

ย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

เรื่องเสร็จที่ สรพ.๕/๒๕๕๖

สำนวนเลขที่ ๒๑/๗๓/๒๕๕๖ (มีมติครั้งที่ ๒๕/๒๕๕๖ วันศุกร์ที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๖)

ประเภทสำนวน เหตุอื่น ๆ

เรื่อง ส่วนราชการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง นาย อ. ได้ฟ้องส่วนราชการ และเจ้าพนักงาน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งคดีหมายเลขดำที่ xx/๒๕๔๖ โดยในคำฟ้องสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๓๘ โจทก์ได้จดทะเบียนซื้อที่ดินตาม น.ส.๓ก. จำนวน ๓ แปลง (เลขที่ ๑ , ๒ และ ๓) ซึ่งทางราชการได้ออกให้เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๗ โดยสุจริตจากผู้มีชื่อถือสิทธิครอบครองใน น.ส.๓ก.ทั้ง ๓ แปลงดังกล่าว ต่อมาส่วนราชการได้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ก.) ทั้ง ๓ แปลง เนื่องจากออกไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายต้องสูญเสียที่ดินตาม น.ส.๓ก. ทั้ง ๓ แปลง ไปรวมเนื้อที่ ๓๙ ไร่ ๘๒ ตารางวา คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕,๘๘๒,๐๐๐ บาท ต่อมาได้โอนคดีไปยังศาลปกครองตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ yy/๒๕๕๕ ให้ส่วนราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่นาย อ. ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๗๘๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ซึ่งส่วนราชการได้วางเงินตามคำพิพากษาของศาลเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๑,๓๔๑,๑๐๕.๒๗ บาท

ความเห็นของพนักงานสอบสวน -

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ประเด็นที่พิจารณา มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ จำนวนเท่าใด

กฎหมายที่พิจารณา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ค. ร้องเรียนต่อส่วนราชการว่า เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๗ นาย ส. กำนัน และเป็นผู้ใหญ่บ้าน ร่วมกับเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงาน ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส.๓ก เลขที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ ทับที่สาธารณประโยชน์ โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ xxx ซึ่งจังหวัดได้ตรวจสอบแล้วว่า ส.ค. ๑ เลขที่ xxx แปลงนี้ได้ออกเป็น น.ส.๓ก ให้แก่นาย บ. และนาย ห. แล้วตั้งแต่วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๙ เนื้อที่ ๘๙ ไร่ ๓ งาน ๔๗ ตารางวา โดยมีหมายเหตุให้ปรากฏใน ส.ค. ๑ และทะเบียนครอบครอง ว่า ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปแล้ว ต่อมาจังหวัดได้นำเรื่องดังกล่าว เข้าที่ประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด โดยที่ประชุมมีมติว่า ที่ดินตามหลักฐาน น.ส.๓ก. ทั้ง ๔ แปลง ไม่อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ แต่เนื่องจากที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก) ซึ่งผู้ครอบครองและทำประโยชน์โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินจะได้สิทธิในที่ดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงแจ้งให้ส่วนราชการดำเนินการเพิกถอน กรณีดังกล่าวหัวหน้าส่วนราชการได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องคือ นาย ท. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอและผู้รังวัดสอบสวนการทำประโยชน์ และนาย ต. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานเป็นผู้ลงนาม ใน น.ส. ๓ก. ทั้ง ๔ แปลง แต่เจ้าหน้าที่ทั้งสองได้เสียชีวิตไปแล้ว ส่วนราชการจึงได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือการทำประโยชน์ (น.ส.๓ก) ดังกล่าว เนื่องจากได้ออกโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่นที่ได้ออกเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปแล้วประกอบกับบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ขอออก น.ส. ๓ก. ได้เข้าครอบครองโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน จึงไม่สามารถออก น.ส. ๓ก. ได้ เป็นเหตุให้นาย อ. ผู้ซื้อที่ดินโดยสุจริตจากผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวได้รับความเสียหายต้องสูญเสียที่ดินตาม น.ส. ๓ก. ดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ yy/๒๕๕๕ ให้ส่วนราชการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายแก่นาย อ. จำนวน ๗๘๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๕ ส่วนราชการได้นำเงินจำนวน ๑,๓๔๑,๑๐๕.๒๗ บาท ไปวางชำระตามคำพิพากษาแล้ว โดยพิจารณาการกระทำและความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ดังนี้

๑. นาย ท. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับ ๓ มีหน้าที่รับคำขอกออก น.ส.๓ก. การแบ่งแยกรวมสอบเขตตรวจสอบเนื้อที่ รวมถึงออกไปทำการรังวัด ซึ่งเป็นขั้นตอนเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตรงเกือบทั้งหมด ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา การที่นาย ท. เป็นผู้ดำเนินการรังวัดสอบสวนสิทธิและพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อก่อหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย นาย ท. จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เจ้าพนักงานผู้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ว่าที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น เป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วหรือไม่และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้แต่นาย ท. ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการโดยหากนาย ท. ได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบ ส.ค. ๑ ก็จะพบว่า ส.ค.๑ แปลงดังกล่าวได้ออกเป็น น.ส.๓ก. เต็มทั้งแปลงแล้ว อีกทั้งในการรังวัดพิสูจน์สอบสวนที่ดินหากได้พิจารณาโดยรอบคอบก็จะพบว่าตำแหน่งที่ดินตาม ส.ค. ๑ ดังกล่าว ไม่ตรงตามตำแหน่งที่ดินที่ผู้ขอมาทำการรังวัด ซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการออกเอกสารสิทธิพึงกระทำโดยดำเนินการตามข้อกำหนดและระเบียบที่กำหนดไว้ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกล่าวคือ ตรวจสอบหลักฐาน ส.ค.๑ ที่นำมายื่นคำขอกออก น.ส.๓ก. ว่าจะต้องเป็นฉบับเจ้าของที่ดิน รวมทั้งจะต้องตรวจสอบให้แน่ชัดเสียก่อนว่าที่ดินแปลงที่ผู้ขอมารังวัดที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อกออก น.ส.๓ก. นั้น เป็นที่ดินแปลงเดียวกันกับที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.๑ ที่นำมายื่นคำขอกออก น.ส.๓ก. ก็จะไม่เกิดความผิดพลาดในการออก น.ส.๓ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่นาย ท. ดำเนินการออก น.ส.๓ก. ให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินและอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ของที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และทำให้ส่วนราชการมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงเป็นที่ยึดตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้วว่าการเพิกถอน น.ส.๓ก. ดังกล่าว นาย อ. ในฐานะเจ้าของที่ดินทั้งสามแปลงที่ได้ซื้อมาโดยสุจริตได้รับความเสียหายโดยเป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการออก น.ส.๓ก. แปลงดังกล่าว และส่วนราชการต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่นาย อ. พฤติการณ์ถือได้ว่านาย ท. กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้นาย ท. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๗๐ ของเงินจำนวน ๑,๓๔๑,๑๐๕.๒๗ บาท คิดเป็นเงิน ๙๓๘,๗๗๓.๖๙ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. นาย ต. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานระดับ ๗ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้ลงนามในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ก่อนลงนามออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์นาย ต. มิได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบเอกสารหลักฐานและผลการพิสูจน์สอบสวนสิทธิและการทำประโยชน์ในที่ดินที่นาย ท. นำเสนออย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งหากนาย ต. ได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาการออก น.ส.๓ก. ก็คงพบว่าได้อาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ ทำให้ส่วนราชการมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงดังกล่าว เป็นเหตุให้นาย อ. ได้รับความเสียหาย และส่วนราชการต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่นาย อ. พฤติการณ์ถือได้ว่านาย ต. กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้นาย ต. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๓๐ ของจำนวน ๑,๓๔๑,๑๐๕.๒๗ บาท คิดเป็นเงิน ๔๐๒,๓๓๑.๕๘ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ย่อ	นางสาวสองศักดิ์	ชูศักดิ์	นิติกร
ผู้ตรวจ	๑. นายเฉลิมชัย	เบญจกาญจน์	หัวหน้าฝ่าย
	๒. นางสาวสุวรรณา	อิศรางกูร ณ อยุธยา	ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ตพ. ๑

