

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



๑๑ มิ.ย. ๒๕๖๐
(ด. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๓/๒๕๕๗
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๖๑/๒๕๖๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๙ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดี
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๕/๒๕๕๔
หมายเลขแดงที่ ๑๙๖๑/๒๕๕๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๒๕ มกราคม
๒๕๕๒ กรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา อนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑
ทำเหมืองแร่ ตามใบประทานบัตรเลขที่ ๒๙๘๐๕/๑๕๘๒๑ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบ
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำ
ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑
ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่า การอนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ทำเหมืองแร่นี้ดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมาตรา ๑๙
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดี



/อนุญาตให้...

อนุญาตให้ผู้อื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรเข้าทำกิจการอื่นๆ ที่ไม่ใช่การทำเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินได้ และตามคำนิยามของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีไว้เพื่อให้เกษตรกรทำเกษตรกรรมเท่านั้น มิใช่เพื่อกิจการอื่น ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ ว่ามีการอนุญาตให้บริษัทเอกชนใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินบ้านแหงเหนือ หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ อำเภอวารัง จังหวัดลำปาง ทำเหมืองแร่ถ่านหินลิกไนต์ ซึ่งพื้นที่ที่บริษัทเอกชนขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ มีพื้นที่ ส.ป.ก. รวมอยู่ในแปลงประทานบัตร จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบด้วย หลังจากนั้น จังหวัดจะเข้ตรวจได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบที่พิพาท โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับกรมทรัพยากรธรณี เรื่อง การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการขอใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีศักยภาพทางแร่สูงกว่าการใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรม เพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินและประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ไม่ได้กำหนดให้การทำเหมืองแร่เป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน การประกอบกิจการเหมืองแร่จึงไม่เกี่ยวข้องกับคำว่า กิจการอื่น ตามกฎหมายดังกล่าว แต่กลับปรากฏอยู่ในระเบียบที่พิพาท ต่อมา ส.ป.ก. มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ชี้แจงว่า หลักการและเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบที่พิพาท สืบเนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน



/เพื่อเกษตรกรรม...

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นที่ดินผืนใหญ่ จึงมีพื้นที่ที่เป็นหินหรือแหล่งแร่ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ใต้ดินปะปนมาด้วย แม้จะมีการกันพื้นที่คั่นกรมป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ แต่ยังคงเหลือพื้นที่เหล่านี้เป็นแปลงเล็กๆ อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (โดย ส.ป.ก.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ แต่ในการดำเนินการเสนอขอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินยังมีประเด็นเรื่องอื่นๆ และประเด็นทางนโยบายอีกมาก จึงทำให้การเสนอขอแก้ไขกฎหมายยังไม่สำเร็จลุล่วง ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ กรมที่ดินได้มีหนังสือหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า ที่เขา ที่ภูเขา ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่า ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ได้ตามกฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ประกอบกับความจำเป็นที่ต้องบริหารจัดการพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพของพื้นที่ ทั้งในพื้นที่ที่เหมาะสมกับเกษตรกรรมพื้นที่ที่มีศักยภาพการใช้ประโยชน์อย่างอื่น และพื้นที่ที่มีศักยภาพทางแร่มากกว่าการใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรม เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งหรือมีผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ และผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาอนุมัติร่างระเบียบดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยยึดหลักการไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราว และหลักการยินยอมตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นได้ และในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานพื้นที่ฟูสภาพพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้ผู้ประกอบการจัดทำพร้อมกับการขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดิน เพื่อใช้พื้นที่นั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมต่อไป เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการยินยอมให้ใช้ที่ดิน โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๑๒) ที่บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่



/และความรับผิดชอบ...

และความรับผิดชอบในการกำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตั้งแต่ต้น แต่มาตรา ๓๐ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า "...กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา..." เป็นบทบัญญัติตามกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. กว้างขวางขึ้นและครบวงจรของภาคเกษตรกรรม ดังนั้น ถ้อยคำตามมาตรา ๑๙ (๑๒) และมาตรา ๓๐ วรรคห้า จึงมีความหมายแตกต่างกัน โดยมีหลักในการพิจารณา คือ "กิจการ" ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า หมายความว่า กิจการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดตามประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น ส่วนกิจการหรือการอื่นๆ ตามมาตรา ๑๙ (๑๒) เป็นกิจการที่ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แต่โดยลักษณะกิจการหรือการอื่นๆ ต้องมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือเกี่ยวข้องกันกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป ในส่วนของมาตรา ๑๙ เป็นบทกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งหากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ในมาตราอื่นด้วยแล้ว จะต้องพิจารณาจากบทกฎหมายมาตรานั้นๆ เป็นหลักก่อน กรณีการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดระเบียบเพื่อการจัดการพื้นที่ในความดูแลภายในกรอบของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเพื่อให้การปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ไม่มีผลกระทบต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อการร้องเรียนในคดีนี้เป็นการร้องเรียนว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีสภาพเป็นกฎ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย เรื่องร้องเรียนในคดีนี้จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๔๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ



/ประกอบ...

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง พร้อมทั้งการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องจำกัดไว้เฉพาะเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้กำหนดกิจการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมทั้งสิ้น และยังได้กำหนดความหมายของ “กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก โดยไม่มีการกำหนดกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง (๑) การปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้...” และ (๒) การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินจำกัดไว้เฉพาะเพื่อการเกษตรกรรมและที่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตรกรรมเท่านั้น โดยพิจารณาจากบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” และ “เกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบเพื่อการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรมหรือเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



/พ.ศ. ๒๕๑๘...

พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มี การแก้ไขปรับปรุงตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ที่เห็นควรให้พิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ การออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการใช้อำนาจในการออกระเบียบเกินกว่าที่กฎหมายมอบให้อำนาจไว้ โดยเหตุนี้ระเบียบดังกล่าวจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ออกโดยถูกต้องตามขั้นตอน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า บทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาคือการถือครองที่ดิน โดยการจัดซื้อที่ดินเอกชนหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน มาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินแล้ว ยังให้อำนาจ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐ ๔ ประเภท มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ คือ (๑) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ (๒) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ (๓) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่านอกเขตป่าไม้ถาวร และ (๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เนื่องจากที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินบางพื้นที่เป็นหิน มีแร่ต่าง ๆ อยู่บนดิน และได้ดินจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อยุติ ที่ถูกต้องและเป็นธรรมต่อประโยชน์ของเกษตรกรและประโยชน์สาธารณะ โดย ส.ป.ก. ได้ศึกษาจากกรณีกระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่



/ในการอนุญาต...

ในการอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ประกอบกับความจำเป็นที่ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพของพื้นที่ ทั้งในส่วนที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมและไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม แต่มีศักยภาพทางแร่ธาตุมากกว่าการทำเกษตรกรรม และเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง ในการใช้ประโยชน์หรือมีผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเกี่ยวกับแร่ให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ส.ป.ก. กับกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ในขณะนั้น ได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ วางหลักการในการบริหารจัดการพื้นที่ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้สามารถนำทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่นได้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติอนุมัติร่างระเบียบที่พิพาท เมื่อ ส.ป.ก. มีอำนาจตามกฎหมาย ในการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในฐานะผู้ดูแลพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงย่อมมีอำนาจจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ หากพื้นที่ใดไม่เหมาะสมที่จะนำไปจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แต่มีความเหมาะสม ที่จะใช้ประโยชน์อย่างอื่น ก็ย่อมสามารถยินยอมให้บุคคลหรือหน่วยงานอื่นใช้ประโยชน์ พื้นที่ดังกล่าวได้ ซึ่งมีใช่เป็นการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่เป็นการจัดการในลักษณะเดียวกับการให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค เช่น การอนุญาตให้สร้างวัด โรงเรียน ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จำต้องกำหนดวิธีการบังคับไว้หลายประการ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอน ที่อาจป้องกันความผิดพลาดได้ รวมทั้งมีวิธีการควบคุมคุณภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม แก่เกษตรกร โดยก่อนที่จะมีการพิจารณาให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่นนั้น ต้องมีการตรวจสอบพื้นที่ก่อนว่า เป็นพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจของ ส.ป.ก. ไม่ได้มีการกันเขตคินกรมป่าไม้ พื้นที่นั้นต้องมีศักยภาพ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตรกรรม และการยินยอมให้ เข้าใช้ที่ดินดังกล่าวมีลักษณะเป็นการชั่วคราว ภายในกรอบระยะเวลาของอายุอาชญาบัตร ผูกขาดสำรวจแร่หรืออาชญาบัตรพิเศษที่ออกโดยกระทรวงอุตสาหกรรม รวมทั้งมีการกำหนด



/มาตรการ...

มาตรการเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ผู้ขอรับประทานบัตรใช้เป็นกรอบแนวทางการจัดทำแผนการฟื้นฟู
สภาพพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. จะทำการตรวจสอบ
การใช้ประโยชน์เป็นระยะๆ รวมทั้งตรวจสอบสภาพพื้นที่ว่ามีการปรับปรุงดินตามแผน
การฟื้นฟูหรือไม่ เพื่อให้บริเวณที่ดินที่มีการยินยอมให้ใช้ชั่วคราวดังกล่าว สามารถนำมา
จัดสรรให้เกษตรกรทำการเกษตรต่อไป กรณีเขตปฏิรูปที่ดินที่มีการร้องเรียนกันในคดีนี้ นั้น
ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอบางน้ำเปรี้ยว อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา
อำเภอบางโพธิ์ และอำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐
โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๐ ตามที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่
๒๕ มีนาคม ๒๕๒๐ ซึ่งต่อมา อำเภอบางคล้าได้แบ่งแยกออกเป็นกิ่งอำเภอแปลงยาว
และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๘๖ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้เพิกถอนป่าแควระบบและป่าสียัด ในท้องที่...ตำบลวังเย็น ตำบลหนองไม้แก่น
กิ่งอำเภอแปลงยาว อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ออกจาก
การเป็นป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน เพื่อนำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
เมื่อมีการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอม
ในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑
ส.ป.ก. จึงได้ออกหนังสือยินยอมให้เข้าใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการนำทรัพยากรธรรมชาติ
มาใช้ประโยชน์ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ จำนวน ๒๐ ราย รวมทั้งนายชาญวิทย์ ชาวงษ์ ซึ่งเป็นผู้ได้รับ
หนังสือยินยอมให้เข้าใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์
ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ หมู่ที่ ๓ ตำบลหนองไม้แก่น อำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา
เนื้อที่ ๙๖ ไร่ ๓ งาน ๑๔ ตารางวา ทำเหมืองแร่เหล็ก โดยวิธีการทำเหมืองหาบ มีกำหนดเวลา ๕ ปี
ตามประทานบัตรเลขที่ ๒๙๘๐๕/๑๕๕๒๑ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ อายุ ๑๐ ปี นับแต่วันที่
๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๑ และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว
ผู้ขอจะต้องปรับสภาพที่ดินและฟื้นฟูที่ดินภายหลังการทำเหมืองแร่ให้มีความเหมาะสม
ต่อการใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรม ตามแผนฟื้นฟูสภาพพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่
ในเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการทำเหมืองแร่เหล็ก ตำบลหนองไม้แก่น อำเภอแปลงยาว
จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า หากศาลมีคำสั่งเพิกถอนระเบียบดังกล่าว
จะทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ได้รับความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปดังกล่าว เนื่องจาก



/มีการลงทุน...

มีการลงทุนในการนำทรัพยากรธรรมชาติออกไปจากที่ดินดังกล่าวแล้ว และอาจมีการฟ้องร้องผู้ถูกฟ้องคดีและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ก่อให้เกิดอุปสรรคและผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐและการพัฒนาประเทศเกี่ยวกับการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) และมาตรา ๒๔๕ (๒) ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้าราชการของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการอกระเบียบโดยชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ได้ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีอาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๓ (๑) (ก) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่โดยที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ระเบียบดังกล่าวจึงมีฐานะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมีการร้องเรียนและผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ระเบียบนี้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง พร้อมทั้ง



/การจัดระบบ...

การจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องจำกัดไว้เฉพาะ เพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ประกอบกับมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ ผู้ถูกฟ้องคดีในการกำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามบทบัญญัติ ดังกล่าวออกระเบียบที่พิพาท จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทและเป็นการใช้อำนาจในการออกระเบียบเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ ตามหนังสือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๖๙๙ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๓ (ที่ถูกคือ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓) ระบุว่า “หลักการและเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออก ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำ ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ สืบเนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบและ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นที่ดินผืนใหญ่ จึงมีพื้นที่ที่เป็นหินหรือแหล่งแร่ต่างๆ ซึ่งอยู่ใต้ดินปะปนมาด้วย แม้จะได้มีการกันพื้นที่ดิน กรมป่าไม้ไปเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังคงเหลือพื้นที่เหล่านี้เป็นแปลงเล็กๆ อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับในการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาปฏิรูปที่ดิน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่เห็นควรให้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไข กฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ แต่ในการดำเนินการปรากฏว่าการเสนอขอแก้ไข กฎหมายปฏิรูปที่ดินยังมีประเด็นเรื่องอื่นๆ และประเด็นทางนโยบายอีกมาก จึงทำให้ การเสนอขอแก้ไขกฎหมายยังไม่สำเร็จลุล่วง” การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอม ในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑



/เพื่อให้...

เพื่อให้มีการพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงไม่สามารถกระทำได้ การออกระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ กรณีที่กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ได้หารือปัญหาข้อกฎหมายสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และการขออนุญาต ระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ ไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวล กฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ใช้ที่ดินหรือระเบิดและย่อยหินที่เขาและที่ภูเขาได้ ตามกฎหมาย ความเห็นดังกล่าวมิได้มีการพิจารณาถึงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นอกจากนี้ ตามบันทึกของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป หน้าที่ ๒ ความตอนหนึ่ง ระบุว่า “กระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่า ส.ป.ก. จะมีอำนาจดูแลรักษาที่ดินที่พ้นสภาพจาก การเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่อำนาจดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวของ ส.ป.ก. ก็หาได้รวมถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้ ทบวงการเมืองหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ทั้งนี้ เนื่องจากกิจการดังกล่าวประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้บัญญัติ มาตรการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว ประกอบกับกิจการดังกล่าวมิได้อยู่ในวัตถุประสงค์ หรือขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘...” ซึ่งเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับดำเนินการออกระเบียบให้ เอกชนเข้ามาทำเหมืองแร่ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การออกระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการดำเนินการ



/ที่ไม่เป็นไป...

ที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาคำพิพากรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์ สืบเนื่องจาก ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมจากกรมป่าไม้ เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาล บางพื้นที่เป็นที่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม บางพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม เช่น เป็นที่เขา ที่ภูเขา ดินลูกรัง ดินทราย หินดาน หรือเป็นแหล่งแร่ เป็นต้น ซึ่งในขณะนั้นไม่มีหลักในการพิจารณาวินิจฉัยและออกระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการต่างๆ ที่จะป็นแนวปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับมีผู้ประกอบการมายื่นคำขอประกอบการเหมืองแร่ สํารวจนํ้ามัน และอื่นๆ จำนวนมาก และรัฐบาลมีนโยบายสำคัญที่จะให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหारेื่องดังกล่าว โดยให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและไม่มีผลกระทบต่อกรประกอบเกษตรกรรม จึงได้มีการพิจารณาหารือเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาคำพิพากรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์ โดยสรุปได้ดังนี้ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๒๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๒๙ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายและระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินแก่ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๓ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๓ คณะอนุกรรมการได้เห็นชอบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ ส.ป.ก. ใช้เป็นหลักในการพิจารณาออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการพิจารณาอนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ตามความเห็นของ ส.ป.ก. และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า เมื่อกฎหมายให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในลักษณะเป็นเจ้าของ ส.ป.ก. จึงสามารถดำเนินการทุกประการเกี่ยวกับที่ดินได้ เช่น การส่งคืนหรือมอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามกฎหมาย หรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์แก่ทางราชการอื่นก็ได้ ซึ่ง ส.ป.ก. กำหนดแนวทางในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ ดังนี้ (๑) พื้นที่ที่เหมาะสมหรือสามารถฟื้นฟูให้เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมก็คือ พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการปฏิรูปที่ดินอำนาจในการจัดการที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นไปตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และการใช้ที่ดิน



/เพื่อการพัฒนา...

เพื่อการพัฒนาและการสาธารณูปโภคในรูปแบบต่างๆ อำนาจในการจัดการที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นไปตามมาตรา ๑๙ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณานุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๓ ส่วนกิจกรรมที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน หมายถึง กิจการอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยตรง แต่เป็นกิจการที่ให้ประโยชน์แก่การปฏิรูปที่ดินในทางอ้อม อำนาจในการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และ (๒) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมและไม่สามารถฟื้นฟูได้ คือ พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์อื่นตามลักษณะที่ดิน เช่น เป็นที่ตั้งชุมชนที่ดินเป็นหิน หรือเป็นลูกรังที่ใช้ประโยชน์ในการทำเหมืองแร่ เป็นต้น เมื่อเป็นการใช้ที่ดินที่มีใช้กิจกรรมเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และกฎหมายปฏิรูปที่ดินในส่วนของการจัดที่ดินมิได้บัญญัติการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวไว้ แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ที่ดินทุกประเภททุกลักษณะที่ได้มา ดังนั้น หากที่ดินบริเวณใดไม่เหมาะสมที่จะปฏิรูปที่ดิน และกฎหมายปฏิรูปที่ดินมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้ประโยชน์ของที่ดินดังกล่าวไว้ ส.ป.ก. ก็สามารถที่จะนำที่ดินนั้นส่งคืน หรือมอบที่ดินนั้นให้หน่วยงานอื่นของรัฐไปทำกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ทุกประการในฐานะเจ้าของที่ดิน ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย โดยไม่ขัดต่อระเบียบที่ทางราชการกำหนด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจขอระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ เพื่อให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิบัติทั้งที่เป็นกิจกรรมปฏิรูปที่ดินและมีใช้กิจกรรมปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๓๓ อนุมัติแนวทางและอำนาจในการพิจารณานุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ตามความเห็นของคณะอนุกรรมการและให้ ส.ป.ก. ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติ เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๖ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๖ คณะอนุกรรมการได้มีมติว่าควรแยกพิจารณาเรื่องการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินออกเป็น ๒ กรณี คือ (๑) กรณีเป็นป่าเก่า ก่อนมีการแก้ไขกฎหมายโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติต่อเมื่อกรมป่าไม้ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนของ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้วเท่านั้น (๒) กรณีเป็นป่าใหม่ เมื่อ ส.ป.ก. นำที่ดิน



/แปลงใด...

แปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชกฤษฎีกากำหนด เขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ ฉะนั้น พื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่นำมาปฏิรูปที่ดินเพราะไม่เหมาะสมกับการเกษตร เช่น เป็นหิน ดินลูกรัง หรือแหล่งแร่ จึงยังไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ และโดยที่ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ส.ป.ก. อาจให้ความยินยอมหรือไม่ขัดข้อง หากผู้ขอประกอบกิจการระเบิด ย่อยหิน หรือประกอบกิจการเหมืองแร่จะนำคำยินยอมของ ส.ป.ก. ไปขออนุญาตจากส่วนราชการอื่น ที่เกี่ยวข้องต่อไป หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา การนำทรัพยากรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์อีกหลายครั้ง ตามการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ การประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ การประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และครั้งที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ ส.ป.ก. ได้นำร่างระเบียบคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ที่แก้ไขแล้วเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดี พิจารณา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๑ มาตรา ๗๙ และมาตรา ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บังคับใช้ในขณะนั้น ซึ่ง ส.ป.ก. ชี้แจงว่า ร่างระเบียบดังกล่าว เป็นการวางหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. จะอนุญาตให้บุคคลใดใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการสำรวจ ใช้ หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องได้รับอนุญาต ตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว แต่เหตุผลที่ ส.ป.ก. ต้องให้ความยินยอม เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าว อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม ในการพิจารณาถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและด้านอื่นๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หมายถึง กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติหรือ พระราชกำหนด ไม่ใช่กฎหมายลำดับรอง โดยกฎหมายหลักสามารถกำหนดรายละเอียด ให้เหมาะสมกับการให้ใช้ประโยชน์แต่ละประเภทได้และไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ใน ร่างระเบียบฯ อีก อันจะเป็นเหตุให้ต้องพิจารณาเรื่องเดียวกันซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น



จึงมีความเห็นว่า...

จึงมีความเห็นว่า ร่างระเบียบฯ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว นอกจากนี้ การให้ความยินยอมต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามาร่วมให้ความเห็นในชั้นการพิจารณาของ ส.ป.ก. ด้วย ส่วนผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ผู้ขอความยินยอมจะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือ หากเป็นการขอความยินยอมใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการทำเหมืองแร่จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ซึ่งจะมีมาตรการควบคุมเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม ความยินยอมของราษฎรในพื้นที่ ข้อกำหนดการวางหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหาย ฯลฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีมติอนุมัติร่างระเบียบฯ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีเจตนารมณ์โดยชัดแจ้งที่จะให้มีการจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบกิจการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกื้อหนุนสภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรมตามความเป็นจริง ดังนั้น การบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดที่ดินพัฒนาที่ดิน ปรับปรุงสิทธิในที่ดิน ทั้งในเขตและนอกเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมมีปัญหาและอุปสรรค ซึ่งจะต้องใช้แนวทางปฏิบัติที่เป็นกิจกรรมปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีใช้กิจกรรมปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาค่าการดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และทำอย่างไรที่จะให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีรายได้เพิ่มมากขึ้น รายจ่ายลดลง สิ่งที่เป็นพื้นฐานหลักก็คือที่ดินต้องอุดมสมบูรณ์ มีระบบน้ำที่ดี มีองค์ความรู้ในการผลิต มีการบริหารจัดการที่ดี และมีตลาดรองรับต่างๆ เหล่านี้ต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก หากจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำกินในพื้นที่ซึ่งไม่มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม ไม่มีเกษตรกรรายใดต้องการที่ดินประเภทนี้ หรือหากมีก็เพื่อขายต่อ ไม่ได้มีเจตนาหรือความประสงค์ที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากที่ดินลักษณะดังกล่าวเกษตรกรต้องลงทุนสูง และต้องหาดินมาถมสระน้ำหรือหาดินที่อุดมสมบูรณ์มาทดแทนจึงจะทำการประกอบเกษตรกรรมให้ได้ผลดี ส.ป.ก. ไม่อาจจัดที่ดินลักษณะดังกล่าวให้แก่เกษตรกรได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่ากิจการและระเบียบอื่นๆ ตามมาตรา ๑๙ (๑๒) ต้องเกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียวคงจะขัดแย้งต่อสภาพความเป็นจริงและเป็นไปไม่ได้ ที่ที่ดินทุกตารางนิ้วต้องทำการเกษตรกรรม ประกอบกับคำว่ากิจการและระเบียบอื่นๆ



/ที่เกี่ยวข้อง...

ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายใช้คำว่า “หรือ” ย่อมหมายความว่า อย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง ซึ่งคงไม่อาจจะตีความในลักษณะให้ความหมายอย่างแคบได้ เนื่องจากกิจการและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ไม่ได้จำกัดเฉพาะเพื่อเกษตรกรรม เช่น ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคฯ ระเบียบนี้ออกมาก็เพื่อแก้ไขปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีความเจริญขึ้น พลเมืองมากขึ้น ชุมชนก็เกิดขึ้นมา ภาครัฐเองก็ต้องยอมรับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยในพื้นที่ต้องมีโรงพยาบาล วัด สถานือนามัย สถานีตำรวจ เสาส่งสัญญาณโทรศัพท์ และอื่นๆ เมื่อ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในลักษณะเจ้าของกรรมสิทธิ์ ย่อมสามารถดำเนินการทุกประการในที่ดินได้ เช่น การส่งคืนหรือมอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามกฎหมายหรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์แก่ทางราชการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ทุกประการในฐานะเจ้าของที่ดิน ดังนั้น การใช้ที่ดินที่ไม่ใช่กิจกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จึงมีอำนาจทำนิติกรรมหรือนิติสัมพันธ์ต่างๆ ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย นอกจากนั้น เมื่อ ส.ป.ก. นำที่ดินแปลงใดในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทันที และโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจให้ความยินยอมหรือไม่ขัดข้องแก่ผู้ยื่นขอประกอบกิจการเหมืองแร่ ฯลฯ และผู้นั้นจะนำคำยินยอมหรือไม่ขัดข้องดังกล่าวไปขออนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ ฯลฯ จากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีความเห็นโดยสรุปว่า การพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ตามหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๓ (ที่ถูกคือที่ กษ ๑๒๐๔/๔๖๕๕ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓) เป็นเพียงการชี้แจงข้อเท็จจริง



/โดยย่อพอสังเขป...

โดยย่อพอสังเขปเท่านั้น มิได้หมายความว่า การพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการได้ต่อเมื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น แต่เป็นเพียงช่องทางหนึ่งในหลายช่องทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แม้ว่าจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายไม่สำเร็จลุล่วง แต่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ใช้บังคับอยู่ก็สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการตรากฎหมายขึ้นใหม่อีกด้วย ส่วนกรณีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีหยิบยกข้อความดังกล่าวมาเพียงบางส่วนทำให้เข้าใจความหมายคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความจริง ซึ่งหากพิจารณาข้อความทั้งหมดตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดิน ความว่า “ดังนั้น หาก ส.ป.ก. ไม่ขัดข้อง กระทรวงมหาดไทย และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงมีอำนาจพิจารณาดำเนินการอนุญาตให้ทบวงการเมืองหรือเอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินตามนัดดังกล่าวได้...” และคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นตามที่หาหรือมาว่า ที่เขาและที่ภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดหรือย่อยหินที่เขาและที่ภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่ เห็นได้ว่าการออกระเบียบดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่เป็นการอนุมัติให้ทบวงการเมืองหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เป็นการใช้ถ้อยคำว่า “ยินยอม” ซึ่งมีความหมายเสมือนว่า “ไม่ขัดข้อง” ที่ผู้ยื่นคำขอจะนำคำยินยอมดังกล่าวไปขออนุญาตประกอบกิจการจากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่ ส.ป.ก. ให้ความยินยอมย่อมเป็นการแสดงโดยยืนยันเป็นหนังสือว่า ไม่ประสงค์จะนำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในขณะนั้น และไม่ขัดข้องหากหน่วยงานอื่นจะเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ จะเป็นผู้อนุญาตตามกฎหมายให้ผู้อื่นหรือผู้ประกอบการตามที่ยื่นคำขอ ไม่ใช่ ส.ป.ก. หรือผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้อนุญาต



/เห็นได้ว่า...

เห็นได้ว่า การพิจารณาเกี่ยวกับการออกระเบียบที่พิพาท มีการดำเนินการเป็นขั้นตอน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ แล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผ่านการพิจารณาในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวง ๔ กระทรวง อธิบดี ๑๗ กรม ผู้แทนเกษตรกร นักวิชาการและกรรมการ ร่างกฎหมายหรือผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการรวมทั้งสิ้น ๓๕ คน ผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมาย และระเบียบอีกหลายครั้ง โดยมีกรรมการร่างกฎหมายของ สคก. ร่วมเป็นกรรมการ พิจารณาด้วยทั้งสิ้น เมื่อระเบียบดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผล บังคับใช้แล้ว ก่อให้เกิดรายได้แก่ภาครัฐจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ได้เก็บค่าภาคหลวง ท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และประชาชนในพื้นที่มีงานทำเพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจเติบโตแบบยั่งยืน สังคมมีแต่ความสงบสุขเรียบร้อย นอกจากนี้ ภายหลัง เสร็จสิ้นระยะเวลาการดำเนินการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้แล้ว ผู้ประกอบการ ต้องทำพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเกษตรกรรม ทำให้ ส.ป.ก. ได้พื้นที่ทางเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น และสามารถนำมาจัดให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำ ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยที่ข้อกำหนด ตามระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดี



/มีอำนาจหน้าที่...

มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ขอบบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้ (๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และเกษตรกรรม หมายความว่า การทำนาทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สำหรับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่าย



/ผลิตผลเกษตรกรรม...

ผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนอง
 แผนนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม
 ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น ประกอบกับ
 ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือ
 เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ
 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูป
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ข้อ ๑
 กำหนดว่า กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการ
 ดังนี้ ๑.๑ กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร
 ๑.๒ กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิต
 ทางเกษตร ๑.๓ กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร ๑.๔ กิจการที่เป็นการพัฒนา
 อาชีพเกษตรกร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตการจำหน่ายและการตลาด
 ให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ข้อ ๒ กำหนดว่า กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทาง
 การเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก เห็นได้ว่า การยินยอมให้ใช้พื้นที่ในการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อการสำรวจ ใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องได้รับอนุญาต
 ตามกฎหมายอื่น ไม่ได้เป็นกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.
 การบริหารของ ส.ป.ก. กิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 หรือกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันถือได้ว่าเป็นกิจการปฏิรูป
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดหลักเกณฑ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
 มีอำนาจออกหนังสือให้ความยินยอมให้เอกชนใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการสำรวจ
 ใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น
 โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีและเลขาธิการ ส.ป.ก. แล้วแต่กรณี ตามระเบียบ
 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำ
 ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑



/จึงเป็น...

จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ระเบียบดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องคดีนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๒๔๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ (๒) และพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และการฟ้องคดีนี้ศาลเห็นว่าเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการ ค้ำครองประโยชน์สาธารณะที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีนี้ สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะบัญญัติให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา แต่ก็ได้บัญญัติวัตถุประสงค์ การใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อพิจารณา ตามอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จะเห็นได้ว่า ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ ส.ป.ก. จะต้องใช้เฉพาะเพื่อ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิอาจให้ ความยินยอมให้บุคคลหรือหน่วยงานใดใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดิน อันมิใช่เป็นไปเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๘ และมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้บัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจกระทำได้ ส่วนกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือตามหนังสือ ส่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ นั้น การตอบข้อหารือดังกล่าว เป็นการตอบข้อหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาต ให้ระเบิดหรือย่อยหินสำหรับที่เขาหรือที่ภูเขาตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า หากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามประมวลกฎหมาย ที่ดินได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่า ไม่ประสงค์จะนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหิน



/สำหรับที่เขา...

สำหรับที่เขาและที่ภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่ โดยไม่ได้วินิจฉัยว่า ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการมีหนังสือยืนยันว่าไม่ประสงค์จะนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการมีหนังสือแจ้งไม่ขัดข้องหรือยินยอมกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ประกอบกับกรณีดังกล่าว เป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งไม่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายได้ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดหลักเกณฑ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด) มีอำนาจออกหนังสือให้ความยินยอมให้เอกชนใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการสำรวจใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีและเลขาธิการ ส.ป.ก. แล้วแต่กรณี ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ คือ เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน กลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยาก ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยด่วนที่สุด ด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม



/เพื่อให้...

เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ด้วยวิธีการกระจายสิทธิในที่ดิน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตจากผู้ที่ไม่ใช้ที่ดินทำการเกษตรด้วยตนเอง จากผู้ที่มีที่ดินเกินความจำเป็น หรือจากที่ดินของรัฐไปให้เกษตรกร ผู้เช่าผู้ไร่ที่ทำกิน หรือให้แก่เกษตรกรที่มีที่ดินไม่เพียงพอแก่การทำกิน ให้มีที่ดินเป็นของตนเอง และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ฉะนั้น การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมิใช่แต่เพียงการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการปรับปรุงพัฒนาที่ดิน พัฒนาอาชีพ และการจัดระบบการผลิต การจำหน่าย ตลอดจนการจัดสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อให้ที่ดินได้มีการใช้ การปรับปรุง หรือพัฒนาให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุที่ว่าเกษตรกรจะอยู่ดีกินดีได้ มิใช่แต่เพียงมีปัจจัยการผลิตอันได้แก่ที่ดินและแรงงานเท่านั้น แต่ที่ดินและแรงงานของเกษตรกรจะต้องมีคุณภาพที่ดี ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในระยะยาวที่จะต้องวางแผนการปฏิบัติงาน และจำเป็นต้องจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำเร็จเป็นไปตามเป้าหมายวัตถุประสงค์ ค่าใช้จ่ายที่สำคัญๆ ในการปฏิรูป ได้แก่ ๑. ค่าใช้จ่ายในการสำรวจที่ดิน ๒. ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานปฏิรูปที่ดิน ๓. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริการต่างๆ รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำ การปรับปรุงการชลประทาน การส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร การตลาด สินเชื่อการเกษตร ฯลฯ ๔. ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดินเพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกร รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงและพัฒนาที่ดิน แหล่งน้ำคมนาคมขนส่ง ฯลฯ เมื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีภาระค่าใช้จ่ายที่จำเป็นจะต้องใช้เงินจำนวนมากมหาศาล พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดให้มีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๑๐ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรายได้ส่วนหนึ่งของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็คือ รายได้จากค่าตอบแทนการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินภายในการกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ขอบบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๑๙ (๑๒)



/แห่งพระราชบัญญัติ...

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เนื่องจาก ส.ป.ก. ได้รับมอบป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมจากกรมป่าไม้ เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาล โดยที่การรับมอบพื้นที่จากกรมป่าไม้นั้น เป็นการรับมอบทั้งพื้นที่ที่เหมาะสมและไม่เหมาะสมกับการเกษตร เช่น พื้นที่ที่เป็นเขา ภูเขา ดินลูกรัง ดินทราย ดินดานหรือแหล่งแร่ ประกอบกับการที่มีผู้มายื่นคำขอประกอบการเหมืองแร่ สรรวจน้ำมัน อื่นๆ จำนวนมาก และเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่จะให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส.ป.ก. ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการพิจารณาหารือเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหานำทรัพยากรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์ร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กรมทรัพยากรธรณี และกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน (ปัจจุบันคือกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นทางกฎหมายตามข้อหารือของกรมที่ดินโดยสรุปว่า พื้นที่ที่เป็นเขาและภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้า ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินและไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจให้ระเบิดและย่อยหินที่เขาและภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่ ในการนี้ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการกำหนดระเบียบการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ตามกฎหมายอื่น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นและเป็นการสนับสนุนการจัดหาแหล่งเงินทุนเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับเพื่อเป็นการปรับปรุงพื้นที่ซึ่งไม่มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม เช่น สภาพพื้นที่เป็นหิน ดินทราย หรือดินลูกรัง ให้มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม โดยที่ไม่ต้องอาศัยเงินทุนจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากเมื่อครบกำหนดเวลาที่ตกลงกันไว้ กรมทรัพยากรธรณีจะเป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบผู้ได้รับประทานบัตรให้ดำเนินการฟื้นฟูสภาพที่ดินให้เหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม หรือสามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ตามความเหมาะสม ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมทรัพยากรธรณีกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่องการยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๒๐ ที่กำหนดว่า ภายหลังการใช้ที่ดินเพื่อการทำเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณี



/จะให้ความร่วมมือ...

จะให้ความร่วมมือในการกำกับดูแลและตรวจสอบให้มีการดำเนินการฟื้นฟูสภาพที่ดินให้เหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรมหรือสามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขแนบท้ายประทานบัตรหรือหนังสือยินยอมโดยเร็ว เพื่อให้ ส.ป.ก. สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้ และหากมีการผิดเงื่อนไขในประทานบัตร กรมทรัพยากรธรณีจะบังคับหลักประกัน เพื่อนำมาฟื้นฟูสภาพที่ดินตามหลักการนี้ อนึ่ง การอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อออกระเบียบฯ เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น มิใช่การใช้อำนาจในการจัดที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่เป็นการจัดการที่ดินเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคม โดยระเบียบดังกล่าวเพียงแต่ให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ตามกฎหมายอื่นในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ ส.ป.ก. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป ดังนั้น การให้ความยินยอมให้เอกชนใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการสำรวจ ใช้ หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น แม้จะมีได้เป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความหมายของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวก็ตาม แต่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่หมายรวมถึงการปรับปรุงพัฒนาที่ดิน พัฒนาอาชีพ และการจัดระบบการผลิต การจำหน่าย ตลอดจนการจัดสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อให้ที่ดินได้มีการใช้ การปรับปรุงหรือพัฒนาให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ประกอบกับเพื่อความเป็นธรรมตามความเป็นจริงที่เป็นไปไม่ได้ว่า ที่ดินทุกตารางนิ้วในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีเพียงการเกษตรกรรมเท่านั้น การดำเนินการออกระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีนี้ขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ (ที่ถูกต้อง ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๑) และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ (ที่ถูกต้อง ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑) เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเรื่องร้องเรียนกรณี ส.ป.ก. ฉะเชิงเทรา ยินยอมให้เอกชนใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทำเหมืองแร่เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ และ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือชี้แจงหลักการและเหตุผลในการออกระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการที่ระเบียบนี้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือชี้แจงหลักการและเหตุผลในการออกระเบียบดังกล่าว คือ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การที่จะวินิจฉัยว่า การรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้วจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นตามคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ เมื่อผลจะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาแห่งคดีหากศาลพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าวนี้มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริง หากแต่การเพิกถอนระเบียบดังกล่าวจะทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ กล่าวคือ ไม่สามารถใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ ทั้งยังทำให้รัฐขาดรายได้จากการอนุมัติหรืออนุญาตตามกฎหมายให้ผู้ประกอบการต่างๆ ดำเนินการสำรวจแร่ ทำเหมืองแร่ ฯลฯ อีกทั้ง ส.ป.ก. ยังต้องสูญเสียงบประมาณในการปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเกษตรกรรม ดังนั้น การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด อีกทั้ง การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ส.ป.ก. จะต้องใช้เฉพาะเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอาจอาศัยกรณีที่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง



/แห่งพระราชบัญญัติ...

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ความยินยอมให้บุคคลหรือหน่วยงานใดใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน อันมิใช่เป็นไปเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เนื่องจากมาตรา ๘ และมาตรา ๓๖ ทวิวรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ไม่ได้บัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจกระทำได้ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การกระจายสิทธิในที่ดินให้เกษตรกร รวมถึงการปรับปรุงพัฒนาที่ดิน พัฒนาอาชีพ และการจัดระบบการผลิต การจำหน่าย ตลอดจนจัดสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อให้ที่ดินได้มีการใช้ การปรับปรุง หรือพัฒนาให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ฉะนั้น การที่ ส.ป.ก. ได้ให้ความยินยอมแก่บุคคลหรือหน่วยงานใดนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ย่อมมีอำนาจกระทำได้ เพราะในการดังกล่าวนี้เป็นเพียงการให้ความยินยอมเพียงช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น และผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจในการอนุมัติหรืออนุญาตตามกฎหมายนั้นๆ เช่น กรณีการขอรับประทานบัตรในการทำเหมืองแร่ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เมื่อพื้นที่ที่จะขอประทานบัตรอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ในการอนุญาตหรืออนุมัติในการประกอบกิจการเหมืองแร่ คือ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน และการเหมืองแร่ การที่บุคคลหรือหน่วยงานจะนำทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ ได้หรือไม่นั้น ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติไว้ โดยมีได้ขึ้นอยู่กับความยินยอมของ ส.ป.ก. แต่เพียงประการเดียว ทั้งนี้ เทียบเคียงได้กับแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ที่ได้วินิจฉัย ให้ความเห็นในเรื่องการขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่าวว่า ผู้ที่จะขอประทานบัตรในการทำเหมืองแร่นั้น จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองในพื้นที่ที่จะขอประทานบัตรนั้นก่อน เมื่อพื้นที่ที่จะขอประทานบัตร อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ผู้ที่จะขอประทานบัตรจึงต้อง ได้รับอนุญาตจาก ส.ป.ก. ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การตอบข้อหารือ ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ระเบิดหรือย่อยหิน สำหรับที่เขาหรือที่ภูเขาตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีได้วินิจฉัยว่า ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการมีหนังสือยืนยันว่า ไม่ประสงค์จะนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



/และการมี...

และการมีหนังสือแจ้งไม่ขัดข้องหรือยินยอมกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ประกอบกับกรณีดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งไม่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายได้ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าแม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีได้วินิจฉัยโดยตรงว่า ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการมีหนังสือยืนยันว่าไม่ประสงค์จะนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีหนังสือแจ้งไม่ขัดข้องหรือยินยอมกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ก็ตาม แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยอมรับหลักการที่ว่า ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาโดยตลอด ดังกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เรื่อง การขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่าดังกล่าวแล้วข้างต้น ในการนี้ยอมแสดงให้เห็นแล้วว่า ส.ป.ก. ในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถให้ความยินยอมในเรื่องดังกล่าวได้ การให้ความเห็นดังกล่าวก็มิได้เป็นการให้ความเห็นที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย เพราะความเห็นดังกล่าวนั้นยังอยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ความว่า เมื่อกระทรวง ทบวง กรมใดมีความสงสัยในปัญหาข้อกฎหมาย และได้ส่งปัญหาในทางกฎหมายนั้นไปเพื่อขอให้ความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ดังนั้น ส.ป.ก. ซึ่งเป็นส่วนราชการจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า พื้นที่ที่จะขอประทานบัตรอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ผู้ที่จะขอประทานบัตรจึงต้องได้รับอนุญาตจาก ส.ป.ก. ก่อน นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีอำนาจในการให้ความยินยอมให้บุคคลหรือหน่วยงานอื่นใช้ประโยชน์จากทรัพยากรตามระเบียบดังกล่าวได้ และโดยที่การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น มิใช่การอนุญาตหรือการจัดที่ดินตามกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เป็นการใช้อำนาจในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินในการไม่ขัดข้องที่จะนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น โดยส่วนราชการ



/ซึ่งมีอำนาจ...

ซึ่งมีอำนาจพิจารณาตามกฎหมายนั้นๆ เป็นผู้อนุญาต ซึ่งอำนาจการดูแลรักษาที่ดินนั้นเป็นอำนาจโดยทั่วไป แม้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีได้บัญญัติการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ และ ส.ป.ก. ต้องให้การสนับสนุนแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐบาลที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในการจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมตามมาตรา ๘๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้นหาก ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจในการให้ความยินยอมหรือไม่ขัดข้องกรณีที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินได้ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่นในที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งอยู่ในความดูแลรักษาของ ส.ป.ก. เนื้อที่ประมาณ ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ ไร่ ย่อมไม่อาจกระทำได้ และเป็นเหตุให้เขตปฏิรูปที่ดินเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ได้มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง พร้อมทั้งการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องจำกัดไว้เฉพาะเพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจออกหนังสือให้ความยินยอมให้เอกชนใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการสำรวจ ใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นโดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีและเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วแต่กรณี จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และไม่ปฏิบัติตาม



/วัตถุประสงค์...

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่อาจอ้างว่าเป็นการจัดการที่ดินเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมได้ เนื่องจาก ตามหลักกฎหมายมหาชน ฝ่ายปกครองมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่อาจ วินิจฉัยและดำเนินการให้นอกเหนือไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้ ระเบียบที่พิพาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่นได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี “ถือกรรมสิทธิ์” ตามมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแทนรัฐ เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เท่านั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จึงมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ดังเช่นเอกชนที่จะมีอำนาจใช้สอย จำหน่ายหรือดำเนินการใดๆ ตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตามมาตรา ๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นกัน การถือกรรมสิทธิ์ดังกล่าวเป็นเพียง การถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ตามความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๙๔/๒๕๓๖ ที่มีความเห็นว่า การถือกรรมสิทธิ์ ของ ส.ป.ก. มิใช่เป็นกรณีที่บุคคลได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายที่ดินตามนัยมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่ดินในเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ด้วย เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่วนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ ที่ ๘๖๔/๒๕๕๑ เรื่อง การขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่า นั้น เป็นความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งต้องแสดงหลักฐานว่าได้รับอนุญาตหรือได้รับความยินยอมให้ใช้ที่ดิน จากผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ ให้ใช้เฉพาะเพื่อเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เท่านั้น เมื่อการประกอบกิจการเหมืองแร่มิได้เป็นการเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจ ให้ความยินยอมหรือไม่ขัดข้องแก่ผู้ยื่นคำขอประกอบกิจการเหมืองแร่โดยอาศัยเหตุ ที่ว่า ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างเกี่ยวกับการจัดหา



/แหล่งเงินทุน...

แหล่งเงินทุนเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นข้อเท็จจริง
 ที่มีได้กล่าวอ้างกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้ง ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานของรัฐ
 การดำเนินงานใดที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสามารถกระทำได้
 โดยการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มิใช่ให้นำเอาที่ดินที่ได้รับมอบมาจาก
 กรมป่าไม้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาแสวงหาผลประโยชน์ อันเป็นการกระทำ
 นอกเหนือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ มาเป็นรายได้หรือเป็นการสนับสนุนการจัดหา
 แหล่งเงินทุนเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 และแม้ว่า ส.ป.ก. จะได้รับมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจากกรมป่าไม้ โดยเป็นการรับมอบ
 มาทั้งพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรและพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรก็ตาม
 แต่ก็เป็นารรับมอบมาเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น
 หาได้มีอำนาจนำพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรมาดำเนินการอื่นนอกเหนือไปจาก
 วัตถุประสงค์ของกฎหมายไม่ ประกอบกับหากสภาพพื้นที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน
 ส.ป.ก. ต้องดำเนินการกันพื้นที่ดังกล่าวออกและส่งกลับคืนให้แก่กรมป่าไม้ ทั้งนี้ เป็นไปตาม
 บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)
 ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๘
 เพื่อให้กรมป่าไม้ นำที่ดินที่ได้รับคืนดังกล่าวไปพัฒนาต่อไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจ
 เพียงเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น และไม่อาจนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์
 ไปใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
 ในเขตปฏิรูปที่ดินมิใช่เป็นการดูแลรักษาที่ดินของรัฐแต่อย่างใด นอกจากนี้ สำนักงาน
 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๖๙๙ ลงวันที่
 ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินว่า เนื่องจากพื้นที่
 ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบและคณะรัฐมนตรี
 มีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง
 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นที่ดินผืนใหญ่
 จึงมีพื้นที่ที่เป็นหินหรือแหล่งแร่ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ใต้ดินปะปนมาด้วย แม้จะได้มีการกันพื้นที่
 คืนกรมป่าไม้ไปเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังคงเหลือพื้นที่เหล่านี้เป็นแปลงเล็กๆ อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน
 คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๖.๐๒/๒๘๔๔



/ลงวันที่...

ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๗ ไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า “ในกรณีที่หากในอนาคตพบว่าพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นแหล่งที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่า เช่น ดิบบุก ทองคำ และแร่ธาตุต่าง ๆ ขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถดำเนินการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติต่อไป” ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (โดย ส.ป.ก.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ แต่ในการดำเนินการปรากฏว่า การเสนอขอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินยังมีประเด็นเรื่องอื่นๆ และประเด็นทางนโยบายอีกมาก จึงทำให้การเสนอขอแก้ไขกฎหมายยังไม่สำเร็จลุล่วง ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีความเห็นและยอมรับมาโดยตลอดว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีวัตถุประสงค์เป็นการจำกัดขอบเขตการใช้ประโยชน์พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเฉพาะเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น หากพื้นที่ดังกล่าวพบว่าเป็นแหล่งที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่า ส.ป.ก. ต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายก่อน จึงจะสามารถพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ได้ แต่เมื่อการเสนอขอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินยังไม่สำเร็จลุล่วง ส.ป.ก. จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมทรัพยากรธรณีกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ ยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจแร่หรือเพื่อการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบ เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวที่มีได้มีสภาพบังคับตามกฎหมาย การออกระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ผิดขั้นตอนของกฎหมาย อีกทั้งเป็นการออกระเบียบที่มีเนื้อหาสาระขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกด้วย และผู้ฟ้องคดี



/เห็นว่า...

เห็นว่า กฎที่ขอให้เพิกถอนนั้นมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและเป็นประโยชน์สาธารณะ ต่อส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประชาชนผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งขาด ที่ดินทำกิน และอาจได้รับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประกอบอาชีพอีกด้วย และเพื่อให้การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และตามนัยคำพิพากษาของ ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. ๒๑/๒๕๕๑

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ และวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ ร้องเรียนกรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ยินยอมให้เอกชนใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๙๖ ไร่ ๓ งาน ๑๔ ตารางวา หมู่ที่ ๓ ตำบลหนองไม้แก่น อำเภอบางละมุง จังหวัดฉะเชิงเทรา ทำเหมืองแร่เหล็ก โดยวิธีการ ทำเหมืองหาคู ตามประทานบัตรเลขที่ ๒๙๘๐๕/๑๕๘๒๑ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นเวลา ๕ ปี และกรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำปาง ยินยอมให้เอกชนใช้ที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินบ้านแหงเหนือ หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ ตำบลบ้านแหง อำเภองาว จังหวัดลำปาง ทำเหมืองแร่ถ่านหินลิกไนต์ กรณีดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่า เป็นการให้ความยินยอม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำ ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยในการออกระเบียบดังกล่าว สืบเนื่องจากคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๗ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอความเห็นประกอบ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีประการหนึ่งว่า ในกรณีที่หากในอนาคตพบว่าพื้นที่ที่อยู่ใน เขตปฏิรูปที่ดินเป็นแหล่งที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่า ขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน



/เพื่อเกษตรกรรม...

เพื่อเกษตรกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถดำเนินการพัฒนา
ทรัพยากรธรณีในพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติต่อไป ต่อมา เลขาธิการ
นายกรัฐมนตรีมีหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๗ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
และสหกรณ์ เพื่อแจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติตามมติ
คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ที่เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.)
ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถ
พัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ
หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๖๙๙ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ว่า พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน
โดยเฉพาะที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ
ปฏิรูปที่ดินซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นที่ดินผืนใหญ่ จึงมีพื้นที่ที่เป็นหินหรือ
แหล่งแร่ต่างๆ ซึ่งอยู่ใต้ดินปะปนมาด้วย แม้จะมีการกันพื้นที่คินกรมป่าไม้เป็นส่วนใหญ่
แต่ยังคงเหลือพื้นที่เหล่านี้เป็นแปลงเล็กๆ อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับการเสนอ
ขอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินยังมีประเด็นเรื่องอื่นๆ และประเด็นตามนโยบายอีกมาก
การเสนอขอแก้ไขกฎหมายยังไม่สำเร็จลุล่วง และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงมหาดไทย
(โดยกรมที่ดิน) ได้มีหนังสือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา
ได้ให้ความเห็นตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ว่า
ที่เขา ที่ภูเขา ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
ได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่
ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา
ได้ตามกฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว
ประกอบกับความจำเป็นที่ต้องบริหารจัดการพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด
ตามศักยภาพของพื้นที่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จึงได้จัดทำ
บันทึกข้อตกลงกับกรมทรัพยากรธรณี เรื่อง การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรณีชาติ
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ



/การดำเนินการ...

การดำเนินการขอใช้พื้นที่เพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งได้มีการยกร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เสนอต่อกณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบก่อนนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาในการประชุมหลายครั้งและได้อนุมัติร่างระเบียบดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้ระเบียบที่พิพาทดังกล่าว โดยได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และระเบียบนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ยึดหลักการไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราว และหลักการยินยอมตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นได้ และในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ผู้ประกอบการจัดทำพร้อมกับการขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินด้วย เพื่อที่จะใช้พื้นที่นั้นให้เกิดประโยชน์ในทางเกษตรกรรมต่อไปเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการยินยอม แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องจำกัดไว้เฉพาะเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการออกระเบียบนอกเหนืออำนาจที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยจึงอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด



/ศาลปกครองสูงสุด...

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก คำฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีและการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ และวรรคสอง กำหนดว่า คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่า คดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด เห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำฟ้องคดีนี้แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบดังกล่าว คำฟ้องคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น อีกทั้งการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงเป็นที่สุดตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สอง ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่



/พิเคราะห์แล้ว...

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น “เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา ๘ บัญญัติว่า ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้... (๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา ๓๐ วรรคห้า บัญญัติว่า ...ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้... และมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน



/เพื่อเกษตรกรรม...

เพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดว่า ...เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นว่าพื้นที่ที่ขอใช้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาให้ความยินยอมได้ ให้รวบรวมคำขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องพร้อมความเห็นเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นแล้วส่งเรื่องให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาต่อไป ข้อ ๑๑ กำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นว่า พื้นที่ที่ขอใช้นั้นมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตร และไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอว่าไม่ขัดข้องที่จะให้นำที่ดินไปใช้ในกิจการที่ขอได้... และข้อ ๑๔ กำหนดว่า ก่อนออกหนังสือยินยอมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเรียกให้ผู้ยื่นคำขอวางหลักประกันและชำระค่าตอบแทนการใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ จำนวนค่าตอบแทนที่จะเรียกเก็บจากผู้ได้รับหนังสือยินยอมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ สืบเนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นที่ดินผืนใหญ่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น แม้จะมีการกันพื้นที่ที่เป็นหินหรือแหล่งแร่ต่างๆ คั้นให้แก่กรมป่าไม้ไปเป็นส่วนใหญ่แล้ว แต่ยังคงมีที่ดินแปลงเล็กๆ ที่เป็นหินหรือแหล่งแร่ต่างๆ ปะปนอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาปฏิรูปที่ดิน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ที่เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรม พิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด



/แก่ประเทศ...

แก่ประเทศ แต่ในการเสนอขอแก้ไขกฎหมายยังมีประเด็นเรื่องอื่นๆ และประเด็นทางนโยบายอีกมาก ทำให้การแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินยังไม่สำเร็จลุล่วง และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของกรมที่ดิน ตามหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ว่าที่เขา ที่ภูเขา ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่า ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ได้ตามกฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ ประกอบกับความจำเป็นที่ต้องบริหารจัดการพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพของพื้นที่ ส.ป.ก. จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงกับกรมทรัพยากรธรณี เรื่องการยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ และต่อมา ได้มีการยกร่างระเบียบที่พิพาทดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติอนุมัติร่างระเบียบดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยมีหลักการว่า ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราว และหลักการให้ความยินยอมตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อให้ส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นในเขตปฏิรูปที่ดินได้นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการจัดทำมาตรการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการยินยอมให้ใช้ที่ดิน พร้อมกับการยื่นคำขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินจาก ส.ป.ก. เพื่อให้พื้นที่นั้นสามารถใช้ประโยชน์ในทางเกษตรกรรมต่อไป เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ



/การปฏิรูปที่ดิน...

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไว้ว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนหรือ เกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ว่า ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิ ในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาด การบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความ เป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์ มากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน จึงรวมถึงการออกระเบียบใดๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ ของกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น เมื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามบทนิยามได้ บัญญัติให้รวมถึง การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและ จำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น เมื่อปัจจัยการผลิตได้แก่ ที่ดิน แรงงาน ทุน และผู้ประกอบการ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงย่อมหมายรวมถึง การปรับปรุงที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิต ให้เกิดผลดียิ่งขึ้นด้วย แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจออกระเบียบ ที่พิพาทเพื่อเป็นการปรับปรุงพื้นที่ซึ่งไม่มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม



/ให้มีความเหมาะสม...

ให้มีความเหมาะสมแก่การเกษตรกรรม ปรากฏตามข้อ ๒๐ ของบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมทรัพยากรธรณีกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ ที่กำหนดว่า ภายหลังจากการใช้ที่ดินเพื่อการทำเหมืองแร่ กรมทรัพยากรธรณีจะให้ความร่วมมือในการกำกับดูแลและตรวจสอบให้มีการดำเนินการฟื้นฟูสภาพที่ดินให้เหมาะกับการประกอบเกษตรกรรม หรือสามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ตามความเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขแนบท้ายประทานบัตรหรือหนังสือยินยอมโดยเร็ว เพื่อให้ ส.ป.ก. สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้... นั้น เมื่อการดำเนินการฟื้นฟูสภาพที่ดินให้เหมาะกับการเกษตรกรรม หรือสามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ตามความเหมาะสมจะเกิดขึ้นภายหลังจากการใช้ที่ดินทำเหมืองแร่แล้วหรือภายหลังจากหนังสือยินยอมสิ้นสุดลง การฟื้นฟูสภาพที่ดินจึงมิใช่วัตถุประสงค์หลักเพื่อการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และพิจารณาได้จากหลักการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ดังกล่าวมิได้ถูกกำหนดไว้ในระเบียบที่พิพาทเพื่อบังคับการให้ผู้ได้รับความยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ใช้ร่างระเบียบที่พิพาทในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ และได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีการประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์มาตรการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ภายหลังจากการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ภายหลังจากระเบียบที่พิพาทมีผลใช้บังคับแล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่า เหตุผลในการออกระเบียบที่พิพาทมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสงวนทรัพยากรให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ กรณีกิจการอื่นดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยอมรับตามคำอุทธรณ์แล้วว่า การยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์



/ตามกฎหมายอื่น...

ตามกฎหมายอื่น หาได้เป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ที่ได้กำหนดให้กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการเกี่ยวกับการเกษตรกรรมรวมถึงกิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลักแต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติไว้ว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ส.ป.ก. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้ว่าพื้นที่นั้นจะมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตรก็ตาม ส.ป.ก. ก็ไม่มีอำนาจให้ความยินยอมแก่บุคคลใดใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดในพื้นที่ดังกล่าวได้ หากมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า เหตุผลในการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง ให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตให้เกิดผลดียิ่งขึ้นตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาใช้กล่าวอ้าง



/เพื่อเป็นฐาน...

เพื่อเป็นฐานแห่งการใช้อำนาจออกระเบียบที่พิพาทที่มีได้เป็นการให้ความยินยอมให้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบที่พิพาทโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อเหตุผลของการออกระเบียบที่พิพาท มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ตามความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ ส.ป.ก. ยินยอมให้นำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ย่อมเป็นการใช้อำนาจที่มีได้เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ตอบข้อหารือกรมที่ดินตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ที่มีความเห็นว่า ที่เขาและที่ภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดหรือย่อยหินที่เขาและที่ภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่ นั้น ความเห็นดังกล่าวเป็นการตอบข้อหารือกรณีมีเงื่อนไขว่า หาก ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ตามกฎหมายอื่นระเบิดหรือย่อยหินที่เขาหรือที่ภูเขาได้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีได้มีการให้ความเห็นว่า ส.ป.ก. จะมีอำนาจในการให้ความยินยอมหรือแสดงความไม่ขัดข้องแก่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นดำเนินการเพื่อหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่ ซึ่ง ส.ป.ก. จะมีอำนาจเช่นนั้นหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในขณะนั้น และกรมที่ดินก็มีได้



/หารือในประเด็น...

หาหรือในประเด็นปัญหานี้โดยตรงแต่อย่างใด เช่นนี้ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังกล่าวจึงมิใช่เหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำมาใช้กล่าวอ้างเพื่อใช้อำนาจออกระเบียบที่พิพาทได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการออกระเบียบโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

กรณีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยเป็นประการสุดท้ายว่า สมควรเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยให้มีผลตั้งแต่เมื่อใด เห็นว่า ระเบียบที่พิพาทนี้มีความบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบ ซึ่งตามกฎหมายมีสภาพร้ายแรงเสมือนไม่เคยมีระเบียบนี้ออกใช้บังคับเลย แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการที่ ส.ป.ก. มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้ว ส.ป.ก. ย่อมมีสิทธิในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่จะยินยอมหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวที่ ส.ป.ก. จะไม่นำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ ผู้ขอความยินยอมหรือขออนุญาตก็ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เพียงแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการให้ความยินยอมหรืออนุญาตในเรื่องดังกล่าวดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของระเบียบพิพาทจึงหาได้มีผลกระทบถึงฐานอำนาจตามกฎหมายในการให้ความยินยอมหรืออนุญาตที่ ส.ป.ก. มีอยู่แล้วในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ซึ่งได้กระทำไปก่อนและจะกระทำหลังจากที่มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ แต่ประการใดไม่ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการของผู้ที่เกี่ยวข้องหลังจาก



/ศาลปกครองสูงสุด...

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นควรที่จะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบพิพาทนี้ โดยให้มีผลตามมาตรา ๗๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาม

ประธานแผนกคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่น
ในศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวนและ
ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายสมชาย เอ็มโอช

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

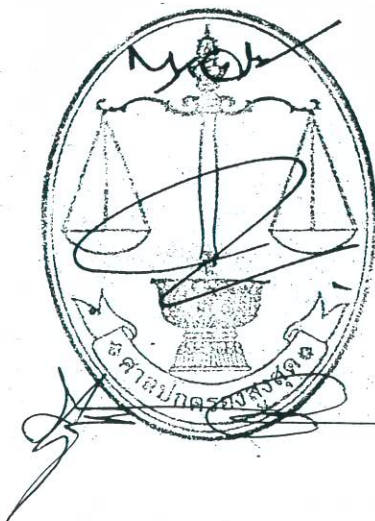
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางสิริกาญจน์ พานพิทักษ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



Signature of the presiding judge.

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายไชยเดช ตันติเวสส

