

สำเนา

อ่านเมื่อวันที่ 17 ก.ค. 2557

○ คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๗๗/๒๕๕๖  
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๘๘/๒๕๕๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๓ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ระหว่าง { นางเพียว พิชญาภรณ์

ผู้ฟ้องคดี

{ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑  
กรมการปกครอง ที่ ๒  
อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๓  
กรมที่ดิน ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

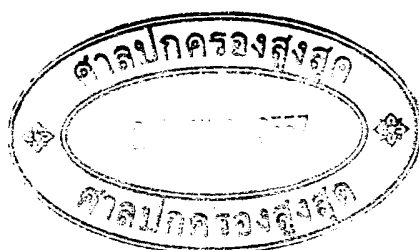
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา  
ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๖/๒๕๔๙ หมายเลขแดงที่ ๑๒๕/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น  
(ศาลปกครองสงขลา)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อประมาณเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดิน  
ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๓ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด  
จังหวัดสงขลา เนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๑ งาน ๕๐ ตารางวา จากนายนาค ต่ำประสงค์ โดยมีการ  
จดทะเบียนโอน ณ สำนักงานที่ดินอำเภอระโนด ภายหลังซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี



/ได้พัฒนา...

ได้พัฒนาที่ดินเพื่อทำธุรกิจเลี้ยงปลาสด โดยขุดบ่อเลี้ยงปลาขุดคลองระบายน้ำ ในการขุดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้นายคำรพ พิชญาภรณ์ บุตรชาย เป็นผู้ทำสัญญาจ้างนายทรงศักดิ์ อมรสกุล เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ ให้ขุดดินโดยจ่ายค่าจ้างเป็นเงิน ๕๕๑,๒๕๐ บาท หลังจากนั้นในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือ ที่ สข ๐๐๑๙.๐๔/๘๗๒ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๘ จากประธานคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แจ้งว่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๙๓ ออกโดยคลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากออกโดยอาศัยแบบแจ้งการครอบครอง ที่ดิน (ส.ค. ๑) ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่น และที่ดินอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๕ อันเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ คัดค้านการเพิกถอน หนังสือรับรองดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ ๑๘๐๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๙๓ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๔๐๒๗๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณา อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุที่ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๙๓ ของผู้ฟ้องคดีถูกเพิกถอน เกิดจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. จนทำให้ผู้ฟ้องคดีหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงตัดสินใจซื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว โดยเชื่อว่าเอกสารสิทธิที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ ผู้มีหน้าที่โดยตรงย่อมถูกต้องและเชื่อถือได้ และถือได้ว่าเป็นเอกสารมหาชน ผู้ฟ้องคดี ตรวจสอบถึงความถูกต้องของต้นฉบับก่อนจะตัดสินใจซื้อ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบก็มีได้แจ้งเตือนถึงความบกพร่องให้ทราบแต่ประการใด แต่กลับดำเนินการ จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ซื้อขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าเหตุแห่งการถูกเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔



/เมื่อ น.ส. ๓ ก. ...

เมื่อ น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีถูกเพิกถอนเนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระบวนการทั้งหมดเกี่ยวกับการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงแก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ดังนี้ (๑) ค่าซื้อที่ดินเป็นเงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท (๒) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอน อากร ฯลฯ ที่กรมที่ดิน เป็นเงินจำนวน ๙,๔๓๖ บาท (๓) ค่าจ้างขุดดิน เป็นเงินจำนวน ๕๕๑,๒๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๙๖๐,๖๘๖ บาท คิดดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ รวมเป็นเงินค่าดอกเบี้ย ๒๕๘,๓๙๖ บาท รวมเป็นค่าเสียหายทั้งสิ้น ๑,๒๑๙,๐๘๒ บาท

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑,๒๑๙,๐๘๒ บาท

ศาลมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๙ ไม่รับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๓ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา เนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๑ งาน ๕๐ ตารางวา โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๖๕๗ หมู่ที่ ๘ ตำบลตะเคียน อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา ให้แก่นายนาค ดำประสงค์ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ ซึ่งปัจจุบันมีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือสิทธิครอบครอง นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายนาค ดำประสงค์ ยื่นคำร้องขอออก น.ส. ๓ ก. โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าว นายปรีชา สุกแก้วมณี เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอระโนด สั่งการให้นายอุดม พงศ์ประวัติ เจ้าหน้าที่ที่ดิน ๔ ไปดำเนินการรังวัดและพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ต่อมานายอุดมรายงานการรังวัดและพิสูจน์การทำประโยชน์พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องและให้การรับรองว่าได้ไปทำการพิสูจน์ที่ดินแปลงนี้ด้วยตนเอง และมีความเห็นว่าที่ดินดังกล่าวทำประโยชน์โดยการทำนาและเลี้ยงปลาเต็มพื้นที่แล้ว ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้ามสมควรดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ขอได้ เมื่อนายปรีชาได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว ก็ได้ประกาศออก น.ส. ๓ ก. และเมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันปิด



/ประกาศ...

ประกาศ ไม่มีผู้ใดคัดค้าน นายปรีชาทำบันทึกลงถึงนายอำเภอระโนดว่า เจ้าของที่ดินลงชื่อรับรองแนวเขตถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน ไม่มีการสมยอมให้ปันที่ดินโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือหลักเสียงกฎหมายแต่อย่างใด สอบสวนผู้ขอ ผู้ปกครองท้องที่แล้ว ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือที่สงวนหวงห้ามของทางราชการ และลงที่หมายในระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้ว ไม่ทับที่ดินข้างเคียง ทั้งได้ลงทะเบียนที่ดิน (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๓ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา และประกาศออก น.ส. ๓ ก. ครบกำหนด ๓๐ วันแล้ว ไม่มีผู้โต้แย้งคัดค้าน ไม่มีการอายัด พิจารณาแล้วเชื่อได้ว่าที่ดินที่ผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. เป็นแปลงเดียวกันกับหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าว และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออก น.ส. ๓ ก. ให้ผู้ขอได้ จึงเห็นควรออก น.ส. ๓ ก. ให้กับผู้ขอ เมื่อนายอำนวย ศรีภักดี นายอำเภอระโนด พิจารณาเอกสารหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าในการออก น.ส. ๓ ก. ต้องอาศัยผู้ช่วยเหลือ คือ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอระโนด ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญเฉพาะด้าน และมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องที่ดินโดยตรง จึงเชื่อว่าการดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ของเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอระโนดได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออก น.ส. ๓ ก. ให้ผู้ขอได้ตามที่เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอระโนดเสนอ จึงอนุมัติและลงนามออก น.ส. ๓ ก. ให้กับผู้ขอ หากฟังว่าการผิดตามฟ้องเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ที่ถูก คือ มาตรา ๑๑) โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีในเรื่องนี้จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการยื่นคำขอตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล สำหรับค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าดำเนินการปรับปรุงที่ดินเป็นจำนวน



/ที่สูงเกินไป...

ที่สูงเกินไป และไม่มีหลักฐานยืนยันว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นจริง และไม่ปรากฏว่า  
ดำเนินการในที่ดินแปลงใด ทั้งสัญญาว่าจ้างขุดดินเสริมคันดิน ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕  
และสัญญาว่าจ้างขุดดินเสริมคันบ่อเลี้ยงปลา ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ ไม่ได้ระบุว่าเป็นการ  
กระทำการแทนผู้ฟ้องคดี แต่กลับระบุว่าเป็นที่ดินของผู้ว่าจ้าง คือ นายคำรพเอง จึงขอให้ศาล  
พิพากษายกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้การว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ ที่ออกให้แก่ยายนาค  
เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๙  
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน  
พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากออกโดยอาศัย ส.ค. ๑  
ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่น และที่ดินอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔  
จึงมิได้กระทำการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากคำซื้อ  
ที่ดินและค่าธรรมเนียมโอน อากร ฯลฯ ที่กรมที่ดินเรียกเก็บ เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีเอง  
ส่วนค่าจ้างขุดดินตามสัญญา ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ และสัญญา ลงวันที่ ๑ เมษายน  
๒๕๔๖ ผู้ว่าจ้างไม่ได้ทำสัญญาแทนผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ระบุว่ น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี  
แต่ระบุว่าเป็นที่ดินของผู้ว่าจ้าง จึงรับฟังไม่ได้ว่าเป็นการทำสัญญาของผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าดอกเบี้ย  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ต้องชำระแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้กระทำการละเมิด  
และไม่ได้ผิดนัดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีบรรยายฟ้อง  
พร้อมแนบหลักฐานแสดงความเสียหายไว้ครบถ้วนแล้วว่า ประสงค์จะซื้อที่ดินเพื่อจะนำมา  
พัฒนาทำธุรกิจเลี้ยงปลาสด และในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้มอบหมาย  
ให้นายคำรพ (บุตร) เป็นผู้ไปดำเนินการแทน ดังนั้น การทำสัญญาว่าจ้างขุดคันดินทั้งสองฉบับ  
จึงหาจำต้องระบุผู้มอบอำนาจเป็นคู่สัญญาแต่ประการใด เพราะไม่มีกฎหมายบังคับให้  
จำต้องกระทำเช่นนั้น สัญญาว่าจ้างขุดคันดินทั้งสองฉบับย่อมเป็นหลักฐานที่สำคัญ  
มีรายละเอียด บุคคล วัน เวลา และสถานที่ที่แน่นอน สามารถตรวจสอบพิสูจน์ได้ ส่วนประเด็น  
การขุดดินเสริมคันบ่อโดยประเพณีปฏิบัติเป็นการตกลงชี้แนวเขตการทำงาน คู่กรณี  
หาจำต้องระบุว่ ขุดในที่ดินหมายเลขที่เท่าใด ระบุว่าเท่าใด เพราะเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า  
ผู้ว่าจ้างประสงค์ที่จะขุดดินในบริเวณของผู้ว่าจ้างตามแบบที่ผู้ว่าจ้างกำหนดไว้โดยมีกรอบ  
ระยะเวลาและค่าจ้างเป็นสาระสำคัญของข้อตกลง แต่โดยปกติวิสัยเพื่อความรอบคอบก่อน



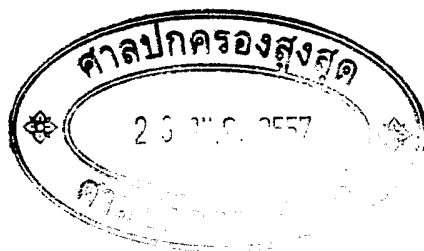
/ปฏิบัติงาน...

ปฏิบัติงาน ผู้รับจ้างเพียงจะขอเอกสารเกี่ยวกับที่ดินว่าที่ดินแปลงดังกล่าวผู้ว่าจ้างมีอำนาจ  
สั่งการได้หรือไม่ และเนื่องจากการดำเนินธุรกิจพัฒนาที่ดินเพื่อปรับเปลี่ยนเป็นบ่อเลี้ยงปลาสด  
จำนวนมากและขนาดใหญ่ ระบบการบริหารจัดการจึงไม่ได้ยึดโยงกับระบบการออกเอกสารสิทธิ  
ที่ดินของทางราชการแต่ประการใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ การพิจารณาความเสียหาย  
เพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทนจะอาศัยเพียงหลักเกณฑ์ทางราชการที่กล่าวถึงมาเป็นหลักสำคัญ  
ดังคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี และไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ  
แห่งกฎหมายว่าด้วยละเมิด ซึ่งค่าสินไหมทดแทนที่พึงชดใช้ย่อมเกิดจากความเสียหาย  
ที่ผู้ถูกกระทำละเมิดได้รับ กล่าวคือ ความเสียหายที่แท้จริงเท่านั้น

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๙๓  
ที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้มีอำนาจในการออกเอกสารสิทธิดังกล่าวล้วนเป็น  
เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทั้งสิ้น ส่วนความเสียหายที่เป็นค่าจ้างขุดดิน ผู้ฟ้องคดีบรรยายใน  
คำฟ้องไว้ครบถ้วนแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้นายคำรพ (บุตร) เป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทน  
และในการดำเนินการแทนตัวการ ไม่จำเป็นต้องระบุชื่อผู้มอบอำนาจลงในสัญญาจ้างเพราะ  
ไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติเช่นนั้น อีกทั้งไม่มีกฎหมายใดห้ามบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าของที่ดิน  
ทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีใช้ของตนแทนเจ้าของผู้ทรงสิทธิโดยปราศจากหลักฐานเอกสาร  
หนังสือมอบอำนาจ ดังนั้น คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่อาจรับฟังได้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้การเพิ่มเติมว่า ขอถือเอาคำให้การ  
เป็นคำให้การเพิ่มเติมและให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพราะ  
ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่  
พ.ศ. ๒๕๓๙ (ที่ถูกต้อง คือ มาตรา ๑๑) ส่วนเรื่องค่าเสียหายเป็นการเรียกร้องค่าเสียหาย  
ที่สูงเกินกว่าความเป็นจริง และไม่ปรากฏข้อความใดๆ ว่าผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจ  
กระทำสัญญาดำเนินการปรับปรุงที่ดิน การกระทำของผู้ทำสัญญาจ้าง จึงเป็นการกระทำส่วนตัว  
และไม่ปรากฏว่าได้กระทำการที่จ้างในที่ดินแปลงใด

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงตามคำสั่งศาลว่า สัญญาว่าจ้างขุดดินและเสริมคันดิน ลงวันที่ ๑  
สิงหาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ เป็นการจ้างขุดดินและเสริมคันดินเฉพาะ  
ที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๙๓ ตำบลบ้านขาว อำเภอรโนด จังหวัดสงขลา โดยผู้ฟ้องคดี  
เป็นผู้จ่ายเงินค่าขุดดินดังกล่าวเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๕๕๑,๒๕๐ บาท



/สำนักงาน...

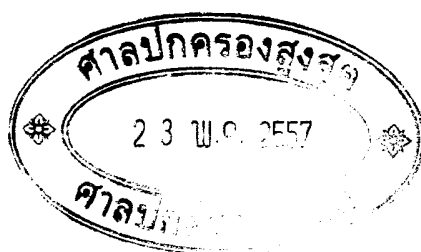
สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาระโนด ส่งสำเนาเอกสารสารบบที่ดินของ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ และสำเนาคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๔๐๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ปรากฏว่า หลักฐานเดิมที่นำมาออก น.ส. ๓ ก. คือ ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๕๗ หมู่ที่ ๘ ตำบลตะเคียน อำเภอรโนด ปัจจุบันคือ หมู่ที่ ๔ ตำบลบ้านขาว อำเภอรโนด แต่ตำแหน่งที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ อยู่หมู่ที่ ๖ ตำบลบ้านขาว อำเภอรโนด ซึ่งหมู่ที่ ๖ ตำบลบ้านขาว แยกมาจากหมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านขาว เดิมหมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านขาว ก็คือ หมู่ที่ ๕ ตำบลตะเคียน และตำแหน่งที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. อยู่ในระวางรูปถ่ายทางอากาศ ชื่อ อำเภอชะอวด หมายเลข ๕๐๓๔ III แผ่นที่ ๒๔ ระวางดังกล่าวอยู่ในพื้นที่เขตห้ามล่า สัตว์ป่าทะเลน้อย ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย ที่จะหาทางเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหน่วยงานของรัฐด้วยการยื่น คำขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนโดยไม่จำต้อง ยื่นฟ้องคดีต่อศาลก็ได้ แต่หากผู้เสียหายไม่ใช้สิทธิในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนก่อนก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ บทบัญญัติตามมาตรา ๑๑ ดังกล่าวมิใช่เป็นบทบังคับว่าผู้เสียหายจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๑ ก่อนที่จะนำคดี มาฟ้องต่อศาล การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีก่อนนำคดี มาฟ้องต่อศาล จึงมิใช่เป็นผู้ไม่มีสิทธินำคดีนี้มาฟ้องต่อศาล และโดยบทบัญญัติของ ประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ ชลช. เมื่อมีผู้ยื่นคำขอออกหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะต้องดำเนินการ ตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยจะต้องทำการรังวัดและพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าว รวมทั้งต้องตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่สามารถออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ ตำบลบ้านขาว อำเภอรโนด จังหวัดสงขลา ที่ออกให้แก่ยายนาค จำประสงค์ มีนายอุดม พงษ์ประวัติ



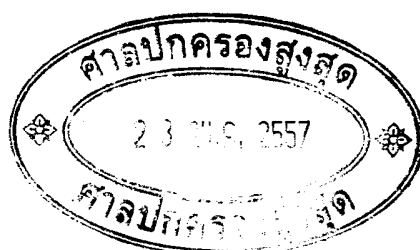
/เจ้าหน้าที่...

เจ้าหน้าที่ที่ดิน สำนักงานที่ดินอำเภอระโนด เป็นผู้ดำเนินการรังวัดและพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ และมีนายปรีชา สุกแก้วมณี เจ้าหน้าที่บริหารที่ดินอำเภอระโนด เป็นผู้ประกาศการออก น.ส. ๓ ก. และเป็นผู้ทำรายงานถึงนายอำเภอระโนดยืนยันว่าที่ดินที่มีผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. แปลงดังกล่าว เชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๕๗ ที่นำมาเป็นหลักฐานในการขอออก น.ส. ๓ ก. และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออก น.ส. ๓ ก. ได้ และนายอำนาจ ศรีภักดี นายอำเภอระโนด ในขณะนั้นได้ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๙๓ ให้แก่นายนาค เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ แต่ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สอบสวนแล้วพบว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๙๓ ซึ่งออกให้แก่นายนาคออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยอาศัย ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่น และที่ดินอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑๘๐๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๘ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว กรณีจึงแสดงว่า นายอุดมกระทำการรังวัดสอบสวนพิสูจน์การทำประโยชน์และตรวจสอบสภาพและที่ตั้งของที่ดินแปลงดังกล่าวด้วยความบกพร่อง ขาดความรอบคอบและประมาทเลินเล่อ โดยไม่ตรวจให้ละเอียดรอบคอบว่าที่ตั้งของที่ดินที่นายนาค นำรังวัดตรงกับที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๕๗ หมู่ที่ ๘ ตำบลตะเคียน อำเภอรโนด หรือไม่ ทั้งเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามข้อ ๕ และข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่ ส่วนนายปรีชา เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอระโนด เป็นผู้บังคับบัญชาของนายอุดม และเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานที่ดินของอำเภอระโนด การที่นายปรีชาเชื่อผลการรายงานของนายอุดมแล้วรายงานให้นายอำเภอระโนด ลงนามออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นายนาคก็ย่อมแสดงว่านายปรีชากระทำการโดยประมาทเลินเล่อเช่นกัน สำหรับนายอำนาจในฐานะนายอำเภอระโนด นายอำนาจย่อมต้องรู้ว่าในท้องที่อำเภอระโนด มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๕ ออกใช้บังคับ ดังนั้น ก่อนที่จะลงนามออก น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าว



/นายอำนาจ...

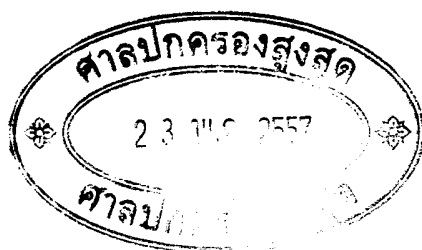
นายอำนวย ควรจะต้องตรวจสอบให้ละเอียดว่าที่ตั้งของที่ดินอยู่ในเขตพื้นที่ตามประกาศดังกล่าว หรือไม่ การที่นายอำนวย มิได้ใช้ความรอบคอบในการตรวจสอบที่ตั้งของที่ดินดังกล่าวแล้วเชื่อการรายงานของนายปรีชาและลงนามออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ขาดความรอบคอบในการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่นายอำนวยกับนายปรีชา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และนายอำนวย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันกระทำการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา ให้แก่นายนาคโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยความประมาทเลินเล่อ เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว และถูกเพิกถอนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ ๑๘๐๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากเงินที่ซื้อที่ดินดังกล่าวและเงินที่ใช้จ่ายไปในการปรับปรุงที่ดินเพื่อทำประโยชน์เป็นบ่อเลี้ยงปลาสด โดยไม่ได้สิทธิครอบครองที่ดินและไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดินตามความประสงค์ได้ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการร่วมกันกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องร่วมกันรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กระทำการดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งสำเนาสัญญาขายที่ดิน ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนายนาค ดำประสงค์ สำเนาใบเสร็จรับเงิน ในราชการกรมที่ดิน ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ สำเนาสัญญาว่าจ้างขุดดินและเสริมคันดิน ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ และลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ มาเป็นพยานหลักฐาน จึงเห็นสมควรกำหนดค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีดังนี้ ค่าเสียหายที่เป็นราคาที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๓ เป็นเงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียหายที่เป็นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามที่ปรากฏใบใบเสร็จรับเงินฯ เป็นเงิน ๑๘,๘๗๒ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีขอค่าเสียหายในส่วนนี้จำนวน ๙,๔๓๖ บาท จึงกำหนดให้ตามที่ขอ ส่วนค่าเสียหายที่เป็นค่าว่าจ้างขุดดินและเสริมคันดิน ตามสำเนาสัญญา ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ และสำเนาสัญญา ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ คิดรวมเป็นเงิน ๕๕๑,๒๕๐ บาท นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์จากบ่อที่มีการขุดไปบ้างแล้วตั้งแต่ซื้อที่ดินมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อพิจารณาระยะเวลาของการใช้ประโยชน์ตั้งแต่ซื้อที่ดินมาจนถึงวันที่ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ ถูกเพิกถอนเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ เป็นระยะเวลาเกือบ ๗ ปี ผลประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับน่าจะคุ้ม



/กับค่าใช้จ่าย...

กับค่าใช้จ่ายในการขุดดินแล้ว ศาลจึงไม่กำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้ ดังนั้น ค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องร่วมกันชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงมีจำนวน ๔๐๙,๔๓๖ บาท และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งที่ ๑๘๐๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ กรณีจึงถือได้ว่าวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีถูกกระทำละเมิด เมื่อศาลกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ๔๐๙,๔๓๖ บาท จึงคิดดอกเบี้ยจากต้นเงินดังกล่าวในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอคิดเป็นเวลา ๑ ปี กับ ๑๒๔ วัน หรือ ๔๘๘ วัน เป็นดอกเบี้ยจำนวน ๔๑,๑๓๙.๙๐ บาท รวมเป็นเงิน ๔๕๐,๕๗๕.๙๐ บาท ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๔๕๐,๕๗๕.๙๐ บาท โดยให้ชำระภายในกำหนดเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อุทธรณ์ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติขั้นตอนและวิธีการก่อนฟ้องคดีว่าให้ผู้ได้รับความเสียหายในผลแห่งละเมิดยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อน แม้กฎหมายจะใช้คำว่า “ก็ได้” แต่เมื่อเทียบกับบทบัญญัติในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คำว่า “ก็ได้” กับคำว่า “อาจใช้” มีความหมายในทำนองเดียวกัน คือ จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ แต่เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานคำว่า “อาจใช้” เป็นกรณีกฎหมายให้อำนาจ (ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง) หน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลมีคำบังคับจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้จะมีคำว่า “ก็ได้” ผู้เสียหายย่อมจะต้องใช้วิธีการเยียวยา ก่อนฟ้องคดี ตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องศาลโดยยังไม่ได้ใช้วิธีการเยียวยาตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ส่วนความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี เหตุเกิดจากคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ เนื่องจากนายนาคดำประสงค์ ผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ได้อาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๕๗ หมู่ที่ ๘



/ตำบลตะเคียน...

ตำบลตะเคียน อำเภอรโนด จังหวัดสงขลา เป็นการแสดงหลักฐานประกอบคำขออันเป็นเท็จ ต่อเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอรโนด ทั้งเป็นการนำชี้ที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าฯ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนของกฎระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๙๓ ความผิดหลง ในการออก น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาท เกิดจากการจงใจแจ้งข้อความอันเป็นเท็จของนายนาคน ผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. จึงถือได้ว่า นายนาคน เป็นผู้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหาย โดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี ที่นำที่ดินซึ่งมิได้มีสิทธิครอบครองที่แท้จริง โดยรู้อยู่แล้วว่า น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวได้มาโดยมิชอบไปขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะฟ้องเรียกค่าที่ดินและค่าเสียหายคืนจากนายนาคน ส่วนเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ กฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด มิได้กระทำละเมิดให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ต้องรับผิดชอบ สำหรับค่าจ้างขุดดินและเสริมคันดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้โต้แย้งไว้ในคำให้การ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ว่าจ้าง (ผู้อื่นว่าจ้าง) และเป็นค่าจ้างสำหรับที่ดินแปลงใดก็ไม่ปรากฏ ที่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้งว่า มิได้มีการมอบหมายให้ทำสัญญาจ้างแทนจึงฟังว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ว่าจ้างนั้น เป็นการคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริง ค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนให้รับฟังได้แต่อย่างใด จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้ยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเสีย ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำแก้อุทธรณ์ภายในระยะเวลากำหนด

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ นายนาคน จำประสงค์ ได้นำแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๖๕๗ หมู่ที่ ๘ ตำบลตะเคียน อำเภอรโนด จังหวัดสงขลา ซึ่งมีชื่อนายเผียน บุญจันทร์ เป็นผู้แจ้งการครอบครองมายื่นคำขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ต่อสำนักงานที่ดินอำเภอรโนด ซึ่งนายปรีชา สุกแก้วมณี เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอรโนด สั่งการให้นายอุดม พงษ์ประวัติ เจ้าหน้าที่ที่ดิน ๔



/ไปทำการ...

ไปทำการรังวัดและพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามคำขอ ซึ่งนายอุดมรายงานผลการรังวัดและพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวทำประโยชน์เต็มพื้นที่แล้ว ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้าม สมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ผู้ขอ นายปรีชาจึงได้ดำเนินการออกประกาศ เรื่อง รับรองการทำประโยชน์ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ หลังจากครบกำหนด ๓๐ วัน แล้ว ไม่มีผู้ใดคัดค้าน นายปรีชาจึงได้รายงานต่อนายอำเภอระโนดให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ขอได้ นายอำนวย ศรีภักดี นายอำเภอระโนด พิจารณาเอกสารทั้งหมดแล้ว อนุมัติและลงนามออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ หมู่ที่ ๖ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา เนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๑ งาน ๕๐ ตารางวา ให้กับนายนาค เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ ต่อมาผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากนายนาค ในราคา ๔๐๐,๐๐๐ บาท โดยจดทะเบียนซื้อขาย ณ สำนักงานที่ดินอำเภอระโนด เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และพัฒนาที่ดินเพื่อทำธุรกิจเลี้ยงปลาสด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อทำการสอบสวนว่า น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พบว่าหลักฐานเดิมที่นำมาออก น.ส. ๓ ก. คือ ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๕๗ หมู่ที่ ๘ ตำบลตะเคียน อำเภอระโนด ปัจจุบันคือ หมู่ที่ ๔ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด แต่ตำแหน่งที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๖ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด ซึ่งหมู่ที่ ๖ ตำบลบ้านขาว แยกมาจากหมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านขาว เดิมหมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านขาว คือ หมู่ที่ ๕ ตำบลตะเคียน ตำแหน่งที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ กับตำแหน่งที่ดินที่แจ้ง ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๕๗ จึงอยู่คนละตำแหน่งกัน และตำแหน่งที่ดินอยู่ในระวางรูปถ่ายทางอากาศชื่อ อำเภอชะอวด หมายเลข ๕๐๓๔ III แผ่นที่ ๒๔ ระวางดังกล่าวอยู่ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ประธานกรรมการสอบสวน จึงมีหนังสือ ที่ สข ๐๐๑๙.๐๔/๘๗๒ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๘ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยอาศัย ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่น และที่ดินอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๕ อันเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ คัดค้านการเพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าว



/ต่อคณะกรรมการ...

ต่อคณะกรรมการสอบสวน หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๐๕๑๖.๒/๑๙๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ แจ้งคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑๘๐๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ ที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๙๓ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา เนื่องจากออกโดยอาศัย ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่น และเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๔๐๒๗๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ แจ้งคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๙๖๐,๖๘๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ เป็นเงินจำนวน ๒๕๘,๓๙๖ บาท รวมเป็นเงินค่าเสียหายทั้งสิ้นจำนวน ๑,๒๑๙,๐๘๒ บาท

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รวมสองประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่ และประเด็นที่สอง เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องร่วมกันชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องใช้วิธีการเยียวยาความเสียหายโดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้... จากบทบัญญัติดังกล่าว



/จะเห็นได้ว่า...

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้ทางเลือกแก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ ๒ วิธี คือ วิธีการที่หนึ่ง การฟ้องเป็นคดีละเมิดต่อศาลตามมาตรา ๕ แต่หากผู้เสียหายเห็นว่าการนำคดีขึ้นสู่ศาลจะเป็นภาระ ผู้เสียหายก็สามารถใช้วิธีการที่สอง คือ การร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงตามมาตรา ๑๑ บทบัญญัติมาตรา ๑๑ จึงเป็นทางเลือกของผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิใช่บทบังคับหรือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อุทธรณ์ว่า แม้มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีคำว่า “ก็ได้” ผู้เสียหายก็ต้องใช้วิธีการเยียวยาก่อนฟ้องคดี ตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๗ ดังกล่าวให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นเพื่อชำระหนี้ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจแก้ไขความเดือดร้อนหรือเยียวยาความเสียหายได้เองโดยไม่ต้องฟ้องศาลให้มีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหาย ไม่มีกฎหมายให้อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินออกขายทอดตลาดมาชำระหนี้ได้เอง ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถฟ้องคดีนี้ได้โดยไม่ต้องร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนฟ้องคดี อุทธรณ์ข้อนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สอง เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงใด

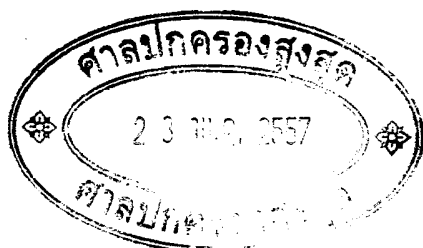
พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย



/ถึงแก่ชีวิต...

ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่...

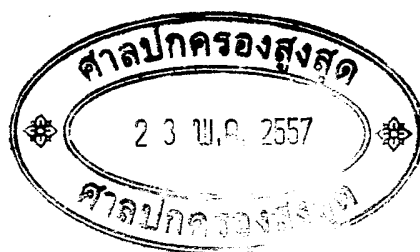
เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ตำแหน่งที่ดินที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๓ ให้แก่นายนาค ตำบลสงขลา อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา ซึ่งหมู่ที่ ๖ ตำบลบ้านขาว แยกมาจากหมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านขาว และเดิมหมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านขาว คือ หมู่ที่ ๕ ตำบลตะเคียน อำเภอระโนด ส่วนแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เลขที่ ๖๕๗ ที่นายนาค นำมาเป็นหลักฐานออก น.ส. ๓ ก. นั้น ระบุที่ตั้งของที่ดิน ไว้อย่างชัดเจนว่า อยู่ที่หมู่ที่ ๘ ตำบลตะเคียน อำเภอระโนด ซึ่งหมู่ที่ ๘ ตำบลตะเคียน ปัจจุบัน คือ หมู่ที่ ๔ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด ดังนั้น ตำแหน่งที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ กับตำแหน่งที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๕๗ จึงอยู่คนละตำแหน่งกัน อีกทั้งยังปรากฏว่า ตำแหน่งที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ตามประกาศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๕ อันเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กรณี จึงเห็นได้ว่า การที่นายอุดม พงศ์ประวัติ เจ้าหน้าที่ที่ดิน ๔ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการรังวัด และพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ รายงานรับรองว่า ได้ทำการพิสูจน์ที่ดินที่พิพาทแล้วเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือสงวนหวงห้าม สมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ขอได้ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งนายอุดม ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ดินย่อมเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการตรวจสอบตำแหน่งที่ดิน มากกว่าบุคคลทั่วไป และต้องใช้ความละเอียดรอบคอบตามวิชาชีพของตนในการตรวจสอบ สภาพและที่ตั้งของที่ดินแปลงดังกล่าวว่า ตำแหน่งของที่ดินที่นายนาคนำรังวัดตรงกับ ตำแหน่งของที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๕๗ หรือไม่ และเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทะเลน้อยหรือไม่ การที่นายอุดมไม่ใช้ความรู้ความสามารถตลอดจนความละเอียดรอบคอบ ตามวิชาชีพและหน้าที่ของตนในการตรวจสอบตำแหน่งที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ ส่วนนายปรีชา สุกแก้วมณี เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน อำเภอระโนด เป็นผู้บังคับบัญชาของนายอุดมและเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานที่ดิน ของอำเภอระโนด นายปรีชาจึงต้องมีความรู้ความรับผิดชอบตามวิชาชีพและอำนาจหน้าที่



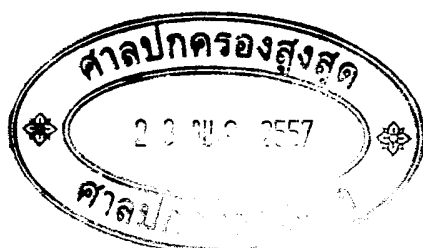
/ของตน...

ของตน ดังนั้น ในการตรวจสอบรายงานผลการรังวัดและการสอบสวนพิสูจน์การทำประโยชน์  
 ในที่ดิน นายปรีชาต้องตรวจสอบที่ตั้งของที่ดินที่มีการขออนุญาต น.ส. ๓ ก. ให้ละเอียดรอบคอบ  
 เพื่อมิให้มีการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า  
 ตำแหน่งที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ กับตำแหน่งที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๕๗ อยู่คนละ  
 ตำแหน่งกัน และบุคคลผู้มีหน้าที่เช่นนายปรีชาย่อมสามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินดังกล่าว  
 อยู่คนละตำแหน่งกัน การที่นายปรีชาเชื่อผลการรายงานของนายอุดมแล้วรายงานให้  
 นายอำเภอระโนดลงนามออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นายนาค จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดย  
 ประมาทเลินเล่อเช่นกัน สำหรับกรณีที่นายอำนาจ ศรีภักดี นายอำเภอระโนด ลงนามใน  
 น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ ออกให้แก่นายนาคนั้น นายอำนาจในฐานะนายอำเภอระโนด  
 ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์มิให้ผู้ใดยึดกันเอาเป็นประโยชน์แต่เฉพาะตัว  
 ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ อยู่ด้วย  
 ย่อมต้องรู้ว่าในท้องที่อำเภอระโนด มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขต  
 ห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์  
 ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๕ ออกใช้บังคับ  
 ดังนั้น การที่นายอำนาจลงนามออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ ให้กับนายนาค ทั้งที่ดิน  
 ดังกล่าวอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จึงเห็นได้ว่านายอำนาจมิได้ใช้ความรอบคอบ  
 ในการตรวจสอบที่ตั้งของที่ดินที่ขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่  
 โดยประมาทเลินเล่อเช่นกัน และเมื่อการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อดังกล่าวของนายอุดม  
 นายปรีชา และนายอำนาจ ทำให้ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๓ ออกไปโดยคลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
 ตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตาม  
 ความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓  
 ออกคำสั่งเพิกถอนในเวลาต่อมา อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้สิทธิ  
 ครอบครองที่ดินและไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่  
 โดยประมาทเลินเล่อของนายอุดม กับนายปรีชา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และนายอำนาจ  
 เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของ  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กระทำความผิดดังกล่าวตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ  
 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

/คดีมีประเด็น...

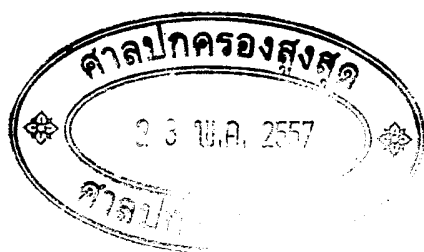


คดีมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงใด เห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๑ บัญญัติว่า ถ้าบุคคลหลายคนเป็นหนึ่งอันจะแบ่งกันชำระมิได้ ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกัน มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด มาตรา ๔๔๒ บัญญัติว่า ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยไซ้ร ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๒๓ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม และมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ร ท่านว่าหนึ่งนั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย ซึ่งโดยสภาพที่ดินย่อมมีความแตกต่างจากที่ดินทั่วไป ประกอบกับที่ดินที่พิพาทนี้มีเนื้อที่มากถึง ๔๔ ไร่ ๑ งาน ๕๐ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงควรต้องใช้ความระมัดระวังยิ่งกว่าการซื้อที่ดินที่มีสภาพเป็นพื้นที่ที่ดินทั่วๆ ไป โดยผู้ฟ้องคดีควรตรวจสอบการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ก่อนตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินว่า บุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. เป็นบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมายได้หรือไม่ ตำแหน่งที่ดินที่แจ้ง ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๕๗ กับตำแหน่งที่ดินที่ออก น.ส. ๓ ก. เป็นที่ดินที่อยู่ในตำแหน่งเดียวกันหรือไม่ และที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามกฎหมายหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจสอบการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่พิพาทตามนัยดังกล่าวให้แน่นอนชัดเจนก่อนที่จะซื้อที่ดิน กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนประมาทเลินเล่อในการซื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๙๓ ด้วย จึงเห็นสมควรกำหนดค่าเสียหายตามความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๙๓ มาในราคา ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งที่ ๑๘๐๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เงินค่าซื้อที่ดินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเป็นค่าชดใช้ความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้สิทธิครอบครองที่ดินและไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดินได้ ส่วนค่าเสียหายที่เป็นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามที่ปรากฏในใบเสร็จรับเงิน ในราชการกรมที่ดิน ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ระบุว่าได้รับเงินจากผู้ฟ้องคดีและนายนาเคเป็นเงิน ๑๘,๘๗๒ บาท โดยผู้ฟ้องคดีขอค่าเสียหายในส่วนนี้จำนวน ๙,๔๓๖ บาท ซึ่งเป็นจำนวน



/ร้อยละ ๕๐...

ร้อยละ ๕๐ ของเงิน ๑๘,๘๗๒ บาท จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีกับนายนาคได้เสียค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมคนละกึ่งหนึ่ง และจำนวนเงิน ๑๘,๘๗๒ บาท ตามใบเสร็จรับเงินดังกล่าว ยังได้รวมเอาภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและอากรแสตมป์ จำนวน ๙,๙๘๖ บาท อยู่ด้วย ซึ่งตามบันทึกถ้อยคำการชำระภาษีอากร ระบุว่า เงินจำนวนดังกล่าวเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและอากรแสตมป์ จำนวน ๙,๙๘๖ บาท มีนายนาคเป็นผู้เสียภาษี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเพียงผู้มีหน้าที่หักภาษี ณ ที่จ่ายตามกฎหมายเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายในเงินจำนวนนี้ ดังนั้นจึงต้องนำเงินจำนวน ๙,๙๘๖ บาท หักออกจากเงิน ๑๘,๘๗๒ บาท คงเหลือเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจำนวน ๘,๘๘๖ บาท และเมื่อผู้ฟ้องคดีกับนายนาคได้เสียค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมคนละกึ่งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้เพียงกึ่งหนึ่ง คือ ๔,๔๔๓ บาท มีใช้จำนวน ๙,๔๓๖ บาท ส่วนค่าเสียหายที่เป็นค่าจ้างชุดดินจำนวน ๕๕๑,๒๕๐ บาท นั้น ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้กำหนดค่าเสียหายส่วนนี้ให้ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งแต่อย่างใด คำวินิจฉัยส่วนนี้จึงถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าเสียหายในส่วนนี้หรือไม่อีก และเมื่อความเสียหายของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดังนั้น ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องชดใช้ให้กับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นหนี้อันจะแบ่งกันชำระมิได้ ตามมาตรา ๓๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๔๐๔,๔๔๓ บาท ให้กับผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งที่ ๑๘๐๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๙๓ สิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงถูกกระทบในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีถูกกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องร่วมกันชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินค่าเสียหายนับแต่วันทำละเมิดเป็นต้นไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐๖ ประกอบมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยจากต้นเงิน ๔๐๔,๔๔๓ บาท ในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๘ จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอคิดเป็นเวลา ๑ ปี กับ ๑๒๕ วัน หรือ ๔๙๐ วัน เป็นดอกเบี้ยจำนวน ๔๐,๗๑๙ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องชำระแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๔๕,๑๖๒ บาท ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี  
จำนวน ๔๕๐,๕๗๕.๙๐ บาท โดยให้ชำระภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด  
และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี ค่าขออื่น  
นอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

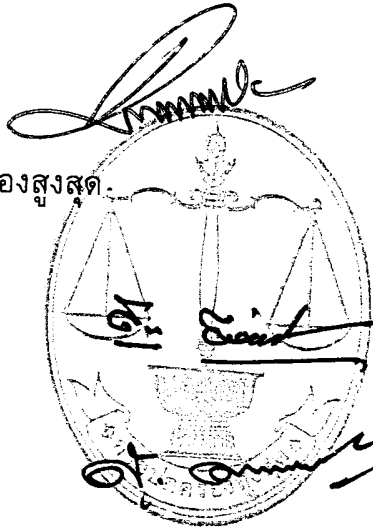
พิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี  
จำนวน ๔๔๕,๑๖๒ บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามส่วนของการชนะคดี นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษา  
ของศาลปกครองชั้นต้น

นางมณีวรรณ พรหมน้อย  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

HS BN

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายไพบูลย์ เสียงก้อง  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายสุเมธ รอยกุลเจริญ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสุชาติ มงคลเลิศพล  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

W. D. W. 11

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายพงษ์ศักดิ์ กัมพูสิริ

