

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๖/๒๕๖๗

เรื่อง ที่ดิน (การละเลยต่อหน้าที่ในการเสนอเรื่องต่ออธิบดีกรมที่ดินเพื่อพิจารณาเพิกถอนใบแทน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

: การออกใบแทน น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้เจ้าของที่ดินชอบที่จะยื่นคำขอออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อทดแทน น.ส. ๓ ก. ฉบับเดิมที่สูญหายไป แต่ต้องเป็นกรณีที่ น.ส. ๓ ก. สูญหายไปจริงเท่านั้น การที่ น.ส. ๓ ก. ตกอยู่ในความครอบครองหรือการยึดถือของผู้อื่น โดยผู้นั้นอ้างต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าเจ้าของที่ดินเป็นผู้ส่งมอบให้ตนยึดถือไว้เอง ไม่ถือว่า น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวสูญหายจริง กรณีเช่นนี้ หากเจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ให้แก่เจ้าของที่ดิน ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยอาศัยหลักฐานใบแทน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน)

: การละเลยต่อหน้าที่ในการเสนอเรื่องต่ออธิบดีกรมที่ดิน (เมื่อมีผู้ร้องขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ให้เพิกถอนใบแทน น.ส. ๓ ก. โดยอ้างว่าเจ้าของที่ดินได้ส่งมอบ น.ส. ๓ ก. ให้ตนยึดถือไว้ มิได้เป็นการสูญหาย เจ้าพนักงานที่ดินย่อมมีหน้าที่ต้องรวบรวมเรื่องราวเสนอต่ออธิบดีกรมที่ดิน เพื่อให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นพิจารณาว่าสมควรเพิกถอนใบแทน น.ส. ๓ ก. ตลอดจนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ ที่อาศัยหลักฐานใบแทน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวหรือไม่ ไม่เช่นนั้น ย่อมถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม)

๒. ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ (มาตรา ๖๑)

๓. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอน หรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนโดยตลาดเคลื่อนหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ กรณีที่โฉนดที่ดิน ใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือใบไต่สวน เป็นอันตราย ชำรุด สูญหาย ด้วยประการใด เจ้าของที่ดินชอบที่จะมายื่นคำขอออกใบแทนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งคดีนี้ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นาย ม. ผู้เป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ได้ยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยอาศัยหลักฐานหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ที่กรมประมงกระทรวงมหาดไทยออกให้ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ในการรังวัด เจ้าของที่ดินข้างเคียงลงนามรับรองแนวเขตที่ดินครบทุกด้าน ผู้ปกครองท้องที่และผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองลำตะคองได้ร่วมตรวจสอบและเป็นพยานในการรังวัด โดยผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองฯ รับรองว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นของผู้ขอจริง อยู่ในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง และตรงตามหลักฐาน น.ค. ๓ ดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาปากช่อง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ประกาศ

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ครบกำหนด ๓๐ วัน ไม่มีผู้โต้แย้งหรือคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๙๑๘ ให้แก่นาย ม. ต่อมา นาย ม. ได้ยื่นคำขอออกใบแทน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๙๑๘ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อทดแทนฉบับเดิมที่อ้างว่าได้สูญหายไป โดยนำหลักฐานรายงานประจำวันรับแจ้งเอกสารหายของสถานีตำรวจภูธรมาเป็นหลักฐานประกอบคำขอ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือคัดค้านการขอออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ของนาย ม. ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาปากช่อง ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวอยู่ที่ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้สูญหายไป นาย ม. ได้มอบ น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาทให้ผู้ฟ้องคดียึดถือไว้ และผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งนาย ม. เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลในคดีแพ่ง เรื่อง ละเมิด ชัปลั โดยศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ที่ดินพิพาทตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๙๑๘ เป็นของจำเลย (ผู้ฟ้องคดี) จำเลยมอบให้โจทก์มีชื่อถือครองใน น.ส. ๓ ก. แทนเนื่องจากจำเลยขาดคุณสมบัติในการถือครองที่ดินพิพาท โจทก์ไม่มีสิทธิฟ้องขับไล่จำเลยออกจากที่ดินพิพาท และในคำพิพากษาดังกล่าวมีรายละเอียดว่าปัจจุบันต้นฉบับ น.ส. ๓ ก. อยู่ที่จำเลย อันเป็นข้อสนับสนุนคำเบิกความของจำเลยว่าโจทก์เป็นเพียงผู้มีชื่อถือครองที่ดินแทนจำเลยเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีได้ส่งสำเนาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ยื่นพร้อมทั้งหนังสือคัดค้านดังกล่าวด้วย แต่ในครั้งนั้น นาย ม. ไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินเรื่องต่อไป พนักงานเจ้าหน้าที่จึงได้ยกเลิกคำขอออกใบแทนของนาย ม. อย่างไรก็ตาม นาย ม. ได้ยื่นคำขอออกใบแทน น.ส. ๓ ก. อีกเป็นครั้งที่สอง โดยแจ้งว่า น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวสูญหายไป และได้ให้อัยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าไม่ได้นำหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาทไปมอบให้บุคคลอื่นยึดถือเป็นหลักประกันหรือปฏิบัติตามสัญญา จำนำ จำนอง หรือไปประกันผู้ต้องหาแต่อย่างใด ในการดำเนินการออกใบแทนครั้งที่สองนี้ไม่มีผู้โต้แย้งคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาทให้แก่นาย ม. ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ขณะที่นาย ม. ยื่นคำขอออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาท น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวมิได้สูญหายไปจริง แต่อยู่ที่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาทให้แก่นาย ม. จึงเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่งผลให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๕๙๑๘ อย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยใบแทน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาท จนในที่สุดปรากฏชื่อนาง ก. (ผู้ร้องสอด) ในใบแทน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

โดยที่มาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้กรณีที่มีความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) หรือผู้ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นคณะหนึ่ง และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดิน

หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนการจดทะเบียนโดยตลาดเคลื่อนหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้เพิกถอนใบแทน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาท รวมถึงการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทุกประเภทและคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ร้องสอดซึ่งอาศัยใบแทน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาท อันเป็นกรณีที่มีความปรากฏแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วว่า มีการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาท และจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยอาศัยหลักฐานใบแทน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวมาโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกเฉยไม่รวบรวมเรื่องราวดังกล่าวเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามบทบัญญัติข้างต้นเพื่อพิจารณาว่าสมควรเพิกถอนใบแทน น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาท ตลอดจนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ ที่อาศัยหลักฐานใบแทน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว หรือไม่ ประการใด กรณีจึงต้องถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำสำคัญ : การออกใบแทน/การเพิกถอนใบแทน/การเพิกถอนรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม/ ละเลยต่อหน้าที่/การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน