

**มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายจากการเพิกถอนโฉนดที่ดิน
หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก)**
**Legal Measures for damage from the cancellation of land title and the
certificate of utilization (NS3K document)**

สุกิจ พุนศรีเกษม¹, สุวิจักขณ์ พุนศรีเกษม²
สมนึก เขมทองคำ³

Sukit Phonsrikasem, Suwajak Phonsrikasem
Somnuek Khemthongkham

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ ผู้เขียนมุ่งวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมาย ในการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) ซึ่งเป็นคำสั่งที่กระทำการของเจ้าของที่ดินที่มีความเชื่อถือในความคงอยู่ของโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) นั้น การเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงมีความสำคัญอย่างมาก ตามแนวคิดพื้นฐานของความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งเป็นการเยียวยาให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายให้กับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงสถานะเดิมก่อนที่จะถูกทำละเมิดมากที่สุดในรูปแบบของค่าสินไหมทดแทน และแนวคิดพื้นฐานของความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากจัดทำบริการสาธารณะเกินกว่าปกติหรือมีกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องรับผิด

แต่อย่างไรก็ตามในการเยียวยาความเสียหายทั้งสองแนวทางดังกล่าวยังเกิดผลในการกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรศึกษามาตรการการเยียวยาความเสียหายไม่เกินความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงมิใช่เป็นการแสวงหากำไรจากการที่มีการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเหมาะสมกับคู่กรณีทุกฝ่ายต่อไป

คำสำคัญ : การเพิกถอน, โฉนดที่ดิน, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก), การเยียวยา, ความเสียหาย

¹นักวิชาการอิสระ

²นักวิชาการอิสระ

³อัยการจังหวัดสำนักงานอัยการสูงสุด

Abstract

Compensation of damage from the cancellation of land title and the certificate of utilization (NS3K document) is the main focus in this legal analysis. The cancellation of land title and the certificate of utilization (NS3K document) affect the rights of the landowners; therefore, the legal remedy for the sufferers is necessary. In this case, *Liability for Wrongful Acts*, which restores the right to his former condition or closely to the former condition as much as possible by compensation, and *Strict Liability* (La responsabilité sans faute) are two main principles for mitigation of damage when the sufferers receive the negative impacts from public service or when the laws command the state to take responsibility.

However, the legal remedies in these two principles create different results. Therefore, it is necessary to analyze compensation measure that does not exceed the actual damage in order to prevent finding the profit from the cancellation of land title and the certificate of utilization (NS3K document).

Keywords : cancellation, land title, legal remedy, compensation measure

บทนำ

โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) เป็นเอกสารสิทธิ์ที่เจ้าพนักงานที่ดินได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงออกซึ่งสิทธิ์ในที่ดิน หรือเป็นการรับรองว่าบุคคลที่มีชื่อในเอกสารสิทธิ์ดังกล่าวเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองมีสิทธิ์ใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว และสามารถนำโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้กับบุคคลอื่นหรือนำไปจดทะเบียนจำนองไว้เป็นประกันหนี้ของตนหรือของผู้อื่นได้ แต่อย่างไรก็ตามการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิ์อาจจะออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ออกทับที่ดินที่สงวนไว้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือ ออกทับที่ดินของเอกชนรายอื่น มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสงวนรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์และคุ้มครองสิทธิ์ในที่ดินของบุคคลซึ่งการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อผู้รับโอนหรือผู้รับจำนอง หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ทางทะเบียนโดยสุจริต บุคคลดังกล่าวมีสิทธิ์ได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ดังกล่าวได้

แต่อย่างไรก็ตามในการเยียวยาความเสียหายดังกล่าว พิจารณาได้เป็นสองแนวทางคือ แนวทางที่ 1 เยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ไม่ชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอนทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ต้องสูญเสียสิทธิ์ในที่ดินนั้นไปอันเป็นการกระทำละเมิด แนวทางที่ 2 เยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบอย่างอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้ประโยชน์ที่ไม่ใช่เป็นการให้เงิน หรือทรัพย์สินซึ่งกรณีมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายไว้โดยเฉพาะ ซึ่งจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่แล้วจะนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดมาใช้ในการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) แต่ก็มีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ได้มีนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.507/2559 ที่ใช้ในการประกอบการกำหนดค่าเสียหายจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย ซึ่งการเยียวยาความเสียหายทั้งสองแนวทางดังกล่าวเกิดผลในการกฎหมายที่แตกต่างกันจึงควรที่จะทำการศึกษารณดังกล่าวเพื่อนำไปประกอบการกำหนดค่าเสียหายจากเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) ที่เหมาะสมเป็นธรรมต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

บทความนี้ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) มีหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่นำมาประกอบการพิจารณา ดังนี้

1. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายโครงการกระทำทางปกครอง หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพอันชอบธรรมของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และขนาดเดียวกันก็ต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กำหนดของกฎหมายเท่านั้นกฎหมายจึงจะเป็นที่ “แหล่งที่มา” (Source) ของอำนาจให้ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ และในขณะเดียวกันกฎหมายก็เป็น “ข้อจำกัด” (Limitation) ของอำนาจดังกล่าวด้วยการกระทำทางปกครองจึงเป็น “การบังคับการต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น” อันเป็นการสอดคล้องกับเรื่อง “หลักนิติรัฐ” ที่รัดเองยอมตกอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับเอกชนเป็นการจำกัดอำนาจของรัฐนั่นเอง และทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกจากระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น กล่าวคือเมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับเอกชน ฝ่ายปกครองก็ไม่ว่าจะกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นได้

และฝ่ายปกครองไม่อาจจะกระทำการใดๆ อันเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาให้อำนาจไว้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองจึงประกอบด้วยหลักกฎหมายสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายซึ่งมีสถานะสูงกว่าได้ เช่น การกำหนดระเบียบภายในฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และประการที่สอง หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2529, น.24) ซึ่งมีสาระสำคัญว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการอันกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงเป็นทั้ง “ขอบเขตของการกระทำทางปกครอง” เป็นทั้ง “ฐานที่มาของการกระทำทางปกครอง” และเป็นทั้ง “กระบวนการขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม” ดังนั้น หากมีกรณีปรากฏว่าการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการลบล้างหรือดำเนินการแก้ไขการกระทำทางปกครองให้ถูกต้องซึ่งจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะความเชื่อถือและความไว้วางใจโดยสุจริตผู้ได้รับคำสั่งทางปกครอง

2. หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (The principle of Legal Certainty)

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นหลักกฎหมายที่เรียกร้องให้กฎหมายหรือการกระทำทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอที่จะเข้าใจและปฏิบัติตามรวมทั้งคาดหมายถึงผลที่จะเกิดขึ้น และสามารถกำหนดแนวทางหรือดำเนินกิจกรรมของตนให้สอดคล้องกับผลที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว และจะต้องให้การคุ้มครองการมีผลบังคับและความถาวรต่อเนื่องของกฎหมายหรือการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นแล้วให้คงอยู่ต่อไป นอกจากนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือการกระทำทางปกครอง หรือดำเนินการอย่างใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะต้องมีการให้หลักประกันในผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการดำเนินการดังกล่าวและประโยชน์ของปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม เพื่อมิให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวมากเกินไปเกินสมควร และในกรณีที่จำเป็นจะต้องดำเนินการก็ต้องนำหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตมาปรับใช้เพื่อพิจารณาถึงการชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวด้วย (พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์, 2544, น.216) ในระบบกฎหมายไทย หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะส่วนใหญ่แล้วจะนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาอธิบายเชื่อมโยงกับหลักนิติรัฐเพื่อแสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานอันเป็นองค์ประกอบของหลักนิติรัฐ มิได้มีการนำเสนอถึงข้อพิจารณาและแนวทางในการนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้หรือนำมาเป็นข้อพิจารณาในการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะให้แก่ศิษย์และเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามหลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ.2542 ได้มีการนำหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมาเป็นข้อพิจารณาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในส่วนของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (เรื่องเดียวกัน, น.213)

3. หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจโดยสุจริต

โดยที่การกระทำทางปกครองต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หากมีกรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเรียกร้องให้มีการลบล้างผลของการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้หมดสิ้นไปได้ อย่างไรก็ตามการบรรเทาของการกระทำทางปกครองจึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและความเชื่อถือและความไว้วางใจของผลการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นไปแล้ว ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะจึงจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาต่อไปอีกขั้นหนึ่งว่า การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวสมควรถูกลบล้างไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือควรที่จะยอมให้การกระทำทางปกครองนั้นคงอยู่ต่อไปเพื่อคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองที่มีความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตต่อการกระทำทางปกครองนั้น ทั้งนี้ ในการพิจารณาจึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งของบุคคลนั้นจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี และหากมีการลบล้างผลของการกระทำทางปกครองย่อมจะต้องให้การคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะโดยการชดเชย หรือกำหนดมาตรการรองรับเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ที่ได้รับผลการกระทำทางปกครองดังกล่าวโดยพิจารณาตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตด้วย (พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดิม, น.218-219)

4. ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองเป็นความรับผิดของฝ่ายปกครองในการกระทำที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของตนกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเจตนา (กฎหมายไทยใช้คำว่า “จงใจ”) หรือประมาทเลินเล่อ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำดังกล่าว ฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหาย วัตถุประสงค์ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายนั้นเพื่อทำให้ผู้เสียหายนั้นกลับสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงสถานะเดิมก่อนที่จะถูกทำละเมิดมากที่สุดแต่อย่างไรก็ตามอาจมีการเยียวยาในลักษณะของการทำกับคืนดี หากสภาพแห่งหนี้เปิดช่องให้กระทำได้ ในเรื่องการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ต้องนำหลักในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ประกอบกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้ให้ความหมายคำว่า “ละเมิด” เอาไว้ การจะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดหรือไม่ ต้องรับผิดเพียงใด และได้รับยกเว้น

หรือจำกัดความรับผิดหรือไม่ นั้นจะต้องลำดับเรื่องความรับผิดทางละเมิด ค่าสินไหมทดแทน และนิรโทษกรรม ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยแท้จริงแล้วเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 คือ การสร้างหลักความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้ เป็นไปอย่างเป็นเหตุเป็นผล แต่ในขณะเดียวกันก็มีความเกี่ยวพันกันกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐผสม อยู่ด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า การกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ที่มีได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งเป็นไปตามหลัก ความรับผิดทางละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่ถ้าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ใน การปฏิบัติหน้าที่แล้ว เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นหน่วยงานของรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวไปก่อนแต่หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิ์ไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่หรือไม่ เพียงใดนั้น จะต้อง พิจารณาว่าละเมิดนั้นได้เกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือไม่ โดยหน่วยงานของรัฐมีสิทธิ์เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานในภายหลังได้ถ้า ปรากฏว่าการละเมิดนั้นเป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้จงใจกระทำละเมิดหรือกระทำละเมิด โดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาแล้วความรับผิดก็จะตกอยู่กับหน่วยงานของรัฐ

5. ความรับผิดโดยปราศจากความผิด หรือความรับผิดอย่างอื่น

สำหรับความรับผิดอย่างอื่นโดยทั่วไปแล้วจะเป็นความรับผิดในการชดใช้ค่าทดแทนให้แก่ปัจเจกบุคคล ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลคนอื่นกล่าวอีกนัยหนึ่งมักจะเป็น กรณีที่ปัจเจกบุคคลต้องสูญเสียสิทธิ์บางประการของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การถูกเวนคืนทรัพย์สิน เพื่อไปใช้ในกิจการสาธารณะ เป็นต้น ความรับผิดอย่างอื่นเป็นความรับผิดที่เสริมความรับผิดทางละเมิดเพราะ ในหลายกรณี ปัจเจกชนไม่อาจฟ้องฝ่ายปกครองให้รับผิดทางละเมิดได้เนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองไม่ครบองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิด นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายเฉพาะขึ้น กำหนดให้รัฐต้องรับผิดสำหรับเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายบางอย่างเพื่อความเป็นธรรมก็ได้ เช่น ให้รับ ผิดในกรณีที่ดำเนินกระบวนยุติธรรมบกพร่อง ทำให้ถูกจับกุมครั้งโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น.336)

ซึ่งความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทยมิได้มีการให้คำนิยามไว้ ดังนั้น ในการพิจารณาว่ากรณีใด เป็นความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทยที่ผ่านมาจึงได้มีการวินิจฉัยวางหลักเกณฑ์โดยศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้วินิจฉัยให้ความรับผิดของรัฐที่เกิดฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายให้รัฐต้องรับผิดในกรณีต่างๆ เป็นความ รับผิดอย่างอื่นและความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดจากศาลปกครองวินิจฉัยวางหลักไว้ ดังนั้น ความรับผิด อย่างอื่นตามกฎหมายไทย อาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือความรับผิดตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร และความรับผิด ที่พัฒนาโดยศาลปกครอง

6) การกำหนดค่าเสียหาย

กรณีผู้ฟ้องคดีทราบหรือควรจะได้ทราบข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงที่พิพาทไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และอาจถูกเพิกถอนได้ กรมที่ดินต้องรับชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ มีคำพิพากษาที่วินิจฉัยไว้ 3 แนว ดังนี้ แนวที่ 1 วินิจฉัยตามหลักความรับผิดทางละเมิด โดยพิจารณาจากพฤติการณ์ถือว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบที่ดินที่พิพาทก่อนที่จะซื้อดิน หรือจำนอง ถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายมีส่วนต้องรับผิดโดยหักส่วนความรับผิดของผู้ฟ้องตามมาตรา 442 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แนวที่ 2 วินิจฉัยตามหลักความรับผิดทางละเมิด โดยพิจารณาจากพฤติการณ์ที่เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายถือว่าผู้ฟ้องคดีสมครใจเข้าเสี่ยงภัยไม่เป็นการละเมิด และแนวที่ 3 วินิจฉัยโดยพิจารณาว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริง หรือควรทราบข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงที่พิพาทไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และอาจถูกเพิกถอนได้ ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่สุจริต ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 49 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 507/2559 วินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการตรวจสอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเกาะยาวใหญ่ได้ดำเนินการมาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะได้ซื้อที่ดิน แปลงพิพาทจากนายเหลบและนายอนันต์ และขณะที่มีการจดทะเบียนขายที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ทราบว่า หลักฐาน น.ส. 3 ก. ที่พิพาทอยู่ในระหว่างอาจจะถูกเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเกาะยาวใหญ่ และที่ดินเดิมไม่มีหลักฐานที่ดินแต่อย่างใด ได้มีการลงลายมือชื่อทั้งฝ่ายผู้ขายและผู้ซื้อ รวมทั้งนายอำเภอเกาะยาวด้วย จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของ น.ส. 3 ก. ดังกล่าวในขณะที่ได้มีการจดทะเบียนซื้อขายนั้นแล้ว และอาจคาดหมายได้ว่าจะถูกเพิกถอนในภายหลัง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา 51 วรรคสาม (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่มีเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องพิจารณากำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผลการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้เขียนได้แบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้ คือ

1) ปัญหาการกำหนดประเภทคดี

ในการเยียวยาความเสียหาย ให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ จากการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สามารถพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวที่ 1 เยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดทางละเมิดเนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดิน ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกเพิกถอนที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนเอกสารสิทธิต้อง

สูญเสียสิทธิในที่ดินนั้นไป อันเป็นการกระทำละเมิด หมวดที่ 2 เยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบอย่างอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้ประโยชน์ ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของความรับผิดชอบเห็นว่าองค์ประกอบของความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้นั้น และความเสียหายเป็นผลโดยตรงสัมพันธ์กับผลของการกระทำส่วนความรับผิดชอบอื่นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหาย ความเสียหายสัมพันธ์กับผลที่เกิดขึ้นหรือมีกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขความรับผิดชอบกฎหมายนั้นๆ เห็นได้ว่าแม้ขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็ดี ผู้รับโอนก็ดี ผู้รับจ้างนองล่วนเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการออกเอกสารสิทธิดังกล่าว จึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายจากการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีออกทับที่ดินของผู้อื่น คือ ผู้ที่ถูกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทับ หรือกรณีออกทับที่ป่าสงวนผู้ที่ได้รับความเสียหาย คือ รัฐ หากจะเป็นการกระทำละเมิดก็เป็นการกระทำละเมิดบุคคลที่ถูกเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทับที่ดินหรือต่อรัฐแล้วแต่กรณี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้กระทำละเมิดต่อผู้รับโอนที่ดินหรือผู้รับจ้างนองหรือผู้ขอออกโฉนดที่ดิน เมื่อโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจโดยชอบที่จะเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบของการละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดี กรมที่ดิน ที่ได้รับมอบหมายได้อำนาจอำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีผลให้ความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเปลี่ยนแปลงไป ผู้ที่มีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยการเยียวยาความเสียหายจากรัฐ และผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงหรือควรที่จะได้ทราบหากใช้ความระมัดระวังตามสมควร ก็ย่อมไม่อาจอ้างความสุจริต เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากรัฐตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจโดยสุจริต และกรณีดังกล่าว มาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหาย ไว้โดยเฉพาะแล้ว การเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการให้ประโยชน์ แต่ไม่มีลักษณะเป็นการให้เงินให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้กรณีจึงอยู่ในบังคับตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และค่าทดแทนความเสียหายจะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับซึ่งมีลักษณะเป็น

การกำหนดค่าทดแทนในเรื่องความรับผิดอย่างอื่นมิใช่ค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิด การกำหนดประเภทคดีดังกล่าวที่แตกต่างกันมีผลต่อการกำหนดค่าทดแทนการฟ้องคดีการใช้สิทธิไล่เบียด และวิธีการเรียกร้องความเสียหายที่แตกต่างกัน

2) ปัญหาการกำหนดค่าเสียหาย

2.1 กรณีของผู้ซื้อทรัพย์

ปัญหาว่าควรกำหนดค่าเสียหายหรือค่าทดแทนที่ดินให้กับผู้ซื้อที่ดินโดยพิจารณาจากราคาที่ดิน ณ เวลาใดนั้น ผู้เขียนเห็นว่าพิจารณาได้ 2 แนวคือ แนวที่ 1 วินิจฉัยให้ถือตามราคาซื้อขาย (ถือตามราคาที่มีการซื้อขาย) และแนวที่ 2 วินิจฉัยให้ถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในขณะที่เกิดการกระทำละเมิด ผู้เขียนเห็นว่าการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาจมีได้หลายลักษณะ ซึ่งผู้เขียนเน้นเฉพาะกรณีออกทับที่ดินโฉนดของเอกชนรายอื่น และกรณีออกทับที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยการกำหนดค่าเสียหายทั้งสองกรณี ดังกล่าวน่าจะแตกต่างกันดังนี้

1) กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก) ทับที่บุคคลอื่นหรือบุคคลอื่นมีสิทธิดีกว่า ผู้เขียนเห็นว่า การเพิกถอนโฉนดที่ดินกรณีดังกล่าวเป็นการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริง ผู้ซื้อที่ดินดังกล่าวย่อมได้กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง แต่หากผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวก็อาจได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยการครอบครองปรปักษ์ หรือแย้งการครอบครองตาม 1382 หรือ 1375 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดียังไม่มีสิทธิในที่ดินด้วยเหตุดังกล่าว ราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นเป็นสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริง หากมีการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เพราะเหตุดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ซื้อที่ดินที่มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ถูกต้องจึงได้รับความเสียหาย เท่าราคาซื้อขายที่เข้ามาเท่านั้น จึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายในราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ฯ หรือราคาซื้อขายในวันที่ได้รับแจ้งการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีครอบครองประโยชน์จนได้สิทธิตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ผู้ซื้อทรัพย์อยู่ในฐานะผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองมีสิทธิได้รับค่าทดแทนในลักษณะเดียวกัน กรณีออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก) ทับที่ดินสาธารณะประโยชน์

2) กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก) ทับที่ดินสาธารณะประโยชน์ เช่น ที่ป่าสงวน ที่ภูเขา ที่ดินอยู่ในเขตอุทยาน เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก) ให้กับผู้ใดแล้ว ผู้นั้นย่อมมีสิทธิในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือผู้มีสิทธิครอบครอง โดยมีสิทธิได้รับประโยชน์จากราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น การกำหนดค่าเสียหายกรณีนี้ควรกำหนดค่าเสียหาย ณ วันที่มีการแจ้งการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่หากเป็นเรื่องความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดเกณฑ์ในการกำหนดความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ โดยต้องพิจารณาถึงความเชื่อโดยสุจริตในการดำรงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับ หากคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอนการกำหนดค่าทดแทนจึงจำกัดตามความเสียหายจริง คือ ประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับเท่านั้น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, 2540)

2.2 กรณีของผู้รับจำนอง

ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิจำนองเป็นหนี้อุปกรณ์ เพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ผู้รับจำนองมีสิทธิบังคับกับทรัพย์สินหลักประกันตามวงจำนองที่เอาประกัน และไม่เกินหนี้ที่ค้างชำระ ในการกำหนดค่าเสียหายจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งควรแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณีดังนี้

1) กรณีราคาที่ดิน ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จำนอง ณ วันที่ผู้จำนองได้รับแจ้งการเพิกถอนมากกว่าจำนวนหนี้ที่ค้างชำระผู้รับจำนองมีสิทธิได้รับชำระจากหลักทรัพย์ที่เอาประกันไม่เกินจำนวนหนี้ที่ค้างชำระทั้งนี้ตามมาตรา 702 วรรคสองและมาตรา 708 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่นำมาจดทะเบียนจำนองถูกเพิกถอนเป็นเหตุให้ผู้รับจำนองไม่สามารถบังคับจำนองได้ผู้รับจำนองจึงได้รับความเสียหายเท่ากับจำนวนหนี้ที่ค้างชำระการกำหนดค่าเสียหายให้เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ หรือราคาที่มีการซื้อขาย ณ วันที่ผู้รับจำนองได้รับแจ้งการเพิกถอนจึงเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกินกว่าความเสียหายที่แท้จริง

2) กรณีที่จำนวนหนี้ที่ค้างชำระมีจำนวนมากกว่าราคาที่ดินที่จำนองตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ณ วันที่ผู้จำนองได้รับแจ้งการเพิกถอนนั้นเห็นว่าเมื่อโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่จำนองถูกเพิกถอนเป็นเหตุให้ผู้รับจำนองไม่สามารถบังคับ จำนองยึดทรัพย์ออกขายทอดตลาดได้ผู้รับจำนองจึงได้รับความเสียหายเท่ากับราคาซื้อขายณวันที่มีการแจ้งเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นอกจากนี้เมื่อมีการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่จำนองแล้วผู้รับจำนองมีช่องทางที่จะเยียวยาความเสียหายได้หลายช่องทางดังนี้ช่องทางที่ 1 เรียกให้ผู้จำนองหรือลูกหนี้ชั้นต้นหาหลักประกันใหม่ ตามมาตรา 723 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ช่องทางที่ 2 ฟ้องคดีให้ลูกหนี้ชั้นต้นรับผิดชอบตามสัญญาหนี้ประธานอย่างเจ้าหนี้สามัญ ให้ช่องทางที่ 3 เรียกร้องให้กรมที่ดินรับผิดชอบความเสียหายจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยที่ผู้รับจำนองสามารถใช้สิทธิได้ทั้ง 3 ช่องทางหากใช้สิทธิในช่องทางที่ 1 โดยผู้รับจำนองหาหลักประกันใหม่ให้แทนผู้รับจำนองย่อมไม่ได้รับความเสียหายหากผู้รับจำนองใช้ช่องทางที่ 2 และช่องทางที่ 3 ด้วยซึ่งเป็นการเยียวยาความเสียหายอย่างเดียวกันและอาจจะได้รับเกินกว่า ที่เสียหาย แท้จริงอาจเป็นการแสวงหากำไรจากการที่มีการเพิกถอนโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่า การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอนอันเป็นการกำหนดเกณฑ์ขั้นสูงในการกำหนดค่าตอบแทนอันเป็นการให้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองหรือศาลในการ กำหนดค่าทดแทนความเสียหายที่เหมาะสมและเป็นธรรม หากปรากฏว่าผู้รับจำนองได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ชั้นต้นแล้วผู้รับจำนองไม่ยอมเรียกร้องลูกหนี้ชั้นต้นหาหลักประกันใหม่หรือไม่ยอมเรียกร้องให้ลูกหนี้ชั้นต้นชำระหนี้ตามสัญญาประธาน โดยไม่มีเหตุอันสมควรอาจนำมาเป็นเหตุผลจำนวนค่าทดแทนความเสียหายได้ทั้งนี้เนื่องจากการเยียวยาความเสียหายไม่ใช่การแสวงหากำไรผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวไม่ควรมิสิทธิได้รับค่าทดแทน เกินความเสียหายหรือไม่สูงกว่าประโยชน์ที่จะได้รับหากโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไม่ถูกเพิกถอน

บทสรุป

จากการศึกษาแนว คิดพื้นฐานทางกฎหมายและความรับผิดชอบของรัฐแล้วจะเห็นได้ว่าการเพิกถอนโฉนดที่ดิน เป็นการลบล้างการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งการเพิกถอนมีผลกระทบต่อบุคคลที่มีความเชื่อถืออยู่ในความคงอยู่ของโฉนดที่ดินโดยสุจริตจึงต้องเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่รับผลกระทบ ซึ่งในระบบกฎหมายไทยการเยียวยาความเสียหายความรับผิดชอบของรัฐต้องเยียวยาความเสียหายไม่เกินความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง มิฉะนั้นจะกลายเป็นเรื่องของการแสวงหากำไรจากการกระทำของรัฐทำให้เป็นภาระทางงบประมาณของรัฐเกินสมควร แนวคิดพื้นฐานของความรับผิดทางละเมิดเป็นการเยียวยาความเสียหายให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายให้คืนสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงเดิมก่อนที่จะถูกทำลายมากที่สุดในรูปแบบของค่าสินไหมทดแทนส่วนแนวคิดพื้นฐานของความรับผิดโดยปราศจากความรับผิดหรือความรับผิดอย่างอื่นเป็นการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะเกินกว่าปกติหรือมีกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดแม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายการกำหนดค่าเสียหายอยู่ในรูปของค่าทดแทนหรือค่าทำขวัญ จากหลักการที่แตกต่าง ดังกล่าวทำให้มีผลต่อการกำหนดค่าเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยช้อยกเว้นและข้อจำกัดความรับผิดความรับผิดในดอกเบีย้ผิดนัดและวิธีการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายที่แตกต่างกันด้วยซึ่งช้อยกเว้นและข้อจำกัดความรับผิดทางละเมิดเป็นการพิจารณาจากผู้เสียหายเป็นสำคัญ เช่น หลักความยินยอมไม่เป็นละเมิด หรือการเข้าเสี่ยงภัยของผู้ใหญ่หายเองผู้เสียหายมีส่วนผิดอยู่ด้วยเป็นต้นส่วนช้อยกเว้นและข้อจำกัดความรับผิดของความรับผิดอย่างอื่นนอกจากจะพิจารณาผลกระทบของผู้เสียหายแล้วยังต้องพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะและความเป็นธรรมแก่สังคมประกอบด้วย เพราะความเสียหายที่เกิดจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มโฉนดที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามหากนำเงื่อนไขของความรับผิดของความรับผิดอย่างอื่นตามหลักเกณฑ์มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ 2542 มาประกอบการวินิจฉัยเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.507/2559 วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินโดยรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตจึงไม่ได้รับความคุ้มครองในการที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวและในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับการเยียวยาในทางอื่นเช่นผู้ซื้อที่ดินมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ชำระเงินคืนหรือผู้รับจ้างมีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ประธานชำระหนี้ได้ส่วนใหญ่แล้วศาลไม่ได้นำมาประกอบการกำหนดค่าเสียหาย พิจารณาองค์ประกอบของความรับผิดและเกณฑ์การกำหนดค่าเสียหายแล้วจะเห็นได้ว่าแม้ขั้นตอนในการออกโฉนดที่ดินสาธารณะ หรือประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญซึ่งการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในกรณีที่มีการออกโฉนดทับที่สาธารณะประโยชน์ เช่น ป่าสงวนในเขตอุทยาน เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหากศาลปรับใช้โดยเคร่งครัดอาจก่อให้เกิดภาระทางงบประมาณของรัฐมากเกินไป

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาของการเยียวยาความเสียหายจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1) การเยียวยาความเสียหายกรณีดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบ อย่างอื่นตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 ซึ่งได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดความเสียหายไว้แล้ว โดยให้พิจารณาถึงความเชื่อโดยสุจริตของการดำรงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและกำหนดค่าทดแทนความเสียหายต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ได้รับจากไม่มีการเพิกถอน ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอรับค่าทดแทนความเสียหายภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งจากการเพิกถอนนั้นเห็นว่าหากเป็นกรณีที่ไม่ได้มีการแจ้งสิทธิการขอรับค่าทดแทนความเสียหายถือว่าการขอรับค่าทดแทนดังกล่าวไม่ใช่ขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือเสียหายก่อนฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดี และอาจแปลความได้ว่าการยื่นขอรับความเสียหายตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นสิทธิทางเลือกของผู้ได้รับผลกระทบ ในลักษณะทำนองเดียวกันกับการยื่นคำขอรับ ชำระหนี้ค่าเสียหายจากการทำละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2) แนวทางการกำหนดค่าเสียหาย

(1) กรณีการเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทับที่ดินของเอกชนรายอื่น ผู้เขียนเห็นว่าราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดินที่แท้จริง จึงไม่อาจกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ซื้อที่ดินในราคาซื้อขายหรือราคาประเมินทุนทรัพย์ ณ วันที่ได้แจ้งเพิกถอนได้ผู้ซื้อที่ดินได้รับความเสียหายเพียงจากราคาที่ดินที่ซื้อมาเท่านั้นแต่หากผู้ซื้อที่ดิน ได้ครอบครองทำประโยชน์จนได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์หรือได้ใช้สิทธิครอบครองโดยการแย่งการครอบครองตามมาตรา 1382 หรือมาตรา 1375 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ผู้ซื้อที่ดินมีสิทธิในที่ดินในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง จึงมีสิทธิได้รับค่าที่ดินในราคาที่ดิน ที่เพิ่มขึ้นในลักษณะเดียวกันกับกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทับที่ดินสาธารณประโยชน์

(2) กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทับที่ดินสาธารณประโยชน์ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อมีการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ดังกล่าวให้กับผู้ใดแล้วผู้นั้นย่อมมีสิทธิในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ที่มีสิทธิครอบครองเมื่อมีการเพิกถอนย่อมมีผลให้ที่ดินดังกล่าวกลับมาเป็นที่สาธารณประโยชน์ทำให้ผู้ซื้อที่ดิน สูญเสียประโยชน์ในความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองค่าทดแทนความเสียหายที่ไม่สูงกว่าประโยชน์ที่จะได้รับหากไม่มีการเพิกถอนคือราคาซื้อขาย ณ วันที่มีการแจ้งการเพิกถอนแต่อย่างไรก็ตามที่กำหนดค่าทดแทนความเสียหายในความรับผิดชอบอื่นของรัฐอาจกำหนดให้น้อยกว่าความเสียหายที่ได้รับก็ได้ ทั้งนี้ตามความเหมาะสมและเป็นธรรมโดยอาจกำหนดให้ราคาประเมินทุนทรัพย์ก็ได้ นอกจากนี้หากผู้ซื้อที่ดินได้รับการเยียวยาความเสียหายในทางอื่นมาแล้วหรือไม่ยอมใช้สิทธิใดๆโดยไม่มีเหตุอันควรสามารถนำมาหักในส่วนการกำหนดค่าเสียหายได้เพื่อไม่ให้ได้รับการเยียวยาเกินความเสียหาย เกินกว่าประโยชน์ที่จะได้รับหรือเกินความเสียหายที่แท้จริง

(3) กรณีผู้รับจ้างนครแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง จำนวนหนี้ค้ำชำระมีน้อยกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จ้าง ณ วันที่ผู้จ้างได้รับแจ้งการเพิกถอน มากกว่าจำนวนหนี้ที่ค้ำชำระผู้รับจ้างมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากหลักทรัพย์ที่เอาประกันไม่เกินจำนวนหนี้ที่ค้ำชำระทั้งนี้ตามมาตรา 702 วรรคสอง และมาตรา 708 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่นำมาจดทะเบียนจ้างถูกเพิกถอนเป็นเหตุให้ผู้จ้างไม่สามารถบังคับจ้างเองได้ผู้รับจ้างจึงได้รับความเสียหายเท่ากับจำนวนหนี้ที่ค้ำชำระการกำหนดค่าเสียหายให้เท่ากับราคาประเมินทุนทรัพย์หรือราคาที่มีการซื้อขายและวันที่ผู้รับจ้างได้รับแจ้งการเพิกถอน จึงเป็นการกำหนดค่าเสียหายที่เกินกว่าความเสียหายที่แท้จริง

กรณีที่สอง จำนวนหนี้ค้ำชำระมีมากกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ณ วันที่ผู้จ้างได้รับแจ้งการเพิกถอนเมื่อโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่จ้างถูกเพิกถอนเป็นเหตุให้ผู้จ้างไม่สามารถบังคับคดีจ้างยึดทรัพย์ออกขายทอดตลาดได้ผู้รับจ้างจึงได้รับความเสียหายเท่ากับราคาซื้อขาย ณ วันที่มีการแจ้งเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นอกจากนี้หากผู้รับจ้างได้รับความเสียหายในทางอื่นมาแล้วหรือไม่ยอมใช้สิทธิ์ที่ยาวโดยไม่มีเหตุอันควรเช่นผู้รับจ้างไม่ยอมเรียกร้องลูกหนี้ชั้นต้นหาหลักประกันใหม่หรือไม่ยอมเรียกร้องให้ลูกหนี้ชั้นต้นชำระหนี้ตามสัญญาประจานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรอาจนำมาเป็นเหตุผลจำนวนค่าทดแทนความเสียหายได้เพื่อไม่ให้รับการเยียวยาความเสียหายเกินกว่าประโยชน์ที่จะได้รับเหลือเกินความเสียหายที่แท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.
- ประมวลกฎหมายที่ดิน*, มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 29 ก (6 กุมภาพันธ์ 2551): 50
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*, มาตรา 52 *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 (14 พฤศจิกายน 2539): 1
- พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์. (2555). *หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2529). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2554). *หลักกฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.