



## เอกสารผลงาน

การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา  
นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขออนุญาตที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์  
“บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้อ” จังหวัดนครสวรรค์

นางสาวณัฐภา มากขุน

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ

ตำแหน่งเลขที่ 95 ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2

สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

เสนอขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

ตำแหน่งเลขที่ 95 ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2

สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปีงบประมาณ 2560

การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา  
นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์  
“บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้อ” จังหวัดนครสวรรค์

นางสาวณัฐภา มากขุน  
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ  
ตำแหน่งเลขที่ 95 ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2  
สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

เสนอขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ  
ตำแหน่งเลขที่ 95 ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2  
สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ  
สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ปีงบประมาณ 2560

## บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐกรณีศึกษา นายเกษม เมธิวิบูลวุฒิ ขอบอกโฉนดที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ่า” จังหวัดนครสวรรค์ เริ่มต้นจากการที่นายเกษม เมธิวิบูลวุฒิ มีหนังสือร้องเรียนขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีที่นำหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เลขที่ 1309 ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินจำนวน 2 แปลง แต่ไม่สามารถรังวัดได้ รวมทั้งขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ รวมทั้งมีความประสงค์ให้แก้ไขปัญหาโดยใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อตรวจสอบอาณาเขตบึงยายอ่า และนำเสนอคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครสวรรค์ (กบร.จังหวัดนครสวรรค์)

สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้มอบหมายเจ้าหน้าที่ (นางสาวณัฐภา มากขุน) ผู้ขอรับการประเมินพิจารณาเรื่องดังกล่าว ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ประกอบข้อกฎหมาย ระเบียบ มาตรการ และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาสรุปประเด็นส่งเรื่อง ไปยัง กบร.จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อ กบร.จังหวัดนครสวรรค์ มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้ (นายมุฮัมหมัด ยังหะสัน) (ผู้ร่วมดำเนินการ) เข้าร่วม โดยที่ประชุมมีมติให้ส่งอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ่า” โดยนายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินการ) ได้รับมอบหมายให้พิจารณาส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการอ่าน แปลฯ ต่อมาเมื่อได้มีการเชิญประชุม กบร.จังหวัดจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อพิจารณาผลการอ่าน แปลฯ บริเวณ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ่า” จึงได้มอบหมาย (นางสาวณัฐภา มากขุน) ผู้ขอรับการประเมิน เป็นผู้แทนเลขานุการ กบร.พร้อมด้วยนายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินงาน) เข้าร่วมประชุม โดยการดำเนินการพิสูจน์สิทธิฯ ในกรณีดังกล่าว มีรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานซึ่งเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญภาพประกอบ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	2
ระยะเวลาดำเนินการ	2
พื้นที่ดำเนินการ	2
สัดส่วนของผลงาน	3
นิยามศัพท์เฉพาะ	3
ความยุ่งยากซับซ้อนของผลงาน	4
ประโยชน์ของผลงาน	4
2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
แนวคิด เกี่ยวกับที่ดินของรัฐ	6
แนวคิดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ	10
พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	17
มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	19
3 วิธีการศึกษา	25
ขอบเขตและวิธีการศึกษา	25

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 ผลการศึกษา	35
การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขอดอกโฉนดที่ดินบริเวณ ที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า”	36
ผลการศึกษา	43
5 สรุปผลและข้อเสนอแนะ	46
สรุปผล	46
ปัญหาและอุปสรรค	50
ข้อเสนอแนะ	51
ภาคผนวก	53
ก ข้อกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	54
ข เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณี นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขอดอกโฉนดที่ดินบริเวณ ที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า”	65
บรรณานุกรม	109
ประวัติผู้เขียน	110
คำรับรองผู้บังคับบัญชา	111

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	แสดงขั้นตอนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามมาตราของ กพร.	25

## สารบัญภาพประกอบ

ภาพ		หน้า
1	แสดงขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรการ การพิสูจน์สิทธิการครอบครองฯ	24

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเรื่องการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐกรณีศึกษา นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” จังหวัดนครสวรรค์ เริ่มต้นจากการที่นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ มีหนังสือร้องเรียนขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีที่นำหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เลขที่ 1309 ไปยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินจำนวน 2 แปลง แต่ไม่สามารถดำเนินการรังวัดได้ เนื่องจากทิวทัศน์ของแปลงพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ซึ่งอยู่ระหว่างออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) รวมทั้งขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ โดยมีความประสงค์ให้แก้ไขปัญหาโดยใช้ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อตรวจสอบอาณาเขตบึงยายอ้า และนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด - นครสวรรค์ (กบร.จังหวัดนครสวรรค์)

สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สบร.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้มอบหมาย (นางสาวณัฐภา มากขุน) นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ ผู้ขอรับการประเมิน พิจารณาร้องดังกล่าว ทั้งในส่วนที่เป็นประเด็นปัญหาในข้อเท็จจริง ประกอบข้อกฎหมาย ระเบียบ มาตรการ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหา สรุปประเด็นเสนอส่งเรื่องไปยัง กบร.จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ขอรับการประเมินได้ประสานกับนายเกษม(ผู้ร้อง) เพื่อขอทราบข้อมูลเพิ่มเติมและหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้องอันเป็นสาระสำคัญต่อการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และได้มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงไปยังจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในส่วน of เอกสารหลักฐานสำคัญที่เป็นของทางราชการ ทั้งนี้ ขณะที่เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาและประสานขอข้อมูล นายเกษมได้นำประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งเมื่อเรื่องดังกล่าวได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางปกครองของศาลแล้ว กบร.จังหวัดซึ่งถือว่าเป็นองค์กรกลุ่มที่ใช้อำนาจในทางบริหารไม่อาจก้าวล่วงได้



ต่อมาเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษา จึงได้มีการนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการ พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรการของ กพร. ซึ่งเมื่อได้รับหนังสือเชิญประชุม กพร. จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อพิจารณาเรื่องตามการ ร้องเรียนดังกล่าว สปร. จึงได้มอบหมายให้ (นายมุสหมาด ยังหะสัน) (ผู้ร่วมดำเนินการ) เข้าร่วม ซึ่งที่ประชุมมีมติอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขต ที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ต่อมา นายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์ (ผู้ร่วม ดำเนินการ) ได้รับมอบหมายให้พิจารณาส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการอ่าน ภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการอ่าน แปลฯ และเมื่อจังหวัดนครสวรรค์ได้มีหนังสือเชิญ ประชุม กพร. จังหวัด จึงได้มอบหมาย (นางสาวฉัฐภา มากขุน) ผู้ขอรับการประเมิน เป็น ผู้แทนเลขานุการ กพร. พร้อมด้วยนายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินงาน) เข้าร่วม ประชุมเพื่อพิจารณาผลการอ่าน แปลฯ บริเวณ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” โดยการดำเนินการ พิสูจน์สิทธิ ในกรณีดังกล่าว มีรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานซึ่งเป็นไปอย่าง ถูกต้องตรงตามแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จากความเป็นมาและปัญหาดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่ผู้ขอประเมินมีความสนใจ ต้องการศึกษาวិธีการการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขอบอกโฉนดที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” จังหวัดนครสวรรค์

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการ บุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย แนวทาง และมาตรการที่ กพร. กำหนด
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุง เพื่อให้การ ดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### ระยะเวลาการดำเนินการ

ตั้งแต่ พฤศจิกายน 2554 – มกราคม 2560

### พื้นที่ดำเนินการ

1. สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ชั้น 15 สำนักงานปลัดกระทรวง- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. ห้องประชุม 202 ศาลากลางจังหวัดนครสวรรค์

### 3. ห้องประชุม 201 ชั้น 2 อาคารกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### สัดส่วนของผลงาน

1. พิจารณาเรื่อง ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย ระเบียบ มาตรการ และมติ คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิ บริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” จังหวัดนครสวรรค์

2. ตอบข้อหารือกับจังหวัดนครสวรรค์ และประสานงานกับฝ่ายเลขานุการ กพร. จังหวัดนครสวรรค์ พร้อมทั้งแจ้งผลการดำเนินงานกับผู้ร้อง

3. ได้รับมอบหมายจากกรรมการและเลขานุการ กพร. ให้เดินทางไปราชการ จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อเข้าร่วมประชุม กพร.จังหวัดนครสวรรค์ (ผู้แทนเลขานุการ กพร. ในฐานะอนุกรรมการ)

ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น คิดเป็นสัดส่วนของผลงานร้อยละ 80

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. กพร. คือ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ มีสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการของ กพร. และมีหน่วยงานระดับ กระทรวง ทบวง กรม เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบายและแผนงานในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนกำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไข ปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นต้น

2. กพร.จังหวัด คือ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ มีปลัดจังหวัดเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ กพร.จังหวัด และมีหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล ที่ดินของรัฐเป็นอนุกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไข - ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ และรายงานผลการปฏิบัติงาน ในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ กพร. ทราบ

3. คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ แต่งตั้งขึ้น โดยความเห็นชอบของ กบร. เพื่อให้เกิดการบูรณาการภารกิจของการอ่านภาพถ่ายทางอากาศให้สามารถรองรับการแก้ไข ปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน เป็นประธานอนุกรรมการ มีข้าราชการ สป.ทส. ที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และมีหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเป็นอนุกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดแผนงาน โครงการ งบประมาณ ในการดำเนินการจัดทำแผนที่ และอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ และดำเนินการ อ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์และหมายเลขพื้นที่ ทั้งที่ปรากฏ และไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ลงบนภาพถ่ายทางอากาศเพื่อประกอบการ พิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ ตลอดจนรายงานผลดำเนินการประจำปีต่อ กบร.

4. ที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุก-ที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น **ความยุ่งยากซับซ้อนของผลงาน**

1. การดำเนินการดังกล่าว เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นต้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านการแก้ไข ปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ อีกทั้งมีการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการทางศาล ทำให้ต้องมีความรอบคอบในการพิจารณาดำเนินการ

2. การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการใช้เวลาพอสมควร เนื่องจากต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริง รวบรวมเอกสาร เพื่อประกอบการพิจารณาของ กบร. จังหวัด

### **ประโยชน์ของผลงาน**

1. ศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่มีรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นธรรม สอดคล้องการแนวทางของมาตรการ กบร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิ การครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

2. คู่คุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ประโยชน์ต่อภาครัฐและราษฎร เมื่อได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐแล้ว สามารถลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎร สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขอบอกโฉนดที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือ บึงยายอ้า” จังหวัดนครสวรรค์ ได้ใช้หลักกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 1. แนวคิด เกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

##### 1.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

ข้อ 4 ที่ดินของรัฐ หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

ดังนั้น “ที่ดินของรัฐ” ตามระเบียบดังกล่าวจึงหมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง เฉพาะที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันในสถานะที่ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นต้นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 กับจัดให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่านอกจากนี้ประชาชนอาจได้สิทธิตามกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้าสาธารณะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยการสงวนหวงห้ามหรือไม่ก็ตาม

3. ที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ที่ราชพัสดุ

4. ที่ป่าไม้ เป็นต้นว่า ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าชายเลน พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า (สำนักแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 34)

## 1.2 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 2 “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

มาตรา 5 “ผู้ใดมีความประสงค์จะเวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71”

มาตรา 8 “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้...”

มาตรา 8 ทวิ “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตาม มาตรา 8(1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียน เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ ประโยชน์ในราชการได้...”

มาตรา 8 ตริ “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัด ให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน...”

มาตรา 9 “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่แล้วห้ามมิให้บุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือ เฝ้าป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

มาตรา 10 “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และ มิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์

ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึง จัดทำให้ที่ดิน ใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ...”

มาตรา 11 “การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าว มาใน มาตรา ก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่น เป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้...”

มาตรา 12 “ที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจ ให้สัมปทาน ให้หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

### 1.3 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือ กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

มาตรา 1305 “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กัน ไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

มาตรา 1306 “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

มาตรา 1307 “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

มาตรา 1309 เกาะที่เกินในทะเลสาบ หรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของ ประเทศก็ดี และท้องทางน้ำที่เขินขึ้นก็ดี เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

#### 1.4 กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

1. ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
2. ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
3. ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว
4. ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ (3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น
5. ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

#### 1.5 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (อุทธรณ์) คดีหมายเลขแดงที่ 229/2551

การเกิดหรือการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น มีได้ 4 กรณี ดังนี้

1. เกิดจากสภาพธรรมชาติ
2. เกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชน
3. ได้มาโดยทางนิติกรรม ซึ่งก็ได้แก่โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ หรืออุทิศให้
4. ได้มาโดยผลของกฎหมาย ได้แก่ การได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้าม และ



การได้มาโดยการเวนคืน

สำหรับการสิ้นไปของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น มี 3 กรณี คือ

1. การสิ้นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งตามมาตรา 8 วรรคสอง (1) กำหนดว่าที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินเปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

2. การสิ้นไปตามกฎหมายเฉพาะ เช่น มาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดิน-เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดว่า เมื่อมี พ.ร.ฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อใด ก็มีผลทำให้ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าวสิ้นสภาพไปทันที โดยไม่ต้องมีการถอนสภาพตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก

3. การสิ้นไปตามสภาพของตัวทรัพย์สิน

ส่วนการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นเพียงมาตรการในการควบคุมดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่งๆ อำเภอหนึ่งๆ หรือตำบลหนึ่งๆ มีที่ดินสาธารณประโยชน์จำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด และใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร ดังนั้น การจะเป็นหรือการสิ้นไปของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เพียงประการเดียว หากแต่ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบอื่นๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น (สำนักแก้ไขปัญหาคกรกที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 137 - 140)

## 2. แนวคิดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ

### 2.1 อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้

ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้...”

เพราะฉะนั้น ที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน ได้แก่ที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
- (2) ที่ดินตาม (1) ต้องไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อื่นเป็นผู้ดูแล

โดยผลของมาตรา 8 ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประเภทอื่น (2) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ (3) ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามมาตรา 1309 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ เกาะที่เกิดในทะเลสาบหรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศ และทางน้ำที่ตื่นเงิน ล้วนอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินที่จะเป็นผู้ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าหากมีกฎหมายพิเศษ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คนอื่นเป็นผู้ดูแลรักษาแล้ว การดูแลรักษาก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายพิเศษนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินอีกต่อไป

กฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่คนอื่นเป็นผู้ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ กฎหมายดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยกรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลรักษา ที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และรวมถึงที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

2. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2551) ตามมาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ

3. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2515) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ กรมเจ้าท่า มีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย

4. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ผู้อำนวยการทางหลวงเป็น ผู้ควบคุมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการ ทางพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล

5. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ ให้เป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันป่าไม้ และป่าสงวนแห่งชาติให้เป็นของกรมป่าไม้

6. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นเจ้าของที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

7. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

8. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ดังนี้ ...(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

9. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขต

องค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ ... (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

10. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

11. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

12. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติไว้ในมาตรา 50 (2) และ มาตรา 53 เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของเทศบาลว่า

มาตรา 50 (2) “ให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก

มาตรา 53 “ให้เทศบาลเมือง เทศบาลนครมีหน้าที่อย่างเดียวกับเทศบาลตำบล”

13. ประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการ ก่อสร้างหรือเผาป่า ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หิน ที่กรวด หรือที่กรวด ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน ทั้งนี้ หากผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา 9 ก็จะมีผลความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 และ 108 ทวิ และกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ 109/ 2538 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2538 แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

นอกจากนี้ยังมีที่ดินอีกหลายประเภทซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น ที่ดินของการรถไฟโดยมีการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้งเป็นผู้ดูแลรักษา สำหรับที่ดินเขตคันคลอง คูน้ำ ต่างๆ เขื่อน ก็มีกรมชลประทานเป็นผู้ดูแลรักษาตามกฎหมายเฉพาะ

เพราะฉะนั้น อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมีเฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 (1) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน เกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นใช้อำนาจแทนแล้ว ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 12/2543 ลงวันที่ 18 เมษายน 2543 เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยให้ทบวงการเมืองดังต่อไปนี้ มีอำนาจหน้าที่ คือ

- จังหวัด ภายในเขตจังหวัด แต่นอกเขตเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดนั้น
- เทศบาล ภายในเขตเทศบาล
- องค์การบริหารส่วนตำบล ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- เมืองพัทยา ภายในเขตเมืองพัทยา
- กรุงเทพมหานคร ภายในเขตกรุงเทพมหานคร (สำนักแก้ไขปัญหาคารบูกูกที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 130 - 135)

## 2.2 การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ

### สมัยรัตนโกสินทร์ ในช่วงก่อนมีประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินของประเทศไทยนั้น ในสมัยก่อนนั้นถือว่าเป็นของพระเจ้าแผ่นดินทั้งหมด ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์นอกจากพระเจ้าแผ่นดินจะพระราชทานให้ ต่อมารัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ได้ตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ 8 เมษายน 2479 เหตุที่ประกาศใช้เนื่องจากในสมัยที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ การหวงห้ามที่ดินของรัฐยังไม่มีรูปแบบ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือผู้ปกครองท้องที่ มีอำนาจสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐได้ ทั้งนี้ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 770/2516 ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามธรรมดารัฐย่อมจัดไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ วิธีการที่จะหวงห้ามนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามกาลสมัย พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 กำหนดให้หวงห้าม โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล จึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้าไปก่อสร้างเหยียบย่ำจับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์ โดยพลการได้”

ดังนั้น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2479 จนถึงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) จึงต้องกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกา และมีรูปแบบที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

### สมัยปัจจุบัน

ประมวลกฎหมายที่ดิน มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 เหตุผลในการใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากในขณะนั้นได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินหลายฉบับสมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกันและปรับปรุงเสียใหม่ โดยให้รัฐดำเนินการจัดที่ดินอย่างกว้างขวางเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ และประชาชน ซึ่งการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ มี 2 ช่วงเวลา ดังนี้

1. การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 ถึงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2515 เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ ได้ยกเลิกกฎหมายที่ดินเดิมหลายฉบับ รวมถึงพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 แต่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่หวงห้ามไว้ ยังคงเป็นที่ดินของรัฐต่อไป หากยังไม่มี การเพิกถอน ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้หวงห้ามเพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” การสงวนหวงห้ามระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 ถึงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2515 เป็นไปตามมาตรา 20 (4) ดังนี้

มาตรา 20 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง”

การสงวนหวงห้ามตามมาตรา 20 (4) เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะเป็นผู้พิจารณาสงวนที่ดินตามที่ทบวงการเมืองต้องการ ที่ดินที่จะสงวนได้จะต้องเป็นที่ดินของรัฐที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน การสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง ตามมาตรา 20 (4) มีความหมายกว้างมาก นอกจากจะเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ทบวงการเมืองยังอาจขอสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้นก็ได้ ทั้งนี้ในขณะที่การสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์

ในทางราชการก็มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้วคือ มาตรา 8 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมือง นั้นได้อยู่แล้ว เมื่ออำนาจซ้ำซ้อนกัน ต่อมาจึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 แก้ไขประมวลกฎหมาย ที่ดิน มาตรา 20 ใหม่ โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะสงวนที่ดิน ไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกันไว้เป็นการเฉพาะ

2. การสงวนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 ถึงปัจจุบัน โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 มีผลเป็นการแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 การสงวนหวงห้ามที่ดินตามความต้องการของ ทบวงการเมืองจึงไม่มีอีกต่อไป โดยมาตรา 20 ซึ่งมีการแก้ไขใหม่ได้บัญญัติดังนี้

มาตรา 20 “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิ

ครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน”

ดังนั้น ปัจจุบันนี้ การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เกิดจากการสงวน หรือหวงห้ามตามมาตรา 20 (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นอำนาจของ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเท่านั้น (สหัส สิงหะวิริยะ, 2549, หน้า 3 - 6)

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินของรัฐ” มีบัญญัติไว้ในมาตรา 2 มีความหมายว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” โดยผู้ที่จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้นั้นจะต้องมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นต้น ส่วนที่ดิน อื่นๆ นอกจากนี้เจ้าของยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ได้แก่ ที่ดินที่มีใบไต่สวน มีหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ มีใบจองหรือมี ส.ค. 1 จึงเป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น (สมจิตร ทองประดับ, 2551, หน้า 49 - 50)

### 3. พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

#### 3.1 หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการ

ตอบสนองความต้องการ

- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

#### 3.2 หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

มาตรา 7 การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา 8 ในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

- (1) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา
- (2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับ ประเทศและท้องถิ่น
- (3) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน



ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

(4) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

(5) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการให้ส่วนราชการดำเนินการ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบด้วยการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติให้เหมาะสมกับภารกิจแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ ก.พ.ร. จะกำหนดแนวทางการดำเนินการทั่วไป ให้ส่วนราชการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรานี้ด้วยก็ได้

### 3.3 หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

มาตรา 20 เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย

### 3.4 หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

มาตรา 27 ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจดังกล่าว ต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

เมื่อได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจไว้ด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือการกั้นกรงงานที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในการนี้

หากสามารถใช้เทคโนโลยีหรือโทรคมนาคมแล้วจะเป็นการลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย รวมทั้ง ไม่เกิดผลเสียหายแก่ราชการ ให้ส่วนราชการดำเนินการ ให้ข้าราชการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังงบประมาณ

มาตรา 28 เพื่อประโยชน์ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามมาตรา 27 ก.พ.ร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบระหว่างผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ และการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

มาตรา 29 ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน หรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลา การดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้

### 3.5 หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

มาตรา 37 ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้ ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

## 4. มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

### 4.1 เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีแนวทางดำเนินการที่ถูกต้อง เป็นธรรม เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติอย่างเดียวกัน อาศัยอำนาจตามความในข้อ 8 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จึงได้วางมาตรการ เรื่อง การ พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ไว้ดังต่อไปนี้

1. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมี พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่าง ต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

1.1 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อน การเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

1.2 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น และพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ ภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

1.3 พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ 1.1 และ 1.2 เช่น ส.ค.1 หรือพยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่า มีการ ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทาง อากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังการเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตาม พยานหลักฐานอื่นนั้น

2. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ 1 แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิ ดังกล่าว ให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

2.1 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงาน ที่ดินดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่น คำคัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการ สอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรการ 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.3 กรณีที่บุคคลผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

3. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ 1 แล้ว ปรากฏว่ามี การครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

3.1 กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กบร. จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

3.2 กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร. จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 29 - 30)

#### 4.2 เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

โดยที่มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ 1.3 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์พยานหลักฐานอื่นว่า หากพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศขึ้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และขั้นตอนดังต่อไปนี้

##### 1. วัตถุประสงค์

- 1.1 เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่ดินของรัฐ
- 1.2 เพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ
- 1.3 เพื่อใช้เป็นข้อมูลหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

##### 2. ขั้นตอนการดำเนินการ

###### 2.1 ขั้นตอนการดำเนินงานของ กบร.จังหวัด

กรณีที่ กบร.จังหวัด มีมติให้ใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาให้ดำเนินการ ดังนี้

- 1) แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย ชี้คขอบเขตบริเวณที่ขอให้อ่านภาพถ่ายทางอากาศลงบนแผนที่ภูมิประเทศในระบบพิกัดฉาก ยู ที เอ็ม มาตราส่วน 1:50,000 ลำดับชุด L 7017 ของกรมแผนที่ทหาร

2) จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศคู่ซ้อน พร้อม Diapositive ขนาด 9"X9"

ให้ครอบคลุมบริเวณที่ขอให้อ่าน แพลต ดีความภาพถ่ายทางอากาศ จากกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรก หลังจากเป็นที่ดินของรัฐ

ทั้งนี้ ให้จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศที่แผนกผลิตภาพถ่ายทางอากาศ กองบินถ่ายภาพทางอากาศ กรมแผนที่ทหาร โดยห้ามขีดเขียนข้อความหรือสัญลักษณ์ใดๆ ลงบนภาพถ่ายทางอากาศ และ Diapositive

2.2 ขั้นตอนดำเนินงานของอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

เมื่อคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศได้รับเอกสารและหลักฐาน ตามข้อ 2.1 และพิจารณาไว้ดำเนินการแล้ว จะดำเนินการดังนี้

1) จัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1:4,000 จากภาพถ่ายทางอากาศ Diapositive สำหรับในกรณีที่ไม่สามารถจัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือไม่สามารถกำหนดหมุดบังคับภาพถ่ายทางอากาศลงบนรูปถ่ายทางอากาศ ให้จัดทำระวางภาพถ่ายทางอากาศในมาตราส่วนอื่น ตามที่คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเห็นสมควรเป็นกรณี ๆ ไป

2) ส่งระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศใน 1) จำนวน 1 ชุด ให้จังหวัดและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ตามกฎหมายนั้น ทำการสำรวจและลงรูปแปลงที่ดินที่ขอให้อ่าน แพลต ดีความภาพถ่ายทางอากาศ ตามที่ขีดขอบเขต ในแผนที่ภูมิประเทศ 1:50,000 แล้วส่งคืนให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศใช้ประกอบการอ่าน แพลต ดีความภาพถ่ายทางอากาศต่อไป

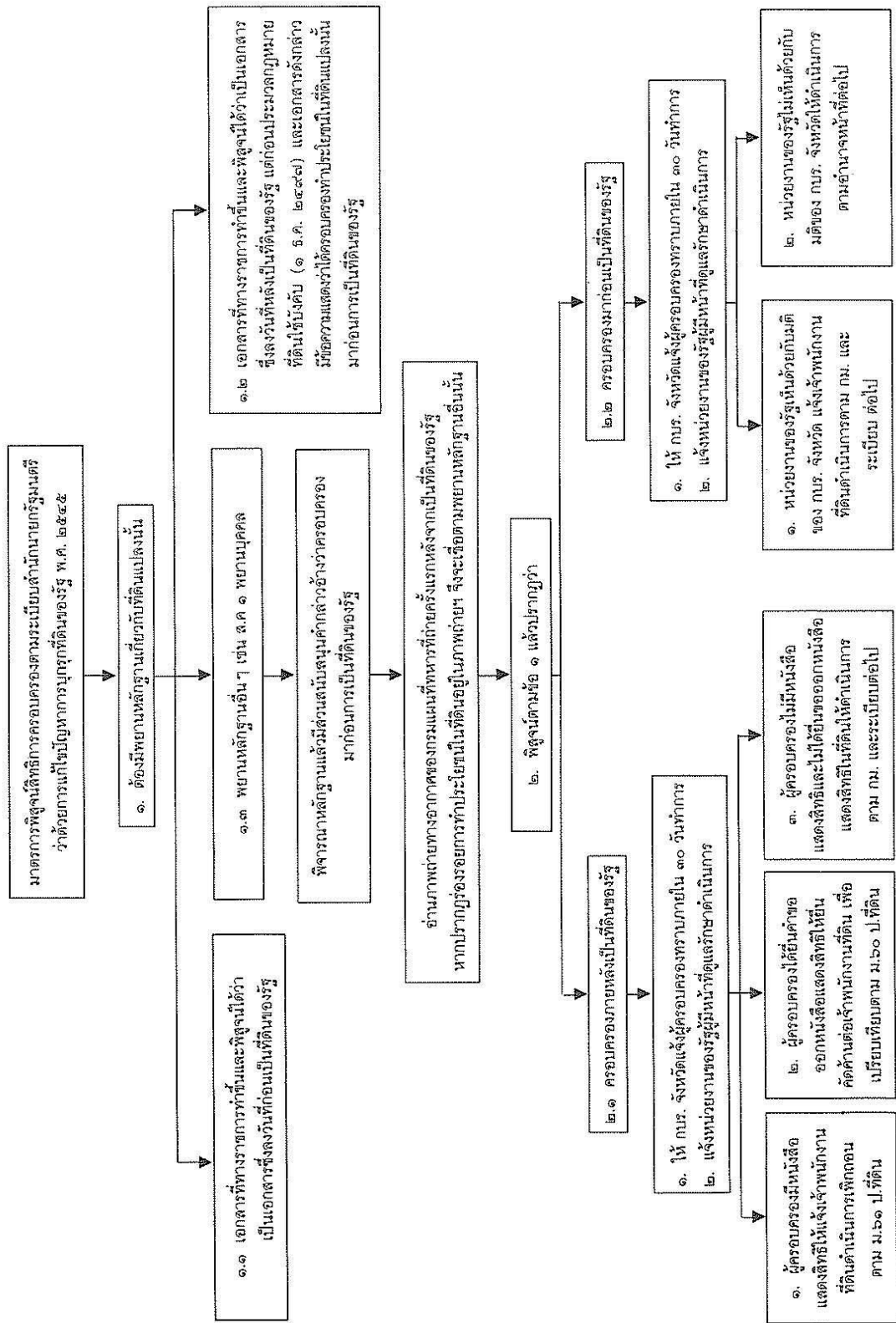
3) อ่าน แพลต ดีความภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด 9" X 9"

4) ถ่ายทอด (Transfer) ผลการอ่าน แพลต ดีความภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด 9" X 9" ลงบนระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศที่ได้จัดทำขึ้นใน 1)

5) จัดทำแผนที่คั่นร่าง ซึ่งแสดงผลการอ่าน แพลต ดีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification)

6) คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศพิจารณารับรองผลการอ่าน แพลต ดีความภาพถ่ายทางอากาศ ที่ปรากฏในแผนที่คั่นร่างที่ได้จัดทำขึ้นใน 5) พร้อมระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือระวางภาพถ่ายทางอากาศที่ได้จัดทำขึ้นใน 1)

7) จัดส่งเอกสารใน 2) และ 6) ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการตามมาตรการ  
ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิ  
การครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐต่อไป (สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน  
ของรัฐ, 2560, หน้า 35 - 36)



ภาพ 1 แสดงขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรการการพิสูจน์สิทธิการครอบครองฯ  
ที่มา: จากสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, 2560, หน้า 37





## บทที่ 3

### วิธีการศึกษา

#### ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขออนุญาตที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือ บึงยายอ่า” จังหวัดนครสวรรค์ เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยมีขอบเขตและวิธีการศึกษา ดังนี้

#### ตาราง 1

แสดงขั้นตอนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามมาตรการของ กพร.

มาตรการของ กพร.

สรุปขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง  
กรณีศึกษา  
ราย นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ

มาตรการ กพร. เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

1. ต้องมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

1.1 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่า เป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

1.2 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่หลังเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนประมวลกฎหมาย

1. นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ได้มีหนังสือขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีที่ได้นำหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) เลขที่ 1309 ไปยื่นคำขออนุญาตที่ดินจำนวน 2 แปลง แต่ไม่สามารถรังวัดได้ เนื่องจากทศได้แปลงพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ่า” ซึ่งอยู่ระหว่างออก นสล. รวมทั้งขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ โดยขอให้แก้ไขปัญหาโดยใช้ผลการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศเพื่อตรวจสอบอาณาเขตบึงยายอ่า และนำเสนอ กพร.จังหวัดนครสวรรค์

## ตาราง 1 (ต่อ)

<p>มาตรการของ กบร.</p>	<p>สรุปขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีศึกษา ราย นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ</p>
<p>ที่ดินใช้บังคับ (1 ฐ.ค.2497) และเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ</p> <p>1.3 พยานหลักฐานอื่นๆ นอกจากข้อ 1.1 หรือ 1.2 เช่น ส.ค.1 พยานบุคคล เป็นต้น เมื่อพิจารณาหลักฐานแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่า ได้ครอบครองมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ ดำเนินการถ่ายภาพทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรก หลังการเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น</p> <p>2. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิตามข้อ 1 แล้วปรากฏว่า มีการครอบครองภายหลังเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลแก่ผู้ครอบครองที่ดินทราบภายใน 30 วันทำการและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการ ดังนี้</p> <p>2.1 กรณี ผู้ครอบครองมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดิน ดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน</p>	<p>2. สบร. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กบร. ได้รับเรื่องตามข้อ 1 และมอบหมาย (นางสาวณัฐภา มากขุน) ผู้ขอรับการประเมินพิจารณา โดยผู้ขอรับการประเมินได้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสรุปข้อมูลประเด็นตามคำร้องของนายเกษม ประกอบกับเอกสารหลักฐานของผู้ร้อง ซึ่งนำเอกสาร น.ส. 3 ก. เลขที่ 1309 และแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินเพื่อใช้ในการรังวัดออกโฉนด ซึ่งเมื่อได้ตรวจสอบแล้ว ข้อมูลที่ได้รับจากผู้ร้องยังไม่เพียงพอต่อการพิจารณาให้เป็นที่ยุติ มีความจำเป็น ต้องพิจารณาเอกสารราชการ ทั้งเรื่องการกระบวนกรรังวัดออกโฉนด ขอบเขตที่สาธารณประโยชน์บริเวณที่พิพาท อีกทั้งเมื่อศึกษาประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ประกอบข้อกฎหมาย ระเบียบ มาตรการ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าว อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของจังหวัดนครสวรรค์ ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอต่อการพิจารณาให้เป็นที่ยุติ</p> <p>3. ผู้ขอรับการประเมินได้ทำหนังสือถึงจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามประเด็นที่นายเกษมได้ร้องเรียน ตามข้อ 1 โดยขอให้ตรวจสอบว่า เรื่องการร้องเรียนดังกล่าว เป็นเรื่องเดิม</p>

ตาราง 1 (ต่อ)

<p>มาตรการของ กพร.</p>	<p>สรุปขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีศึกษา ราย นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ</p>
<p>2.2 กรณี ผู้ครอบครองได้ยื่นคำขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ยื่นคัดค้านต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้สอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน</p>	<p>ที่ กพร.จังหวัดเคยรับดำเนินการแล้วหรือไม่ หากยังไม่มีการรับดำเนินการหากยังไม่เคยรับดำเนินการก็ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานนำเสนอต่อที่ประชุม กพร.จังหวัดนครสวรรค์ต่อไป</p>
<p>2.3 กรณี ผู้ครอบครองไม่มีหนังสือแสดงสิทธิและไม่ได้ยื่นขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป</p>	<p>และขอให้ตรวจสอบประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบซึ่งเรื่องดังกล่าวอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของจังหวัดนครสวรรค์ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดที่ต้องพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย</p>
<p>3. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิตามข้อ 1 แล้วปรากฏว่ามีการครอบครองมาก่อนเป็นที่ดินของรัฐให้ กพร.จังหวัดแจ้งผู้ครอบครองที่ดินทราบภายใน 30 วันทำการและแจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้</p>	<p>4. ผู้ขอรับการประเมินได้ทำหนังสือผู้ร้องเพื่อทราบขั้นตอนและกระบวนการให้ผู้ร้องทราบ และแจ้งว่า หากประสงค์จะชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือต้องการทราบผลความคืบหน้า ขอให้ติดต่อ ณ ที่ทำการปกครองจังหวัดนครสวรรค์โดยตรง</p>
<p>3.1 กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นด้วยกับมติของ กพร.จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป</p>	<p>5. จังหวัดนครสวรรค์ได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากสำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ความว่า เรื่องการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” (ไม่รวมเรื่องนายเกษม) กพร.จังหวัดนครสวรรค์ ได้เคยพิจารณาแล้วมีมติในคราวประชุม ครั้งที่ 2/2554 เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2554 ว่า ที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ” ได้ออก นสล. แล้ว</p>
<p>3.2 กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับมติของ กพร.จังหวัดให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป</p>	

## ตาราง 1 (ต่อ)

มาตรการของ กพร.	สรุปขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีศึกษา ราย นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ
	<p>(1) เป็นกรณีที่ได้ผ่านกระบวนการขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงถือได้ว่าการออกนสส. ดังกล่าว ได้ปฏิบัติโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยที่ดินแปลงพิพาท “บึงอ้อ” ในส่วนที่เหลืออยู่ระหว่างการออกนสส. และมีผู้คัดค้านนั้น</p> <p>(2) สำหรับกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีราษฎรผู้คัดค้านบางรายได้ฟ้องคดีต่อกรมที่ดิน ซึ่ง กพร.จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าเมื่อเรื่องได้เข้าสู่การพิจารณาตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมของศาลแล้ว เป็นกรณีไม่อาจก้าวล่วงเพราะอาจเป็นการละเมิดต่ออำนาจศาลได้ และสำหรับข้อพิพาทของราษฎรผู้คัดค้านรายอื่น ๆ สำนักงานที่ดินได้ปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดแล้ว</p> <p>(3) ส่วนที่ดินจำนวน 225 แปลง ที่ออกเอกสารสิทธิแล้ว และมีได้อยู่ในขอบเขตของแปลงที่ออก นสส. จึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณา  อย่างไรก็ตาม ก็ยังอาจเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ที่หากปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาในภายหลังว่า เป็นกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า เป็นการดำเนินการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ประชุม กพร.จังหวัดนครสวรรค์ จึงได้มีมติให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ดำเนินการตรวจสอบ</p>

ตาราง 1 (ต่อ)

มาตรการของ กบร.	สรุปขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีศึกษา ราย นายเกษม เมธิวิบูลวุฒิ
	และปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดต่อไป
	6. สบร. ได้มีหนังสือถึงจังหวัดนครสวรรค์ พร้อมทั้งมีความเห็นในประเด็นดังกล่าว สรุปว่า
	(1) หากข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าว ปรากฏว่า ที่ดินของนายเกษมคาบเกี่ยว หรือ ตั้งอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ขอให้จังหวัด นำเรื่องเสนอ ต่อ กบร.จังหวัดนครสวรรค์พิจารณาต่อไป
	(2) กรณีที่นายเกษมได้นำประเด็นข้อพิพาท เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง กรณีขอ คัดค้านการออก นสล. โดยอ้างว่าทับที่ดิน ของตนนั้น เรื่องดังกล่าวถือว่า อยู่ใน ขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ของศาลปกครองพิษณุ โลกแล้ว เป็นกรณีที่ กบร.จังหวัด ซึ่งถือว่า เป็นองค์กรกลุ่มที่ใช้ อำนาจในทางบริหารไม่อาจก้าวล่วงได้
	7. ศาลปกครอง พิษณุ โลกได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ 73/2556 ให้สำนักงาน ที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย พิจารณาคำขอออก โฉนดที่ดินของนายเกษม กบร.จังหวัดนครสวรรค์ จึงได้นำเรื่อง ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณา ในคราวประชุม ครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558

ตาราง 1 (ต่อ)

<p>มาตรการของ กบร.</p>	<p>สรุปขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีศึกษา ราย นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ</p>
<p>มาตรการของ กบร. เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ</p> <p>1. วัตถุประสงค์</p> <p>1.1 เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขต</p> <p>1.2 เพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ</p> <p>1.3 เพื่อใช้เป็นข้อมูลหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ</p> <p>2. ขั้นตอนการดำเนินการ</p> <p>2.1 ขั้นตอนการดำเนินงานของ กบร. จังหวัดกรณี กบร.จังหวัด มีมติให้ใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศประกอบการ</p>	<p>โดยกรรมการและเลขานุการ กบร. ได้มอบหมายผู้แทน (นายมุฮัมหมัด ยังหะสัน) (ผู้ร่วมดำเนินการ) เข้าร่วมประชุม โดยที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าว เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยสภาพเป็นบึงน้ำ จึงมีมติให้อ่าน แปลภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ประกอบการพิจารณาต่อไป</p> <p>8. จังหวัดนครสวรรค์ส่งมติการประชุม กบร. จังหวัดนครสวรรค์ ตามข้อ 7 มาเพื่อให้คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการอ่าน แปลฯ</p> <p>9. สบร. ได้มอบหมายให้ นายชัชวาลย์ ชานุวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินการ) ดำเนินการ โดย นายชัชวาลย์ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าเป็นไปตามมาตรการ กบร. เรื่องขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ข้อ 1.1 โดยอ่าน แปลฯ เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่ดินของรัฐ จึงได้เสนอเรื่องต่อ ผอ. ส่วนวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศพิจารณานำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมคณะอนุฯ</p>

## ตาราง 1 (ต่อ)

มาตรการของ กปร.	สรุปขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีศึกษา ราย นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ
<p>พิจารณาให้ดำเนินการ ดังนี้</p> <p>1) แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย ชัดขอบเขตบริเวณที่ขอให้อ่านภาพถ่ายทางอากาศลงบนแผนที่ภูมิประเทศใน ระบบ พิกัดฉาก ยู ที เอ็ม มาตรฐาน 1:50,000 ลำดับชุด L 7017 ของกรมแผนที่ทหาร</p> <p>2) จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศคู่ซ้อน พร้อม Diapositive ขนาด 9" X 9" ให้ครอบคลุมบริเวณที่ขอให้อ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศ จากกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ</p> <p>ทั้งนี้ให้จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศที่ แผนกผลิตภาพถ่ายทางอากาศกองบินถ่ายภาพทางอากาศ กรมแผนที่ทหาร โดยห้ามขีดเขียนข้อความหรือสัญลักษณ์ใดๆ ลงบนภาพถ่ายทางอากาศ และ Diapositive</p> <p>2.2 ขั้นตอนดำเนินงานของอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เมื่อ อนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ได้รับเอกสารและหลักฐานตามข้อ 2.1 และพิจารณารับไว้ดำเนินการแล้ว จะดำเนินการดังนี้</p>	<p>10. คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2559 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2559 ได้มีมติรับดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ บริเวณที่ สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ่า” ในระวางหมายเลข 4940 1 0462 ปี พ.ศ. 2496 เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขต ของบึง สาธารณประโยชน์ประกอบการ พิจารณาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยได้มอบหมายให้ สปร. อ่าน แปลฯ ต่อไป</p>

ตาราง 1 (ต่อ)

<p>มาตรการของ กพร.</p>	<p>สรุปขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีศึกษา ราย นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ</p>
<p>1) จัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1:4,000 จากภาพถ่ายทาง อากาศ Diapositive สำหรับในกรณีที่ไม่ สามารถจัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทาง อากาศ หรือไม่สามารถกำหนดหมุดบังคับ ภาพถ่ายทางอากาศลงบนรูปถ่ายทางอากาศ ในมาตราส่วนอื่นตามที่คณะกรรมการ อ่านภาพถ่ายทางอากาศเห็นสมควรเป็น กรณีๆ ไป</p> <p>2) ส่งระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือระวางภาพถ่ายทางอากาศ ใน 1) จำนวน 1 ชุด ให้จังหวัด และหน่วยงาน ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา ที่ดินของรัฐตามกฎหมายนั้น ทำการสำรวจ และลงรูปแปลงที่ดินที่ขอให้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ตามที่ขีด ขอบเขตในแผนที่ภูมิประเทศ 1:50,000 แล้วส่งคืนให้คณะกรรมการอ่าน ภาพถ่ายทางอากาศใช้ประกอบการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศต่อไป</p> <p>3) อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด 9" X 9"</p> <p>4) ถ่ายทอด (Transfer) ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด 9" X 9" ลงบนระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือ ระวางภาพถ่ายทางอากาศที่ได้จัดทำขึ้นใน 1)</p>	



ตาราง 1 (ต่อ)

มาตรการของ กพร.	สรุปขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีศึกษา ราย นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ
<p>5) จัดทำแผนที่ต้นร่าง ซึ่งแสดงผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification)</p> <p>6) คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศพิจารณารับรองผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ที่ปรากฏในแผนที่ต้นร่างที่ได้จัดทำขึ้นใน 5) พร้อมระวางพร้อมระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือระวางภาพถ่ายทางอากาศที่ได้จัดทำขึ้นใน 1)</p> <p>7) จัดส่งเอกสาร ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐต่อไป</p>	<p>11. คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศในคราวประชุมครั้งที่ 7/2559 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559 ได้มีมติรับรองผลการอ่าน แปลฯ บริเวณที่ “บึงอ้อ 2 หรือ บึงยายอ้า” ในระวางหมายเลข 4940   0462 ปี พ.ศ. 2496 ที่ สบร. อ่าน แปลฯ โดยปรากฏว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์เป็น M1 ท่งหญ้าธรรมชาติ/ไม้พุ่ม M2 พื้นที่ลุ่ม W1 แหล่งน้ำธรรมชาติ และพื้นที่บางส่วนมีร่องรอยการทำประโยชน์เป็น A1 นาข้าว A3 ไม้ยืนต้น U2 บ้าน/หมู่บ้าน และ คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ สป.ทส. ได้มีหนังสือส่งผลการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณ “บึงอ้อ 2 หรือ บึงยายอ้า” ให้จังหวัดนครสวรรค์แล้ว</p> <p>12. กพร.จังหวัดนครสวรรค์ ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2559 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2558 กรรมการและเลขานุการ กพร. ได้มอบหมายผู้แทน (นางสาวณัฐภา มากขุน) พร้อมด้วย นายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินการ) เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยที่ประชุม กพร.จังหวัดนครสวรรค์ พิจารณาแล้ว มีมติให้ อำเภอบรรพตพิสัยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงาน</p>

## ตาราง 1 (ต่อ)

---

มาตรการของ กปร.

สรุปขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง  
กรณีศึกษา  
ราย นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ

---

ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์  
ร่วมกันพิจารณาทบทวนความเป็นที่  
สาธารณประโยชน์ มีขอบเขตแค่ไหนอย่างไร  
สำหรับการรังวัดออกโฉนดในที่  
สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ให้เจ้าพนักงาน  
ที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย  
พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

---



## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

#### 1. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการ ดังนี้

##### 1.1 หลักเกณฑ์การรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินงาน

(1) บุคคลมีข้อโต้แย้งสิทธิครอบครองที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐนั้น

(2) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐมีข้อโต้แย้งกันเกี่ยวกับสถานะ ตำแหน่ง ขอบเขต เนื้อที่ของที่ดินของรัฐนั้น

(3) มีเหตุอันควรสงสัยว่า บุคคลเข้าครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ก็ตาม

##### 1.2 การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐตามมาตรการกบร. เมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์การรับเรื่องไว้พิจารณา กรณีมีการโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างราษฎรกับรัฐว่า ใครเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวกัน จำเป็นต้องมีการพิสูจน์สิทธิ ซึ่งมีแนวทางว่า ถ้าผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่า ราษฎรมีสิทธิดีกว่ารัฐก็จะออกเอกสารสิทธิให้ หากปรากฏว่า รัฐมีสิทธิดีกว่า รัฐก็จะจัดที่ดินส่วนที่รัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้ราษฎรได้เช่าทำกินต่อไป

การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐในจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กบร.จังหวัด ส่วนในเขตกรุงเทพมหานครเป็นหน้าที่ของ กบร.กทม. โดย กำหนดอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 พิสูจน์สิทธิฯ ตามมาตรการ กบร. ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิให้ใช้ผลการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ กบร. แต่งตั้ง ตรวจสอบหรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐหากพบว่า ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมีแนวทางการดำเนินการที่ถูกต้องเป็นธรรม กพร. จึงได้วางมาตรการเรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ และเรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศไว้

## 2. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขออนุญาตที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ่า” จังหวัดนครสวรรค์

ผู้ขอรับการประเมินได้วิเคราะห์และพิจารณาดำเนินการ โดยมีลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. สปร. รับเรื่องร้องเรียนจาก นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ อยู่บ้านเลขที่ 73 หมู่ 1 ถนนเพ็ญศิริพัฒนา ตำบลเจริญผล อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ มีหนังสือลงวันที่ 19 กันยายน 2554 เรียน เลขาธิการ กพร. ว่า ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่นายเกษม ได้นำหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1309 ไปยื่นคำขออนุญาตที่ดินจำนวน 2 แปลง เนื่องจากมีถนน 1084 สาย ชานูวรถักษบุรี – นครสวรรค์ ตัดผ่านที่ดินดังกล่าว แต่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ว่า ไม่สามารถดำเนินการรังวัดได้ เพราะทิศใต้ของที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ “บึงยายอ่า” อยู่ระหว่างการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) นายเกษมมีความประสงค์จะขอให้ดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยใช้ผลการอ่าน แปลงฯ เพื่อตรวจสอบอาณาเขตบึงยายอ่า และนำเสนอต่อ กพร.จังหวัดนครสวรรค์เพื่อพิจารณาต่อไป

ต่อมาผู้ขอรับการประเมินได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สรุปข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอน และส่งเรื่องให้จังหวัดนครสวรรค์ ตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินการตามมาตรการ กพร. ต่อไป จึงได้มีหนังสือที่ ทส 0203/2608 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2554 ส่งเรื่องดังกล่าวให้จังหวัดนครสวรรค์ทราบถึงข้อร้องเรียนของนายเกษม เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องและพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียน และได้มีหนังสือ ที่ ทส 0203/579 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2554 แจ้งนายเกษม เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงและกระบวนการดำเนินการ เมื่อได้ข้อมูลแล้ว จึงนำมาประกอบการพิจารณา ร่วมกัน โดยปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

(1) ข้อเท็จจริงของราษฎร นายเกษม ได้นำหลักฐาน น.ส.3 ก. เลขที่ 1309 ซึ่งทางราชการออกให้แก่ นางเจ้ โพธิ์เอี่ยม เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2517 มีเนื้อที่ 12-2-70 ไร่ ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็น 2 แปลง โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดทำการรังวัดที่ดิน ในวันที่ 7 กันยายน 2554 แต่ไม่สามารถทำการรังวัดได้ เนื่องจากทิวทัศน์ของที่ดินตาม น.ส.3 ก. ถูกระบุว่า เป็นที่สาธารณประโยชน์ “บึงยายอ่า” และอยู่ระหว่างดำเนินการออก นสล. เนื้อที่ 10 ไร่

โดยนายเกษม ได้มีหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ 19 กันยายน 2554 มีความประสงค์จะขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยใช้ผลการอ่าน แปลง เพื่อตรวจสอบอาณาเขตบึงยายอ่า และนำเสนอต่อ กบร.จังหวัดนครสวรรค์เพื่อพิจารณา นอกจากนี้ ยังได้ร้องเรียนว่า ทางราชการได้ออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ ขอให้ตรวจสอบ เพื่อพิจารณาเพิกถอน และดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่ออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบนั้น

(2) ข้อเท็จจริงของส่วนราชการ จังหวัดนครสวรรค์ ได้มีหนังสือ ที่ นว 0017.1/586 ลงวันที่ 11 มกราคม 2555 แจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ปรากฏว่า

1) จากการตรวจสอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด ปรากฏว่า ตำแหน่งที่ดิน สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ” เป็นที่ดินคนละแปลงกับที่สาธารณประโยชน์ “บึงยายอ่า”  
 2) ที่สาธารณประโยชน์แปลง “บึงอ้อ” ปรากฏหลักฐานตามทะเบียนที่ สาธารณประโยชน์ (ฉบับคัดลอก) เลขที่ 29 (294) ตำบลบางตาหงาย อำเภอบรรพตพิสัย มีขนาดกว้าง 10 เส้น ยาว 37 เส้น นายอำเภอบรรพตพิสัยได้ยื่นคำขอ และนำทำการรังวัด ออก นสล. ซึ่งต่อมาทางราชการได้ออก นสล. เลขที่ นว 0566 เฉพาะส่วนที่ไม่มี การคัดค้าน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ ไปแล้ว จำนวนเนื้อที่ 156 ไร่ 1 งาน 46 ตารางวา ตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2541 และมีบางส่วนยังมีได้ออก นสล. เนื่องจากมีผู้โต้แย้งคัดค้าน ซึ่งเรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

3) สำหรับตำแหน่งของที่ดินแปลงพิพาทตามที่มีผู้โต้แย้งคัดค้านตาม ข้อ (2) อยู่ทางด้านทิศตะวันตกของทางหลวงแผ่นดินสาย โปทะเล – บรรพตพิสัย (หมายเลข 1073) ซึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2520 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอบรรพตพิสัย และอำเภอตากลิ จังหวัดนครสวรรค์ให้เป็น เขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520 แล้ว

4) เรื่องการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อหรือบึงยายอ่า” (ไม่รวมเรื่อง นายเกษม) เป็นเรื่องเดิมที่ กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ได้เคยพิจารณาแล้วมีมติในคราวประชุม ครั้งที่ 2/2554 เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2554 ว่า ที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ” ได้ออก นสล. แล้ว ตามข้อ (2) ทั้งนี้ สรุปความได้ว่า

4.1) เป็นกรณีได้ผ่านกระบวนการขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงถือได้ว่า การออก นสล. ดังกล่าว ได้ปฏิบัติโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยที่ดิน แปลงพิพาท “บึงอ้อ” ในส่วนที่เหลืออยู่ระหว่างการออก นสล. และมีผู้คัดค้านนั้น

4.2) สำหรับกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีราษฎรผู้คัดค้านบางราย ได้ฟ้องคดี ต่อกรมที่ดิน ซึ่ง กบร.จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อเรื่องได้เข้าสู่การพิจารณาตามขั้นตอน กระบวนการยุติธรรมของศาลแล้ว เป็นกรณีไม่อาจก้าวล่วงได้ เพราะอาจเป็นการละเมิด ต่ออำนาจศาลได้ และสำหรับข้อพิพาทของราษฎรผู้คัดค้านรายอื่นๆ สำนักงานที่ดิน ได้ปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดแล้ว

4.3) ส่วนที่ดินจำนวน 225 แปลง ที่ออกเอกสารสิทธิแล้ว และมีได้อยู่ ในขอบเขตของแปลงที่ออก นสล. จึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณา อย่งไรก็ตาม ก็ยังอาจ เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ ที่หากปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาในภายหลังว่า เป็นกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า เป็นการ ดำเนินการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ประชุม กบร.จังหวัดนครสวรรค์ จึงได้มีมติ ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ดำเนินการตรวจสอบและปฏิบัติให้เป็นไป ตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดต่อไป

5) ที่ดินสาธารณประโยชน์ตามที่นายเกษมได้ร้องเรียน เดิมเป็นที่ดินที่ นายอำเภอบรรพตพิสัยยื่นคำขอรังวัดออก นสล. เพิ่มเติมตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ที่ อบต.เจริญผล ได้ตรวจสอบข้อมูล และแจ้งว่า ยังมีที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่มีการออก นสล. เหลืออยู่ประมาณ 10 ไร่ โดยเรียกชื่อที่ดินแปลงนี้ว่า “บึงยายอ่า” ตำแหน่งของที่ดินอยู่ ทางด้านทิศตะวันออกของทางหลวงแผ่นดินสาย โพนทะเล – บรรพตพิสัย (หมายเลข 1073) ในระหว่างการรังวัดออก นสล. เพิ่มเติมดังกล่าวปรากฏว่า นายเกษมได้ยื่นคัดค้าน โดยอ้าง ว่า ทับที่ดินของตนนั้น สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516) และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดย กฎกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ. 2537) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้ว โดยแจ้งให้นายเกษมไปใช้สิทธิทางศาล ซึ่งปัจจุบัน

นายเกษม ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ต่อศาลปกครอง พิษณุโลกเป็นคดีหมายเลขคำที่ 247/2554 ขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาตาม กระบวนการยุติธรรมของศาล

6) สำหรับกรณีที่นายเกษม ได้นำ น.ส.3 ก. เลขที่ 1309 ตำบลบางตาหงาย อำเภอบรรพตพิสัย ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินจำนวน 2 แปลง ตามคำขอฉบับที่ 6477/2554 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2554 โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดทำการรังวัดในวันที่ 8 ธันวาคม 2554 ที่ดินแปลงนี้ มีอาณาเขตด้านทิศตะวันตกจดบึงสาธารณประโยชน์ คือ ที่ดินส่วนที่ นายอำเภอบรรพตพิสัยได้นำการรังวัดออก นสล.

ทั้งนี้ ส่วนที่นายเกษมได้คัดค้านตามข้อ (5) เป็นที่ดินที่อยู่นอกหลักฐาน น.ส.3 ก. เลขที่ 1309 ของนายเกษม อันมีความหมายว่า ที่ดินที่นายเกษมอ้างสิทธิไม่มี หลักฐานใด ซึ่งในขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนด วิธีการ ขั้นตอน และแนวทางในการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติโดยชัดเจนแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และ การขอออกโฉนดที่ดินของนายเกษม หากมีการโต้แย้งสิทธิก็มีกระบวนการขั้นตอนการ สอบสวนเปรียบเทียบสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน กรณีนี้ถือได้ว่า เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามกระบวนการ ขั้นตอน และแนวทาง ที่กฎหมายกำหนดแล้ว จังหวัดนครสวรรค์มีความเห็นว่า ควรยุติเรื่องในกรณีนี้ได้

2. เมื่อผู้ขอรับการประเมินตรวจสอบข้อมูลเอกสารหลักฐานกรณีนี้เสร็จสิ้นแล้ว เห็นว่า การร้องเรียนของนายเกษมดังกล่าว เป็นกรณีที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ ได้รับเรื่องไว้แล้ว อีกทั้งมีประเด็นที่นายเกษมได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ต่อศาลปกครองพิษณุโลก กรณีคัดค้านการออก นสล. จึงเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาว่า เห็นควรมีหนังสือแจ้งจังหวัดนครสวรรค์ จึงดำเนินการจัดทำหนังสือ ที่ ทส 0203/1192 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2555 เพื่อแจ้งให้ จังหวัดนครสวรรค์ทราบและพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่นายเกษมได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินจำนวน 2 แปลง ซึ่งมี อาณาเขตด้านทิศตะวันตกจดบึงสาธารณประโยชน์ (คือ ที่ดินส่วนที่นายอำเภอบรรพตพิสัย ได้นำการรังวัดออก นสล. โดยส่วนที่นายเกษมคัดค้านเป็นส่วนที่อยู่นอก น.ส.3 ก.) นั้น สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ได้รับเรื่องไว้แล้วตามคำขอฉบับที่ 6477/2554 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2554 การดำเนินงานต่อไป เป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องปฏิบัติตาม



ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎ ตลอดจนหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้กำหนดวิธีการ ขั้นตอน และแนวทางในการปฏิบัติโดยชัดเจน

หลังจากนั้นหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดดังกล่าวมีอาณาเขต คาบเกี่ยว หรือตั้งอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ “บึงยายอ่า” ตามผลการสอบสวนของ คณะกรรมการที่จังหวัดแต่งตั้ง ประกอบผลการ อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ขอให้นำเสนอ ที่ประชุม กบร.จังหวัดนครสวรรค์ พิจารณา ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/ว 39814 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2540 และหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท 0516.5/ว 9488 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2555 มีความสรุปว่า ที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐ ขั้นตอนการดำเนินการก็จะต้อง นำเสนอต่อ กบร. จังหวัดพิจิตรตามข้อสั่งการของหนังสือกรมที่ดิน

(2) กรณีการขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ตามหลักฐาน น.ส.3 ก. เลขที่ 1309 ตำบล บางตาหงาย ที่นายเกษมได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ตามคดีหมายเลขคำที่ 247/2554 กรณีคัดค้านการออก นสล. โดย อ้างว่า ทับที่ดินของตนนั้น กรณีนี้ เมื่อเรื่องได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางยุติธรรมของ ศาลปกครองแล้ว กบร.จังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่ใช้อำนาจในทางบริหารย่อมไม่สามารถ ดำเนินการใดๆ ที่อาจมีผลเป็นการก้าวล่วงอำนาจศาลได้ เพราะเมื่อศาลปกครองมีคำ พิพากษาหรือคำสั่งในคดียอมผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ ตามมาตรา 70 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเห็นควรยุติ เรื่องร้องเรียนในประเด็นดังกล่าว

(3) สำหรับกรณีที่นายเกษมมีความประสงค์จะขอให้แก้ไขปัญหา โดยใช้ผลการ อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศเพื่อตรวจสอบขอบเขตบึงยายอ่านั้น คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศได้พิจารณาแล้วรับเรื่อง การขอให้ อ่าน แปลฯ จากจังหวัดนครสวรรค์ ตามมติที่ประชุม กบร.จังหวัดนครสวรรค์ และได้แจ้งผลการ ดำเนินงาน อ่าน แปล ฯ บริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อหรือบึงยายอ่า” ในระวางแผนที่ หมายเลข 4940 I 0462 เพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2510 เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิให้จังหวัด ทราบแล้ว ตามหนังสือ ที่ ทส 0203/390 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2553 เพื่อการดำเนินงานตาม ขั้นตอนต่อไป เมื่อนายเกษมได้นำประเด็นข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง โดยในปัจจุบันเรื่องอยู่ในขั้นตอนกระบวนการพิจารณายุติธรรมทางปกครองแล้ว ดังนั้น การจะพิจารณาดำเนินการใดในประเด็นข้อพิพาท ไม่ว่าจะเป็นการเปรียบเทียบกับผลการ

อ่าน แปลฯ ปี พ.ศ. 2495 ประกอบการพิจารณาหาแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวต่อไปนั้น เห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่อาจก้าวล่วงได้

3. ต่อมา กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 กรรมการและเลขานุการ กบร. ได้มอบหมายผู้แทน (นายมุฮัมหมัด ยิงหะสัน) (ผู้ร่วมดำเนินการ) เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาเรื่อง “นายเกษม ขอออก โฉนดตามหลักฐาน น.ส.3 ก. เลขที่ 1309 ตำบลบางตาหงาย อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์ ในที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” โดยฝ่ายเลขานุการ กบร. จังหวัดนครสวรรค์ ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า นายเกษม ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิษณุโลก คัดค้านการออก นสล.ในที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” และศาลปกครองพิษณุโลกได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ 73/2556 ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอออกโฉนดที่ดินของนายเกษม ผู้ฟ้องคดี ตามคำขอลงวันที่ 4 สิงหาคม 2554 ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ มีคำพิพากษาถึงที่สุด ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณา เห็นว่า ที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าว เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยสภาพเป็นบึงน้ำ จึงมีมติให้ส่งอ่าน แปลฯ เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

4. จังหวัดนครสวรรค์มีหนังสือ ที่ นว 0018.1/2279 ลงวันที่ 22 มกราคม 2559 ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ พิจารณาดำเนินการอ่าน แปลฯ เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ตามมติที่ประชุม กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558

5. สบร. ได้มอบหมายให้ นายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินการ) ดำเนินการ โดยนายชัชวาลย์ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าเป็นไปตามมาตรการ กบร. เรื่องขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ข้อ 1.1 โดยอ่าน แปลฯ เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่ดินของรัฐ จึงได้เสนอเรื่องต่อ ผอ. ส่วนวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ในฐานะเลขานุการคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศพิจารณา นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมคณะอนุฯ

6. คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2559 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2559 ได้มีมติรับดำเนินการอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ในระวางหมายเลข 4940 I 0462 ปี พ.ศ. 2496

เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตของบึงสาธารณประโยชน์ประกอบการพิจารณาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยได้มอบหมายให้ สบร. อ่าน แปลฯ ต่อไป

7. คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ในคราวประชุมครั้งที่ 7/2559 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559 ได้มีมติรับรองผลการอ่าน แปลฯ บริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ในระวางหมายเลข 4940 | 0462 ปี พ.ศ. 2496 ที่ สบร. อ่าน แปลฯ ซึ่งปรากฏว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ โดยมีสัญลักษณ์เป็น M1 ทွ่งหญ้าธรรมชาติ/ไม้พุ่ม M2 พื้นที่ลุ่ม W1 แหล่งน้ำธรรมชาติ และพื้นที่บางส่วนมีร่องรอยการทำประโยชน์ โดยมีสัญลักษณ์เป็น A1 นาข้าว A3 ไม้ยืนต้น U2 บ้าน/หมู่บ้าน และคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ สป.ทส. ได้มีหนังสือ ที่ ทส 0203/457 ลงวันที่ 27 กันยายน 2559 ส่งผลการอ่าน แปลฯ บริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ให้จังหวัดนครสวรรค์แล้ว

8. กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2559 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2559 กรรมการและเลขานุการ กบร. ได้มอบหมาย (นางสาวณัฐภา มากขุน) (ผู้ขอรับการประเมิน) เป็นผู้แทนเลขานุการ กบร. พร้อมด้วย นายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินการ) เข้าประชุมเพื่อพิจารณาผลการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” โดยที่ประชุม กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ได้ร่วมกันพิจารณาผลการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศในบริเวณที่มีการรังวัดออก นสล. ปรากฏว่า บางส่วนมีสัญลักษณ์ W1 หมายถึงแหล่งน้ำธรรมชาติ และบางส่วนมีสัญลักษณ์ M2 หมายถึงพื้นที่ลุ่ม ซึ่งจากผลดังกล่าวทำให้ทราบได้ว่า บริเวณดังกล่าวเป็นบึงสาธารณประโยชน์โดยสภาพ และมีลักษณะของขอบบึงเป็นพื้นที่ลุ่ม ซึ่งมีพื้นที่มากกว่าขอบเขตที่มีการรังวัดออก นสล. จึงมีมติให้ อำเภอบรรพตพิสัยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงาน ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ร่วมกันพิจารณาทบทวนความเป็นที่สาธารณประโยชน์มีขอบเขตแค่ไหนอย่างไร สำหรับการรังวัดออกโฉนดในที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ โดยให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ให้อำเภอบรรพตพิสัย และสำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย รายงานผลการปฏิบัติกรณื่อดังกล่าวให้จังหวัดทราบด้วย

#### 4. ผลการศึกษา

ผลการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นไปตามหลักกฎหมาย แนวทาง และมาตรการที่ กพร.กำหนด ซึ่งตามกรณีศึกษา นี้ ได้ดำเนินการตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยเป็นการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามแนวทางและมาตรการของ กพร. แล้ว ดังนี้

1. ผู้รับการประเมินได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นายเกษม ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่นายเกษมได้นำหลักฐาน น.ส.3 ก. เลขที่ 1309 ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินจำนวน 2 แปลง เนื่องจากมีถนน 1084 สาย ชาตวรลักษบุรี -นครสวรรค์ ตัดผ่านที่ดินดังกล่าว แต่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัยว่าไม่สามารถดำเนินการรังวัดได้ เพราะทิวทัศน์ของที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ “บึงยายอ่า” อยู่ระหว่างการออก นสล. ขอให้ดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยใช้ผลการอ่านแปลฯ เพื่อตรวจสอบอาณาเขต บึงยายอ่า และนำเสนอต่อ กพร.จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อพิจารณาต่อไป ผู้ขอรับการประเมินได้ตรวจสอบประเด็นที่มีการร้องเรียน และพิจารณาเอกสารหลักฐาน น.ส.3 ก. เลขที่ 1309 และแผนที่แสดงผลการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการพิจารณาให้คำข้อยุติ ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงของทางราชการเพิ่มเติม จึงได้สรุปข้อมูลและได้ส่งเรื่องให้จังหวัดนครสวรรค์ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องการออกเอกสารสิทธิ และพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนของนายเกษม เพื่อดำเนินการตามมาตรการ กพร. ต่อไป และได้แจ้งนายเกษม เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงและกระบวนการดำเนินการ

2. ผู้ขอรับการประเมินได้ตรวจสอบข้อมูลเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วน of นายเกษมและของส่วนราชการแล้วเห็นว่า นายเกษมได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัยต่อศาลปกครองพิษณุโลก จึงเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาว่า เมื่อเรื่องได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางยุติธรรมของศาลปกครองแล้ว กพร.จังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่ใช้อำนาจในทางบริหารย่อมไม่สามารถดำเนินการใดๆ ที่อาจมีผลเป็นการก้าวล่วงอำนาจศาลได้ เพราะเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดียอมผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ ตามมาตรา 70 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเห็นควรยุติเรื่องร้องเรียนในประเด็นดังกล่าว

3. กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2558 ได้พิจารณากรณีศาลปกครองพิษณุโลกมีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ 73/2556 ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอออกโฉนดที่ดินของนายเกษม ผู้ฟ้องคดี ที่ประชุมเห็นว่า พื้นที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยสภาพเป็นบึงน้ำ จึงมีมติให้ส่งอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือ บึงยายอ้อ” เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

4. จังหวัดนครสวรรค์ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศดำเนินการอ่าน แปลฯ และ สปร. ได้มอบหมายให้ นายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินการ) พิจารณาว่า เป็นไปตามมาตรการหรือไม่ ซึ่งนายชัชวาลย์มีความเห็นว่าเป็นไปตามมาตรการ กบร. เรื่องขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ข้อ 1.1 จึงเสนอเรื่องต่อเลขานุการคณะอนุฯ พิจารณานำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุม

5. คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ มีมติรับดำเนินการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศ บริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้อ” ในระวางหมายเลข 4940 1 0462 ปี พ.ศ. 2496 เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตของบึงสาธารณประโยชน์ ประกอบการพิจารณาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และมีมติรับรองผลการอ่าน แปลฯ ปรากฏว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์เป็น M1 ทุ่งหญ้าธรรมชาติ/ไม้พุ่ม M2 พื้นที่ลุ่ม W1 แหล่งน้ำธรรมชาติ และพื้นที่บางส่วนมีร่องรอยการทำประโยชน์เป็น A1 นาข้าว A3 ไม้ยืนต้น U2 บ้าน/หมู่บ้าน และได้ส่งผลการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าว ให้จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาพิสูจน์สิทธิ

6. ผู้ขอรับการประเมิน ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนเลขานุการ กบร. เข้าร่วมประชุม กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ครั้งที่ 4/2559 พร้อมด้วย นายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินการ) โดยที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาผลการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศในบริเวณที่มีการรังวัดออก นสล. มีสัญลักษณ์ W1 หมายถึงแหล่งน้ำธรรมชาติ และบางส่วนมีสัญลักษณ์ M2 หมายถึงพื้นที่ลุ่ม และที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันว่า บริเวณดังกล่าวเป็นบึงสาธารณประโยชน์โดยสภาพและมีลักษณะขอบบึงเป็นพื้นที่ลุ่ม ซึ่งมีพื้นที่มากกว่าขอบเขตที่มีการรังวัดออก นสล. จึงมีมติให้ อำเภอบรรพตพิสัยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ร่วมกันพิจารณาทบทวนความเป็นที่สาธารณประโยชน์ มีขอบเขตแค่ไหน อย่างไร

สำหรับการรังวัดออกโฉนดในที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ โดยให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ให้อำเภอบรรพตพิสัย และสำนักงานที่ดินจังหวัด นครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย รายงานผลการปฏิบัติกรณิดังกล่าวให้จังหวัดทราบด้วย

ผลจากการดำเนินการพิสูจน์สิทธิฯ ทำให้ได้ข้อเท็จจริงว่า สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยสภาพและมีลักษณะขอบบึงเป็น พื้นที่ลุ่ม ซึ่งมีพื้นที่มากกว่าขอบเขตที่มีการรังวัดออก นสล. กรณิดังกล่าว เป็นอำนาจ หน้าที่ของนายอำเภอบรรพตพิสัยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและ คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ตาม มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2551) โดยนำผลการอ่าน แปลฯ บริเวณที่มีสัญลักษณ์ W1 หมายถึงแหล่งน้ำธรรมชาติ และสัญลักษณ์ M2 หมายถึงพื้นที่ลุ่ม ดังกล่าวไปใช้ ประกอบการพิจารณาทบทวนขอบเขตของ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ว่า มีแค่ไหน อย่างไร สำหรับในส่วนการรังวัดออกโฉนดในที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ตามมาตรการ กพร. หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะถือว่า ราษฎรมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งในการลงรูปแบบลง ที่ดินลงบนระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไป ตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

การดำเนินการของ กพร.จังหวัดนครสวรรค์ดังกล่าวมีขั้นตอนที่ครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นไปตามมาตรการ กพร. และได้มีการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศ โดย คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการ บุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งมีแนวทางวิธีการที่เป็นธรรม โดยรับฟังข้อเท็จจริงและพยาน ที่เกี่ยวข้องของทางราษฎรและทางราชการ และใช้ผลการอ่าน แปลฯ ซึ่งเป็นหลักฐาน เอกสารที่มีความสำคัญในการพิจารณา กรณิดังกล่าวถือว่า ได้สิ้นสุดกระบวนการการ พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กรณี นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขออกโฉนดที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” จังหวัด นครสวรรค์แล้ว



## บทที่ 5

### สรุปผลและข้อเสนอแนะ

#### 1. สรุปผล

การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิ ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือ บึงยายอ้อ” จังหวัดนครสวรรค์ ผู้ขอรับการประเมินได้วิเคราะห์และพิจารณาดำเนินการ โดยมีลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้ เป็นการดำเนินงานเชิงคุณภาพโดยมีผลสรุปของการศึกษาดังนี้

สปร. รับเรื่องร้องเรียนจาก นายเกษม เมธีวิบูลวุฒิว่า ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีที่นายเกษมได้นำหลักฐาน น.ส.3 ก. เลขที่ 1309 ไปยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินจำนวน 2 แปลง เนื่องจากมีถนน 1084 สาย ชานวรสลักษบุรี – นครสวรรค์ ตัดผ่านที่ดินดังกล่าว แต่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัยว่า ไม่สามารถดำเนินการรังวัดได้ เพราะทิศใต้ของที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ “บึงยายอ้อ” อยู่ระหว่างการออก นสล. นายเกษมมีความประสงค์จะขอให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคโดยใช้ผลการอ่าน แปลงฯ เพื่อตรวจสอบอาณาเขตบึงยายอ้อ และนำเสนอต่อกบร.จังหวัดนครสวรรค์เพื่อพิจารณาต่อไป

ผู้ขอรับการประเมินได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าว พร้อมกับสรุปข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอน และส่งเรื่องให้จังหวัดนครสวรรค์ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตามมาตรการกบร. ต่อไป โดยจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของจังหวัดนครสวรรค์ปรากฏว่า จากการร้องเรียนดังกล่าว ตำแหน่งที่ดินสาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ” เป็นที่ดินคนละแปลงกับที่สาธารณประโยชน์ “บึงยายอ้อ” โดยที่สาธารณประโยชน์แปลง “บึงอ้อ” ปรากฏหลักฐานตามทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ (ฉบับคัดลอก) เลขที่ 29 (294) ตำบลบางตาหงาย อำเภอ บรรพตพิสัย มีขนาดกว้าง 10 เส้น ยาว 37 เส้น ทางราชการได้ออก นสล. เลขที่ นว 0566 เฉพาะส่วนที่ไม่มีมีการคัดค้านตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ ไปแล้ว จำนวนเนื้อที่ 156 ไร่ 1 งาน 46 ตารางวา ตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2541 และมีบางส่วนยังมีได้ออก นสล. เนื่องจาก มีผู้โต้แย้งคัดค้าน ซึ่งเรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล สำหรับตำแหน่งที่ดินสาธารณประโยชน์ตามที่นายเกษมร้องเรียน เดิมเป็นที่ดิน



ที่นายอำเภอบรรพตพิสัยยื่นคำขอรังวัดออก นสล. เพิ่มเติมตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ตามที่ อบต. เจริญผล ได้ตรวจสอบข้อมูลและแจ้งว่า ยังมีที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่มีการออก นสล. เหลืออยู่ประมาณ 10 ไร่ โดยเรียกชื่อที่ดินแปลงนี้ว่า “บึงยายอ่า” ตำแหน่งของที่ดินอยู่ ทางด้านทิศตะวันออกของทางหลวงแผ่นดินสาย โพนทะเล – บรรพตพิสัย (หมายเลข 1073) ในระหว่างการรังวัดออก นสล. เพิ่มเติมดังกล่าว ปรากฏว่า นายเกษมได้ยื่นคัดค้าน โดยอ้างว่า ทับที่ดินของตนนั้น สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัยได้ ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516) และที่แก้ไข เพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 45 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้- ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ. 2497 แล้ว โดยแจ้งให้นายเกษมไปใช้สิทธิทางศาล ซึ่งนาย เกشمได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ต่อศาลปกครอง พิษณุโลกเป็นคดีหมายเลขคำที่ 247/2554

เมื่อผู้รับการประเมินตรวจสอบข้อมูลเอกสารหลักฐานกรณีนี้เสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าการร้องเรียนของนายเกษมดังกล่าว เป็นกรณีที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ได้รับเรื่องไว้แล้ว อีกทั้งมีประเด็นที่นายเกษมได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขา- บรรพตพิสัย ต่อศาลปกครองพิษณุโลก กรณีคัดค้านการออก นสล. จึงเสนอความเห็น ต่อผู้บังคับบัญชาว่า เห็นควรมีหนังสือถึงจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อแจ้งให้จังหวัดนครสวรรค์ ทราบและพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง การที่นายเกษมได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ตามคดีหมายเลขคำ ที่ 247/2554 กรณีคัดค้านการออก นสล. โดยอ้างว่า ทับที่ดินของตน และมีความประสงค์ จะขอให้แก้ไขปัญหา โดยใช้ผลการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อตรวจสอบขอบเขต บึงยายอ่า นั้น กรณีนี้ เมื่อเรื่องได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางยุติธรรมของศาลปกครอง แล้ว กบร.จังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่ใช้อำนาจในทางบริหารย่อมไม่สามารถดำเนินการ ใดๆ ที่อาจมีผลเป็นการก้าวล่วงอำนาจศาลได้ เพราะเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งในคดียอมผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ ตามมาตรา 70 แห่ง พ.ร.บ. - จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเห็นควรยุติเรื่องร้องเรียน ในประเด็นดังกล่าว

กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ในคราวประชุม ครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 กรรมการและเลขานุการ กบร. ได้มอบหมายผู้แทน (นายมุฮัมหมัด ยังหะสัน) (ผู้ร่วมดำเนินการ) เข้าร่วมประชุม โดยฝ่ายเลขานุการ กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ได้แจ้งต่อ

ที่ประชุมว่า นายเกษมได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิษณุโลก คัดค้านการออก นสท. ใน ที่สาธารณประโยชน์ บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” และศาลปกครองพิษณุโลกได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ 73/2556 ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอลงโฉนดที่ดินของนายเกษม ผู้ฟ้องคดี ตามคำขอลงวันที่ 4 สิงหาคม 2554 ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่มิได้คำพิพากษาถึงที่สุด ที่ประชุม ได้ร่วมกันพิจารณาเห็นว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าว เป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยสภาพเป็นบึงน้ำ จึงมีมติให้ส่งอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อหาตำแหน่งและ ขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

จังหวัดนครสวรรค์ได้มีหนังสือ ขอให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ พิจารณาดำเนินการอ่าน แปลฯ เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ตามมติที่ประชุม กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ครั้งที่ 2/2558 โดย สบร. ได้ มอบหมายให้นายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินการ) ดำเนินการ โดยนายชัชวาลย์ ได้ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เป็นไปตามมาตรการ กบร. เรื่องขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน ของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ข้อ 1.1 โดยอ่าน แปลฯ เพื่อหาตำแหน่ง และขอบเขตที่ดินของรัฐ

คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2559 เมื่อ วันที่ 31 มีนาคม 2559 ได้มีมติรับดำเนินการอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ บริเวณ ที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ในระวางหมายเลข 4940 | 0462 ปี พ.ศ. 2496 เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตของบึงสาธารณประโยชน์ประกอบการพิจารณาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยได้มอบหมายให้ สบร. อ่าน แปลฯ ต่อไป และในคราวประชุม ครั้งที่ 7/2559 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559 ได้มีมติรับรองผลการอ่าน แปลฯ บริเวณ ที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้า” ที่ สบร. อ่าน แปลฯ ซึ่งปรากฏว่า พื้นที่ ส่วนใหญ่ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ โดยมีสัญลักษณ์เป็น M1 ทွ่งหล้าธรรมชาติ/ ไม้พุ่ม M2 พื้นที่ลุ่ม W1 แหล่งน้ำธรรมชาติ และพื้นที่บางส่วนมีร่องรอยการทำประโยชน์ โดยมีสัญลักษณ์เป็น A1 นาข้าว A3 ไม้ยืนต้น U2 บ้าน/หมู่บ้าน โดยได้มี ส่งผลการอ่าน แปลฯ ดังกล่าวให้จังหวัดนครสวรรค์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาใน กบร.จังหวัด- นครสวรรค์

กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2559 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2559 กรรมการและเลขานุการ กบร. ได้มอบหมาย (นางสาวฉัฐภา มากขุน) (ผู้ขอรับการ

ประเมิน) เป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมพร้อมด้วย นายชัชวาลย์ ชานวัฒน์ (ผู้ร่วมดำเนินการ) เพื่อพิจารณาผลการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “บึงอ้อ 2 หรือบึงยายอ้อ” โดยที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณา ผลการอ่าน แปลฯ ในบริเวณที่มีการรังวัดออก นสล. มีสัญลักษณ์ W1 หมายถึงแหล่งน้ำธรรมชาติ และบางส่วนมีสัญลักษณ์ M2 หมายถึงพื้นที่ลุ่ม และมีความเห็นร่วมกันว่า บริเวณดังกล่าวเป็นบึงสาธารณประโยชน์ โดยสภาพและมีลักษณะของขอบบึงเป็นพื้นที่ลุ่ม ซึ่งมีพื้นที่มากกว่าขอบเขตที่มีการรังวัดออก นสล. จึงได้มีมติให้ อำเภอบรรพตพิสัยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ร่วมกันพิจารณาทบทวนความเป็นที่สาธารณประโยชน์ มีขอบเขตแค่ไหนอย่างไร สำหรับการรังวัดออกโฉนดในที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ โดยให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ให้อำเภอบรรพตพิสัย และสำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย รายงานผลการปฏิบัติกรณีดังกล่าวให้จังหวัดทราบด้วย

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยใช้กระบวนการการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐดังกล่าวข้างต้น ผู้ขอรับการประเมินได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เสร็จสิ้นแล้ว โดยนำหลักกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ประกอบกับหลักการปฏิบัติงานตามขั้นตอนและมาตรการของ กพร. รวมถึงได้นำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ ซึ่งมีผลทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปถูกต้อง รอบคอบ เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้จากการประสานหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น กพร.จังหวัด รวมถึงคณะอนุกรรมการอ่าน-ภาพถ่ายทางอากาศ แม้ผลดำเนินการพิสูจน์สิทธิฯ ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร มีอุปสรรคหรือข้อขัดข้องบางประการ แต่เพื่อความถูกต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย แนวทางมาตรการ ของ กพร. และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรทั้งในทางสังคมการเมือง การปกครอง และเสริมสร้างความสมดุลมั่นคงแข็งแรงในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นการที่รัฐได้ให้ความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแก่ราษฎร และคุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐด้วย

## 2. ปัญหาและอุปสรรค

ผลการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กรณีศึกษา นี้ ได้ดำเนินการตามแนวทาง และมาตรการของ กบร. แล้วปรากฏว่า มีปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่มีผลทำให้การดำเนินการ เกิดความผิดพลาดล่าช้า ดังนี้

1. เนื่องจากเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พ.ร.บ. จัดตั้ง - ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น และต้องมีการประสานขอให้ จังหวัดนครสวรรค์ตรวจสอบข้อเท็จจริง และรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้ง ของราษฎรและของทางราชการ ซึ่งถือได้ว่า เป็นหลักฐานสำคัญที่จะนำมาใช้ ประกอบการพิจารณา เพราะหากว่า ไม่ครบถ้วนหรือขาดข้อมูลที่จำเป็นอาจทำให้การ วินิจฉัยผิดพลาดได้ จึงต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร เนื่องจากจังหวัดต้องประสานกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าว

2. นอกจากนี้ ปรากฏว่า กรณีตามการร้องเรียนดังกล่าว ได้มีการนำเรื่องพิพาทเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาทางยุติธรรมของศาลปกครองแล้ว กบร.จังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม ที่ใช้อำนาจในทางบริหารย่อมไม่สามารถดำเนินการใดๆ ที่อาจมีผลเป็นการก้าวล่วง อำนาจศาลได้ แต่เมื่อศาลปกครองพิชฌุ โลก ได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ 73/2556 ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ สาขาบรรพตพิสัย ผู้ถูกฟ้องคดี พิจารณาคำขออนอก โฉนดที่ดินของนายเกษม กบร.จังหวัดนครสวรรค์จึงดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

3. เนื่องจากปัญหาดังกล่าว กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ได้มีการพิจารณาผลการอ่าน แปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศ บริเวณที่พิพาทของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งอนุกรรมการหลายท่านในที่ประชุม กบร.จังหวัดนครสวรรค์ ยังมีข้อสงสัยในการ ตีความผลการอ่าน แปลฯ บริเวณดังกล่าว เนื่องจากการเป็นบึงสาธารณประโยชน์โดย สภาพและมีลักษณะของขอบบึงเป็นพื้นที่ลุ่ม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการนำเสนอ ข้อมูลทางเทคนิคด้านการอ่านแปลฯ ภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน เพื่อให้ปราศจากข้อสงสัยและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

### 3. ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชน ในการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาใน กพร.จังหวัด เพื่อเป็นการลดการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการทางศาล เพราะที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ราษฎรไปใช้สิทธิทางศาลนั้น ในหลายคดีศาลได้มีคำพิพากษาให้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิสูจน์สิทธิตามมาตรการ กพร. ซึ่งหากสามารถแก้ไขปัญหาในชั้น กพร.จังหวัดแต่แรก จะลดความซ้ำซ้อนและลดระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม หากราษฎรไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของ กพร.จังหวัด ก็สามารถใช้สิทธิทางศาลได้อีก

2. เห็นควรนำกระบวนการการจัดการความรู้มาใช้ในการถ่ายทอดองค์ความรู้ และแลกเปลี่ยนปัญหาอุปสรรคหรือปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแนวทางและมาตรการของ กพร. โดยการจัดชุมชนนักปฏิบัติ ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ใน กพร.จังหวัด และ เจ้าหน้าที่ของ สพร. เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล สร้างความรู้ ความเข้าใจ ปรึกษาหารือในประเด็นปัญหา และร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้การดำเนินการตามแนวทางมาตรการของ กพร. ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ เกิดผลสำเร็จ เป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ

3. ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของบุคคลที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรอบคอบในการพิจารณา เนื่องจากมีผลต่อสิทธิในที่ดินของราษฎร ซึ่งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ จำต้องมีความเป็นธรรม และรับฟังประเด็นปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร แต่ละขณะเดียวกัน ก็ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม การดำเนินการต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การดำเนินการใดๆ ควรอยู่บนพื้นฐานที่มีการประสานประโยชน์ระหว่างรัฐกับราษฎร ทั้งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นอีก ซึ่งเป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจำต้องกำหนดมาตรการและแนวทางที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

4. หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบที่ดินของรัฐทุกประเภท ควรต้องมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีแผนที่แสดงขอบเขต มีการประกาศให้ประชาชนรับรู้อย่างแพร่หลาย และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่

ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ควรต้องใช้ความรอบคอบ ยึดหลักความซื่อสัตย์สุจริต ถูกต้องเป็นธรรม และปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด รักษาประโยชน์ของทางราชการและในขณะเดียวกันก็ต้องรักษาสิทธิของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลดีต่อการสงวน รักษา ป้องกันไว้ซึ่งที่ดินของรัฐที่ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน และให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนที่มีสิทธิในที่ดินที่ได้มาโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมาย



## บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (2497, เมษายน 1). ราชกิจจานุเบกษา, 25(12ก), 5.
- พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, ตุลาคม 9). ราชกิจจานุเบกษา, 120(100 ก), 2 – 12.
- พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. (2473, มีนาคม 18). ราชกิจจานุเบกษา, 47, 213 - 214.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, ตุลาคม 10). ราชกิจจานุเบกษา, 116(94 ก), 34.
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497. (2497, พฤศจิกายน 30). ราชกิจจานุเบกษา, 71(78) ฉบับพิเศษ, 5 - 12.
- สมจิตร ทองประดับ. (2551). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- สหัส สิงหะวิริยะ. (2549). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรพ.
- สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. (2560). *หนังสือแนวทาง วิธีการ และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวณัฐภา มากขุน
วัน เดือน ปีเกิด	29 ธันวาคม 2529
สถานที่เกิด	จังหวัดกรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	สำเร็จปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2550 สำเร็จปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2556 สำเร็จปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2559
ตำแหน่งหน้าที่ การทำงานปัจจุบัน	ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ ตำแหน่งเลขที่ 95 ส่วนประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ 2 สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สป.ทส.
การปฏิบัติงาน ปัจจุบัน	1. ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในฐานะอนุกรรมการเข้าร่วมประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัด เป็นครั้งคราวตามที่ได้รับมอบหมาย 2. วินิจฉัยข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมทั้งตอบข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานต่างๆ 3. ตรวจสอบ ติดตาม เร่งรัด การดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่งระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน

ภาคผนวก

















































































































































































































































## คำรับรองผู้บังคับบัญชา

ขอรับรองว่า ได้ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของเอกสารผลงานวิชาการฉบับนี้แล้ว ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นผลงานของผู้ขอประเมินโดยแท้จริง

ลงชื่อ.....

(.....)

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

...../...../.....