

อ่านเมื่อวันที่ 16 ธ.ค. 56

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(୨. ୧୧)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๙๑/๒๕๕๒

คดีหมายเลขแดงที่ ๖๕๑/๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๗ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ระหว่าง { นายเกษม หวังจิตร

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อูทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๗/๒๕๔๘
หมายเลขแดงที่ ๑๒๔/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๒๒๖ ตั้งอยู่ที่ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ออกให้เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้



/ตำบลดป่าตอง...

ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในคราวประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มีมติให้เพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดี เนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา เนื่องจากเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินตาม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๐๙๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งมติให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีนอกจากจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังไม่มีอำนาจตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ในการเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. อีกทั้ง การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงหรือแถลงข้อเท็จจริง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๒๒๖ เนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การว่า ที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๒๒๖ ของผู้ฟ้องคดี ตั้งอยู่ในเขตป่าเทือกเขานาคเกิด ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิดในท้องที่ตำบลป่าตอง ตำบลกะทู้ อำเภอกะทู้ ตำบลวิชิต ตำบลฉลอง ตำบลกะรนและตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นำ ป่าสงวนแห่งชาติในจังหวัดภูเก็ตไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๒๐๔๙๔ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำไปดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ดำเนินการสำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เฉพาะพื้นที่ที่มีราษฎรถือครองทำกินแล้ว ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่มีราษฎรถือครอง ทำกินให้กันไว้ใช้ในกิจการของกรมป่าไม้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำการสำรวจรังวัดก่อนที่จะมี พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ผลการนำรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามบันทึก



/การนำทำการ...

การนำทำการรังวัดลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ ตามแบบ ส.ป.ก./สร. ๑. ข. แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๒๖๔ เนื้อที่ประมาณ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๗๔ ตารางวา ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ แจ้งให้เกษตรกรยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอตามแบบ ส.ป.ก. ๔ - ๒๓ ก (๑) แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๒๖๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ ในที่ดินเขตโครงการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จำนวน ๔๘๐ ราย รวม ๕๙๒ แปลง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดไว้ และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ เนื้อที่ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๗๔ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗

ต่อมาได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ที่จังหวัดภูเก็ต และได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง แต่เนื่องจากขณะนั้นแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ยังไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเจ้าหน้าที่สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับมอบพื้นที่จากกรมป่าไม้กับแนวเขตป่าอนุรักษ์ (โซนซี) ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีพบว่าที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เลขที่ ๒๒๖ มีเนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ประชุมพิจารณาในการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แล้วมีมติ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่ อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๕๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ขอให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเรียกคืนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๒๒๖ ตามที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีมติสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงมีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๐๙๓



/ลงวันที่ ๓๐...

ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจในการเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดี นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งข้อ ๑๐ (๒) กำหนดว่า เมื่อปรากฏว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินออกโดยผิดพลาดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีอำนาจในการเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การประชุมพิจารณาเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๒๒๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ เนื่องจากการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการดำเนินงานภายในตามกรอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อต้องการทราบแนวเขตพื้นที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจนำไปจัดให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ การตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดให้ต้องมีการแจ้งให้เกษตรกรหรือคู่กรณีทราบก่อนที่จะดำเนินการ ประกอบกับในระยะแรกของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดภูเก็ตนั้น รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการมอบหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงอาจผิดพลาดได้ ดังนั้น หากต่อมาปรากฏว่าที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ก็จะต้องเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกโดยผิดพลาดดังกล่าว อีกทั้งหากต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่าโดยสภาพเห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวได้ดำเนินการทั้งจังหวัดภูเก็ต และหากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไป ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง อีกทั้งการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานว่าที่ดินอยู่ในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดินเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากและอาจมีการขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหาย



/ต่อราชการ...

ต่อราชการและความสงบเรียบร้อยในสังคมในวงกว้างได้ จึงไม่อาจแจ้งหรือให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มีการจัดทำระวางแผนที่ถูกต้อง โดยได้มีการบันทึกการนำรังวัด บันทึกการตรวจสอบและรับรองผลการสำรวจรังวัดแผนที่แปลงที่ดิน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่า แผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินครั้งก่อนไม่ได้มาตรฐานและไม่เป็นที่ยอมรับทั่วไป เป็นการกล่าวอ้างฝ่ายเดียว เพราะในขณะนั้นเครื่องมือดังกล่าวได้มาตรฐานและทันสมัยในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งในขณะนั้นเป็นที่ยอมรับทั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และของกระทรวงมหาดไทย ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ปฏิบัติงานด้านการรังวัดที่ดินและจัดทำระวางแผนที่ในอดีต และไม่เป็นธรรมต่อผู้พิจารณาออกเอกสารสิทธิในขณะนั้น อีกทั้งกฎหมายไม่ได้ระบุว่าเครื่องมือในขณะนั้นใช้งานไม่ได้ นอกจากนั้น การพิจารณาออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ บริเวณป่าเทือกเขานาคเกิดให้กับเกษตรกร ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐจากหลายหน่วยงาน มิได้กระทำโดยผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นได้พิจารณาตรวจสอบแล้วว่าการรังวัดที่ดินและระวางแผนที่ที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดี ถูกต้องและได้มาตรฐานตามหลักสากลทั่วไปก่อนที่จะออกเอกสารสิทธิให้ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ยอมรับผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว โดยอ้างว่าเครื่องมือรังวัดที่ดินและระวางแผนที่ไม่ได้มาตรฐาน ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและต่อเกษตรกรผู้มีความสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย

ส่วนข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่ว่า การตรวจสอบแนวเขตที่ดินไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้ต้องแจ้งคู่กรณีทราบก่อนที่จะดำเนินการ อีกทั้งการแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อน เป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก และอาจมีการขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการได้ รวมทั้งหากปล่อยให้ระยะเวลาเนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการกล่าวอ้างฝ่ายเดียวโดยไร้เหตุผล เพราะถึงแม้การตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ให้ต้องแจ้งให้เกษตรกรหรือคู่กรณีทราบก่อนที่จะดำเนินการก็ตาม แต่ก็มิได้มีกฎหมายหรือระเบียบห้ามแจ้งให้เกษตรกรหรือคู่กรณีทราบก่อนเช่นกัน อีกทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้เกิดจากการบุกรุกป่าสงวน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แสดงให้

/เห็นถึงความ...



เห็นถึงความไม่สุจริต มีการเลือกปฏิบัติในการตรวจสอบและขัดต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้บริสุทธิ์ในการถือครองที่ดินได้ชี้แจงการได้มาซึ่งที่ดิน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เร่งรีบในการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อที่จะทำการเพิกถอนสิทธิอย่างเดียว โดยไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดความเป็นมาของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรรายอื่นที่ได้ครอบครองที่ดินในที่ดินแปลงดังกล่าวมานานและได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายต้องมาถูกเพิกถอนสิทธิโดยคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นธรรม ขัดต่อบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๔๘ อีกทั้งการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีทราบเพื่อจะได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดิน ก็มีใช่เป็นการกระทำที่ยาก การแจ้งให้ทราบก่อนไม่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การเพิ่มเติมว่า การสำรวจรังวัดที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการโดยอาศัยแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ของกรมป่าไม้ โดยยังไม่มีมีการปักแนวเขตที่ชัดเจนว่าพื้นที่ส่วนใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ส่วนใดเป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้ร่วมกันตรวจสอบและจัดทำแนวเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตอีกครั้ง ปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีอำนาจนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ จึงให้เพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๒๒๖ ของผู้ฟ้องคดี เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวได้ หากปรากฏว่าการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติมเพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐



/ส่วนการตรวจสอบ...

ส่วนการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตป่าไม้ถาวร (ป่าโซนซี) ก็ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดให้ต้องมีการแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนที่จะดำเนินการ อีกทั้งการแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าว โดยสภาพจึงเห็นได้ชัดว่าไม่อาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินและให้แก่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเห็นว่า ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ดังนั้น หากการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต หรือการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในคราวประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน แล้วสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในฐานะประธานกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเพิกถอนการจัดที่ดินและเรียกคืนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำ



/โดยไม่มีอำนาจ...

โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น เห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและแก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ที่มีมติหรือมีคำสั่งดังกล่าวด้วย จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ เนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทูลทูลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามอนุมาตรา (๑) - (๑๒) ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่จำเป็นต้องระบุหรือเขียนไว้อย่างละเอียดในทุก ๆ เรื่อง ประกอบกับมาตรา ๑๙ (๑๑) ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถออกระเบียบต่าง ๆ ได้ภายหลัง เช่นระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติมเพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐



/โดยระเบียบ...

โดยระเบียบดังกล่าว ข้อ ๖ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ และตามข้อ ๑๐ กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ ตามอนุมาตรา (๑) - (๓) และในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติเพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน นั้น ไม่ใช่กรณีตามข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) แต่เป็นกรณีของการจัดที่ดินโดยไม่มีอำนาจ จึงถือว่าการดำเนินการเพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้หรือเป็นกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ นอกจากนี้ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๑ ยังกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจพิจารณาสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ได้ ในหลายกรณีไม่ว่าเป็นกรณีที่ต้องขอความเห็นจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สันสิทธิ หรือกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าผู้อุทธรณ์สันสิทธิ หรือการสันสิทธิกรณีที่มีความปรากฏต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถมีมติให้เกษตรกรสันสิทธิ ได้จากการออกระเบียบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคณะบุคคลที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ตามกฎหมายและเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๒๒๖ มีเนื้อที่บางส่วนจำนวนเนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุภายใน เนื่องจากสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. (CONTENU) และเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ได้เสียระหว่างหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจกับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้วเห็นว่าหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า การประชุมลงมติให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดี



/ในการประชุม...

ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจจะเพิกถอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีนี้เป็นการตีความเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรและถ้อยคำ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๑๑) ซึ่งบัญญัติว่า ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้เป็นไปตามแผนงาน โครงการที่ได้รับอนุมัติ และตามระเบียบต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกตามมาตรา ๑๙ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๑) ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานด้วยตนเองได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๑๒) ออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๐ (๓) ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ในกรณี เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พบว่าคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากตีความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ก็เท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจน้อยกว่าคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ทั้งระบบ ถ้าหากคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่กล้าใช้อำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนเนื่องจากกลัวอิทธิพลของบุคคลในท้องถิ่น เช่น จังหวัดภูเก็ต ซึ่งจะเป็นผลร้ายในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนอยู่นอกเขต ส.ป.ก. และอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามกฎหมายสำหรับพื้นที่ใดเป็นเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) หรือเขตพื้นที่ ส.ป.ก. นั้น เป็นการตรวจสอบและยืนยันโดยหลักฐานของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกษตรกรซึ่งเป็นคู่กรณีไม่อาจโต้แย้งได้ ดังนั้น การรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน



/แต่อย่างใด...

แต่อย่างใด ประกอบกับคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุภายในโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง (CONTENU) เกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. นั้น เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้อง ซึ่งมีได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีสันนิษฐานในการทำประโยชน์ในพื้นที่ ส.ป.ก. แต่อย่างใด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน ตามคดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๙๒/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๖๔/๒๕๕๐ ระหว่างนางสาววันิดา สุวรรณประเสริฐ ที่ ๑ นางเรณู จักรภักดิ์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ขอศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้รับหมายเรียกให้ทำคำแก้อุทธรณ์โดยชอบแล้ว แต่มิได้ทำคำแก้อุทธรณ์แต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินมือเปล่า ตั้งอยู่หมู่ที่ ๗ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด ท้องที่ตำบลป่าตอง ตำบลกะทู้ อำเภอกะทู้ ตำบลวิชิต ตำบลฉลอง ตำบลกะรน ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมในจังหวัดภูเก็ตไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๒๐๔๔๔ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมซึ่งรวมถึงป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำไปปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงได้มีหนังสือที่ กษ ๑๒๐๔/๗๔๘๘ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์



/ขออนุมัติ...

ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ทำการสำรวจที่ดินที่จะประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งตรวจสอบผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้นำรังวัดที่ดินและให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยทำสวนยางพารา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้วคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ แจงให้เกษตรกรยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิด ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอตามแบบ ส.ป.ก. ๔ - ๒๓ ก (๑) แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๒๖๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขากมลา ป่าเทือกเขานาคเกิด และป่าเขาสามเหลี่ยม อำเภอเมืองภูเก็ต อำเภอถลาง และอำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต จำนวน ๔๘๐ ราย รวม ๕๙๒ แปลง ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลหนึ่งซึ่งได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ เนื้อที่ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๗๔ ตารางวา ต่อมาได้มีการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดภูเก็ตมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง



/เจ้าหน้าที่...

เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้จัดทำแนวเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับมอบพื้นที่จากกรมป่าไม้กับแนวเขตป่าอนุรักษ์ (โซนซี) โดยตรวจสอบตำแหน่งพิกัดที่ดินในระวางแผนที่เพื่อกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ปรากฏว่าที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ มีเนื้อที่บางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการฯ จึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แล้วมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๐๙๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ฉบับดังกล่าว ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ เนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินและให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้ (๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ (๓) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน



/(๔) พิจารณานุมัติ...

(๔) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี (๕) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร (๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร (๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม (๙) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมติรัฐมนตรี (๑๐) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่นๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน (๑๑) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกมาใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้ในข้อ ๖ วรรคหนึ่งว่า ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหา หรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ ในข้อ ๑๐ กำหนดว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน



/ตามระเบียบ...

ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด (๒) เมื่อปรากฏว่า หนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด (๓) เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน (๔) เมื่อได้จัด ให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ดินแปลงนั้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือ ยกเลิกกฎดังกล่าวเสียได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นสมควร แต่ตราบท่าที่กฎดังกล่าวยังคงมี ผลใช้บังคับอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกระทำการใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎ ดังกล่าว หรือยกเว้นไม่ใช้กฎดังกล่าวบังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก่กรณีเฉพาะกรณี หนึ่งกรณีใดไม่ได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีมติ คัดเลือกผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขากมลา ป่าเทือกเขานาคเกิด และป่าเขาสามเหลียม อำเภอเมืองภูเก็ต อำเภอถลาง และอำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต จำนวนเนื้อที่ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๗๔ ตารางวา ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ แล้วต่อมาคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ตรวจสอบพบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ดังกล่าว ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน เนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา จึงเป็นกรณีที่ปรากฏว่า แนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าวไม่อยู่ใน เขตปฏิรูปที่ดินตามนัยข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ จำต้องมีการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำ ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ไม่ใช่กรณีที่มิมีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ตามนัยข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด



/เจ้าหน้าที่...

เจ้าหน้าที่ที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงได้แก่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และแม้ว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้ได้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ก็ตาม แต่โดยที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. ซึ่งมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๒ วรรคสอง บัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกรม มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงได้แก่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามลำดับ มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการ ขอบบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจน



/ควบคุมการ...

ควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตาม (๑) ถึง (๑๒) แต่อย่างใด

เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก๊ซเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่ปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิใช่ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เฉพาะที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

นอกจากนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือได้ว่าเป็นการทำความคำสั่งทางปกครอง เช่นกัน และโดยที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เฉพาะที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการให้สิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี และโดยที่ไม่มีกรณีตามที่บัญญัติ ในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จึงต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่งของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังกล่าว กล่าวคือ ก่อนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดี มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว อย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงเช่นนั้นและแสดงพยานหลักฐานของตน



/ส่วนข้อโต้แย้ง...

ส่วนข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีจะรับฟังได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เมื่อไม่ปรากฏว่าก่อนมีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดังกล่าวซึ่งได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการมีมติให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งได้แก่ข้อเท็จจริงที่ว่าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ พบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน และให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวและแสดงพยานหลักฐานของตน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคล อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำนองที่ว่า คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฟังไม่ขึ้น

เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ ตำบลเกาะแก้ว อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่และไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำเช่นว่านี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕



/กรกฎาคม ๒๕๔๖...

กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๖ เนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มิตติงกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

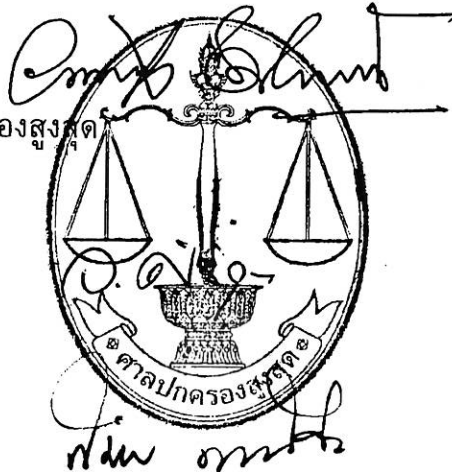
พิพากษายืน

นายมนูญ ปุณฺณกริยากร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย งามวงศ์ชน
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายอุดมศักดิ์ อังศุพิสิฐ



