

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒)

สำนักงานคดีปกครอง



คดีหมายเลขดำที่ อ.๕๙๒/๒๕๔๗

คดีหมายเลขแดงที่อ. ๓๖๕/๒๕๕๐

(นางสาววิระนุช มีชัยรัตน์)
พนักงานคดีปกครอง

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

112 S.A. 2550

วันที่ ๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง { นางสาวนิตา สุวรรณประเสริฐ ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี
นางเรณู จักรภักดิ์ ที่ ๒
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ๑
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๗๓๒/๒๕๔๔
หมายเลขแดงที่ ๑๔๐๒/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของและได้ครอบครอง
ทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ๒ ตำบลกระรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต คนละแปลง
โดยเดิมที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นางวิมล ใจเขียว น้ำของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ครอบครอง
ทำประโยชน์ และที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นายคลังและนางต้อง (ไม่ทราบนามสกุล) บิดามารดา



/ของผู้ฟ้องคดี...

ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนเป็นเวลาหลายสิบปีและได้ยกให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยทำประโยชน์เป็นที่ปลูกยางพารา ปลูกสะตอ ปลูกมะพร้าว และปลูกกล้วย รวมทั้งได้เสียภาษีบำรุงท้องที่มาตลอด ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครองอยู่ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและให้มีสิทธิในที่ดินพิพาทตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในที่ดินแล้ว จึงได้ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑ ก) ให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ตามหลักฐาน ส.ป.ก.๔-๐๑ ก แปลงที่ ๒ กลุ่มที่ ๑๕๔ เลขที่ ๖๙ และแปลงที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๐๔ เลขที่ ๗๐ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ ๑๗ ไร่ และ ๓๐ ไร่เศษ ตามลำดับ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ครอบครองทำประโยชน์โดยการปลูกพืชผลและไม่ขึ้นต้นต่าง ๆ เรื่อยมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือที่ ภก ๐๐๑๔/๓๙๓ และหนังสือที่ ภก ๐๐๑๔/๓๙๔ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งยกเลิกผลการคัดเลือกและการจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าเทือกเขานาคเกิดตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่งมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อทำการเพิกถอน เนื่องจากที่ดินอยู่ในเขตอนุรักษ์นอกพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากการเป็นเขตอนุรักษ์หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว เพราะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติหรือคำสั่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งมติหรือคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ อันเป็นการล่วงเลยกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติ จึงเป็นการไม่ชอบตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และผู้ที่มีอำนาจทำการยกเลิกหรือเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน คือ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้ยื่นอุทธรณ์มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/ที่ให้ส่ง...

ที่ให้ส่ง ส.ป.ก.๔-๐๑ ก (ฉบับผู้ถือ) คืนต่อเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๔/๕๕๔ และ ที่ ภก ๐๐๑๔/๕๕๕ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า หนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีประเด็นที่จะยื่นอุทธรณ์คดีและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๔/ว ๕๘๐ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว จึงฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งตามหนังสือที่ ภก ๐๐๑๔/๓๙๓ และที่ ภก ๐๐๑๔/๓๙๔ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ คำสั่งตามหนังสือที่ ภก ๐๐๑๔/๕๕๔ และที่ ภก ๐๐๑๔/๕๕๕ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และคำสั่งที่ ภก ๐๐๑๔/ว ๕๘๐ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ที่ให้ยกเลิกผลการคัดเลือกและการจัดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศหรือมีคำสั่งหรือมีมติว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก แปลงที่ ๒ เลขที่ ๖๙ เล่มที่ ๑ หน้า ๖๙ และแปลงที่ ๑ เลขที่ ๗๐ เล่มที่ ๑ หน้า ๗๐ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ตามลำดับ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยกรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเหือกเขานาคเกิด ท้องที่อำเภอกะทู้ และอำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ที่จำแนกไว้เป็นป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (ป่าโซน อ) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องเพื่อขอรับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่ดินพิพาท การยื่นคำร้องดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้เป็นการยื่นคำร้องเพื่อขอมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท แต่เป็นการยื่นคำร้องเพื่อให้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสถานะเป็นเพียงผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีหนังสือสำคัญหรือเอกสารสิทธิ์ที่แสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตาม



/ประมวลกฎหมาย...

ประมวลกฎหมายที่ดิน มีเพียงหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้น ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการสำรวจจริงวัดและทำรูปแผนที่ในแปลงที่ดินพิพาท โดยใช้เครื่องมือและแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ในการสำรวจจริงวัด และมีผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้นำชี้แนวเขตที่ดินพิพาท ซึ่งขณะนั้นแนวเขตพื้นที่ระหว่างเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) ยังไม่มีการจำแนกและปักหลักแนวเขตที่ชัดเจน หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ มีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่พิพาทได้ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.๔-๐๑ ก แปลงที่ ๒ เลขที่ ๖๙ เล่มที่ ๑ หน้า ๖๙ และแปลงที่ ๑ เลขที่ ๗๐ เล่มที่ ๑ หน้า ๗๐ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ตามลำดับ ต่อมา จังหวัดภูเก็ตมีหนังสือที่ ภก ๐๐๑๑/๖๔๖๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๓ แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า สำนักงานป่าไม้จังหวัดภูเก็ตได้ตรวจพบว่า ที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) นอกพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพิสูจน์ชี้แนวเขตปฏิรูปที่ดินและเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) ในท้องที่หมู่ที่ ๒ ตำบลกระรน และหมู่ที่ ๔ ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ประกอบด้วยนายอำเภอเมืองภูเก็ต ป่าไม้จังหวัดภูเก็ตหรือผู้แทน ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๒ ตำบลกระรน ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๔ ตำบลราไวย์ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตหรือผู้แทน และหัวหน้าฝ่ายสำรวจจริงวัดและทำแผนที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะทำงาน และได้ดำเนินการโดยใช้เครื่องมือหาค่าพิกัดแผนที่ด้วยสัญญาณดาวเทียม (G.P.S.) ผลปรากฏว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำผลการตรวจสอบที่ตั้งที่ดินดังกล่าวเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งตามหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๕/๗๐๗/๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ ได้วางแผนปฏิบัติการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.๔-๐๑ ก นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสามารถออกคำสั่งยกเลิกการคัดเลือกและการจัดเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ ตามข้อ ๕ และข้อ ๑๒ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน



/เพื่อเกษตรกรรม...

เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ มีมติให้ยกเลิกผลการคัดเลือกและการจัดเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าเทือกเขานาคเกิดในแปลงที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือที่ ภก ๐๐๑๔/๓๙๓ และหนังสือที่ ภก ๐๐๑๔/๓๙๔ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งคำสั่งยกเลิกผลการคัดเลือกและการจัดเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำหนังสืออนุญาต ส.ป.ก.๔-๐๑ ก (ฉบับผู้ถือ) คืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อทำการเพิกถอนต่อไป แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่นำหนังสืออนุญาตดังกล่าวมาคืนให้ตามระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงดำเนินการเพิกถอนหนังสืออนุญาต ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๐ (๒) และดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๖๔๒/๒๕๔๓ โดยออกประกาศแจ้งการเพิกถอนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งหรือมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือที่ ภก ๐๐๑๔/๕๕๔ และที่ ภก ๐๐๑๔/๕๕๕ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีประเด็นที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งหรือมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นกรณีการปฏิบัติตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกโดยผิดพลาดและตามระเบียบ ฯ ดังกล่าวไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ ส่วนการแจ้งคำสั่งหรือมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่มิมตินั้น



/ตามพระราชบัญญัติ...

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีกำหนดไว้
 เพียงแต่เคยกำหนดไว้ในเรื่องการแจ้งคำสั่งที่สั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่สันสิทธิ
 ในที่ดินทราบตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย
 การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๑ วรรคสาม แต่ต่อมาข้อ ๑๑
 ของระเบียบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูป
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐
 ซึ่งข้อ ๑๑ ที่แก้ไขใหม่ดังกล่าวไม่มีกำหนดระยะเวลาการแจ้งคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการ
 ปฏิรูปที่ดินจังหวัดอีกแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงเป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนในระเบียบของ
 ผู้ฟ้องคดีเอง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคัดค้านคำให้การว่า การดำเนินการสำรวจรังวัดที่ดินพิพาท
 เพื่อออก ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ได้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เจ้าพนักงานอื่น
 ที่เกี่ยวข้อง และเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ไม่ใช่การนำชี้แนวเขตของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง
 โดยลำพัง อีกทั้งเครื่องมือในการสำรวจรังวัดและแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐
 เป็นเครื่องมือและมาตราส่วนที่ได้มาตรฐานในการตรวจสอบทางหลักวิชาการ นอกจากนี้
 ที่ดินบริเวณที่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว
 นั้น การจะเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวได้ก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน
 เมื่อปรากฏว่าที่ดินพิพาทยังไม่มี การออกพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพ
 การเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีสิทธิที่จะเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ
 ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ และการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับหนังสือ
 อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยให้เป็นผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท
 ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาทแล้ว และตามพระราชบัญญัติ
 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาการแจ้งคำสั่งว่า
 ต้องแจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบภายในระยะเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันมีคำสั่ง และมีการกำหนด
 ขั้นตอนการอุทธรณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินว่า เกษตรกรที่
 ไม่พอใจในคำสั่งทุกกรณีของเจ้าพนักงานสามารถดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้



/ซึ่งถึงแม้ว่า...

ซึ่งถึงแม้ว่าในระเบียบจะไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งคำสั่งและไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งไว้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และในการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในเรื่องนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เคยได้ทราบหรือรู้เห็นเกี่ยวข้องด้วยแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า การดำเนินงานสำรวจรังวัดแปลงถือครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการนำชี้แนวเขตโดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้ถือครองที่ดิน ตามบันทึกการนำทำรังวัด (ส.ป.ก/สร. ๑ ข.) ซึ่งในขณะนั้นแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) ไม่มีแนวเขตที่ชัดเจน ประกอบกับเครื่องมือในการสำรวจรังวัดและแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ไม่สามารถตรวจสอบแนวเขตได้อย่างชัดเจน จึงเป็นเหตุให้เกิดความผิดพลาดรุกล้ำเข้าไปในเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) และกรณีดังกล่าวไม่ใช่กรณีที่ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนจึงจะเพิกถอน ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ได้ตั้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง เพราะที่ดินพิพาทยังอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (เขตอนุรักษ์ ป่าโซน ซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินจึงไม่สามารถออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ให้ได้ตามกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกเลิกการคัดเลือกและการจัดผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยผิดพลาดนอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการใด ๆ จึงไม่ก่อสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ตามที่ระเบียบกำหนดไว้ ส่วนเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ในมาตรา ๔๐ ถึงมาตรา ๔๖ แต่เป็นการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์เกี่ยวกับการรับเงินค่าทดแทน ไม่ใช่การกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ในกรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้และอยู่นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรและปฏิรูปได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คัดเลือกผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้เข้าทำประโยชน์



ในที่ดิน...

ในที่ดินพิพาท และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) ที่ไม่ประสงค์จะส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดภูเก็ตนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ เพิกถอนผลการคัดเลือกที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทได้ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ มีมติให้ยกเลิกผลการคัดเลือกดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ ภก ๐๐๑๔/๓๙๓ และหนังสือที่ ภก ๐๐๑๔/๓๙๔ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับผู้ถือ) คืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่นำหนังสืออนุญาตดังกล่าวไปคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงประกาศเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้อำนาจปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อออกโดยผิดพลาดได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ ภก ๐๐๑๔/ว ๕๘๐ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า เมื่อที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว การที่จะเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ก็จะต้องตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก่อน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และทำการเพิกถอน ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย



/และการ...

และการตรวจสอบโดยลำพังของเจ้าพนักงานป่าไม้แล้วเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (เขตอนุรักษ์ หรือป่าโซน ซี) เป็นการไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม เพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีส่วนร่วมทำการตรวจสอบด้วย นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในเรื่อง การรับพิจารณาอุทธรณ์และเรื่องระยะเวลาในการออกหนังสือแจ้งมติหรือคำสั่งที่ต้องกระทำ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่มติดีหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วย กฎหมายและไม่สามารถบังคับแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้อุทธรณ์ว่า การเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต ปฏิรูปที่ดินจะดำเนินการต่อเมื่อ ส.ป.ก.ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อดำเนินการในพื้นที่ ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว กรณีของเรื่องนี้ปรากฏว่าพื้นที่ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครองได้ตั้งอยู่นอกแนวเขตแผนที่แนบท้ายตามพระราชกฤษฎีกา ที่กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินมาตั้งแต่ต้นแล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่ต้องทำการเพิกถอน พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก่อนดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง และการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น ไม่ได้กระทำโดยพลการโดยมีเฉพาะเจ้าหน้าที่ของ ฝ่ายป่าไม้เท่านั้น แต่ได้แต่งตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ที่เกี่ยวข้องให้เป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ถูกต้องตามความเหมาะสมแล้ว ส่วนกรณีการอุทธรณ์ คำสั่งและระยะเวลาในการออกหนังสือแจ้งผลแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้ดำเนินการโดยชอบตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบที่เกี่ยวข้องดังเหตุผลที่กล่าวแล้วในคำให้การต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการ ผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว



/ข้อเท็จจริง...

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเทือกเขานาคเกิด ซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ๒ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ ๑๗ ไร่เศษ และ ๓๐ ไร่เศษ ตามลำดับ โดยได้รับมอบการครอบครองต่อเนื่องมาจากนางสาวและบิดามารดาของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ต่อมา มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่หลายตำบลของอำเภอกะทู้ อำเภอถลาง และตำบลกะรน รวมทั้งตำบลอื่น ๆ ของอำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยกรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวซึ่งเป็นป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรม (ป่าโซน อี) ในท้องที่อำเภอกะทู้และอำเภอเมืองภูเก็ตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินพิพาท เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงดำเนินการสำรวจรังวัดและผังหลักหมุดทำรูปแผนที่ในที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งขณะนั้นแนวเขตพื้นที่รอยต่อระหว่างแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) ยังไม่มีการปักหลักแนวเขตที่ชัดเจน และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้เครื่องมือในการสำรวจรังวัดและแผนที่ภูมิประเทศ มาตรฐาน ๑:๕๐,๐๐๐ ที่ไม่สามารถจำแนกแนวเขตให้ชัดเจนได้ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ได้มีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตามหลักฐานหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.๔-๐๑ ก แปลงที่ ๒ เลขที่ ๖๙ เล่ม ๑ หน้า ๖๙ และแปลงที่ ๑ เลขที่ ๗๐ เล่ม ๑ หน้า ๗๐ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ตามลำดับ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๓ จังหวัดภูเก็ตได้แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า สำนักงานป่าไม้จังหวัดภูเก็ตได้ทำการบินตรวจสอบสภาพป่าของจังหวัดภูเก็ต พบว่าการแผ้วถางป่าบริเวณป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิด ซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และจากการตรวจสอบภาคพื้นดินของเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ พบว่าบริเวณที่มีการแผ้วถางเป็นที่ดินที่มีหลักฐานการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพิสูจน์ชี้แนวเขตปฏิรูปที่ดินและแนวเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) ในท้องที่หมู่ที่ ๒ ตำบลกะรน และหมู่ที่ ๔ ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต คณะทำงานตรวจสอบ ฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบ



/โดยใช้...

โดยใช้เครื่องมือหาค่าพิกัดแผนที่ด้วยสัญญาณดาวเทียม (G.P.S.) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ได้มาตรฐานและสามารถจำแนกแนวเขตปฏิรูปที่ดินและแนวเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) ให้ชัดเจนได้ ผลการตรวจสอบปรากฏว่าที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ จึงมีมติให้ยกเลิกผลการคัดเลือกและการจัดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๔/๓๙๓ และหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๔/๓๙๔ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.๔-๐๑ ก (ฉบับผู้ถือ) คืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในกำหนด ๑๕ วัน เพื่อเพิกถอน โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้นำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองคืน หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๔/๕๕๔ และ ที่ ภก ๐๐๑๔/๕๕๕ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจที่จะยื่นอุทธรณ์มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ เพราะไม่มีกฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ และในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เพิกถอนและส่งประกาศการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติหรือคำสั่งยกเลิกผลการคัดเลือกและการจัดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑ ก) ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใด



/ให้เป็น...

ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และมาตราดังกล่าว วรรคสอง บัญญัติว่า ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขต และระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติคำว่า เขตปฏิรูปที่ดิน ไว้ หมายความว่า เขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณดังกล่าวใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยคัดเลือกและอนุมัติจัดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท พร้อมออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑ ก) ให้ไว้เป็นหลักฐานเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ซึ่งการมีมติอนุมัติจัดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าครอบครองที่ดินและดำเนินการออก ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ให้ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามความหมายของบทนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองด้วย คำสั่งทางปกครองจึงจะมีผลสมบูรณ์และใช้บังคับได้ตามกฎหมาย กรณีของเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของคณะทำงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แต่งตั้งให้ตรวจสอบหลังจากที่สำนักงานป่าไม้จังหวัดภูเก็ตได้ทักท้วงเรื่องแนวเขตปฏิรูปที่ดินแล้วปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการอนุมัติและออกเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นที่ดินที่ไม่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (เขตอนุรักษ์หรือป่าไผ่) ของป่าเทือกเขานาคเกิด ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง



จึงไม่มี...

จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดสรรและปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เพราะอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติคัดเลือกผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อความจริงดังกล่าวปรากฏขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมมีอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ เพิกถอนผลการคัดเลือกและการอนุมัติตามมติเดิมที่ไม่ถูกต้องได้ โดยเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเพิกถอนผลการคัดเลือกดังกล่าวในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ออก ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ก็ย่อมต้องดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนและไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และกรณีหาจำต้องออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเดิมก่อนแล้ว จึงจะทำการเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ได้ ดังที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างไม่ เพราะเป็นการเพิกถอน ส.ป.ก.๔-๐๑ ก ที่ออกนอกเขตพื้นที่ของเขตปฏิรูปที่ดินตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ในการตรวจสอบแนวเขตดังกล่าวได้กระทำโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม เพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้เข้าร่วมทำการตรวจสอบด้วยนั้น เห็นว่า การตรวจสอบดังกล่าวได้กระทำเพื่อให้ทราบเขตที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่าอยู่ในเขตหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้เคลื่อนย้ายไปไหนและมีจุดที่ตั้งที่แน่นอนตายตัวอยู่แล้ว การเข้าร่วมตรวจสอบหรือไม่ได้เข้าร่วมตรวจสอบด้วย หาได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงจุดที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามผลการตรวจสอบทางวิชาการของเครื่องมือหาค่าพิกัดแผนที่ด้วยสัญญาณดาวเทียม (G.P.S.) แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกเลิกผลการคัดเลือกและการจัดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการเพิกถอนหนังสือ



/อนุญาต...

อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑ ก) ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง
จึงเป็นการออกคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ยกฟ้องของ
ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการชอบแล้ว

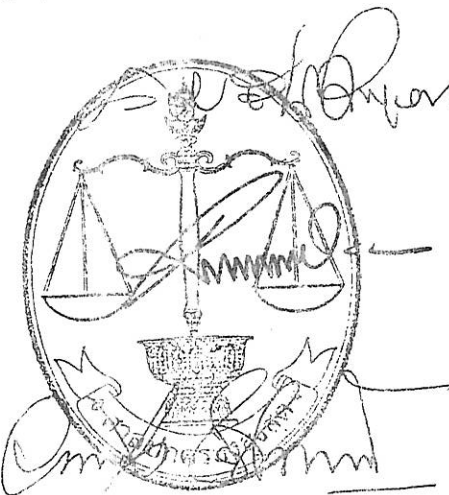
พิพากษายืน

นายอำพล สิงห์โกวินท์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



สำเนาถูกต้อง



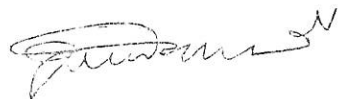
นายไพบุลย์ เสียงก้อง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

(นางสาววีระนุช มีชัยรัตน์)
พนักงานคดีปกครอง

นายวรพจน์ วิสสุตพิชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

112 S.ก. 2550

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายประนัย วณิชชานนท์

