

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

โดย ปราณี สุขศรี

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการ “ครอบครองที่ดิน” อย่างถูกต้องตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นสิทธิประการหนึ่งของประชาชนที่ต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และเนื่องจากสิทธิในการครอบครองที่ดินมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุขของประชาชนคนไทยทุกคน ทั้งยังส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย จึงต้องตระหนักต่อหน้าที่ความรับผิดชอบในอันที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่กระนั้นก็มีหลายกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและหลายครั้งถึงกับส่งผลให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิได้รับความเสียหาย จนกระทั่งท้ายที่สุดต้องขอพึ่งบารมีศาลปกครองให้มีคำบังคับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำหน้าที่หรือชดเชยค่าเสียหายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนนั้น

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่ตัดสินเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการครอบครองที่ดินมาแล้วสู่กันฟัง ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นข้อเตือนใจสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตระหนักถึงสิทธิของประชาชนเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงประชาชนทั่วไปที่จะได้ใช้สิทธิกันอย่างถูกต้องด้วย

คดีแรก เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินที่แท้จริงได้

เรื่องนี้เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เมื่อเจ้าของที่ดินที่แท้จริง (ผู้ฟ้องคดี) ตาม น.ส. ๓ ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน แต่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินบนที่ดินแปลงดังกล่าวให้กับผู้อื่นไปแล้ว เมื่อมีการสอบสวนที่มาที่ไปก็พบว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบ ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบดังกล่าวและออกโฉนดที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินที่แท้จริงต่อไป แต่การก็ไม่เป็นดังที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจไม่ดำเนินการเพิกถอนและเจ้าพนักงานที่ดินก็ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าโดยอ้างว่ายังไม่ได้มีการแจ้ง

ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบและการเพิกถอนจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งอยู่ระหว่างการยกร่าง ยังไม่มีผลใช้บังคับ

จนกระทั่งเจ้าของที่ดินที่แท้จริง ต้องขอเพิกถอนมีศาลปกครองให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินและให้กรมที่ดินชดเชยค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้มีการแจ้งให้เจ้าของโฉนดที่ดินที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว มีการคัดค้านแล้วและการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินทับที่ดิน น.ส. ๓ ของผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการครบทุกขั้นตอนแล้ว แม้ยังไม่ได้มีกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกมาบังคับใช้ก็ตาม ก็สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้ ดังนั้น การไม่ดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน จนไม่สามารถออกโฉนดให้เจ้าของที่แท้จริงได้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ทั้งเจ้าพนักงานที่ดินก็ได้ตรวจสอบให้รอบคอบก่อนที่จะออกโฉนดที่ดินให้ผู้อื่นโดยไม่ชอบทับที่ดิน น.ส. ๓ ของผู้ฟ้องคดีและเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นขอออกโฉนดที่ดินและร้องเรียนให้เพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบ เจ้าพนักงานที่ดินก็ใช้เวลาตรวจสอบและเสนอความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนานถึง ๑๒ ปี จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเมื่อไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษาให้ผู้มีอำนาจเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนและให้กรมที่ดินชดเชยค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๘๓/๒๕๕๒)

คดีที่สอง กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดิน ออก น.ส. ๓ ก. ในเขตอุทยานแห่งชาติให้กับผู้ครอบครองที่ดิน

ข้อเท็จจริงก็คือผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานหนังสือ ส.ค. ๑ ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากนาย ป. มายื่นขอออก น.ส. ๓ ก. และนายอำเภอ (นาย ฉ.) ได้ลงนามออกให้เมื่อปี ๒๕๒๕ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้เกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินดังกล่าว เมื่อทางราชการได้ตรวจสอบก็พบว่าเป็นการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนในขณะนั้นมีคำสั่ง **“ไม่เพิกถอน”** ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินในการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบ อธิบดีกรมที่ดินจึงได้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคำสั่งที่ยุติแล้ว คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากผลการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. สอดคล้องกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่อธิบดีกรมที่ดินตั้งขึ้นทั้งสองชุดว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอออก น.ส. ๓ ก. (ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของรีสอร์ท) มิใช่ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ ที่นำมาขอออก (ปัจจุบันเป็นบ่อทุ่ง และเป็นสวนยางพารา) จึงเป็นการออก น.ส. ๓ ก. (แปลงพิพาท) ทับที่ดินชายทะเลในเขตอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม ซึ่งมีสภาพเป็นดินทราย ไม่สามารถ

ทำประโยชน์ได้และไม่มีการทำประโยชน์ต่อเนื่องในที่ดินมาก่อน จึงไม่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า ผู้ลงนามและอนุมัติให้ออก น.ส. ๓ ก. ให้กับผู้ฟ้องคดี คือ นายอำเภอ จ. และในชั้นการสอบสวนของคณะกรรมการเพื่อเสนอผู้ว่าราชการ ให้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ก็มีนาย จ. ซึ่งเลื่อนระดับเป็นปลัดจังหวัดเป็นประธานกรรมการฯ และต่อมานาย จ. ซึ่งเลื่อนระดับเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ก็เป็นผู้พิจารณามีคำสั่ง ไม่ใช่อำนาจ เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จึงย่อมเห็นได้ชัดว่าเป็นการสอบสวน และเสนอความเห็นที่ขาดความเป็นกลาง ไม่น่าเชื่อถือ มีลักษณะที่ปกป้องการกระทำของตน ในอดีต เป็นการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียและสภาพร้ายแรง ทำให้การพิจารณา ทางปกครองและการออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๖พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) และถึงแม้แต่เดิมประมวลกฎหมายที่ดินจะกำหนดให้ “ผู้ว่าราชการ จังหวัด” เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อ มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้เป็นอำนาจของ “อธิบดีกรมที่ดิน” อีกทั้งการออก น.ส. ๓ ก. ก็เป็นการใช้อำนาจ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากไม่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งก็สามารถยกเลิกเพิกถอนได้เสมอ ดังนั้น อธิบดี กรมที่ดินจึงสามารถออกคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๔๗/๒๕๕๒)

คดีที่สาม กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดิน ออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้รับจำนองที่ดินเสียหาย

ข้อเท็จจริงก็คือ ผู้ฟ้องคดีรับจำนองที่ดิน น.ส. ๓ ก. จากนาย ข. เพื่อประกัน หนี้เงินกู้ยืม ต่อมานาย ข. ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอบังคับคดีโดยนายัดที่ดิน เพื่อขายทอดตลาด แต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับคดีได้ เนื่องจากอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เพราะเห็นว่า น.ส. ๓ ก. ออกโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) สำหรับที่ดินแปลงอื่นและผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. ไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองและมีได้ทำ ประโยชน์ในที่ดินและนาย ข. ไม่มีทรัพย์สินอื่นที่จะชำระหนี้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดเชยค่าเสียหายจากการที่ไม่ได้รับชำระหนี้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่อธิบดีกรมที่ดินอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เพราะเห็นว่านาย จ. เจ้าหน้าที่ที่ดิน ดำเนินการรังวัดสอบสวนสิทธิและพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อก่อหนังสือรับรอง การทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามคำขอของนาย ข. โดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบ เนื่องจากนาย ข. มิใช่ผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินและอาศัยแบบแจ้ง การครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ของที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. อันเป็น การไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้รายการจดทะเบียนจำนองที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดี (ผู้รับจำนอง) กับนาย ข. (ผู้จำนอง) ถูกเพิกถอนไปด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและ

ผู้รับจำนองไม่สามารถบังคับชำระหนี้เอาจากที่ดินแปลงดังกล่าว ทั้งนาย ข. ไม่มีทรัพย์สินอื่นพอที่ผู้ฟ้องคดีจะยึดมาขายทอดตลาดเอาเงินชำระหนี้เงินกู้ได้

ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายจากการที่ น.ส. ๓ ก. ถูกเพิกถอนและ ความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการที่นาย จ. ปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ อันเป็นการกระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการออก น.ส. ๓ ก. ทำให้เกิดความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีที่ดินในฐานะหน่วยงานของรัฐ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๐/๒๕๕๒)

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น

แตกต่างกันแก่ “ความเป็นเจ้าของสิทธิ” เพราะหนึ่งนั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบธรรม ส่วนสอง ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินเพราะเป็นพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และสาม แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีใช้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน แต่ก็ป็นเจ้าหน้าที่ที่มีบุริมสิทธิเหนือที่ดิน

แตกต่างกันแก่ “พฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่” ของเจ้าหน้าที่

เพราะหนึ่งนั้นรู้อยู่แล้วว่าเป็นการออก น.ส. ๓ ทับที่ดินของผู้มีสิทธิครอบครองโดยไม่ชอบ แต่กลับ “ละเลยต่อหน้าที่” และ “ล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่” ปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปนานกว่า ๑๒ ปี ก็ไม่ดำเนินการใดๆ เพื่อเพิกถอน น.ส. ๓ ที่ออกโดยไม่ชอบและออกโฉนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่แท้จริง ส่วนสอง ข้อเท็จจริงชัดเจนอยู่แล้วว่า ออก น.ส. ๓ ก. ทับที่ดินที่ไม่สามารถออก น.ส. ๓ ก. ได้ แต่กลับ “ไม่ใช้อำนาจ” เพิกถอนและยังแสดงพฤติกรรมในลักษณะปกป้องการกระทำในอดีตในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณามาตั้งแต่ต้น และสาม เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับผู้ไม่มีสิทธิโดยชอบ จนกระทั่งนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปใช้และทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย

เหมือนในแก่ “ความไม่ถูกต้องชอบธรรม” ของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เพราะสาเหตุของข้อพิพาทล้วนมาจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนในทรัพย์สินที่รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้องคุ้มครอง

คำพิพากษายกชั้น จึงนับเป็นบทสรุปและข้อเตือนใจที่ดีสำหรับการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ว่า ในการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจไม่ว่าระดับใด ใช้อำนาจในเวลาใด หรือใช้อำนาจโดยมีเจตนาเพื่อประโยชน์อันใด ก็ย่อมหนีไม่พ้นที่จะถูกตรวจสอบในเวลาใดเวลาหนึ่ง ฉะนั้น หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าได้ใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้องชอบธรรม ก็ควรที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือทบทวนแก้ไขให้ถูกต้อง เพราะในที่สุดแล้ว ศาลปกครองก็มีอำนาจเพิกถอนการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นและให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าว