

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ อ. 505/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1037/2558 ระหว่าง นายสมปอง กงศิริ ผู้ฟ้องคดี กับ อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขคำที่ 40/2548 หมายเลขแดงที่ 538/2553 ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด 7 ฝ่ายรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ สืบเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดตามมติที่ประชุมครั้งที่ 33/2546 เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2546 กรณีเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด 5 สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาชัยบุรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงราย มีหน้าที่ตรวจสอบ แนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่ และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย ตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ จัดทำแผนที่สารบัญชั พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำแผนที่ ได้กระทำการอันเป็นมูลความผิด ดังนี้ ได้ตรวจระวางเพื่อผ่านเรื่องราวการเดินสำรวจและสอบสวนสิทธิตามระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 รวม 5 ระวาง ทราบว่า สภาพภูมิประเทศเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติและประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่เลี้ยงสัตว์ มิได้มีการทำประโยชน์มาก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อเสนอให้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ 31135 เลขที่ 31136 เลขที่ 31154 เลขที่ 31161 เลขที่ 31175 เลขที่ 31176 เลขที่ 31178 เลขที่ 31181 เลขที่ 31184 เลขที่ 31188 เลขที่ 31189 เลขที่ 31190 เลขที่ 31191 เลขที่ 31193 เลขที่ 31196 เลขที่ 31199 เลขที่ 31207 เลขที่ 31211 เลขที่ 31212 เลขที่ 31221 เลขที่ 31226 เลขที่ 31232 เลขที่ 31236 และเลขที่ 31250 คำบลทำข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จำนวน 24 แปลง ทั้งที่ทราบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอออกโฉนดที่ดินได้ โดยไม่ออกตรวจสอบพื้นที่จริงเพียงแต่สอบถามอำเภอแม่จันและหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน แล้วลงชื่อตรวจเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงมีมูลความผิดทางวินัย ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงและฐานเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85

วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง และ อ.ก.พ. กรมที่ดินในการประชุมครั้งที่ 5/2547 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2547 ได้มีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวซึ่งพิจารณาตามเอกสารรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วลงโทษผู้ฟ้องคดี โดยฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงตามระเบียบของทางราชการและกฎหมาย เป็นเหตุให้ปรับบทความผิดและกำหนดโทษไม่ถูกต้องเหมาะสมและไม่เป็นธรรม กล่าวคือ กรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัดระดับ 5 ไปปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงรายซึ่งข้อ 7 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 ได้กำหนดหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการเบิกเครื่องมือรังวัดสิ่งของเครื่องใช้และแบบพิมพ์ที่เกี่ยวกับงานรังวัดทำแผนที่ จัดทำแผนที่สารบัญบริเวณพื้นที่ตำบลที่จะทำการ ตรวจสอบหลักฐานเส้น โครงานแผนที่เดิมบริเวณที่จะทำการหรือบริเวณใกล้เคียงเพื่อคัดหรือถ่ายสำเนาเตรียมไปใช้งาน ขอใช้ชื่อเส้น โครงานหลักฐานแผนที่ กำหนดแผนงานวางโครงหลักฐานแผนที่ให้เหมาะสมกับพื้นที่ในตำบลที่จะทำการ และกำหนดการสร้างระวางแผนที่ ให้เหมาะสมกับสภาพที่ดิน ตรวจสอบและแก้ไขเส้น โครงานแผนที่ที่มีความผิดเกินเกณฑ์ ตรวจรายการรังวัดเส้น รายการรังวัดโยงยึดหลักเขตและรูปแผนที่กระดาษบาง ตรวจการลงที่หมายในระวางกระดาษเหลือง ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ รูปแผนที่ หลักเขต การเขียนข้างเคียง และการให้เครื่องหมายที่ดิน ตรวจสอบดูสำรวจ (ร.ว.39) บัญชีเลขที่ดินสมมุติ (ร.ว.41) บัญชีเลขหน้าสำรวจ (ร.ว.42) และบัญชีจ่ายหลักเขตที่ดิน (ร.ว.13) ตรวจแนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย ตรวจการเขียนแผนที่ในโฉนดที่ดิน ตรวจรับและควบคุมการจ่ายหลักเขตที่ดินพร้อมทั้งรายงานการใช้หลักเขต จัดทำแผนที่สารบัญแสดงเส้น โครงานต่างๆ ซึ่งได้รังวัดวางโครงต่อเนื่องเพิ่มเติมมาตราส่วน 1/50,000 ส่งให้กองรังวัดและทำแผนที่ เมื่อเสร็จจากการปฏิบัติงาน รวบรวมผลการปฏิบัติงานรังวัดและใบสำคัญค่าใช้จ่ายต่างๆ ของช่างรังวัดเสนอผู้กำกับการเดินสำรวจ พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำแผนที่ ประสานงานกับหัวหน้างานรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่ รวบรวมหลักฐานการรังวัดต่างๆ เพื่อส่งมอบให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัด ปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้กำกับการเดินสำรวจมอบหมาย นอกจากนี้ ข้อ 47.1 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน

พ.ศ. 2529 กำหนดให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ซึ่งมีหน้าที่ตรวจและควบคุมเกี่ยวกับงานด้านรังวัดทำแผนที่ เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนแผนที่ เครื่องหมายที่ดินและเนื้อที่ว่าถูกต้องตรงกับรายการต้นฉบับแล้ว ให้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่” ส่วนการรังวัดและการตรวจสอบหลักฐานเอกสารสิทธิในที่ดินเดิมหรือหลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณประโยชน์ต่างๆ เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจปักหลักเขต การสอบสวนสิทธิในที่ดิน การทำประโยชน์ในที่ดินและการสร้างใบไต่สวน เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ ส่วนการพิจารณาว่าที่ดินนั้นจะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินหรือผู้รับมอบอำนาจให้ลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินที่จะพิจารณาหรือสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบสภาพในที่ดิน ก่อนลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดิน จากระเบียบกรมที่ดินทั้งสองฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจฝ่ายรังวัดไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปถามราษฎรผู้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือผู้ปกครองท้องที่ เพื่อตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะนำเดินสำรวจว่าเป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ การออกไปตรวจในพื้นที่ก็เฉพาะการตรวจแนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านการรังวัดและทำแผนที่เท่านั้น การตรวจระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ก็ไม่ได้หมายความว่าต้องตรวจสอบการทำประโยชน์หรือที่สาธารณประโยชน์ เป็นการตรวจสอบจากแผนการกำหนดพื้นที่การเดินสำรวจที่ผู้กำกับการเดินสำรวจได้ร่วมกับจังหวัดได้จัดทำไว้แล้ว ซึ่งจะต้องตรวจสอบว่าเป็นระวางแผนที่ที่อยู่ในแผนหรือไม่ และพื้นที่ได้เดินสำรวจไปแล้วจำนวนเท่าใด เหลือพื้นที่ยังไม่ได้ทำการเดินสำรวจจำนวนเท่าใด และทำในบริเวณพื้นที่เป็นเขตป่าไม้ได้หรือไม่ ถ้าอยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เบิกไป ส่วนจะทำการเดินสำรวจได้หรือไม่ ขึ้นอยู่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจและพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิเป็นผู้พิจารณา เพราะเป็นผู้เข้าไปในพื้นที่ย่อมทราบสภาพที่ดิน เมื่อทำการรังวัดทำแผนที่มาแล้ว ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ก็มีหน้าที่ตรวจการรังวัดว่าถูกต้องตามหลักวิชาแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือไม่ ในทางปฏิบัติผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการแปลรูปถ่ายทางอากาศว่าเป็นที่ดิน สาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินที่มีการทำประโยชน์ตั้งแต่เมื่อใด เมื่อตรวจรูปแผนที่ที่ทำการรังวัดมาแล้ว เห็นว่าลวดลายไม่ชัดเจนหรือสงสัยว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ก็เพียงรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อสอบถามไปยังผู้มีอำนาจดูแลรักษาตามกฎหมายตรวจสอบและส่งเป็นงานจัดซื้อ เพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับเห็นว่า ยังไม่เพียงพอ โดยให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด จะต้องทำหน้าที่ไปตรวจสอบพื้นที่จริงนอกเหนือจากระเบียบกรมที่ดินกำหนดไว้ จึงเป็นการพิจารณาวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายปรีชา ชูสง่า พนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจรังวัดปักหลักเขต (ช่างรังวัด) ได้ทำการรังวัดปักหลักเขตเสร็จแล้ว ได้ส่งรายงานสำรวจเขตที่ดิน (ร.ว.40) พร้อมเอกสารหลักฐานที่ดินเดิมมอบให้ นางวิภา พิณทอง พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสิทธิดำเนินการสอบสวนผู้นำเดินสำรวจ เจ้าของที่ดินข้างเคียง และผู้ปกครองท้องที่ โดยนางวิภาจะสอบสวนรายละเอียดตามรายการในใบไต่สวน (น.ส.5) และแบบพิมพ์ต่างๆ ที่กรมที่ดินได้กำหนดไว้ในแต่ละแบบ เสร็จแล้วได้ส่งงานให้กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายสอบสวนสิทธิ เป็นผู้รับใบไต่สวนและเอกสารประกอบเรื่องลงบัญชีคุมใบไต่สวนและให้เลขหน้าสำรวจ เสร็จแล้วเสนอให้นายสมชาย ไชยศรี ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ ตรวจสอบความถูกต้องในการเขียนรายการในแบบพิมพ์ตามข้อ 45 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นการตรวจสอบจากเอกสารหลักฐานที่เจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายสอบสวนสิทธิได้เสนอมาให้ตรวจสอบในเบื้องต้น โดยผลการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินในใบไต่สวน (น.ส.5) ทุกแปลงระบุว่า เป็นที่ดินที่ผู้นำเดินสำรวจครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว สภาพการทำประโยชน์เป็นที่นา ที่ไร่ และที่ดินไม่เป็นที่สงวนหวงห้ามหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ ตรวจสอบแล้วเห็นว่า การกรอกรายละเอียดในใบไต่สวน (น.ส.5) และเอกสารประกอบเรื่องครบถ้วนแล้ว จึงได้ให้เจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายสอบสวนสิทธิ รวบรวมส่งให้กองกลาง ฝ่ายรังวัดดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ต่อจากนั้นกระบวนการก็เข้าสู่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายรังวัด เพื่อทำการคำนวณรายการรังวัด เขียนรูปแผนที่แปลงที่ดินในที่หมายระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศตามข้อ 12 (5) (6) ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 แล้วเสนอให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบรายการคำนวณ ตรวจสอบการลงที่หมายในระวางกระดาษเหลือ ะวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ข้อ 7 (8) (9) และ (12) ของระเบียบดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ตรวจพบว่า ที่ดินที่นำเดินสำรวจทั้ง 24 แปลง ตั้งอยู่ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 ซึ่งอยู่ในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50,000 โดยบริเวณด้านทิศเหนือของคำพิพากษาระวางดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุว่าเป็น “เวียงหนอง” สภาพในระวางเหมือนมีน้ำท่วมขัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษากับนายสมชาย ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจฝ่ายสอบสวนสิทธิ และนายชัชชัย สุรดิษฐ์ ผู้กำกับการเดินสำรวจ จากการปรึกษาได้ข้อสรุปว่า ต้องทำการตรวจสอบสภาพที่ดินดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแน่ชัดก่อนว่าเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายหรือไม่ นายชัชชัยจึงได้ทำหนังสือ ที่ มท 0625/365 ลงวันที่ 17

สิงหาคม 2536 สอบถามไปยังหัวหน้าหน่วยศิลปากร ที่ 4 เชียงแสน เกี่ยวกับเขตโบราณสถาน และมีหนังสือ ที่ มท 0625/379 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2536 สอบถามนายอำเภอแม่จันเกี่ยวกับเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ต่อมาหน่วยศิลปากร ที่ 4 เชียงแสน ได้มีหนังสือ ที่ ศร 0707.04/142 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2536 ซึ่งแจ้งว่า ที่ดินที่สอบถามไม่อยู่ในเขตโบราณสถาน และอำเภอแม่จันได้มีหนังสือ ที่ ศร 0820/3080 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2536 ซึ่งแจ้งว่า ที่ดินบริเวณที่ขอให้ตรวจสอบไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์และทางราชการไม่เคยขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้ รวมทั้งอำเภอแม่จันได้มีหนังสือ ที่ ศร 0820/3165 ลงวันที่ 1 กันยายน 2536 ขอร่างแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปตรวจสอบใหม่อีกครั้งหนึ่ง และได้มีหนังสือ ที่ ศร 0820/3342 ลงวันที่ 14 กันยายน 2536 ยืนยันว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ และทางราชการไม่เคยสงวนหวงห้ามไว้ ในขณะเดียวกันนายชัชชัยได้สั่งการให้นายสมชายไปตรวจสอบทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่สำนักงานที่ดินอำเภอแม่จันอีกทางหนึ่งด้วย ผลการตรวจสอบ ไม่พบว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวทางราชการได้ขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด และแม้ว่าหน่วยราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน โบราณสถาน และที่สาธารณประโยชน์ได้มีหนังสือให้การรับรองและยืนยันว่าที่ดินบริเวณที่มีผู้นำดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้ง 24 แปลงไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์และไม่อยู่ในเขตที่ดินโบราณสถาน การดำเนินการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินทั้ง 24 แปลง ก็ได้ส่งเป็นงานขัดข้องให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้ทำการตรวจสอบสภาพที่ดินก่อนจะออกโฉนดที่ดินอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี นายสมชายและนายชัชชัย จึงได้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินตามข้อ 47.1 ข้อ 47.2 และข้อ 47.3 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 แล้ว ซึ่งนายชัชชัยได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่จัดทำบันทึกเหตุขัดข้องและตั้งข้อสังเกตดังกล่าวปิดกั้นไว้ด้านหลังของแบบพิมพ์โฉนดที่ดินให้เป็นข้อสังเกตทุกแปลงอย่างเด่นชัด อีกทั้งนายชัชชัยยังได้ลงชื่อกำกับไว้ และเมื่อมีการทำบันทึกส่งมอบงาน ระหว่างนายชัชชัย ผู้ส่งมอบ กับนายวิสุทธิ คำอ่อน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ผู้รับมอบ ก็ได้บันทึกไว้ในแบบหมายอักษร จ. เรื่องที่มีปัญหาสำคัญควรรายงานหรือต้องพิจารณาสอบสวนและดำเนินการเพิ่มเติม มีการหมายเหตุให้ทราบว่าการตรวจสอบ จากร่างแผนที่รูปถ่ายทางอากาศมีสภาพคล้ายเหมือนน้ำท่วมขังและลวดลายในระวางไม่ชัดเจน ซึ่งจะต้องตรวจสอบสภาพพื้นที่และสอบสวนเพิ่มเติมก่อนแจกโฉนดที่ดิน ต่อมาสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินตามที่ได้หมายเหตุขัดข้องไว้ อันแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ของกองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่เกี่ยวข้องได้ใช้ความระมัดระวังและความละเอียดรอบคอบในการป้องกันความเสียหายที่ทางราชการอาจจะได้รับแล้ว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่า นายชัชชัย ผู้กำกับการเดินสำรวจ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานไม่มี

ความผิด โดยให้เหตุผลว่า เป็นผู้ตรวจพิจารณาเรื่องการออกโฉนดที่ดิน เพียงแต่ตรวจสอบเอกสาร และสั่งการให้ตรวจสอบสภาพที่ดินกับหน่วยงานศิลปากรที่ 4 เชียงแสนและอำเภอแม่จัน อีกทั้งการส่งมอบงานให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้รายงานประกอบว่าจากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแล้ว ปรากฏว่าสภาพเหมือนมีน้ำท่วมขัง ควรตรวจสอบสภาพพื้นที่ดิน และสอบสวนเพิ่มเติมก่อนออกโฉนดที่ดิน และจากการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่า นายซัชชัยได้ร่วมกระทำผิดกับผู้ถูกกล่าวหารายอื่นๆ ข้อกล่าวหาไม่มีมูล จึงมีมติให้ข้อหาตกไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนของนายซัชชัย เป็นเหตุผลที่ชอบแก่การรับฟังแต่ไม่ชอบและไม่เป็นธรรมสำหรับผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้นำเหตุผลดังกล่าวมาวินิจฉัยให้เป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ผู้อื่น ที่มีอำนาจหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 เช่นเดียวกับนายซัชชัย โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการวินิจฉัยว่า ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และต้องถูกไล่ออกจากราชการ ทั้งๆ ที่ตามระเบียบดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงาน ในหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจไว้ไม่น้อยกว่านายซัชชัย ผู้กำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน อีกทั้งตามกรอบอำนาจหน้าที่ก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องทำการตรวจสอบสภาพพื้นที่จริง อำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมีเพียงตรวจการลงที่หมายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ รูปแผนที่หลักเขต การเขียนข้างเคียงและการให้เครื่องหมายที่ดิน โดยจำกัดเพียงแค่ตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนแผนที่เครื่องหมายที่ดินและเนื้อที่ว่าถูกต้องตรงกับรายการต้นฉบับแล้ว ได้ลงชื่อในแผ่นพิมพ์โฉนดที่ดินในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่” เท่านั้น ส่วนนายซัชชัย ลงชื่อในช่อง “หัวหน้าการ” ในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินแต่ได้รับการวินิจฉัยความผิดตามกฎหมายแตกต่างกัน ทั้งที่การ มีหนังสือถึงนายอำเภอแม่จันเพื่อตรวจสอบว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ และมีหนังสือถึงหน่วยงานศิลปากรที่ 4 เชียงแสน ให้ตรวจสอบเรื่องของโบราณสถาน อีกทั้งการแจ้งเรื่องที่มีปัญหาสำคัญที่ควรรายงานหรือต้องพิจารณาสอบสวนและดำเนินการเพิ่มเติมตามแบบหมายเหตุ จ ของนายซัชชัยในฐานะที่เป็นผู้กำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศและจัดทำบัญชีหมายเหตุ จ จึงเห็นได้ว่า การชี้มูลว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดี มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการมติดคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้ประพฤติกู้ข้อมูลอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง

มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของราชการ อันมีผลให้กรมที่ดินต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยก่อนยื่นคำฟ้องนี้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2547 อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แล้ว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า สืบเนื่องมาจากสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ที่ ปช 0005/915 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่านายจรูญ กุลทนต์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงรายกับพวก ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจากการไต่สวนพบว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด 5 สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 มีหน้าที่ควบคุมงานรังวัด ทำแผนที่ในเขตรับผิดชอบอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ได้ตรวจระวางแผนที่หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 แล้วทราบว่าภูมิประเทศเป็นที่ลุ่ม ก่อนที่จะผ่านเรื่องการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 31135 เลขที่ 31136 เลขที่ 31154 เลขที่ 31161 เลขที่ 31175 เลขที่ 31176 เลขที่ 31178 เลขที่ 31181 เลขที่ 31184 เลขที่ 31188 เลขที่ 31189 เลขที่ 31190 เลขที่ 31191 เลขที่ 31193 เลขที่ 31196 เลขที่ 31199 เลขที่ 31207 เลขที่ 31211 เลขที่ 31212 เลขที่ 31221 เลขที่ 31226 เลขที่ 31232 เลขที่ 31236 และเลขที่ 31250 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จำนวน 24 แปลง ทั้งที่ทราบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ควรต้องออกไปตรวจสอบพื้นที่จริงว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ แต่กลับไม่ออกไปตรวจสอบ เพียงแต่มีหนังสือ ที่ มท 0625/365 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2536 สอบถามหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน กับมีหนังสือ ที่ มท 0625/379 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2536 สอบถามอำเภอแม่จัน แล้วลงชื่อตรวจเรื่องเสนอผู้กำกับการเดินสำรวจ จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินจำนวน 24 แปลงดังกล่าว โดยมีชอบด้วยกฎหมาย จึงมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัย

อย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ต่อมากรมที่ดินพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณาตั้งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเป็นอย่างอื่นได้ และเนื่องจากกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมที่ดินพิจารณาตามมาตรา 104 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และ อ.ก.พ. กรมที่ดินในการประชุม ครั้งที่ 5/2547 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2547 มีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งกรมที่ดินที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ออกจากราชการ ตามมติ อ.ก.พ. กรมที่ดิน ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นไปตามขั้นตอนและถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การโดยเนื้อหาส่วนใหญ่มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับคำฟ้อง และได้เพิ่มเติมว่า งานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ในแต่ละปี เจ้าหน้าที่กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด มีหน้าที่และความรับผิดชอบตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 เมื่อสิ้นสุดงานเดินสำรวจในพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจการลงที่หมายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ตรวจการเขียนแผนที่ในโฉนดที่ดินตามข้อ 7 (9) และ (11) ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 ตรวจแบบพิมพ์โฉนดที่ดิน ตรวจความถูกต้องของการเขียนแผนที่ เครื่องหมายที่ดิน และเนื้อที่ว่าถูกต้องตรงกับรายการต้นฉบับ แล้วลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่” ตามข้อ 44 ประกอบกับข้อ 47.1 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ตรวจหรือลงชื่อตรวจเรื่องราวการเดินสำรวจเสนอการออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด การ

ตรวจและลงชื่อเสนอเรื่องเพื่อออกโฉนดที่ดินเป็นหน้าที่ของผู้กำกับการเดินสำรวจ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบดังกล่าว เป็นกระบวนการดำเนินการตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมิได้เป็นผู้กระทำการอันเป็นเหตุแห่งการออกโฉนดที่ดินจำนวน 24 แปลง ดังกล่าว โดยมีชอบด้วยกฎหมาย เพราะเมื่อได้ดำเนินการตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้เสนอความเห็นควรต้องแจ้งเหตุขัดข้องที่ดินที่นำเดินสำรวจก่อนการออกโฉนดที่ดินทั้งหมด 124 แปลง ซึ่งรวมถึงที่ดินจำนวน 24 แปลง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยได้บันทึกเหตุขัดข้องไว้ที่มุมบนด้านขวาของใบไต่สวน (น.ส.5) และก๊อปปี้ไว้ด้านหลังของโฉนดที่ดินทุกแปลง และส่งในนามกองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงราย เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบก่อนออกโฉนดที่ดินดังกล่าว เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้ดำเนินการให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินแล้ว เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ จึงลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดิน และแจกโฉนดที่ดินไป ต่อมาในภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการออกโฉนดที่ดิน จำนวน 24 แปลง ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี แต่นายชัชชัย ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ผู้กำกับการเดินสำรวจมีหน้าที่และความรับผิดชอบงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งหมด คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมีมติว่าไม่มีความผิด ทั้งที่นายชัชชัยไม่ได้ไปตรวจสอบพื้นที่ เพียงแต่มีหน้าที่และได้ตรวจสอบเฉพาะจากเอกสารที่เสนอมา ซึ่งแท้ที่จริงผู้ฟ้องคดีและผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ เป็นผู้เสนอให้มีการตรวจสอบและส่งเป็นงานขัดข้อง ส่วนการสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การลงนามในหนังสือสอบถามและบันทึกการส่งมอบหมายงานการเดินสำรวจเป็นไปตามหลักการบริหารงานบุคคล และข้อ 72 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้กำกับการเดินสำรวจ จึงไม่มีลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีและผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ ซึ่งเป็นผู้รายงานเหตุขัดข้องตามลำดับชั้นแต่อย่างใด สำหรับนายวิสุทธิ คำอ่อน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินที่แจ้งเหตุขัดข้อง จำนวน 24 แปลง ให้ตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดินและเป็นผู้ลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมีมติว่าไม่มีความผิด เนื่องจากเห็นว่านายวิสุทธิ ได้ตรวจสอบจากเอกสารเรื่องราวการขอออกโฉนดที่ดินและได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทำการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และได้รับรายงานจากคณะกรรมการว่าผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ตลอดจนพยานผู้ปกครองท้องที่รับรองยืนยันว่า ที่ดินแต่ละแปลงไม่เป็นที่สงวนหวง

ห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ แต่อย่างไร เห็นสมควรพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอตามนัย มาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้งกรมที่ดินมีนโยบายเร่งรัดการออก โฉนดที่ดินทั่วประเทศ นายวิสุทธีจึงต้องพิจารณาออกโฉนดที่ดินดังกล่าวไป หากผู้ฟ้องคดี พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยยึดหลักการ วิธีการ ขั้นตอนและระเบียบแบบแผนในการ ปฏิบัติงานเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ก็จะพบว่าการทำงานของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีความผิด เช่นเดียวกับนายชัชชัย ผู้กำกับการเดินสำรวจ และ นายวิสุทธี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน การที่ผู้ฟ้องคดีพิจารณาส่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเป็นอย่างอื่นได้ โดยอาศัยรายงานและความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ที่ส่งลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยรายงานเอกสารและความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมมีสาระสำคัญทำนองเดียวกันกับคำให้การ

ผู้ฟ้องคดีได้ส่งสำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1010.1/782 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์ของ ผู้ฟ้องคดีแล้วเสนอ นายกรัฐมนตรีสั่งการซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) สั่งและปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเพิ่มเติมว่า จากรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2547 นายสุริยันต์ จันทาไชย พนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้ให้ ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2543 ว่า บริเวณระวางแผนที่ภาพถ่ายทาง อากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 พบว่า มีการระบุที่สาธารณะ 14 แห่ง และได้มีการออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจสอบการลงที่หมายในระวางแผนที่ แล้ว ไม่ปรากฏว่าที่ดินนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ตามรายละเอียดทั้ง 5 ระวาง ดังนี้ (1) ระวางหมายเลข 4949 II 0030 มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน 3 แปลง ซึ่งโฉนดที่ดินที่อ้างว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์จำนวน 2 แปลง ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ 31135 และเลขที่ 31136 (2) ระวางหมายเลข 4949 II 0230 มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน 3 แปลง ซึ่งโฉนดที่ดินที่อ้างว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์จำนวน 7 แปลง ได้แก่ โฉนด ที่ดินเลขที่ 31154 เลขที่ 31161 เลขที่ 31175 เลขที่ 31176 เลขที่ 31178 เลขที่ 31181 และเลขที่ 31184 (3) ระวางหมายเลข 4949 II 0232 มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน 1 แปลง ซึ่งโฉนดที่ดินที่อ้างว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์จำนวน 3 แปลง ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ 31221

เลขที่ 31226 และเลขที่ 31232 (4) ระวังหมายเลข 4949 II 0430 มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน 6 แปลง ซึ่งโฉนดที่ดินที่อ้างว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์จำนวน 10 แปลง ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ 31188 เลขที่ 31189 เลขที่ 31190 เลขที่ 31191 เลขที่ 31193 เลขที่ 31196 เลขที่ 31199 เลขที่ 31207 เลขที่ 31211 และเลขที่ 31212 และ (5) ระวังหมายเลข 4949 II 0432 มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน 3 แปลง และโฉนดที่ดินที่อ้างว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์จำนวน 2 แปลง ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ 31236 และเลขที่ 31250 จากพยานเอกสารดังกล่าว จึงเป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่โดยชอบแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ต้องออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินในพื้นที่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึงเฉพาะข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น โดยความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย ส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นมูลความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 2 และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นมูลความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 3 หมวด 2 ส่วนความผิดอื่นนอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวน สำหรับความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจในการไต่สวน และมีความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยได้เฉพาะความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ส่วนความผิดทางวินัยฐานอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยและจะถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้ การลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ในความผิดฐานอื่นที่มีใช้ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีและจะถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ได้ คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีว่ากระทำผิดวินัย

อย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติ คณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดฐานอื่นนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงเป็นคำสั่งลงโทษโดยยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษว่ามีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เนื่องจากขณะปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจ ออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 มีหน้าที่ควบคุมงานรังวัดทำแผนที่ในเขตรับผิดชอบอำเภอแม่จัน ซึ่งขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินของกองกำกับการเดินสำรวจ เริ่มจากผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ ตรวจสอบใบไต่สวน (น.ส.5) และเอกสารที่เกี่ยวข้อง เสร็จแล้วกองกลาง ฝ่ายสอบสวนสิทธิ จึงได้ส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายรังวัด เป็นผู้เขียนรูปแบบแผนที่ลงในโฉนดที่ดิน แล้วเสนอให้ผู้ฟ้องคดีตรวจรายการรังวัดและการลงที่หมายรูปแบบแผนที่ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศตามระเบียบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ตรวจพบว่า ระวางแผนที่ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 มีสภาพเหมือนมีน้ำขังอยู่ จึงได้นำเรื่องไปหารือกับนายสมชาย ไชยศรี ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ และนายชัชชัย สุรดิษฐ์ ผู้กำกับการเดินสำรวจ เมื่อประชุมแล้วมีความเห็นว่าควรจะต้องทำการตรวจสอบสภาพที่ดินเหล่านี้ให้ได้ข้อเท็จจริงให้แน่ชัดก่อนแต่เนื่องจากกองกำกับการเดินสำรวจมีระยะเวลาสิ้นสุดตามโครงการและจะต้องปิดกองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และเดินทางกลับกรมที่ดินจึงไม่สามารถสั่งให้เจ้าหน้าที่ออกไปทำการตรวจสอบสภาพที่ดินเหล่านี้ได้ครบภายในกำหนด จะยกเลิกใบไต่สวน (น.ส.5) ดังกล่าว ก็ไม่สามารถจะทำได้ เพราะหากที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ การยกเลิกใบไต่สวน (น.ส.5) ก็จะทำให้ราษฎรต้องเสียสิทธิเกิดความเดือดร้อนและอาจจะเกิดการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่อาจจะถูกฟ้องคดีอาญา ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นในภายหลังได้ ประกอบกับกรมที่ดินเคยมีหนังสือ ที่ มท 0713/19938 ลงวันที่ 28 กันยายน 2530 วางระเบียบให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติเป็นหลักการไว้ว่าเมื่อมีการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบวิธีการแล้วยอมยกเลิกไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีเหตุขัดข้องซึ่งไม่อาจจะแก้ไขได้หรือเป็นการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ วิธีการ ซึ่งก็ต้องส่งเรื่องไปให้กรมที่ดินพิจารณาสั่งให้ยกเลิก

เป็นรายๆ ไป จึงเห็นว่าควรจะต้องเป็นงานจัดซื้อที่จะต้องทำการตรวจสอบก่อนออกโฉนดที่ดินตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ส่วนที่ 4 ข้อ 72 และกองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้บันทึกเหตุขัดข้องและข้อสังเกตดังกล่าวไว้มุมบนของใบไต่สวน (น.ส.5) พร้อมกับบันทึกแจ้งเหตุขัดข้องปิดกั้นไว้กับด้านหน้าของโฉนดที่ดินทุกแปลง เสร็จแล้วได้ส่งงานออกโฉนดที่ดินเหล่านี้ให้กับสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน และได้ปิดกองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ในบันทึกถ้อยคำของนายชัชชัย ก็ยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีและนายสมชายนำปัญหาดังกล่าวหรือกันจริง และนายสมชายก็ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันกรณีจึงเพียงพอรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตรวจระวางแผนที่ชั้นต้นได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวจึงเป็นผู้มีส่วนในการตั้งข้อสังเกตดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน อีกทั้งนายชัชชัย ก็ยืนยันว่า เมื่อมีการนำเดินสำรวจแล้วจะยกเลิกเรื่องไม่ได้ ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0713/19938 ลงวันที่ 28 กันยายน 2530 เมื่อข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุขัดข้องได้ถูกระบุไว้แล้ว โดยผู้กำกับการเดินสำรวจ (นายชัชชัย) ถือว่าผู้ฟ้องคดี ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 มิได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัดต้องออกไปตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงว่า ที่ดินที่นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ อีกทั้ง ในปี พ.ศ. 2543 ได้ยกเลิกระเบียบฉบับดังกล่าว โดยระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 7 หัวข้อย่อย 7.3 กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ตำแหน่งผู้กำกับการรังวัด มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามข้อ 11 โดยในหัวข้อ 11.15 กำหนดให้มีหน้าที่ตรวจงานภาคสนาม แนะนำสอนงานผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ จึงเห็นได้ว่า เพิ่งจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องให้ผู้กำกับการรังวัดซึ่งเทียบได้กับตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด อันเป็นตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีให้มีหน้าที่ต้องตรวจงานภาคสนามไว้อย่างชัดเจนในภายหลัง เมื่อผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัดตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 มีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการรังวัดทำแผนที่และมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายรังวัดภาคสนาม มิได้ออกไปตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงว่า ที่ดินที่นำเดินสำรวจอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว อีกทั้งการออกโฉนดที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก็เป็นขั้นตอนที่ต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อสังเกตดังกล่าวต่อไป หรือหากถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จึงควรที่จะไปตรวจสอบพื้นที่จริงว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออก

โฉนดได้หรือไม่ ก็ไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะให้มีการออกโฉนดที่ดินเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันจะเข้าองค์ประกอบของการกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีในฐานอื่น ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ฐานประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษ ไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามฐานความผิดดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่คำสั่งดังกล่าว มีผลบังคับ และให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด โดยคืนสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีดังกล่าว สืบเนื่องมาจากสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ที่ ปช 0005/915 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 แจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง พบว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจฝายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงราย ตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 มีหน้าที่ ควบคุมงานรังวัดทำแผนที่ในเขตรับผิดชอบอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ได้ตรวจระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 แล้วพบว่า ภูมิประเทศเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ไม่มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่มีการรังวัดหรือนำชี้แนวเขตที่ดินแล้วเสนอการออกโฉนดที่ดินตามลำดับชั้น เป็นเหตุทำให้มีการออกโฉนดที่ดินที่พิพาท จำนวน 24 แปลง โดยมีชอบด้วยกฎหมาย จากการตรวจสอบสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไปรับตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝายรังวัด เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2536 มีหน้าที่ ตรวจสอบ แนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย ตรวจสอบการลงที่หมายในระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ควบคุมการเบิกจ่ายระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ จัดทำแผนที่สารบัญ พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำ

แผนที่ ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ตรวจระวางภาพถ่ายทางอากาศเพื่อผ่านเรื่องราวการเดินทางสำรวจและสอบสวนสิทธิของที่ดินตามระวางแผนที่หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 รวม 5 ระวาง พบว่า ที่ดินทั้ง 24 แปลง มีสภาพเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติและประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ มิได้มีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อน กองกำกับการเดินทางออกโฉนดที่ดินตรวจสอบพบว่า ที่ดินซึ่งอยู่ในแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50,000 โดยบริเวณด้านทิศเหนือของพิคัดในระวางดังกล่าว เป็นพื้นที่อยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุไว้ว่า “เวียงหนอง” นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เคยชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อสำนักงาน ป.ป.ป. เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2537 สรุปได้ว่า เมื่อนายปรีชา ชูสง่า พนักงานเจ้าหน้าที่เดินทางสำรวจวัดปักหลักเขตได้ลงที่หมายในระวางแล้ว จากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 หมายเลข 4949 II 0432 มีลักษณะน้ำท่วมขัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ให้นายปรีชาพาไปตรวจสอบดูที่ดินดังกล่าว โดยดูในสภาพรวมไม่ได้ตรวจเป็นรายแปลง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินมีลักษณะเป็นที่นา บางที่มีน้ำขัง บางที่ไม่มีน้ำขัง จึงกลับมาปรึกษากับผู้ร่วมงานและตัดสินใจว่า ควรสอบถามหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน ว่าอยู่ในบริเวณเมืองโยนนครที่ล่มสลายในอดีตหรือไม่ และสอบถามไปยังอำเภอแม่จันว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า บริเวณที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินทั้ง 24 แปลง อยู่ในบริเวณที่เรียกว่า “เวียงหนอง” ตามแผนที่ภูมิประเทศอยู่แล้ว สามารถตรวจสอบได้โดยง่าย ซึ่งผู้ฟ้องคดีน่าจะจะต้องตรวจสอบอย่างละเอียดจากระวางรูปถ่ายทางอากาศประกอบด้วย ก่อนที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการสำรวจ อีกทั้ง เรื่องนี้นายมนตรี จุฑารัตน์ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินทางออกโฉนดที่ดิน คนก่อนให้การว่า เมื่อประมาณเดือนมีนาคม 2536 นายภานุวัฒน์ ศรีถาวร ซึ่งทราบภายหลังว่าเป็นกลุ่มพิบูลย์กรูป ได้มาติดต่อกับตนที่กองกำกับการเดินทางออกโฉนดที่ดิน โดยแจ้งว่ามาติดต่อให้เดินทางออกโฉนดที่ดิน ตนจึงได้ให้ชี้ตำแหน่งที่ดินจากแผนที่ภูมิประเทศ จึงทราบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินอยู่ในบริเวณแผนที่ที่มีสัญลักษณ์คล้ายรูปดอกจอก ซึ่งมีความหมายว่าเป็นที่ลุ่มเขียนว่า “เวียงหนอง” ตนและนายอภิชาติ ฉุนพ่วง หัวหน้างานรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ร่วมตรวจแผนที่รูปถ่ายทางอากาศบริเวณที่ขอออกโฉนดที่ดิน ปรากฏลดกลายเป็นร่องน้ำลักษณะเป็นที่ลุ่ม สรุปว่าที่ดิน บริเวณนั้นเป็นที่ลุ่มมีลักษณะเป็นหนองน้ำขนาดใหญ่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีความรู้ในด้านรังวัดและมีหน้าที่ต้องตรวจสอบดูแผนที่และระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ควรที่จะทราบความจริงข้อนี้เช่นเดียวกับนายมนตรี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ตรวจแผนที่ภูมิประเทศแล้วทราบว่าที่ดินทั้ง 24 แปลง มีสภาพเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ จึงควรที่จะไปตรวจสอบพื้นที่จริงที่มีปัญหาว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ดำเนินการ

ออกโฉนดได้หรือไม่การที่ได้สอบถามไปยังอำเภอแม่จันและหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน ยังไม่สามารถนำมาแก้ข้อกล่าวหาได้ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีลงชื่อตรวจเรื่องเสนอทั้งที่ทราบว่าที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอออกโฉนดที่ดินได้ เป็นผลให้ มีการออกโฉนดที่ดินไปโดยมิชอบ เป็นการจงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเข้าองค์ประกอบความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ ยังเป็นความผิด ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ และเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัยเฉพาะฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพียงฐานความผิดเดียวเท่านั้น จึงจะผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่จะพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก โดยไม่รวมถึงความผิดวินัยฐานอื่นด้วย นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ล้วนแต่เป็นความผิดทางวินัยทั้งสิ้น ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 (เรื่องเสร็จที่ 158/2551) ได้วินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่รวมถึง การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกฐานหนึ่งด้วย และกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคสอง เป็นผลจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนั้น กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือ นโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 วรรค

สอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นผลมาจากการกระทำความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเช่นเดียวกันกับฐานประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จึงอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดและมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่จะ พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความคิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารรวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา 91 และมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นในยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอแม่จัน จังหวัด เชียงราย เจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจะใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ เพื่อการรังวัด กำหนดตำแหน่งแปลงที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินนำทำการรังวัดลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ เท่านั้น มิได้ใช้เพื่อการตรวจสอบการทำประโยชน์หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ผู้ฟ้อง คดีปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด มีหน้าที่ ตรวจสอบการรังวัดว่าได้ทำการรังวัด ถูกต้องตามหลักวิชาแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือไม่ ตรวจสอบการคำนวณเนื้อที่และการเขียน เครื่องหมายที่ดิน ตลอดจนการตรวจรูปแผนที่ในโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นการตรวจเมื่อได้ทำการรังวัดทำ แผนที่เสร็จแล้ว เมื่อตรวจรูปแผนที่ที่ทำการรังวัดแล้ว เห็นว่าไม่ชัดเจนหรือมีข้อสงสัยว่าจะเป็น ที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ก็เพียงแต่รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อสอบถามไปยังหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล รักษาตามกฎหมายตรวจสอบ และส่งเป็นงานขัดข้องเพื่อให้ผู้ มีอำนาจหน้าที่ในการลงนามในโฉนดที่ดินพิจารณาดำเนินการต่อไป และตามระเบียบกรมที่ดินว่า ด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออก โฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 ข้อ 7 ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และสอบเขตที่ดิน พ.ศ.2529 ข้อ 47.1 กำหนดให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด มีหน้าที่ ตรวจสอบและควบคุมเกี่ยวกับงานด้านการรังวัดทำแผนที่ ตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนแผนที่ เครื่องหมายที่ดินและเนื้อที่ว่าถูกต้องตรงกับรายการต้นฉบับแล้วให้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดิน ในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่” ส่วนการรังวัดและการตรวจสอบหลักฐานเอกสารสิทธิในที่ดินเดิม หรือ

หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ต่างๆ และการพิจารณาในเบื้องต้นว่าที่ดินที่นำเดินสำรวจ อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจ ปักหลักเขตการสอบสวนสิทธิในที่ดิน การทำประโยชน์ในที่ดินและการสร้างใบไต่สวนเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ ส่วนการพิจารณาว่า ที่ดินนั้นจะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือผู้รับมอบอำนาจให้ลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินที่จะพิจารณาหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบสภาพในที่ดินก่อนลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดิน จากข้อกฎหมายดังกล่าวเห็นได้ว่า ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัดไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปสอบถามราษฎรผู้นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง หรือผู้ปกครองท้องที่เพื่อตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะนำเดินสำรวจว่าได้ทำประโยชน์หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ การออกไปในพื้นที่ก็เฉพาะการตรวจ แนะนำและติดตามการปฏิบัติงานด้านการรังวัดทำแผนที่เท่านั้น การตรวจระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศก็ไม่ได้หมายความว่า จะต้องตรวจสอบการทำประโยชน์หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่เดินสำรวจได้นำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศไปทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่แล้ว และผู้ฟ้องคดีได้ตรวจพบจากแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50,000 ของกรมแผนที่ทหาร และระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ สงสัยว่าที่ดินที่ทำการเดินสำรวจดังกล่าว ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ ในระวางดังกล่าวของแผนที่ภูมิประเทศมีพื้นที่อยู่ใกล้กับที่ระบุไว้ว่า “เวียงหนอง” ก็ได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และได้หมายสำเนาแผนที่ราษฎรได้นำเดินสำรวจในแผนที่ภูมิประเทศดังกล่าวให้กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินส่งไปให้หน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน ตรวจสอบเกี่ยวกับเขตโบราณสถาน อีกทั้งได้มีหนังสือถึงอำเภอแม่จันเพื่อให้ตรวจสอบว่า เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้าม และนำขึ้นทะเบียนไว้หรือไม่ ซึ่งได้แจ้งผลการตรวจสอบว่า ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ และทางราชการไม่เคยขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้ แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้น อำเภอแม่จันยังเห็นว่า แผนที่ภูมิประเทศที่ส่งไปให้ตรวจสอบมีรายละเอียดไม่ชัดเจน จึงขอให้กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินส่งสำเนาระวางแผนที่ดังกล่าวให้อำเภอ เพื่อจะได้แต่งตั้งกรรมการกลั่นกรองความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง เมื่อกองกำกับการเดินสำรวจได้จัดส่งสำเนาระวางแผนที่ดังกล่าว อำเภอแม่จันได้แจ้งยืนยันผลการตรวจสอบว่า นอกจากบริเวณที่ได้รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ และทางราชการไม่เคยนำขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้นยังตรวจสอบพบว่า ในระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศที่ใช้ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินดังกล่าวมีลวดลายไม่ชัดเจนมีสภาพเหมือนมีน้ำขังอยู่เมื่อได้มีการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงเห็นควรต้องส่งเป็นงานขัดข้องที่จะต้องมีการตรวจสอบก่อนออกโฉนดที่ดิน จำนวน 124 แปลง โดยรวมถึงที่ดินจำนวน 24 แปลง ที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย และได้บันทึกเหตุขัดข้องไว้ที่มุมบนด้านขวาของใบไต่สวน (น.ส. 5) และกัลดัดไว้ด้านหน้าของโฉนดที่ดินทุกแปลง เพื่อให้มีการตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดิน เมื่อสิ้นสุดโครงการเดินสำรวจจึงได้ส่งมอบงานออกโฉนดที่ดินดังกล่าวให้กับเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ตามข้อ 72 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ในการส่งมอบนั้น ได้ส่งมอบแบบบันทึกการมอบหมายงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล (น.ส.20) พร้อมบัญชีหมายเลข จ. แนบท้าย ซึ่งเป็นบัญชีงานขัดข้องต้องตรวจสอบก่อน การออกโฉนดที่ดิน เมื่อได้ส่งมอบงานและแจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบแล้ว จึงอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ที่จะต้องพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามมาตรา 58 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป อีกทั้งระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 มิได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ต้องออกไปตรวจสภาพในพื้นที่จริงว่าที่ดินที่นำเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2543 ได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าว โดยระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 7 กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ตำแหน่งผู้กำกับการรังวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามข้อ 11.15 กำหนดให้มีหน้าที่ตรวจงานภาคสนาม แนะนำสอนงานผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย และหลักวิชาการแผนที่ ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่ให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเพียงจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้กำกับการรังวัด ซึ่งเทียบได้กับตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด อันเป็นตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี ให้มีหน้าที่ต้องตรวจงานภาคสนามไว้อย่างชัดเจนในภายหลัง ซึ่งไม่อาจนำไปบังคับใช้ย้อนหลังกับผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะเข้าองค์ประกอบของการกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ส่วนกรณีที่นายมนตรี จุฑารัตน์ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด คนก่อนอ้างว่ากลุ่มบริษัท พิบูลย์ กรุ๊ป ได้มาติดต่อขอให้เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้ โดยนายมนตรี ได้ให้ชี้ตำแหน่งจากแผนที่ภูมิประเทศ จึงทราบว่า ที่ดินที่จะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินนั้นอยู่ในบริเวณแผนที่ที่มีสัญลักษณ์คล้ายรูปดอกจอกมีความหมายว่าเป็นที่ลุ่ม เขียนว่า “เวียงหนอง” จึงร่วมกับนายอภิชาติ ฉุนพ่วง หัวหน้างานรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ตรวจสอบแผนที่รูปถ่ายทางอากาศบริเวณที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ปรากฏลดกลายเป็นร่องน้ำ ลักษณะเป็นที่ลุ่ม มีลักษณะ

เป็นหนองน้ำขนาดใหญ่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีฟังว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีความรู้ในด้านรังวัดและมีหน้าที่ต้องตรวจสอบดูแลพื้นที่และระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ควรจะทราบความจริงข้อนี้เช่นเดียวกับนายมนตรี ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า การกระทำของนายมนตรีเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักการของการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยการตรวจสอบจากแผนที่ภูมิประเทศและระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ไม่ได้ไปตรวจสอบในสภาพที่ดินจริงและหลักฐานทางทะเบียนว่า เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ กลับสรุปว่าเป็นที่ดินไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ออกโฉนดที่ดินให้ได้ เพราะในแผนที่ภูมิประเทศมีเพียงสัญลักษณ์ตามสภาพของที่ดินมิได้บ่งบอกว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือเป็นที่สงวนหวงห้ามแต่อย่างใด หากไม่ได้เข้าไปเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในบริเวณดังกล่าว ราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก็จะเสียสิทธิไปโดยมิชอบ และถือว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญานอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 โดยศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก จึงฟังว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอน ต่อจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการลงโทษ ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้นจึงเป็นยุติ ดังนั้นศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเพียงฐานเดียวเท่านั้น และผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่จะพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก และให้ถือรายงานเอกสารรวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัย โดยไม่รวมถึงความผิดฐานอื่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกคำวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ ของรัฐของคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ 1 (เรื่องเสร็จที่ 158/2551) จึงไม่ผูกพันคำ

วินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด 5 สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ 1466/2536 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2536 ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปปฏิบัติงาน เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2536 ต่อจากนายมนตรี จุฑารัตน์ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงรายคนก่อน ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1 : 50,000 พบว่า ที่ดินที่นำเดินสำรวจ 24 แปลง ที่ตั้งอยู่ในระวางแผนที่ตามรูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 โดยบริเวณด้านเหนือของคำพิพากษาในระวางดังกล่าว เป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุว่าเป็น “เวียงหนอง” สภาพในระวางเหมือนมีน้ำท่วมขัง ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษากับนายสมชาย ไชยศรี ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ และนายชัชชัย สุรดิษฐ์ ผู้กำกับการเดินสำรวจ จาก การปรึกษาได้ข้อสรุปว่า ควรจะต้องทำการตรวจสอบสภาพที่ดินดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงแน่ชัดก่อนว่า เป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายหรือไม่ นายชัชชัยได้มีหนังสือ ที่ มท 0625/365 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2536 สอบถามหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน เกี่ยวกับเขตที่ดิน โบราณสถาน และมีหนังสือ ที่ มท 0625/379 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2536 สอบถามอำเภอแม่จันเกี่ยวกับเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน ได้มีหนังสือ ที่ ศร 0707.04/142 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2536 ชี้แจงว่า ที่ดินที่สอบถามไม่อยู่ในเขตโบราณสถาน และอำเภอแม่จันได้มีหนังสือ ที่ ศร 0820/3080 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2536 ชี้แจงว่า ที่ดินบริเวณที่ขอให้ตรวจสอบ ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ และทางราชการไม่เคยขึ้นทะเบียนสงวนหวงห้ามไว้ แต่เนื่องจากหนังสือดังกล่าว ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 5) เป็นผู้ลงชื่อรักษาราชการแทนนายอำเภอแม่จัน ประกอบกับอำเภอแม่จันได้ขอระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปตรวจสอบใหม่

อีกครั้ง ต่อมาอำเภอแม่จันก็ได้มีหนังสือ ที่ ชร 0820/3342 ลงวันที่ 14 กันยายน 2536 ยืนยันว่า ที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์และทางราชการไม่เคยสงวนหวงห้ามไว้ แต่จากการตรวจสอบพบว่า ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศที่ใช้ในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินดังกล่าวมีลวดลายในระวางไม่ชัดเจน ซึ่งจะต้องตรวจสอบสภาพพื้นที่และสอบสวนเพิ่มเติม ก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน จะแจกโฉนดที่ดิน กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย โดยผู้ฟ้องคดี นายสมชาย และนายซัชชัย จึงได้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดิน หลังจากนั้นนายซัชชัยได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย จัดทำบันทึกเหตุขัดข้องและตั้งข้อสังเกตดังกล่าวปิดกั้นไว้ด้านหน้าของแบบพิมพ์โฉนดที่ดินให้เป็นข้อสังเกตทุกแปลงอย่างเด่นชัดและนายซัชชัย ได้ลงชื่อกำกับไว้ และเมื่อสิ้นสุดโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอแม่จัน ได้มีการทำบันทึกส่งมอบงานระหว่างนายซัชชัย ผู้ส่งมอบกับนายวิสุทธิ คำอ่อน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ผู้รับมอบ ก็ได้หมายเหตุให้ทราบถึงผลการตรวจสอบกรณีดังกล่าว ซึ่งจะต้องตรวจสอบสภาพพื้นที่และสอบสวนเพิ่มเติมก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน จะแจกโฉนดที่ดิน โดยได้บันทึกเรื่องที่มีปัญหาสำคัญควรรายงานหรือต้องพิจารณาสอบสวนและดำเนินการเพิ่มเติม (งานขัดข้อง) ไว้ในแบบหมายอักษร จ. ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ที่ ปช 0005/915 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีตามมติที่ประชุมครั้งที่ 33/2546 เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2546 กรณีเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง นายช่างรังวัด 5 สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาชัยบุรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย มีหน้าที่ตรวจสอบ แนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย ตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ จัดทำแผนที่สารบัญชั้ พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำแผนที่ได้กระทำการอันเป็นมูลความผิด ดังนี้ ได้ตรวจระวางเพื่อผ่านเรื่องราวการเดินสำรวจและสอบสวนสิทธิตามระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 รวม 5 ระวาง ทราบว่า สภาพภูมิประเทศเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติและประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นที่เลี้ยงสัตว์ มิได้มีการทำประโยชน์มาก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อเสนอให้ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ 31135 เลขที่ 31136 เลขที่ 31154 เลขที่ 31161 เลขที่ 31175 เลขที่ 31176 เลขที่ 31178 เลขที่ 31181 เลขที่ 31184 เลขที่ 31188 เลขที่ 31189 เลขที่ 31190 เลขที่ 31191 เลขที่ 31193 เลขที่ 31196 เลขที่ 31199 เลขที่ 31207 เลขที่ 31211 เลขที่ 31212 เลขที่ 31221 เลขที่ 31226 เลขที่ 31232 เลขที่ 31236 และเลขที่ 31250 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จำนวน 24 แปลง ทั้งที่ทราบว่าที่ดินที่ขออนุญาต

โฉนดที่ดินเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงตามธรรมชาติ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขออนุญาตโฉนดที่ดินได้ โดยไม่
 ออกตรวจสอบพื้นที่จริง เพียงแต่สอบถามอำเภอแม่จันและหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน แล้วลงชื่อ
 ตรวจเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
 จึงมีผลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติ
 ตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้
 เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ
 อย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล
 เรือ น พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98
 วรรคสอง และ อ.ก.พ. กรมที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ 5/2547 เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2547 ได้มีมติให้
 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ผู้ถูกฟ้องคดี
 จึงมีคำสั่งที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามฐาน
 ความผิดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือลงวันที่ 12
 กรกฎาคม 2547 อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการ
 พิจารณาอุทธรณ์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล
 ปกครองชั้นต้น สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือลงวันที่ 30 ตุลาคม 2549 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์
 ว่า ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี
 (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยก
 อุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์
 ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ที่ลงโทษไล่ออก
 ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีมีประเด็นต้องพิจารณาก่อนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่
 สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดี หรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจ หน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ... (3) ไต่
 สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ
 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการ
 ต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา
 19 บัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ... (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่า

เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 88 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง มาตรา 91 บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97 และมาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่า รายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า ข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึง เฉพาะข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น และโดยที่ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ใน ภาค 2 ลักษณะ 2 หมวด 2 มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ในลักษณะ 3 หมวด 2 มาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ดังนั้น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จึงเป็นมูลความผิดทางอาญา ส่วนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย นอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

คดีมีประเด็นต้องพิจารณาต่อมาว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 กันยายน 2547 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น มาตรา 82 วรรคสาม บัญญัติว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 85 วรรคสอง บัญญัติว่า การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 90 วรรคสอง บัญญัติว่า การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 98 วรรคสอง บัญญัติว่า การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใด อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 102 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้าวรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 103 หรือมาตรา 104 แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ มาตรา 104 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยาม คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า คำสั่งผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก กรณีที่ข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง นั้น ต้อง

พิจารณาทั้งรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายบัญญัติในการออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองว่าเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตแห่งเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) เมื่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ส่วนความผิดทางวินัยฐานอื่น ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานดังกล่าว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น จึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจะถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติก่ออย่างร้ายแรง เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและได้มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ออกจากราชการในความผิดทางวินัยฐานอื่น ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติก่ออย่างร้ายแรง โดยมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและมิได้แจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินชี้แจงแสดงพยานหลักฐานและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ

สำหรับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ลงโทษไล่ออกจากราชการในความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ นั้น มีประเด็นต้องวินิจฉัยเพียงว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือไม่ พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น มีองค์ประกอบในการกระทำความผิด 3 ประการ คือ ประการแรก ผู้กระทำมีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ หากผู้กระทำไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ จะไม่มีความผิดในฐานนี้ ประการที่สอง ผู้กระทำไปปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ซึ่งหมายถึง มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ แต่ไม่ปฏิบัติหรือละเว้นไม่กระทำตามหน้าที่โดยจงใจหรือเจตนาไม่ปฏิบัติ และประการที่สาม ผู้กระทำมีเจตนากระทำการหรือละเว้นการกระทำในหน้าที่เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ซึ่งหมายถึง ประโยชน์ที่ไม่มีสิทธิโดยชอบ

ธรรมที่จะได้รับ คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เนื่องจากเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด 5 สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงราย มีหน้าที่ควบคุมงานรังวัดทำแผนที่ในเขตรับผิดชอบอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ได้ตรวจระวางแผนที่หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 แล้ว ทราบว่า สภากฎมึประเทศเป็นที่ลุ่ม ก่อนที่จะผ่านเรื่องการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 31135 เลขที่ 31136 เลขที่ 31154 เลขที่ 31161 เลขที่ 31175 เลขที่ 31176 เลขที่ 31178 เลขที่ 31181 เลขที่ 31184 เลขที่ 31188 เลขที่ 31189 เลขที่ 31190 เลขที่ 31191 เลขที่ 31193 เลขที่ 31196 เลขที่ 31199 เลขที่ 31207 เลขที่ 31211 เลขที่ 31212 เลขที่ 31221 เลขที่ 31226 เลขที่ 31232 เลขที่ 31236 และ เลขที่ 31250 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จำนวน 24 แปลง ควรต้องออกไปตรวจสอบพื้นที่จริงว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ กลับไม่ออกไปตรวจสอบ เพียงแต่สอบถามอำเภอแม่จันและหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน แล้วลงชื่อตรวจเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่า กระบวนการในการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินนั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 57 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ กับให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย มาตรา 58 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควร จะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวน การทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้น โดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านของท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน วรรคสาม บัญญัติว่า เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมาย เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย มาตรา 58 ทวิ วรรคหนึ่ง

บัญญัติว่า เมื่อได้สำรวจ รั้ววัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 58 แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้ วรรคสอง บัญญัติว่า บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ให้ได้ คือ (1) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (2) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี (3) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 ข้อ 4 กำหนดว่า ในการปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล ให้มีเจ้าหน้าที่ (1) ผู้กำกับการเดินสำรวจ (2) ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรั้ววัด (3) ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ (4) เจ้าหน้าที่เดินสำรวจปักหลักเขต (5) เจ้าหน้าที่สอบสวนสิทธิ (6) เจ้าหน้าที่โยงยึดหลักเขต (7) เจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายรั้ววัด (8) เจ้าหน้าที่กองกลาง ฝ่ายสอบสวนสิทธิ ข้อ 7 กำหนดว่าผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรั้ววัด มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้ (1) เบิกเครื่องมือรั้ววัดสิ่งของเครื่องใช้และแบบพิมพ์ที่เกี่ยวกับงานรั้ววัดทำแผนที่ (2) จัดทำแผนที่สารบัญชบริเวณพื้นที่ตำบลที่จะทำการ (3) ตรวจสอบหลักฐานเส้น โครงงานแผนที่เดิมบริเวณที่จะทำการหรือบริเวณใกล้เคียง เพื่อคัดหรือถ่ายสำเนาเตรียมไปใช้งาน (4) ตรวจสอบระวางแผนที่ภาคพื้นดิน ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศและขอเบิกเพื่อนำไปใช้งาน (5) ขอใช้ชื่อเส้น โครงงานหลักฐานแผนที่ (6) กำหนดแผนงานวางโครงหลักฐานแผนที่ให้เหมาะสมกับพื้นที่ในตำบลที่จะทำการ และกำหนดการสร้างระวางแผนที่ให้เหมาะสมกับสภาพที่ดิน (7) ตรวจสอบและแก้ไขเส้น โครงงานแผนที่ที่มีความผิดเพี้ยนเกณฑ์ (8) ตรวจรายการรั้ววัดเส้น รายการรั้ววัดโยงยึดหลักเขต และรูปแผนที่ กระจายบาง (9) ตรวจการลงที่หมายในระวางกระจายเหลือง ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ รูปแผนที่ หลักเขต การเขียนข้างเคียงและการให้เครื่องหมายที่ดิน (10) ตรวจสอบสำรวจ (ร.ว.39) บัญชีโฉนดที่ดินเลขที่ดินสมมุติ (ร.ว.41) บัญชีเลขหน้าสำรวจ (ร.ว.42) และบัญชีจ่ายหลักเขตที่ดิน (ร.ว.13) (11) ตรวจแนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรั้ววัด ทำแผนที่และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย (12) ตรวจการเขียนแผนที่ในโฉนดที่ดิน (13) ตรวจรับและควบคุมการจ่ายหลักเขตที่ดินพร้อมทั้งรายงานการใช้หลักเขต (14) จัดทำแผนที่สารบัญชีแสดงเส้น โครงงานต่างๆ ซึ่งได้รั้ววัดวางโครง

ต่อเนื่องเพิ่มเติม มาตราส่วน 1/50,000 ส่งให้กองรังวัดและทำแผนที่ เมื่อเสร็จจากการปฏิบัติงาน (15) รวบรวมผลการปฏิบัติงานรังวัดและใบสำคัญค่าใช้จ่ายต่างๆ ของช่างรังวัดเสนอผู้กำกับการเดินสำรวจ (16) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำแผนที่ (17) ประสานงานกับหัวหน้างานรังวัดสำนักงานที่ดินจังหวัด เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่ (18) รวบรวมหลักฐานการรังวัดต่างๆ เพื่อส่งมอบให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัด (19) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้กำกับการเดินสำรวจมอบหมาย และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ ข้อ 44 กำหนดว่า ให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ตรวจสอบหลักฐานแผนที่และแบบพิมพ์โฉนดที่ดิน ตามหลักวิชาการแผนที่ข้อ 47.1 กำหนดว่า ให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมเกี่ยวกับงานด้านรังวัดทำแผนที่ เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนแผนที่เครื่องหมายที่ดิน และเนื้อที่ว่าถูกต้องตรงกับรายการต้นฉบับแล้ว ให้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่” จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า การออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งมีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล การออกโฉนดที่ดินจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับการพิจารณาออกโฉนดที่ดินด้วยวิธีการเดินสำรวจตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ ประการที่สอง ที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลขแดงที่ 07704546 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2547 ว่า นายปรีชา ชูสง่า ตำแหน่งนายช่างรังวัด ซึ่งมีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้รังวัดปักหลักเขตได้ทำการเดินสำรวจรังวัดปักหลักเขตที่ดินตามที่ราษฎรมาขอให้ออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดเชียงราย จำนวน 124 แปลง ซึ่งรวมถึงที่ดินที่พิพาทจำนวน 24 แปลงด้วย จากนั้นได้ส่งรายงานสำรวจเขตที่ดิน (รว. 40) พร้อมเอกสารหลักฐานที่ดินเดิมมอบให้นางวิภา พิณทอง ขณะเกิดเหตุมีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนสิทธิดำเนินการสอบสวนผู้นำเดินสำรวจ เจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่ จากนั้นนางวิภาได้ส่งงานให้นายสมชายซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจฝ่ายสอบสวนสิทธิ ทำการตรวจสอบใบไต่สวนและเอกสารประกอบเรื่อง นายสมชายตรวจสอบแล้วเห็นว่านางวิภาได้กรอรายละเอียดไว้ครบถ้วนแล้ว และผลการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินในใบไต่สวน (น.ส.5) ทุกแปลงระบุว่าเป็นที่ดินที่ผู้นำเดินสำรวจครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว สภาพการทำประโยชน์เป็นที่นา ที่ไร่และไม่เป็นที่สวน

หวงห้ามหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ นายสมชายได้ส่งงานให้กองกลางฝ่ายรังวัด เพื่อทำการคำนวณรายการรังวัดเขียนรูปแผนที่ลงรูปแปลงที่ดินในที่หมายระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเสร็จแล้วเสนอผู้ฟ้องคดีซึ่งทำหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ทำการตรวจสอบการรังวัด ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจแผนที่ภูมิประเทศ มาตรฐาน 1:50,000 พบว่า ที่ดินที่นำสำรวจ 24 แปลง ตั้งอยู่ในระวางแผนที่ตามรูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข 4949 II 0030 หมายเลข 4949 II 0230 หมายเลข 4949 II 0232 หมายเลข 4949 II 0430 และหมายเลข 4949 II 0432 โดยบริเวณด้านเหนือของค่าพิคัดในระวางดังกล่าวอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุว่าเป็น “เวียงหนอง” สภาพในระวางเหมือนมีน้ำท่วมขัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้หมายสิ่วระวางแผนที่ที่ราษฎรได้นำเดินสำรวจ แล้วนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษากับนายสมชาย ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ และรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวให้นายชัชชัย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อให้มีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งทั้งนายปรีชา นายสมชาย และนายชัชชัย ต่างให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจพบสภาพที่ตั้งของที่ดินที่ราษฎรขออนุญาตออกโฉนดที่ดินว่ามีลักษณะต้องสงสัยว่าเป็นที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งผู้ฟ้องคดียังได้นำเรื่องราวดังกล่าวปรึกษาหารือกับเพื่อนร่วมงานและรายงานให้นายชัชชัย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อ 7 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. 2521 และข้อ 44 และข้อ 47.1 ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดเหตุแล้ว และโดยที่ระเบียบกรมที่ดินทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องออกไปปฏิบัติงานภาคสนามเพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่มีการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินว่า เป็นที่สาธารณประโยชน์อันเป็นที่ดินที่ต้องห้ามในการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในระเบียบทั้งสองฉบับ เป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองอันนำไปสู่การออกโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีรายงานผลการตรวจสอบพบว่า สภาพที่ตั้งของที่ดินที่พิพาททั้ง 24 แปลง เหมือนมีน้ำท่วมขังและอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุว่าเป็น “เวียงหนอง” ให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อดำเนินการตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ขั้นตอนต่อไปในการออกโฉนดที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบของนายชัชชัย สุรดิษฐ์ ผู้กำกับการเดินสำรวจ และนายวิสุทธิ คำอ่อน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดีว่าผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นบุคคล ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดิน

ให้ได้หรือไม่ และที่ดินที่ขอกออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัยว่า นายชัชชัย ผู้กำกับการเดินสำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และนายวิสุทธิเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ไม่มีมูลความผิดตามที่ถูกกล่าวหา โดยให้เหตุผลว่า นายชัชชัย เป็นผู้สั่งการให้ตรวจสอบสภาพที่ดินกับหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน และอำเภอแม่จันทั้งการส่งมอบงานให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้มีการรายงานประกอบว่า จากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแล้ว ปรากฏว่า สภาพเหมือนมีน้ำท่วมขัง ควรตรวจสอบสภาพพื้นที่ดิน และสอบสวนเพิ่มเติมตามแบบหมาย อักษร จ. ส่วนนายวิสุทธิได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทำการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และได้รับรายงานผลการตรวจสอบว่า ผู้ขอกออกโฉนดที่ดินได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่รับรองว่าที่ดินแต่ละแปลงไม่เป็นที่หลวงหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ อีกทั้งกรมที่ดินมีนโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ นายวิสุทธิจึงต้องลงนามออกโฉนดที่ดินดังกล่าว และจากการไต่สวนข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่านายชัชชัย และนายวิสุทธิได้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ถูกกล่าวหาคนอื่น ๆ เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นประโยชน์แก่นายชัชชัย และนายวิสุทธิเกิดจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจสอบและรายงานให้นายชัชชัยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ทราบว่าที่ตั้งของที่ดินที่พิพาททั้ง 24 แปลง สภาพเหมือนมีน้ำท่วมขัง ควรมีการตรวจสอบเพิ่มเติม เป็นเหตุให้นายชัชชัยได้มีหนังสือสอบถามไปยังหน่วยศิลปากรที่ 4 เชียงแสน และอำเภอแม่จัน เกี่ยวกับเขตที่ดินที่พิพาท นอกจากนี้แล้ว ในการส่งมอบงานให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้มีการรายงานประกอบว่าจากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแล้ว ปรากฏว่าสภาพเหมือนมีน้ำท่วมขัง ควรตรวจสอบสภาพพื้นที่ดินและสอบสวนเพิ่มเติม เป็นเหตุให้นายวิสุทธิได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบที่ดินที่พิพาท การดำเนินการของนายชัชชัยและนายวิสุทธิ จึงเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ถูกกล่าวหาคนอื่น ๆ เช่นเดียวกัน ประกอบกับจากรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดี ใจหรือมีเจตนากระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการใดๆ หรือร่วมกับผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการในการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น อันเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ที่สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีในความผิดทางวินัยฐานอื่น ได้แก่ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติ

คณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย อย่างไรก็ดี ในส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งบังคับให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด โดยคืนสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นควรให้กำหนดเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ตามนัยมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 1567/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2547 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ภาคผนวก ข
ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสรีจที่ 158/2551 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร 0106/165 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2550 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณา กรณีกล่าวหา นายเจเร กุลทนต์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย กับพวก รวม 16 ราย ว่าร่วมกันทุจริตออกโฉนดที่ดินบริเวณหนองน้ำสาธารณะ (เวียงหนอง) บ้านแม่ลาก หมู่ 6 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งนายสันติ สันทัด เป็นผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องดังกล่าวด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่า การกระทำของนายสันติ สันทัด เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงรายมีความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคสอง สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้มีหนังสือแจ้งอธิบดีกรมการปกครองให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่นายสันติ สันทัด ตามนัยมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อมากรมการปกครองได้มีคำสั่งที่ 308/2547 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2547 ปลดนายสันติ สันทัด ออกจากราชการตามกรณีและฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

ต่อมานายสันติ สันทัด ได้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าว เนื่องจาก มิใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ก.พ. จึงมีอำนาจที่จะพิจารณาอุทธรณ์ของนายสันติ สันทัด ได้โดยไม่ต้องถือข้อเท็จจริงและฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และได้แจ้งความเห็นดังกล่าวมายังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แจ้งไปยัง ก.พ. ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปทั้งหมด จึงไม่สามารถพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่แล้ว จะนำเสนอเรื่องนี้ให้พิจารณาต่อไป หลังจากนั้น สำนักงาน ก.พ. แจ้งมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ว่า ก.พ. ได้พิจารณาและมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้กรมการปกครองยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ สันทัด ออกจากราชการและสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการ และพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปซึ่งรองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กรมการปกครองดำเนินการตามมติ ก.พ. และต่อมากรมการปกครองมีคำสั่งที่ 214/2549 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2549 ยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ

สันทัด ออกจากราชการ และสั่งให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 7)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91 และ มาตรา 92 ได้กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ซึ่งในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นนี้ จะอุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้เท่านั้น องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อจากกระบวนการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ดังนั้น การที่ ก.พ. มีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้กรรมการปกครองยกเลิกคำสั่งลงโทษและสั่งให้นายสันติ สันทัด กลับเข้ารับราชการ จึงเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัย หรือการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องเหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอความเห็นในเรื่องนี้ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ ตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อไป

สำนักงานรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “ข้อกล่าวหาใดมีมูลหรือไม่มีมูล” นั้น จะต้องเป็นข้อกล่าวหาที่อยู่ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามนัยมาตรา 19 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในขณะที่เดียวกันมาตรา 43 (5) ประกอบมาตรา 84 และมาตรา 88 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในทางยุติธรรม โดยมาตรา 88 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา 56 จะพบว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ข้อกล่าวหา มีมูล ซึ่งน่าจะหมายถึงมีมูลว่ากระทำความผิดวินัย อันเนื่องมาจากการทุจริตต่อหน้าที่หรือมีมูลความผิดอาญาอันเนื่องมาจากผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากกรณีข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลข้อกล่าวหา นั้นย่อมเป็นอันตกไป และเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับ กรณีของการดำเนินคดีของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 66 มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 19 (3) เพราะหากเป็นกรณีประมาทเลินเล่อในความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ศาลฎีกาแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมไม่สามารถที่จะพิจารณาได้ เพราะไม่มีกรณีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่โดยประมาท ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขึ้น ก็เพื่อแก้ไขปัญหากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต แต่เมื่อส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดพิจารณา หน่วยงานต้นสังกัดจะช่วยเหลือทำให้โทษทางวินัยที่จะลงตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเบาลง ซึ่งหากพิจารณาในทางกลับกันโทษทางวินัยมีหลายระดับ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลวินัยไม่ร้ายแรงโดยไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานสอบสวนใหม่ ใหม่ๆ ที่หน่วยงานเห็นว่าเป็นวินัยร้ายแรง มาตรการการลงโทษก็ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงได้ ดังนั้น คำว่า มีมูลความผิดทางวินัย ตามนัยของมาตรา 91 ดังกล่าว ก็ย่อมจะต้องพิจารณาไปในแนวทางเดียวกับมาตรา 56 ข้างต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่ตรงกัน จึงสมควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อไป และได้้นำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว สำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์และมีความเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ไม่มีมูล และในส่วนที่เป็นความผิดวินัยฐานประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ อันเป็นมูลความผิดทางวินัย ตามมาตรา 91 (1) หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อันเป็นมูลความผิดทางอาญา ตามมาตรา 91 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่จะต้องดำเนินการต่อไป ตามมาตรา 92 และมาตรา 93 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าว และจะรอเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้ การที่รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการปกครองโดยมติ อ.ก.พ. กรม ได้มีคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ สันทัต ออกจากราชการ ฐานประมาท เลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยที่ยังไม่ได้สอบสวนนายสันติ สันทัต ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อพิจารณาดังกล่าวถูกต้องหรือไม่อย่างไร

ประเด็นที่สอง คำว่ามีมูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความหมายว่าอย่างไร และมีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น ใช่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัยหรือมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ นั้น จะต้องปรากฏว่ามูลความผิดตามคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและมูลความผิดที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นเป็นมูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วย

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายสันติ สันตัก ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยร่วมกันทุจริตออกโฉนดที่ดินบริเวณหนองน้ำสาธารณะ (เวียงหนอง) บ้านแม่ลาก หมู่ 6 ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งในกรณีนี้แม้ว่านายสันติ สันตัก จะถูกกล่าวหาเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้นก็ตาม แต่เมื่อตำแหน่งปลัดอำเภอที่นายสันติ สันตัก ได้ดำรงตำแหน่งอยู่นั้นเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ การที่นายสันติ สันตัก ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงรวมถึงการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกฐานหนึ่งด้วย และการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นกรณีที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อมีมติตาม มาตรา 91 ต่อไปได้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเกี่ยวกับข้อกล่าวหานายสันติ สันตัก ว่าพยานหลักฐานไม่พอพียงว่ามีเจตนาทุจริต แต่มีมูลความผิดทางวินัย ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 84 วรรคสอง นั้น เมื่อปรากฏว่ามูลความผิดทางวินัยดังกล่าวเป็นผลจากการที่นายสันติ สันตัก ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นมูลความผิดทางวินัยที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดตามมาตรา 91 (1) ได้ และบทบัญญัติมาตรา 92 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย

อีก ด้วยเหตุนี้ การที่รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการปกครองโดยมติ อ.ก.พ. กรม ได้มีคำสั่งลงโทษปลดนายสันติ สันทัด ออกจากราชการ ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงโดยที่ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนนายสันติ สันทัด ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า คำว่า “มูลความคิดทางวินัย” ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 91 (1) นั้น หมายถึง มูลความคิดทางวินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจะมีมูลความคิดทางวินัยหรือไม่นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ ว่าได้กำหนดไว้เป็นความคิดทางวินัย หรือไม่ หากกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาได้กำหนดให้การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นความคิดทางวินัยด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหา นั้นก็จะต้องมีความผิดทางวินัยด้วย ด้วยเหตุนี้ มูลความคิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงมิได้มีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น