มีนิยามของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วางแนวทางในการพิจารณาไว้ว่า การที่ศาลจะใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องคดีที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด โดยเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ^๒ คดีใดจะเป็นคดีที่ยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมนั้น จะต้องเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก^๓ หรือเป็นกรณีที่มีคำพิพากษาแล้วจะเป็นการวางแนวทางให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น^๔ หรือเป็นการวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป^๕ หรือเมื่อเห็นว่าการพิจารณาของศาลปกครองจะเป็นการตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครองให้เป็นไปโดยถูกต้อง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม และการตรวจสอบจะมีผลทำให้วัตถุประสงค์ของการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องที่พิพาทนั้นบรรลุผล ศาลปกครองก็จะรับไว้พิจารณาโดยเห็นว่าการรับไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^๖ แต่ถ้าเป็นการฟ้องเพื่อรักษาสีทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ กรณีจะมีใช่เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม^๗ และถ้าข้อพิพาทในคดีเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับผู้ฟ้องคดีโดยตรง แม้จะมีบุคคลรายอื่นๆ ที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐเอาเปรียบ

^๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕๒

ฯลฯ

ฯลฯ

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

^๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๗/๒๕๕๒ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๕/๒๕๕๐ ที่ พ.๒๘/๒๕๕๐ และที่ ๖๔๔/๒๕๕๔

^๓ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๙/๒๕๕๐

^๔ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๑/๒๕๕๕ และที่ พ.๓/๒๕๕๖

^๕ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔๑/๒๕๕๗ และที่ ๑๐๖/๒๕๕๙

^๖ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๒/๒๕๕๔

^๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๗/๒๕๕๕

ก็เป็นเรื่องที่บุคคลผู้เกี่ยวข้องแต่ละรายต้องกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสิทธิของแต่ละบุคคล ย่อมไม่ถือว่าเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^๘ จนกระทั่งเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศใช้บังคับ ได้มีการนิยามความหมายเพิ่มเติมไว้ในมาตรา ๓ โดยกำหนดนิยามของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ไว้ว่า หมายความว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น” ซึ่งแม้จะมีการกำหนดนิยามของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ไว้แล้ว แต่ในการพิจารณาศาลยังคงมีดุลพินิจพิจารณาตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ด้วยเหตุนี้ ผู้เรียบเรียงจึงได้ทำการศึกษาแนวทางการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยว่า กรณีข้อเท็จจริงการฟ้องคดีลักษณะใดที่เป็นหรือไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แล้วนำมาเรียบเรียงเป็นเอกสารฉบับนี้ เพื่อเป็นแนวทางแก่การทำงานและการศึกษาแก่ผู้สนใจ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การใช้ดุลพินิจรับคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณา ต้องพิจารณาในประเด็นพิพาทเป็นรายกรณีไป แม้ประเด็นพิพาทในคดีจะเกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์ก็ตาม ก็ยังคงต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลว่ามีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือไม่เช่นกัน^๙ ทั้งนี้ ปรากฏรายละเอียดของผลการศึกษาโดยสังเขป ดังนี้

๑) กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา/กฎกระทรวง

๑.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า การรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

- กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยอ้างว่ามีการกำหนดเขตพื้นที่ครอบคลุมที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ทางราชการให้สิทธิราษฎรเข้าทำกิน **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีลักษณะนี้เป็นการยื่นฟ้องเกี่ยวกับการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้อง ย่อมมีผลกระทบต่อการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการได้มาซึ่งที่ดินของราษฎรผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าใช้บังคับ หากรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของราษฎร และจะเป็นผลให้การบริหารงานของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาดำเนินการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๑๐}

- กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยอ้างว่ามีการกำหนดเขตพื้นที่ครอบคลุมที่ดินของราษฎรจำนวนมากซึ่งครอบครองอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีลักษณะนี้กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลกระทบต่อราษฎรจำนวนมากซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน การรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมในแง่การคุ้มครองสิทธิของราษฎรและมีผลให้การพิจารณาในการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย^{๑๑}

^๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐/๒๕๔๙

^๙ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๗/๒๕๕๐

^{๑๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓/๒๕๕๖

^{๑๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓/๒๕๔๘

- กรณีฟ้องว่า สำนักงานที่ดินปฏิเสธไม่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในบริเวณที่อกริมตลิ่ง โดยอ้างว่าเป็นที่ดินที่ต้นเงินจากการสร้างเขื่อนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งครอบคลุมที่ดิน บริเวณดังกล่าวด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะถูกถอนสภาพตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทับที่ดินที่อกริมตลิ่งของผู้ฟ้องคดี และได้ทับที่ดินที่อกริมตลิ่งของประชาชนที่อาศัยในบริเวณนี้ด้วย ขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยในบริเวณดังกล่าว ซึ่งหากเป็นจริง ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างและศาลได้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่บรรดา ประชาชนที่อาศัยในบริเวณนี้ จึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๑๒}

- กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบริเวณเกาะเสม็ด แต่ต่อมา เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งยุติเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่มี ส.ค. ๑ ในพื้นที่ที่เป็นเกาะ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงดังกล่าวตราโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นสาเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนข้อ ๑๔ (๓) ของกฎกระทรวงดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้จะเห็นได้ว่า การออกกฎกระทรวง ดังกล่าวมีผลกระทบต่อบุคคลผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายจำนวนมาก การฟ้องคดี จึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๑๓}

๑.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า การรับคดีไว้พิจารณาไม่เป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวม

- กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยสืบเนื่องมาจากการที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ออกทับซ้อนกันกับที่ดินเขตป่าสงวน แห่งชาติท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว และที่ดินของผู้ฟ้องคดีก็มีใช่เป็นการได้มาซึ่งที่ดินของราษฎรผู้ซึ่งครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้เห็นได้ว่า การเพิกถอนเพียงกฎกระทรวงดังกล่าวมิอาจทำให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี ได้รับการแก้ไขหรือบรรเทา เนื่องจากคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ การฟ้องเช่นนี้ ถือเป็นการฟ้องเพื่อรักษาสีทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎกระทรวง ดังกล่าวจำกัดอยู่เฉพาะแต่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น จึงมิใช่เป็นการคุ้มครองสิทธิ ของราษฎรผู้ซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ และมีใช่ เป็นการวางแผนทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณา ดำเนินการกำหนดให้ป่าหนึ่งป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแต่อย่างใด จึงไม่อาจ ถือได้ว่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๑๔}

^{๑๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๓/๒๕๔๖

^{๑๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๒/๒๕๔๔

^{๑๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๕๐/๒๕๔๔

- กรณีฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีการกำหนดเขตครอบคลุมที่ดินที่มีราษฎรรวมถึงผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ก่อนการตราพระราชกฤษฎีกา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ แม้ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็เพียงก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาต่อไปเท่านั้น^{๑๕} เป็นการฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่ตนได้ครอบครองทำประโยชน์เป็นสำคัญ การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงแต่อย่างใด^{๑๖}

- กรณีฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่ดินประทานบัตรเหมืองแร่ของผู้ฟ้องคดีและออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่ทับที่ดินประทานบัตรเหมืองแร่ของผู้ฟ้องคดีและทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ มีผลเท่ากับที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้เพื่อขอให้กันที่ดินเฉพาะของผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอันเป็นประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ มิใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๑๗}

- กรณีฟ้องว่า มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินครอบคลุมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขอให้ทางราชการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เนื่องจากมีความประสงค์จะให้ทางราชการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ ถึงแม้ว่าศาลจะมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ที่ดินในเขตพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาก็จะกลับไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่สาธารณประโยชน์อื่นตามสภาพที่แท้จริงของที่ดินนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนจะได้มาซึ่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ หากใช้เป็นผลโดยตรงและอย่างแท้จริงจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นการฟ้องที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริง^{๑๘}

- กรณีฟ้องว่ามีการกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงครอบคลุมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว หากไม่สามารถเพิกถอนกฎกระทรวงได้ ก็ขอให้แก้ไขแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยให้กันพื้นที่พิพาททั้งหมดออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งห้ามกรมป่าไม้หรือเจ้าหน้าที่เข้าไปในที่ดินและออกจากที่ดินพิพาทพร้อมส่งมอบพื้นที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีลักษณะนี้ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงเพื่อให้ตนได้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทอันเป็นประโยชน์ส่วนตัว มิใช่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๑๙}

^{๑๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๕๔

^{๑๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๐/๒๕๕๐ ที่ พ.๑๔/๒๕๕๐ และที่ พ.๒๘/๒๕๕๐

^{๑๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๕๐

^{๑๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๕/๒๕๕๐

^{๑๙} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๒/๒๕๕๐

- กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติได้นำป้ายเข้ามาปักในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ และสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการใดๆ ในที่ดิน โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งได้ประกาศหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกาขยายเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประกาศขยายเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ไม่เป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๒๐}

ข้อสังเกต

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีการฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา/กฎกระทรวง พบว่า มีทั้งกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และกรณีไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่นำไปสู่เหตุผลของข้อวินิจฉัยพอสรุปได้ ๒ ประการ คือ

(๑) หากเป็นการฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา/กฎกระทรวงทั้งฉบับ มีแนวโน้มที่ศาลจะวินิจฉัยว่า การรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่หากมีคำขอที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนเฉพาะในส่วนที่กระทบต่อตัวผู้ฟ้องคดีเองเท่านั้น มีแนวโน้มที่ศาลจะวินิจฉัยว่า การรับคดีไว้พิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีโดยแท้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กรณีของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓/๒๕๕๖ และ พ.๓/๒๕๕๘ ที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการพิจารณาคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมนั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นการออกพระราชกฤษฎีกา/กฎกระทรวงทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรมีสสิทธิทำกินโดยชอบอยู่แล้ว ซึ่งตามหลักการของกฎหมายแล้วเป็นสิ่งที่รัฐไม่อาจกระทำได้

(๒) สำหรับกรณีของการฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๕/๒๕๕๐ นั้น มีประเด็นที่ศาลวินิจฉัยถึงผลของการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วยว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะให้ทางราชการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ ซึ่งถึงแม้ว่าศาลจะมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ที่ดินในเขตพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาก็จะกลับไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่สาธารณประโยชน์อื่นตามสภาพที่แท้จริงของที่ดินนั้น กรณีหาใช่เป็นผลโดยตรงและอย่างแท้จริงจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ กรณีจึงไม่ถือว่าการฟ้องที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริง ดังนั้น เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ศาลนำมาพิจารณา คือ ผลของคำพิพากษาศาลหากเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว จะตอบสนองวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากมีกระบวนการตามกฎหมายประการอื่นที่ต้องดำเนินการต่อ หรือมีปัจจัยอื่นที่จะส่งผลตามความประสงค์อันแท้จริงของผู้ฟ้องคดีด้วย ศาลมีแนวโน้มว่า กรณีไม่อาจถือได้ว่าการฟ้องคดีจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริง

๒) กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง

๒.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า การรับคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

- กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้อื่นซึ่งมิได้ครอบครองทำประโยชน์ทับที่ดินที่ราษฎรรวมถึงผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ และที่ดินดังกล่าวเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓

^{๒๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๖/๒๕๕๘

(พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวทุกแปลง และนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ส่วนพื้นที่ที่เหลือให้จัดเป็นพื้นที่ป่าชุมชนต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโฉนดที่ดินพิพาทอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี มีผลทำให้วัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติบรรลุผล และส่งผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอันเป็นภารกิจของผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยถูกต้อง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวม^{๒๑}

- กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ปกครองท้องที่ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพานข้ามคลองสาธารณะประโยชน์สำหรับให้ประชาชนผ่านเข้าไปใช้ทางสาธารณะประโยชน์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้เป็นการฟ้องเพื่ออนุญาตให้มีการก่อสร้างสะพานอันเป็นทางสัญจรของประชาชนทั่วไป จึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๒๒}

- กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าพนักงานที่ดินมิได้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐^{๒๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านเมื่อพ้นกำหนดเวลาประกาศแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ หากการสอบสวนเปรียบเทียบได้ผลว่าที่ดินพิพาทเป็นคนละแปลงกัน ก็จะไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและทำให้สิ่งที่ไม่ถูกต้องกลับกลายเป็นสิ่งที่ถูกต้องไป การที่ศาลมีโอกาสดูสอบข้อเท็จจริงในชั้นการพิจารณาก็จะเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้งเป็นการวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป อันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๒๔}

- กรณีฟ้องขอให้ทางราชการรื้อรั้วกำแพงคอนกรีตที่ปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี และปิดกั้นถนนสาธารณะที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้สัญจรไปมาได้ด้วย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้มีได้กระทบสิทธิเฉพาะผู้ฟ้องคดี แต่เป็นการกระทบสิทธิต่อบุคคลทั่วไป เนื่องจากหากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ศาลจะมีคำพิพากษาให้ทางราชการรื้อรั้วกำแพงดังกล่าวเพื่อให้ทางหลวงกลับคืนสู่สภาพเดิม และเปิดให้ประชาชนทั่วไปสัญจรตามปกติ อันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๒๕}

^{๒๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๒/๒๕๕๔

^{๒๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๒/๒๕๕๑

^{๒๓} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๐ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้ได้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ ก็ให้ดำเนินตามที่ตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งแล้วแต่กรณี

^{๒๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔๑/๒๕๔๗

^{๒๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๘/๒๕๔๗

- กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปล่อยให้มิได้ผู้บุกรุกสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำที่ดินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้เป็นการฟ้องเพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน จึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๒๖}

- กรณีฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองดำเนินโครงการขุดลอกคลองรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี และนำดินที่ขุดลอกคลองไปถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้พืชผลเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การรับคำฟ้องในประเด็นนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานทางปกครอง จึงถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๒๗}

- กรณีฟ้องว่า มีการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์และเจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนแบ่งหักที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อ้างว่าเป็นการยื่นคำขอโดยสำคัญผิดในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งนิติกรรม มิได้มีเจตนาอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ และเพิกถอนนิติกรรมการยกที่ดินให้เป็นทางหลวงแผ่นดิน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดินเป็นข้าราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งวิธีการและหลักเกณฑ์ดังกล่าวมุ่งเน้นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ หากการดำเนินการใดจะมีผลกระทบทำให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์ ข้าราชการหรือส่วนราชการต้องชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้รับและประโยชน์ที่จะต้องเสียไปจากการดำเนินการของรัฐ การดำเนินการตัดหรือขยายถนนหรือทางหลวงประเภทต่างๆ มีการดำเนินการอยู่ทั่วไปในประเทศ การที่จะเกิดเหตุกรณีนี้อีกก็มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้เป็นจำนวนมาก หากคดีได้รับการพิจารณาจะเป็นการวางแนวทางปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและกรมทางหลวง ตลอดจนส่วนราชการอื่นที่มีการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชน ก็จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๒๘}

๒.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า การรับคดีไว้พิจารณาไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

- กรณีฟ้องว่า ทางราชการได้ประกาศให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ราชพัสดุ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเช่าที่ราชพัสดุ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ แม้ที่ราชพัสดุจะเป็นที่ดินของรัฐ ใช้ประโยชน์ในทางราชการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป แต่การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ยกเลิกประกาศของทางราชการทั้งสองฉบับดังกล่าว ก็เพื่อประโยชน์ของตนในการครอบครองทำประโยชน์ ประโยชน์ในการขอยกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐเป็นของตน และประโยชน์ที่จะไม่ต้องเสียค่าเช่าให้ทางราชการ กรณีจึงไม่ได้เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๒๙}

^{๒๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๐/๒๕๕๔

^{๒๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙/๒๕๔๔

^{๒๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๖/๒๕๔๙

^{๒๙} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๘/๒๕๔๗ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔/๒๕๔๗ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน

- กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรรายอื่นทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีลักษณะนี้ เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี มิใช่กรณีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๓๐}

- กรณีฟ้องว่า กรมที่ดินได้มีคำสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแปลงข้างเคียงกันกับผู้ฟ้องคดี โดยให้มีเนื้อที่ดินเพิ่มขึ้นจนทำให้ที่ดินบางส่วนทับซ้อนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์และระบุว่าเป็นที่ดินดังกล่าวจดทางสาธารณประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้กรมที่ดินรังวัดสอบเขตที่ดินดังกล่าวใหม่ให้ได้รูปแผนที่โดยไม่มีทางสาธารณประโยชน์ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีลักษณะนี้เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี มิใช่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๓๑}

- กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรรายอื่นรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ ทำให้แนวเขตของทางสาธารณประโยชน์รุกล้ำเข้ามาตัดผ่านกลางที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีรวมเข้าเป็นแปลงเดียวกันโดยไม่มีทางสาธารณประโยชน์พาดผ่าน **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีลักษณะนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่ใช้ทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวในการสัญจร แต่เนื่องจากประชาชนยังสามารถใช้ทางสาธารณประโยชน์ได้โดยไม่ถูกกระทบจากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว การฟ้องขอให้รวมที่ดินของผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นแปลงเดียวกัน เป็นเรื่องประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยลำพัง จึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๓๒}

ข้อสังเกต

คดีนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่า การออกหนังสือแสดงสิทธิพิพาทจะมีแนวเขตรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ แต่ศาลเห็นว่า ในทางข้อเท็จจริงประชาชนยังสามารถใช้ทางสาธารณะได้ และเมื่อพิจารณาถึงคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้รวมที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นแปลงเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะเป็นคำขอเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง จึงถือไม่ได้ว่า การรับคดีนี้ไว้พิจารณากรณีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

- กรณีฟ้องว่า นายช่างรังวัดของกรมที่ดินดำเนินการรังวัดที่ดินผิดพลาด ทำให้มีการรังวัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นรุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้การลงระวางที่ดินในแผนที่คลาดเคลื่อนและมีผลกระทบต่อดินแปลงอื่นๆ ซึ่งอยู่บริเวณใกล้เคียงด้วย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ระงับหรือเพิกถอนการดำเนินการรังวัดดังกล่าวและให้ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีลักษณะนี้ แม้การรังวัดที่ดินผิดพลาดหรือการลงระวางที่ดินในแผนที่คลาดเคลื่อนจะส่งผลกระทบต่อการอ้างอิงของที่ดินแปลงข้างเคียง แต่ก็ไม่ถึงขนาดเป็นการกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม^{๓๓}

- กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามสภาพการครอบครองที่แท้จริง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีและออกฉบับใหม่ให้ถูกต้อง **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีลักษณะนี้ ประโยชน์ที่ได้จากคำพิพากษาจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีจำนวนเนื้อที่เพิ่มขึ้น มิใช่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๓๔}

^{๓๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๙/๒๕๕๔ ที่ ๕๘๔/๒๕๕๓ ที่ ๓๓๗/๒๕๕๔ และที่ ๕๘๗/๒๕๕๔

^{๓๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๐/๒๕๔๙

^{๓๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๕/๒๕๔๗

^{๓๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๑๐/๒๕๔๘

^{๓๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๕๒

- กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินและนายกเทศมนตรีได้นำที่ดินส่วนที่กันออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นทางสาธารณประโยชน์ไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่นและอนุญาตให้บุคคลดังกล่าวปลูกสร้างที่พักอาศัยรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องและคืนที่ดินส่วนที่กันเป็นทางสาธารณประโยชน์คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๓๕}

ข้อสังเกต

จากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งพบว่าการที่จะพิจารณาว่าคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่นั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีมีผลต่อการพิจารณาของศาลกล่าวคือ แม้โดยเนื้อหาของคดีจะมีการกล่าวถึงการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่หากคำขอของผู้ฟ้องคดีมิได้มีผลเป็นการเยียวยาไปถึงส่วนรวมที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวด้วยแล้ว การพิจารณาคดีดังกล่าวจะถือว่าไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

- กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้รับจำนองที่ดินดังกล่าวได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน^{๓๖} หรือกรณีฟ้องว่าอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน^{๓๗} ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินย่อมมีเพียงผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและผู้รับจำนอง การฟ้องคดีจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวเท่านั้น มิใช่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

- กรณีฟ้องว่า ทางราชการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยได้มีการรังวัดทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว^{๓๘} หรือกรณีฟ้องว่าทางราชการรังวัดขอบเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงรุกล้ำแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการแก้ไขแนวเขตที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว^{๓๙} ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ มิใช่กรณีฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

- กรณีฟ้องว่าสำนักงานที่ดินมีคำสั่งแก้ไขเนื้อที่และรูปแผนที่ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเนื้อที่ดินลดลง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้กรมที่ดินและสำนักงานที่ดินแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้มีเนื้อที่เท่าเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ เป็นการฟ้องเพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าที่ดินดังกล่าวมีประชาชนใช้สัญจรไปมาหรือรถประจำทาง ก็ไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๔๐}

^{๓๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๗/๒๕๕๐

^{๓๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๒/๒๕๕๐

^{๓๗} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๔/๒๕๕๓

^{๓๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๖/๒๕๕๑ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖/๒๕๕๔ ที่ ๕๘๔/๒๕๕๕

ที่ ๑๘๓/๒๕๕๔ ที่ ๒๔๙/๒๕๕๒ และที่ ๕๐๗/๒๕๕๓

^{๓๙} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๒/๒๕๕๒

^{๔๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๙/๒๕๕๐

- กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการจดทะเบียนโอนถนนสาธารณะปกครอกในโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถือว่าเป็นประโยชน์เฉพาะผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านเท่านั้น มิใช่เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนทั่วไป จึงมิใช่การฟ้องเพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๔๑}

- กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใช้อำนาจคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยคัดเลือกบุคคลอื่นให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ และออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) ให้แก่บุคคลดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงแก้ไขชื่อผู้ได้รับอนุญาตจากชื่อของบุคคลดังกล่าวเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดี^{๔๒} หรือกรณีฟ้องว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าว^{๔๓} ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ เป็นการฟ้องเพื่อให้ได้สิทธิในการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง มิใช่ประโยชน์แก่ส่วนรวม

- กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการนำทางส่วนบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีได้เจรจาขอเปิดเส้นทางกับเจ้าของที่ดินเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกสำหรับที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) ของผู้ฟ้องคดี ไปเป็นทางสาธารณประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยกเลิกทางดังกล่าวจากทางสาธารณประโยชน์โดยให้ระบุเป็นทางส่วนบุคคล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีลักษณะนี้ เป็นการฟ้องขอให้ทางราชการแก้ไขทางสาธารณประโยชน์ในหนังสือ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดีให้เป็นทางส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๔๔}

๓) กรณีการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ใช้เงิน

กรณีการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินอันสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทอันเกี่ยวกับที่ดิน ยังไม่พบว่ามีการฟ้องคดีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การรับคดีไว้พิจารณากรณีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ปรากฏตามตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง จึงมิใช่กรณียื่นฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม^{๔๕} เช่น กรณีฟ้องว่าเจ้าพนักงานที่ดินได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่ตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี^{๔๖} กรณีฟ้องว่าอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลอื่นรุกร้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาล

^{๔๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๕/๒๕๕๑

^{๔๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๑/๒๕๕๒ และที่ ๒๓/๒๕๕๔

^{๔๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๙/๒๕๔๘ และที่ ๗๔๘/๒๕๔๘

^{๔๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๓/๒๕๕๒

^{๔๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๘/๒๕๔๘

^{๔๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๔๖/๒๕๔๗

มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี^{๔๗} กรณีฟ้องว่าทางราชการก่อสร้างขยายถนนรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทางราชการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี^{๔๘} กรณีฟ้องว่าทางราชการก่อสร้างถนนตัดผ่านที่นาของผู้ฟ้องคดี โดยมีการออกแบบและก่อสร้างให้ถนนสูงกว่าที่นาของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้เมื่อเวลาฝนตกจะมีน้ำฝนท่วมขังที่นา ก่อให้เกิดความเสียหายและเสื่อมประโยชน์แก่ที่นาของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทางราชการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายจากการก่อสร้างถนนดังกล่าว^{๔๙} กรณีฟ้องว่าทางราชการขุดลอกคลองน้ำทิ้งไม่ดีเท่าที่ควร ทำให้น้ำในที่นาของชาวนารวมถึงผู้ฟ้องคดีไม่สามารถระบายลงคลองน้ำทิ้งจนไม่อาจทำนาได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทางราชการชดใช้ค่าขาดประโยชน์จากการทำนา^{๕๐} กรณีฟ้องว่าทางราชการก่อสร้างฝายน้ำล้นในบริเวณใกล้เคียงที่นาของผู้ฟ้องคดี เป็นสาเหตุให้น้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีจนไม่สามารถทำนาได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทางราชการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี^{๕๑} กรณีฟ้องว่าทางราชการดำเนินโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำรูกกล้าเข้าไปในที่นาของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี^{๕๒} และมีการปล่อยน้ำออกมาจากอ่างเก็บน้ำทุกปีจนก่อให้เกิดน้ำท่วมขังที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ดำเนินการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดี^{๕๓} กรณีฟ้องว่าทางราชการยึดเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และนำรถไถเข้าทำลายพืชผลของผู้ฟ้องคดีที่อยู่บนที่ดินดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทางราชการคืนที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีและชดใช้ค่าเสียหายจากการที่พืชผลถูกทำลายให้แก่ผู้ฟ้องคดี^{๕๔}

พรเทพ สุขทรัพย์ ผู้สรุป
อุมารณ สุทรนนท์
วิริยะ วัฒนสุชาติ ผู้ตรวจ

^{๔๗} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๖/๒๕๕๔

^{๔๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๔/๒๕๕๑

^{๔๙} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙/๒๕๕๔

^{๕๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๔/๒๕๕๗

^{๕๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๘ - ๓๓๑/๒๕๕๑

^{๕๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๗/๒๕๕๗

^{๕๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๒

^{๕๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๕๖