

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8600/2563

นาย ห. โดยนาย ส. ผู้เข้าเป็นคู่ความแทนโจทก์ บริษัท ช.จำเลย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.ที่ดิน มาตรา 14, ป.ที่ดิน มาตรา 20, ป.พ.พ. มาตรา 1304, ป.พ.พ. มาตรา 1334, ป.พ.พ. มาตรา 1375, ป.ที่ดิน มาตรา 32

ย่อ / หลักกฎหมาย

ที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินป่าผืนใหญ่จอมทองที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม ป.ที่ดิน มาตรา 14 อนุมัติให้หน่วยงานราชการนำมาจัดให้แก่ประชาชนได้อยู่อาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ เมื่อเป็นการจัดที่ดินโดยรัฐ การพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทจึงต้องพิจารณาจาก ป.ที่ดิน และระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม 2498 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม ป.ที่ดิน มาตรา 20 (6), 27 และ 33 เป็นสำคัญ ซึ่งตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ข้อ 3 ได้กำหนดลักษณะของที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ประชาชนไว้ และที่ดินที่จะนำมาจัดสรรตามระเบียบฉบับนี้ก็คือที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าตาม ป.พ.พ. มาตรา 1304 (1) ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่บุคคลอาจจะได้มาตามกฎหมายที่ดินตามที่บัญญัติไว้ใน ป.พ.พ. มาตรา 1334 นั้นเอง ส่วนผู้ที่อยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินที่รัฐจัดให้นั้น ต้องเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีคุณสมบัติและอยู่ในลักษณะข้อกำหนดโดยครบถ้วนตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ตามระเบียบข้อ 4 ข้อ 10 ข้อ 11 ข้อ 14 และข้อ 21 ตามระเบียบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ป.ที่ดิน ในหมวดว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่มีจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพได้มีที่ดินไว้เป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ โดยได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินำที่ดินซึ่งเป็นของรัฐไปจัดสรรให้แก่ประชาชนกลุ่มดังกล่าว โจทก์ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินพิพาทให้เป็นที่ทำมาหาเลี้ยงชีพและได้รับใบจองเลขที่ 1557 จากทางราชการแล้วจึงมีสิทธิตามใบจองในอันที่จะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท และต้องถือว่าโจทก์เป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตาม ป.ที่ดิน โดยชอบ อย่างไรก็ตามเมื่อทางราชการยังไม่ได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่โจทก์ ก็ยังถือไม่ได้ว่ารัฐได้มอบสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์แล้ว ที่ดินพิพาทจึงยังเป็นของรัฐ ดังนั้น จำเลยจึงหาอาจอ้างเรื่องการแย่งการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้โจทก์ได้ไม่ อีกทั้งจะยกเรื่องระยะเวลาการฟ้องเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองตาม ป.พ.พ. มาตรา 1375 ขึ้นเป็นข้อต่อสู้โจทก์ผู้มีสิทธิตามใบจองไม่ได้เช่นกัน ส่วนที่โจทก์เข้าครอบครองที่ดินพิพาทแล้ว ต่อมามีกลุ่มคนบุกรุกเข้ามาครอบครองที่ดินพิพาทและขู่ฆ่า โจทก์และชาวบ้านรายอื่น ๆ อีกหลายร้อยรายที่ถูกบุกรุกที่ดินได้รวมตัวกันไปแจ้งความต่อเจ้าพนักงานตำรวจ และร้องเรียนไปยังหน่วยงานราชการต่าง ๆ และคดีถึงที่สุดโดยศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 9600 ที่ออกทับที่ดินพิพาท ก็ต้องถือว่าโจทก์ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว แต่มีเหตุจำเป็นทำให้โจทก์ไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตามใบจองเลขที่ 1557 ให้แล้วเสร็จได้ภายใน 3 ปี ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อ 17 โจทก์จึงยังคงเป็นผู้มีสิทธิตามใบจองเลขที่ 1557 อยู่ จำเลยไม่อาจยกการครอบครองตาม ป.พ.พ. ขึ้นต่อสู้โจทก์ซึ่งได้สิทธิมาโดยชอบตาม ป.ที่ดิน ได้ เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตาม

คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน 9600 ที่ออกทับที่ดินพิพาทตามใบจองเลขที่ 1557 โดยเห็นว่าการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 9600 เป็นการออกโดยอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดินที่ทำปลอมขึ้น จำเลยก็ย่อมไม่มีสิทธิที่จะอยู่ในที่ดินพิพาทตามใบจองเลขที่ 1557 อีกต่อไป การที่จำเลยยังคงอยู่ในที่ดินพิพาทจึงเป็นการอยู่โดยละเมิด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์

คำพิพากษา

โจทก์ฟ้องและแก้ไขคำฟ้องขอให้บังคับจำเลยและบริวารรื้อถอนโรงงาน สิ่งปลูกสร้างพร้อมขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปจากที่ดินของโจทก์ตามใบจองเลขที่ 1557 และปรับที่ดินดังกล่าวให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย ห้ามมิให้จำเลยและบริวารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวอีกต่อไป ให้จำเลยและบริวารชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์เดือนละ 7,000 บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะรื้อถอนโรงงาน สิ่งปลูกสร้าง พร้อมขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปให้แล้วเสร็จ จำเลยให้การขอให้ยกฟ้อง ศาลชั้นต้นพิจารณาคำฟ้องและคำให้การแล้ว เห็นว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง พิพากษายกฟ้อง ค่าฤชาธรรมเนียมให้เป็นพับ โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 5 พิพากษายกคำพิพากษาศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปและมีคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดี คืบค่าขึ้นศาลชั้นอุทธรณ์ในส่วนที่เกิน 200 บาท แก่โจทก์ ค่าฤชาธรรมเนียมชั้นอุทธรณ์นอกจากนี้ให้เป็นพับ จำเลยฎีกา ศาลฎีกาพิพากษายืน ค่าฤชาธรรมเนียมชั้นฎีกาให้เป็นพับ ศาลชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาใหม่แล้ว พิพากษายกฟ้อง ค่าฤชาธรรมเนียมให้เป็นพับ โจทก์อุทธรณ์ ระหว่างพิจารณาของศาลอุทธรณ์ภาค 5 โจทก์ถึงแก่ความตาย นายสามิต ทายาทของโจทก์ยื่นคำร้องขอเข้าเป็นคู่ความแทน ศาลอุทธรณ์ภาค 5 อนุญาต ศาลอุทธรณ์ภาค 5 พิพากษายืน ค่าฤชาธรรมเนียมชั้นอุทธรณ์ให้เป็นพับ โจทก์ฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงที่คู่ความไม่ได้โต้เถียงกันในชั้นฎีการับฟังได้ว่า เมื่อปี 2516 จังหวัดเชียงใหม่ได้มีมติให้นำที่ดินป่าจอมทอง ตำบลบ้านหลวง และตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง เนื้อที่ประมาณ 5,940 ไร่ จัดให้แก่ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการเลี้ยงชีพในลักษณะจัดที่ดินผืนใหญ่โดยให้กันที่ดินในโครงการเป็นพื้นที่ส่วนกลางรวม 74 ไร่ เพื่อใช้สร้างสนามกีฬา ตลาด วัด สถานิอนามัย สถานีดารวจ และกันพื้นที่ในโครงการที่ไม่มีค่าขึ้นอยู่หนาแน่นกว่าแห่งอื่นรวม 7 แห่ง เนื้อที่ 740 ไร่ เป็นป่าส่วนกลาง และกันพื้นที่ป่าที่ติดกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยอินทนนท์ 360 ไร่ และแนวเขตป่าดัดลำห้วยทราย 80 ไร่ เป็นป่ากันชน รวมเนื้อที่ที่กันไว้จำนวน 1,248 ไร่ คงเหลือพื้นที่ในการจัดให้ประชาชนจำนวน 4,692 ไร่ ส่วนการจัดแปลงที่ดินให้จัดเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรจำนวน 701 แปลง เนื้อที่แปลงละ 5 ไร่ และพื้นที่อยู่อาศัยจำนวน 704 แปลง เนื้อที่แปลงละ 1 ไร่ โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 1/2517 เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2517 มีมติอนุมัติโครงการดังกล่าว ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเพื่อจัดที่ดินพบว่า พื้นที่ในโครงการมีราษฎรเข้าครอบครองจำนวน 472 ราย โดยมีหลักฐานการครอบครอง เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) และแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ประมาณ 1 ใน 3 ของพื้นที่ และที่ไม่มีหลักฐานอีกประมาณร้อยละ 5 ของพื้นที่ รวมเนื้อที่ 2,063 ไร่ จึงได้ลดเนื้อที่ที่จะจัดแปลงที่ดินไว้แต่เดิม คือจัดแบ่งที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งเดิมมีเนื้อที่แปลงละ 5 ไร่ ลดลงเหลือแปลงละ 4 ไร่ ที่ดินอยู่อาศัยจากเดิมเนื้อที่ 1 ไร่ เป็นเหลือแปลงละ 2 งาน ส่วนที่ดินป่าส่วนกลางและที่ดินที่กันไว้เป็นสมบัติส่วนกลางคงเป็นไปตามโครงการเดิม และได้แจ้งให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบเมื่อ

การประชุมครั้งที่ 4/2517 วันที่ 28 ตุลาคม 2517 ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้จัดแบ่งที่ดินให้แก่ผู้รับการจัดสรรรายละ 2 แปลง เป็นที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมรวม 560 แปลง ที่ดินอยู่อาศัย 579 แปลง การจัดแบ่งที่ดินมิได้แบ่งแยกตำแหน่งของที่ดินว่าที่ดินบริเวณใดเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรหรือที่ดินอยู่อาศัย แต่จะจัดปนกันไปเพื่อให้ที่ดินอยู่อาศัยอยู่ใกล้ที่ดินทำการเกษตร โจทก์เป็นผู้หนึ่งที่ได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตร 1 แปลง โดยเจ้าหน้าที่จัดให้โจทก์เข้าครอบครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรซึ่งคือที่ดินพิพาทในคดีนี้เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2518 ต่อมาทางราชการออกใบจองเลขที่ 1557 ซึ่งเป็นใบจองในส่วน ของที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ ต่อมาเมื่อปี 2521 ทางราชการออกเดินสำรวจเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ในท้องที่อำเภอจอมทอง รวมทั้งที่ดินจัดสรรป่าจอมทอง และในระหว่างปี 2532 ถึง 2533 กรมที่ดินออกเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินป่าจอมทอง ในการเดินสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศโดยมิได้ใช้ผังการจัดที่ดินป่าจอมทองที่เคยออกใบจองให้แก่ประชาชนเป็นหลักฐานประกอบ จึงทำให้มีเอกสารสิทธิจำนวนมากออกทับที่ดินที่มีใบจอง และมีการร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกรมที่ดิน ต่อมาปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งนางพูนศรี ผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาทางแก้ไข ต่อมาเดือนเมษายน 2539 นายบุญ กับพวกได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี อธิบดีกรมที่ดิน และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ว่า เอกสารสิทธิของจำเลยที่ 1 (เดิมจำเลยที่ 1 ชื่อบริษัทกรุงเทพผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเกษตร จำกัด) ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร อธิบดีกรมที่ดินจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการดังกล่าวได้สอบสวนพยานบุคคลจำนวน 177 ปาก ได้ผลสรุปว่า ในการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในปี 2521 เจ้าหน้าที่ได้ใช้ระวางภาพถ่ายทางอากาศหมายเลข 4745 IV แผ่นที่ 36 ถึง แผ่นที่ 39 และระวางภาพถ่ายทางอากาศหมายเลข 4745 I แผ่นที่ 14 แผ่นที่ 26 และแผ่นที่ 27 โดยมิได้ใช้แผ่นผังการจัดที่ดิน เนื่องจากไม่พบแผ่นผังดังกล่าวที่สำนักงานที่ดินอำเภอจอมทอง เป็นเหตุให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกจำนวน 152 แปลง ทับที่ดินตามใบจองซึ่งเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจำนวน 155 แปลง และที่ดินที่อยู่อาศัยจำนวน 75 แปลง ส่วนการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินในปี 2532 ถึง 2533 เจ้าหน้าที่เดินสำรวจได้ใช้ระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหมายเลข 4745 IV, 6438, 6440, 6638, 6640, 6840, 7040 และ 7240 เป็นแนวในการเดินสำรวจ ปรากฏว่ามีโฉนดที่ดินจำนวน 310 แปลง ออกทับที่ดินตามใบจองซึ่งเป็นที่ดินอยู่อาศัยจำนวน 235 แปลง ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำนวน 237 แปลง ในส่วนที่ดินโฉนดเลขที่ 8546 ถึง 8555 และเลขที่ 9600 ตำบลช่วงเปา อำเภอจอมทอง ซึ่งเดิมนายวีระเชียร เป็นผู้ซื้อถือกรรมสิทธิ์นั้น นายวีระเชียรได้ขอออกโฉนดในที่ดินทั้ง 11 แปลงดังกล่าว เป็นการเฉพาะรายเมื่อปี 2532 โดยที่ดินโฉนดเลขที่ 8546 ถึง 8549, 8551, 8554, 8555 และ 9600 ออกโดยใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐาน ส่วนที่ดินโฉนดเลขที่ 8550, 8552 และ 8553 นั้น จากการตรวจสอบไม่พบทั้งสารบบและโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินโฉนดที่ดินทั้ง 11 แปลงดังกล่าว ระบุว่าอยู่ในระวางแผนที่ 5745 IV 7040-9, 14 แต่ไม่ปรากฏในระวางแผนที่ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาจอมทองว่ามีการออกโฉนดทั้ง 11 แปลงดังกล่าว หลังจากออกโฉนดที่ดินทั้งสิบเอ็ดแปลงดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว นายวีระเชียรได้โอนขายให้แก่จำเลยที่ 1 เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2532 ต่อมาได้มีการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และได้โอนคดีไปยังศาลปกครองกลางตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เมื่อศาลปกครองเชียงใหม่เปิดทำการแล้ว อธิบดีศาลปกครองกลางได้ออนคดียุติไปเป็นคดีของศาลปกครองเชียงใหม่ ในคดีปกครองดังกล่าว โจทก์ในคดีนี้เป็นผู้ฟ้องคดีที่ 36 ส่วนกรมที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาจอมทอง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 ตามลำดับ ศาลปกครองเชียงใหม่ซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว พิพากษาให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 9728 ถึง 9742, 9744 ถึง 9756, 9758 ถึง 9763, 8546 ถึง 8549, 8551, 8554, 8555 และ 9600 ทั้งฉบับ และเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 8550, 8552 และ 8553 เฉพาะส่วนที่รูกำป่า ส่วนกลาง ยกฟ้องสำหรับผู้ฟ้องคดีที่ 141 ถึง 171 และยกคำขออื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ว่า การที่ศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษาให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 8547 ถึง 8549, 8551, 8554 และ 8555 โดยพิจารณาจากทะเบียนการครอบครองที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมที่ดิน) โดยมีได้มีรายงานการลงพื้นที่ตรวจสอบที่ดินจากสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาจอมทอง ประกอบ เป็นผลทำให้คำพิพากษาศาลเคลื่อนไป ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว พิพากษายืน คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามฎีกาของโจทก์ว่า จำเลยยกการได้สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทขึ้นเป็นข้อต่อสู้โจทก์ได้หรือไม่ เห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงได้ความจากที่โจทก์และจำเลยนำสืบรับกันและไม่ได้โต้แย้งเป็นอย่างอื่นในชั้นฎีกาว่าที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินป่าผืนใหญ่จอมทองที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 14 อนุมัติให้หน่วยงานราชการนำมาจัดให้แก่ประชาชนได้อยู่อาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ เมื่อเป็นการจัดที่ดินโดยรัฐ การพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทจึงต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม 2498 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (6), 27 และ 33 เป็นสำคัญ ซึ่งตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ข้อ 3 ได้กำหนดลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้แก่ประชาชนไว้ว่า ต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ (1) ที่ดินซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือมีใช้ที่สงวนหวงห้าม หรือมีใช้ที่เขา ที่ภูเขา (2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว (3) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ประชาชนตามระเบียบฉบับนี้ก็คือที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่บุคคลอาจจะได้มาตามกฎหมายที่ดินตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 นั้นเอง ส่วนผู้ที่เข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินที่รัฐจัดให้นั้น ตามระเบียบข้อ 4 กำหนดไว้ว่า ต้องเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีคุณสมบัติและอยู่ในลักษณะข้อกำหนดโดยครบถ้วนดังนี้ คือ มีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะแล้วหรือเป็นหัวหน้าครอบครัว มีร่างกายสมบูรณ์ มีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ มีความประพฤติดี มีความสามารถประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่ดินที่จัดให้ได้ ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่เป็นจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพ และต้องปฏิบัติตามข้อบังคับระเบียบ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด ตามระเบียบข้อ 10 และ ข้อ 11 ยังได้กำหนด

ถึงวิธีการที่จะเข้าอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพในที่ดินที่รัฐจัดให้ไว้ว่า จะต้องยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดที่ดินและจะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบ นอกจากนี้ ตามระเบียบข้อ 14 ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแล้วเท่านั้นจึงจะมีสิทธิได้รับใบจอง อีกทั้งตามระเบียบข้อ 21 กำหนดให้แต่เฉพาะผู้ถือใบจองที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และได้خذใช้เงินค่าบริการในการจัดที่ดินด้วยวิธีผ่อนส่งเสร็จสิ้นแล้วเท่านั้นที่จะขอเอกสารสิทธิในที่ดินได้ ตามระเบียบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประมวลกฎหมายที่ดินในหมวดว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีอยู่แล้วแต่มีจำนวนน้อยไม่พอเลี้ยงชีพได้มีที่ดินไว้เป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพ โดยได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินำที่ดินซึ่งเป็นของรัฐไปจัดสรรให้แก่ประชาชนกลุ่มดังกล่าว โจทก์ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินพิพาทให้เป็นที่ทำมาหาเลี้ยงชีพและได้รับใบจองเลขที่ 1557 จากทางราชการแล้วจึงมีสิทธิตามใบจองในอันที่จะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท และต้องถือว่าโจทก์เป็นผู้ได้รับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยชอบ อย่างไรก็ตามเมื่อทางราชการยังไม่ได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่โจทก์ ก็ยังถือไม่ได้ว่ารัฐได้มอบสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์แล้ว ที่ดินพิพาทจึงยังเป็นของรัฐ ดังนั้น จำเลยจึงหาอาจอ้างเรื่องการแย่งการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้โจทก์ได้ไม่ อีกทั้งจะยกเรื่องระยะเวลาการฟ้องเพื่อเอาคืนซึ่งการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375 ขึ้นเป็นข้อต่อสู้โจทก์ผู้มีสิทธิตามใบจองไม่ได้เช่นกัน ส่วนที่จำเลยนำสืบอ้างว่า โจทก์ไม่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทภายใน 6 เดือน นับแต่วันได้รับใบจองตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อ 15 นั้น โจทก์ก็นำสืบถึงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยมีนายสามิต ซึ่งเป็นบุตรและเป็นผู้รับมอบอำนาจโจทก์มาเบิกความเป็นพยานว่าหลังจากเจ้าหน้าที่จัดให้โจทก์เข้าครอบครองที่ดินพิพาทแล้ว โจทก์และบุคคลในครอบครัวได้ร่วมกันแผ้วถางและหว่านเมล็ดปอในที่ดินเนื้อที่ประมาณ 1 ไร่ ต่อมาเมื่อเดือนเมษายน 2518 มีกลุ่มคนบุกรุกเข้ามาครอบครองที่ดินพิพาท โจทก์แจ้งให้กลุ่มคนดังกล่าวออกไป แต่ถูกกลุ่มคนดังกล่าวขู่ฆ่า โจทก์และชาวบ้านรายอื่น ๆ อีกหลายร้อยรายที่ถูกบุกรุกที่ดินเช่นเดียวกับโจทก์ได้รวมตัวกันไปแจ้งความต่อเจ้าพนักงานตำรวจ และร้องเรียนไปยังหน่วยงานราชการต่าง ๆ อีกหลายแห่ง แต่การแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างล่าช้า ต่อมามีการส่งเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการวิจัยร้องทุกข์ และเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นได้มีการโอนคดีไปยังศาลปกครองเชียงใหม่ และคดีถึงที่สุดโดยศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 9600 ที่ออกทับที่ดินพิพาท ตามคำเบิกความของนายสามิตดังกล่าว จำเลยมิได้นำสืบโต้แย้งให้เห็นเป็นอย่างอื่น ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ตามที่นายสามิตเบิกความ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ดังกล่าว ก็ต้องถือว่าโจทก์ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว แต่มีเหตุจำเป็นทำให้โจทก์ไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตามใบจองเลขที่ 1557 ให้แล้วเสร็จได้ภายใน 3 ปี ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อ 17 โจทก์ย่อมมีสิทธิที่จะขอให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณากำหนดอายุการทำประโยชน์ให้เกินกว่า 3 ปี ได้ ประกอบกับตามข้อเท็จจริงในสำนวนไม่ปรากฏว่า อธิบดีกรมที่ดินได้อำนาจตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนข้อ 18 สั่งให้โจทก์ขาดสิทธิประโยชน์อันพึงได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 32 แล้ว โจทก์จึงยังคงเป็นผู้มีสิทธิตามใบจองเลขที่ 1557 อยู่ จำเลยจึงไม่อาจยก

การครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นต่อผู้โจทก์ซึ่งได้สิทธิมาโดยชอบตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ฎีกาของโจทก์ในข้อนี้ฟังขึ้น มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามฎีกาของโจทก์เป็นประการต่อไปว่า จำเลยต้องรับผิดชอบค่าเสียหายให้แก่โจทก์หรือไม่เพียงใด ปัญหานี้ศาลล่างทั้งสองยังไม่ได้วินิจฉัยมา แต่เมื่อคดีมาสู่ศาลฎีกาแล้ว ศาลฎีกาเห็นสมควรวินิจฉัยปัญหานี้ไปเสียทีเดียว โดยไม่ย้อนสำนวนไปให้ศาลล่างทั้งสองวินิจฉัยก่อน เห็นว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน 9600 ที่ออกทับที่ดินพิพาทตามใบจองเลขที่ 1557 โดยเห็นว่าการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 9600 เป็นการออกโดยอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดินที่ทำปลอมขึ้น จำเลยก็ย่อมไม่มีสิทธิที่จะอยู่ในที่ดินพิพาทตามใบจองเลขที่ 1557 อีกต่อไป การที่จำเลยยังคงอยู่ในที่ดินพิพาทจึงเป็นการอยู่โดยละเมิด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ ส่วนที่โจทก์เรียกร้องให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายเดือนละ 7,000 บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปมานั้น เห็นว่า เป็นจำนวนที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดีและความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้ว จึงกำหนดให้ตามขอ อนึ่ง คดีนี้ยังมีได้มีการทำแผนที่พิพาท เพื่อประโยชน์ในการบังคับคดีในส่วนคำขอที่ขอให้ขับไล่จำเลยและบริวาร จึงให้ศาลชั้นต้นมีหนังสือไปยังเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาจอมทอง เพื่อทำแผนที่พิพาทและคดีนี้ทุนทรัพย์ที่พิพาทในศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกา ชั้นละ 900,000 บาท ต้องเสียค่าขึ้นศาล 18,000 บาท จึงให้คืนค่าขึ้นศาลในศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกาแก่โจทก์

พิพากษากลับเป็นว่า ให้ขับไล่จำเลยและบริวารพร้อมกับรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายออกไปจากที่ดินพิพาทตามใบจอง (น.ส. 2) เลขที่ 1557 เนื้อที่ประมาณ 4 ไร่ 2 งาน ที่รัฐจัดสรรให้แก่โจทก์และปรับที่ดินพิพาทให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย ห้ามมิให้จำเลยและบริวารเข้ายุ่งเกี่ยวกับที่ดินพิพาทอีกต่อไป ให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายให้แก่โจทก์เดือนละ 7,000 บาท นับแต่วันฟ้อง (ฟ้องวันที่ 22 มิถุนายน 2555) เป็นต้นไปจนกว่าจำเลยจะรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายออกไปจากที่ดินพิพาทเสร็จสิ้น กับให้จำเลยใช้ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งสามศาลแทนโจทก์ โดยกำหนดค่าทนายความให้รวม 50,000 บาท คืนค่าขึ้นศาลในศาลชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกาส่วนที่เสียเกินมาแก่โจทก์

องค์คณะ

วินัย เรืองศรี · ภาณุวัฒน์ สุระพันธุ์ · ภาวนา สุคันธวิช

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://thaideka.online/deka/8600/2563>