

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ទ. ២២)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๙๕/๒๕๕๖
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๙๔/๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๒ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ระหว่าง {

- พันจ่าอากาศโท ทวีรัชต์ หรืออุดม รัตนแก้ว ผู้ฟ้องคดี
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓
- คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อรรถณัฎฐ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๙๐/๒๕๔๘
หมายเลขแดงที่ ๑๔๙/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๓๐๑ เนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน ๕๓ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลกระน อำเภอมะนัง จังหวัดน่าน ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดน่านในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยที่ดินแปลงดังกล่าว

/อยู่ในเขต...



อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ หลังจากที่ได้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิการทำประโยชน์ในพื้นที่ ส.ป.ก. ดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในฐานะเป็นเกษตรกรเรื่อยมาโดยตลอด จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ ส.ป.ก. จังหวัดภูเก็ต และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ได้พิจารณาตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เสนอแล้วเห็นว่า ที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดี เป็นที่ดินที่มีสภาพป่าที่ราษฎร ไม่ได้ถือครองทำกินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ที่กำหนดว่า ที่ดิน ส.ป.ก. นั้นดำเนินการเฉพาะพื้นที่ที่ราษฎรถือครองแล้วเท่านั้น และได้มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดีทั้งแปลง เนื่องจากเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๒๔๘ เรื่อง แจ้งมติการเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ กรณีการจัดที่ดิน ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ของ พันจ่าอากาศโท อุดม รัตนแก้ว ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากในการพิจารณาออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ดำเนินการพิจารณาสอบสวนและรังวัดเขตที่ดินแล้วว่าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่งได้ออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบ ข้อบังคับของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินแล้ว ทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีก็อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่สามารถนำมาออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เพราะในการพิจารณาเกี่ยวกับพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง



/อำเภอกระทู้...

อำเภอเกาะทุ่ง และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนด นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกทั้งการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงหรือแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแนวเขตปฏิรูปที่ดิน หรือการดำเนินการเพิกถอนที่ดินดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการประกอบอาชีพโดยปกติสุขอันเนื่องมาจากการถูกเพิกถอนที่ดินที่ทำกินมาช้านาน และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจจะบังคับแก่ผู้ฟ้องคดีได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๓๐๑ เล่ม ๔ หน้า ๑ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน ๙๓ ตารางวา

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การว่า เนื่องจากที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ดังกล่าว เป็นที่ดินของรัฐและอยู่ในความครอบครองดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้น หากบุคคลใดที่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือกระทำความผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายพิจารณาเพิกถอนการครอบครองที่ดิน และขอหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ คืนได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีอำนาจพิจารณาตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีฐานะเป็นกระทรวงและเป็นหน่วยงานของรัฐโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ทำการแทน ไม่มีนิติสัมพันธ์ในเรื่องนี้และเป็นเพียงผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เท่านั้น ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเพียงคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาว่าการครอบครองที่ดิน

/ของผู้ฟ้องคดี...



ของผู้ฟ้องคดีถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และหากมีพยานหลักฐานว่าไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็มิมีมติเพิกถอนได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองศาล

สำหรับการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด ในท้องที่ตำบลปาดอง และตำบลกะทู้ อำเภอกะทู้ และตำบลวิชิต ตำบลฉลอง ตำบลกระรน และตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ คณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้นำป่าสงวนแห่งชาติในจังหวัดภูเก็ตไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้ จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๒๐๔๙๔ เรื่อง มอบพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรม จังหวัดภูเก็ตให้ ส.ป.ก. ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงเลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำไปปฏิรูปที่ดินตามมติ คณะรัฐมนตรี โดยในส่วนของจังหวัดภูเก็ตได้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติรวมทั้งป่า เทือกเขานาคเกิด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำไปปฏิรูปที่ดิน ต่อมา เลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๔๘๙ เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรม (Zone E) ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการ จากนั้นเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๗ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำการสำรวจที่ดิน ที่จะประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งตรวจหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ การคัดเลือกเกษตรกร ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำชี้รังวัดที่ดินมือเปล่า เนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน ๙๓ ตารางวา โดยระบุว่าใช้ทำสวนยางพาราทั้งแปลง เจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนสิทธิมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดี เป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดิน ต่อมา เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลปาดอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกระรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้ออกประกาศ

/คณะกรรมการ...



คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ฉบับที่ ๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗
 แจ้งให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ผู้ฟ้องคดี
 ได้ยื่นคำขอตามแบบ ส.ป.ก. ๔ - ๒๓ ก (๑) แปลงเลขที่ ๕ กลุ่มที่ ๑๐๙ และคณะกรรมการ
 ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
 ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จำนวน ๔๘๐ ราย รวม ๕๙๒ แปลง
 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดไว้ และได้รับหนังสือ
 อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ เนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน
 ๙๓ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗

ต่อมา ได้มีการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า
 การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดภูเก็ต มีพฤติกรรม
 ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ส่งไปในทางทุจริต ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่ง
 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง
 ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณี
 ดังกล่าว แต่เนื่องจากแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ยังไม่ชัดเจน
 เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเจ้าหน้าที่สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ร่วมกัน
 ตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตป่าอนุรักษ์ (โซนซี) ปรากฏว่าที่ดินบางส่วนอยู่นอกเขต
 ปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีอำนาจนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และกรณีของผู้ฟ้องคดี
 พบว่าที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๓๐๑ เป็นพื้นที่ซึ่งยังมีสภาพเป็นป่า
 ไม่มีราษฎรถือครองทำกินก่อนส่งมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗
 จึงถือว่าการจัดที่ดินดังกล่าวไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗
 ซึ่งกำหนดให้กันไว้ใช้ในกิจการของกรมป่าไม้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้พิจารณาในการ
 ประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕
 กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แล้วมีมติให้เพิกถอน
 หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เลขที่ ๓๐๑ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 จึงได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๕๒๗
 เรื่อง ขอสั่งเอกสารหลักฐานการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ ถึง
 ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ขอให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเรียกคืนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.

/เลขที่ ๓๐๑...



เลขที่ ๓๐๑ คืบจากผู้ฟ้องคดี และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๒๔๘ เรื่อง แจ้งมติการเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ กรณีการจัดที่ดินไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ของ พันจ่าอากาศโท อุดม รัตนแก้ว ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและดำเนินการ กรณีจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. มาอย่างถูกต้องและชอบธรรมตามกระบวนการ โดยผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ และตามประกาศของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จึงเป็นเอกสารสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่เพียงดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรและมีอำนาจทางนโยบายเท่านั้น มิได้ให้อำนาจในการเรียกคืนหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ที่ออกให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ส่วนกรณีที่ถูกฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่า แนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ไม่มีการปักแนวเขตที่ชัดเจน และเมื่อมีการตรวจสอบแผนที่แนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มีการจัดทำระวางแผนที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งได้มีการบันทึกการนำรังวัด บันทึกการตรวจสอบและรับรองผลการสำรวจรังวัดแผนที่ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและได้ให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบสอบสวนสิทธิจนกระทั่งได้รับมอบที่ดินแปลงดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่า แผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินครั้งก่อน ไม่ได้มาตรฐานและไม่เป็นที่ยอมรับทั่วไป เป็นการกล่าวอ้างฝ่ายเดียว เพราะในขณะนั้นเครื่องมือดังกล่าวได้มาตรฐานและทันสมัยซึ่งเป็นที่ยอมรับทั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกระทรวงมหาดไทย ในช่วงเวลานั้น ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ปฏิบัติงานด้านการรังวัดที่ดินและ



/จัดทำระวาง...

จัดทำระวางแผนที่ในอดีตและไม่เป็นธรรมต่อผู้พิจารณาออกเอกสารสิทธิในขณะนั้น อีกทั้งกฎหมายไม่ได้ระบุด้วยว่าเครื่องมือในขณะนั้นใช้งานไม่ได้ นอกจากนั้น การพิจารณาออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ให้กับเกษตรกร ได้ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐจากหลายหน่วยงาน มิได้กระทำโดยผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นได้พิจารณาตรวจสอบแล้วว่าการรังวัดที่ดินและระวางแผนที่ที่ดินตาม ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดี ถูกต้องตามกฎหมายก่อนที่จะออกเอกสารสิทธิให้ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ยอมรับผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว โดยอ้างว่าเครื่องมือรังวัดที่ดินและระวางแผนที่ไม่ได้มาตรฐาน ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและต่อเกษตรกรผู้มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวโดยสรุป ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ และเห็นว่าที่ดิน ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกิดจากการบุกรุกป่าสงวนหรือที่ดินสาธารณะ หากแต่เป็นการได้มาโดยชอบธรรม ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนการขอสิทธิและตามกฎหมายทุกประการ แม้จะเป็นจริงตามข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ว่าการมีมติเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวก็เป็นการละเมิดสิทธิของราษฎรที่ทำถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและรัฐธรรมนูญทุกประการ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้เลือกปฏิบัติโดยเพิกถอนเฉพาะบางพื้นที่ของประเทศอันมีสาเหตุมาจากเหตุผลทางการเมืองที่ผู้ได้รับเอกสารสิทธิก่อนการมีมติเพิกถอนดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ทำงานให้กับพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่ออกโดยไม่ชอบธรรม

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การเพิ่มเติมว่า คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีเป็นประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ให้การประกอบเอกสารไว้โดยละเอียดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ติดใจแก้คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี และขอถือเอาคำให้การและเอกสารท้ายคำให้การดังกล่าวเป็นคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่หรือไม่ เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีฐานะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/มีฐานะเป็น...

มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และแม้ที่ดินที่นำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม แต่การนำที่ดินดังกล่าวไปจัดให้แก่เกษตรกรหรือการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงในสำนวนคดีรับฟังได้ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ที่มีมติหรือมีคำสั่งดังกล่าวด้วย จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นั้น จัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายในการ



/ออกกฎ...

ออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓
วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาต
ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ของผู้ฟ้องคดี
เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต
มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๒๔๘ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนหนังสือ
อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเลขที่ ๓๐๑ เพื่อนำมาแก้ไขให้เป็นไปตามมติ
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่
ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง
ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อ
ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และการแก้ไข
หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น ต้องมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดี
จึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาต
ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ของผู้ฟ้องคดี
เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า มติดังกล่าว
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่จะเรียกคืนหรือเพิกถอน
หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่เกษตรกรไปแล้ว
อีกทั้งการพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก่อนมีคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาต
ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว มิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้มีส่วนร่วมในการ
ชี้แจงข้อเท็จจริงก่อนมีคำสั่งดังกล่าว คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี
รับฟังได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับข้ออ้างที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการ
เรียกคืนหรือเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เห็นว่า



/ตามมาตรา...

ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น และตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้ง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๑) - (๑๒) และเมื่อพิจารณา บทบัญญัติในอนุมาตรา (๑) - (๑๒) ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ไม่ได้มีบทบัญญัติในอนุมาตราใด ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการออกให้แก่เกษตรกรไปแล้วแต่อย่างใด นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาระเบียบ คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออก ใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกระเบียบดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งตามข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ปฏิรูป ที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณี แนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีที่แนวเขตปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินที่ได้รับอนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูป ที่ดินจังหวัด หาได้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่อย่างใดไม่ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและการออกหนังสืออนุญาต ให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กำหนดระเบียบ คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ คัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดโดยมติของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาเพื่อจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่จังหวัดนั้นๆ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ได้ยอมรับในคำให้การว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เป็นผู้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองในการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้ออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น เมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรว่าด้วย การออก แก่ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว เห็นได้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต หรือการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หาได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้แต่อย่างใดไม่ แต่ได้นำกรณีดังกล่าวมาพิจารณาในคราวประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แล้วมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดและสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตดำเนินการเพิกถอนการจัดที่ดินและเรียกคืนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เลขที่ ๓๐๑ ของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๒๔๘ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ เพื่อนำไปดำเนินการแก้ไขให้เป็นไป

/ตามมติ...



ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน อีกทั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก่อนมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนการมีมติดังกล่าว เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้ววามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวอีก เนื่องจากไม่ทำให้คำวินิจฉัยของคดีเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ เล่ม ๔ หน้า ๑ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อุทธรณ์ว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชอบแล้ว ส่วนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ เล่ม ๔ หน้า ๑ ตำบลกะรน



/อำเภอเมืองภูเก็ต...

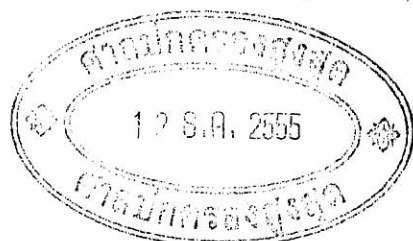
อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มีมติดังกล่าว โดยศาลได้อ้างเหตุผลแห่งคำพิพากษาว่า คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การปฏิรูปที่ดินของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๑) - (๑๒) ไม่มีบทบัญญัติในอนุมาตราใดที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้ออกให้แก่เกษตรกรไปแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งตามข้อ ๑๐ (๓) กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตเป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัด หาได้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่อย่างใดไม่ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอรุณธิด์โต้แย้งโดยเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายในการทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปในการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ และโดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

/และให้มี...



และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ..... (๔) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ..... ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประกอบไปด้วยคณะบุคคลตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานและข้าราชการผู้บริหารระดับสูง มีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นผู้บังคับบัญชาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยมีอำนาจควบคุมและสั่งการในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยเฉพาะอนุมาตรา (๑๑) ซึ่งได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ประกอบกับบทนิยามตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ตามกฎหมาย และเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมาย ทั้งยังเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์เงื่อนไขการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้เหมาะสมรัดกุมและลดขั้นตอนในการปฏิบัติ โดยออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน

/และออกไป...



และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งได้ระบุไว้ในข้อ ๖ วรรคสองว่า ในกรณีที่มีปัญหา หรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ และกำหนดไว้ตามข้อ ๑๐ ว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ ตามอนุมาตรา (๑) - (๓) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติเพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เห็นว่า ไม่ใช้กรณีตามข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เป็นกรณีเพิกถอนจากการจัดที่ดินโดยไม่มีอำนาจ ทั้งไม่ใช้กรณีของการออกหนังสืออนุญาตโดยผิดพลาดตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบดังกล่าวที่เป็นการออกหนังสืออนุญาตโดยผิดพลาดในที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น จึงถือได้ว่าการดำเนินการเพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือเป็นกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ตามความในข้อ ๖ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าวที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พบว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ จำนวนเนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินทั้งแปลง โดยเป็นพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) อันเป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ซึ่งอนุรักษ์และสงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม คำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. แปลงดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น เมื่อได้นำมาเปรียบเทียบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศแล้วที่ดินมีสภาพป่าไม้ ไม่มีราษฎรถือครองทำกินมาก่อนที่จะส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่ดินแปลงดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้กันพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าไว้ในกิจการของกรมป่าไม้ ทั้งกรณีเช่นนี้ยังเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นกรณีที่มีปัญหาซับซ้อนมากมายหลายประการ นับตั้งแต่การสำรวจพื้นที่ การรับมอบพื้นที่ การจัดทำปฏิรูปที่ดินนำเขตป่าอนุรักษ์เข้ามาอยู่ในเขต ส.ป.ก. จึงไม่อยู่ในอำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะเพิกถอน โดยถือเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดพิจารณาสั่งการ เพิกถอน เพื่อกู้มครองป่าอนุรักษ์อันเป็นประโยชน์



/สาธารณะ...

สาธารณะซึ่งเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ และลงมติวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งที่ออกโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่ ส.ป.ก. อันเป็นเหตุภายในฝ่ายปกครอง (CONTENU) ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายดังกล่าว เป็นการให้ทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดีโดยอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำประโยชน์ ในป่าอนุรักษ์ และอยู่ในหลักเกณฑ์การเพิกถอนตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อช่วงประโยชน์ส่วนได้เสียระหว่าง หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจกับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้วเห็นว่า หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๑๑) และ (๑๒) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก่ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกไปแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๖ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๙ เพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าว เหตุผลความจำเป็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตก็เพื่อแก้ไขการออกหนังสืออนุญาต ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ที่ดินที่อยู่นอกเขต ส.ป.ก. แต่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ได้กลับคืนเข้าสู่สภาพป่าในสภาพเดิมอันเป็นการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ นอกจากนั้น ในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อมีมติเพิกถอนดังกล่าวได้มีการพิจารณากันว่า การสั่งให้สันสิทธิเป็นอำนาจของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะมีการ พิจารณาเมื่อมีเหตุเป็นกรณีพิเศษ ดังเช่นที่จังหวัดภูเก็ตหากให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดพิจารณา อาจถูกกีดกันจากอิทธิพลท้องถิ่น กรณีการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ที่จังหวัดภูเก็ตจึงควรให้เป็น PILOT PROJECT เนื่องจากเป็นกรณีมีการกระทำผิด หลายรูปแบบ จึงต้องการให้เป็นต้นแบบเพื่อให้ ส.ป.ก. ไปจัดทำคู่มือปฏิบัติให้แก่ จังหวัดต่างๆ ดังนั้น การมีมติให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ (๑) - (๑๒) เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ กำหนดนโยบาย



/มาตรการ...

มาตรการ ขอบบังคับใหญ่ๆ ไว้อย่างกว้างๆ จึงไม่จำเป็นต้องระบุหรือเขียนไว้อย่างละเอียดในทุกๆ เรื่อง เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถออกกระเบียบในเรื่องการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการ ขอบบังคับได้ในภายหลัง ดังจะเห็นได้จากการออกกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก่ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก่ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเฉพาะที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจพิจารณาสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ได้อยู่หลายกรณี จากการออกกระเบียบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคณะบุคคล ที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาในองค์กรสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้อำนาจทางปกครองดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นการใช้อำนาจมหาชน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการลงมติ พิจารณาวินิจฉัยให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบอำนาจจาก ส.ป.ก. ได้ จึงถือว่าเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เป็นการบัญญัติกฎหมายไว้โดยไม่ตัดอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการพิจารณาเพิกถอน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และการจัดที่ดิน ส.ป.ก. แต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง เกี่ยวกับหลักการบังคับบัญชา (Le principe hiérarchique) ที่ว่า ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจ ที่จะแนะนำหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมแก่กรณี อีกทั้งยังมีอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยน ยกเลิกหรือ เพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนได้เสมอ อำนาจดังกล่าวนี้ ของผู้บังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไป ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง และผู้บังคับบัญชาจะปฏิเสธไม่ใช้อำนาจดังกล่าวโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้



/อย่างไรก็ตาม...

อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่หน่วยงานทางปกครองได้รับการจัดตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็นลำดับชั้น ในกรณีจำเป็นหรือกรณีที่เห็นได้ว่าหน่วยงานได้บังคับบัญชาไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งได้ หน่วยงานที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่าในฐานะหน่วยงานบังคับบัญชาย่อมสามารถเข้ามาใช้อำนาจ ของหน่วยงานที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าในฐานะที่เป็นหน่วยงานได้บังคับบัญชาได้โดยตรง (Selbsteintrittsrecht der höheren Behörde) ทั้งการตีความกฎหมายต้องตีความตามถ้อยคำ ไม่ใช่ดูแต่ถ้อยคำ แต่ต้องดูที่เรื่องและความหมายนั้น (In verbis, non berba, sed res et ratio, quaerenda est) ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีนี้ จึงเป็นการตีความเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษร และถ้อยคำ ขัดกับเหตุผลและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ว เพิ่มเติม เพิกถอน และออกไปแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ แม้ตามข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบดังกล่าว จะกำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนไป ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในแนวเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็เป็นผู้ที่มีอำนาจออกระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเกิดได้อำนาจดังกล่าวไปจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามหลักกฎหมายทั่วไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกระเบียบดังกล่าวขึ้นก็เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ ประชาชนตามหลักของการกระจายอำนาจการบริหาร และหากพิจารณาถึงหลักการแบ่ง อำนาจทางปกครองหรือการมอบอำนาจโดยทั่วไป แม้ผู้มอบอำนาจจะได้มอบอำนาจไปแล้วก็ ยังคงมีอำนาจทางมหาชนอยู่มิได้ถูกตัดไปโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และยังคงมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และ อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ได้บังคับบัญชานั้นได้ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ศาลปกครองชั้นต้น ตีความระเบียบดังกล่าวให้เป็นผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจน้อยกว่าคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดนั้น ย่อมเป็นอุปสรรคแก่การควบคุมบริหารงานของ ส.ป.ก. ทั้งระบบ หากในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่กล้าใช้อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเนื่องจาก



/เกรงกลัว...

เกรงกลัวอิทธิพลของบุคคลในท้องถิ่นดังเช่นกรณีของจังหวัดภูเก็ต ย่อมจะเป็นผลร้ายแก่การบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

สำหรับในส่วนของการประเด็นเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิและให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักการฟังความทุกฝ่าย (AUDI ALTERAM PARTEM) นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองกรณีนี้ แม้จะไม่ได้ให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองได้ เพราะข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขต ส.ป.ก. และอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือเกษตรกรผู้หนึ่งผู้ใดได้ตามกฎหมาย เพราะจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับการยืนยันบริเวณเขตพื้นที่ใดเป็นเขตป่าอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่ ส.ป.ก. นั้น เป็นการยืนยันจากหลักฐานของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกษตรกรซึ่งเป็นคู่กรณีไม่อาจโต้แย้งยืนยันได้ หากให้โอกาสโต้แย้งก็ไม่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในคำสั่งได้แต่อย่างใด เพราะเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏแน่นอนว่าพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน การรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องจากเหตุภายในโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. จึงเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใดๆก็ตาม หากการไม่รับฟังคู่กรณีเป็นความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาแบบสัมพัทธ์ (Relative Verfahrensfehler) ศาลจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่มีการรับฟังได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่าการรับฟังคู่กรณีจะมีผลต่อการทำคำสั่งทางปกครอง หากการรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีไม่มีผลอย่างใดต่อเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองแล้ว ความบกพร่องของหน่วยงานที่ไม่รับฟังคู่กรณีย่อมเป็นความบกพร่องที่ไม่อาจใช้เป็นเหตุในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานเช่นนี้แล้วในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๖๔/๒๕๕๐ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษา



/ของศาลปกครองชั้นต้น...

ของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำแก้อุทธรณ์ต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล และผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้จัดทำคำแก้อุทธรณ์ตามคำสั่งศาล

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินมือเปล่า เนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน ๙๓ ตารางวา ตั้งอยู่หมู่ที่ ๒ ตำบลกระน อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด ในท้องที่ตำบลป่าตอง และตำบลกะทู้ อำเภอกะทู้ และตำบลวิชิต ตำบลฉลอง ตำบลกระน และตำบลราไวย์ อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (ป่าโซนอี) ในจังหวัดภูเก็ด ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๑๓๕๒ เรื่อง มอบพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรมจังหวัดภูเก็ดให้ ส.ป.ก. ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พร้อมทั้งมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๒๐๔๙๔ เรื่อง มอบพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรมจังหวัดภูเก็ดให้ ส.ป.ก. ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงเลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (ป่าโซนอี) ซึ่งรวมถึงบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำไปปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๔๘๘ เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรม (Zone E) ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตร



/และสหกรณ์...

และสหกรณ์ เพื่อขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ จากนั้นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำการสำรวจที่ดินที่จะประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งตรวจสอบผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้นำรังวัดที่ดินและให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยปลูกต้นยางพาราทั้งแปลง และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ฉบับที่ ๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ แจ้งให้เกษตรกรยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิด ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินมือเปล่า เนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน ๙๓ ตารางวา ตั้งอยู่หมู่ที่ ๒ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และได้เคยนำเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบและทำการรังวัดที่ดินดังกล่าวเพื่อการปฏิรูปที่ดินแล้ว จึงได้ยื่นคำขอตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๒๓ ก (๑) ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๓๗ เพื่อขอเป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปตามประกาศดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ได้พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว และได้มีประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขากมลา ป่าเทือกเขานาคเกิด และป่าเขาสามเหลี่ยม อำเภอเมือง อำเภอถลาง และอำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต จำนวน ๔๘๐ ราย รวม ๕๙๒ แปลง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลหนึ่งที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑



/ตำบลกะรน...

ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต จำนวนเนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน ๙๓ ตารางวา
ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗

ต่อมา ได้มีการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) ในจังหวัดภูเก็ตมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๔๐/๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ในการนี้ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเจ้าหน้าที่สำนัก บริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ร่วมกันจัดทำแนวเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับมอบพื้นที่จาก กรมป่าไม้กับแนวเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) จากการตรวจสอบปรากฏว่า ในส่วนที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินทั้งแปลง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจึงเสนอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ เล่ม ๔ หน้า ๑ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ของผู้ฟ้องคดี โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๒๔๘ เรื่อง แจ้งมติการเพิกถอนการจัดที่ดินและ เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ กรณีการจัดที่ดินไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ของ พันจ่าอากาศโท อุดม รัตนแก้ว ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้ ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ฉบับดังกล่าว ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ตเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการ และมีมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสีย สิทธิในการประกอบอาชีพโดยปกติสุขอันเนื่องมาจากการถูกเพิกถอนที่ดินที่ทำกินมาช้านาน และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อาจจะบังคับแก่ผู้ฟ้องคดีได้ จึงฟ้อง



/ขอให้ศาล...

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๓๐๑ เล่ม ๔ หน้า ๑ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน ๙๓ ตารางวา ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ เล่ม ๔ หน้า ๑ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มิติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว โดยเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ เล่ม ๔ หน้า ๑ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ของผู้ฟ้องคดี จำนวนเนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน ๙๓ ตารางวา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ (๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืน



/ที่ดิน...

ที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ (๓) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (๔) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี (๕) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร (๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร (๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม (๙) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืม โดยอนุมัติรัฐมนตรี (๑๐) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่นๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน (๑๑) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกมาใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้ในข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหา หรือไม่อาจปฏิบัติ

/ตามระเบียบ...



ตามระเบียบนี้หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ ในข้อ ๑๐ กำหนดว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตสันนิษฐานการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด (๒) เมื่อปรากฏว่า หนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด (๓) เมื่อปรากฏว่า แนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน (๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าเช่าที่ดินแปลงนั้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎดังกล่าวเสียได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นสมควร แต่ตราบทว่าที่กฎดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกระทำการใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎดังกล่าว หรือยกเว้นไม่ใช้กฎดังกล่าวบังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก้กรณีเฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใดไม่ได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีมติคัดเลือกผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขากมลา ป่าเทือกเขานาคเกิด และป่าเขาสามเหลี่ยม อำเภอเมืองภูเก็ต อำเภอถลาง และอำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต จำนวนเนื้อที่ ๖ ไร่ ๓ งาน ๙๓ ตารางวา ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ แล้วต่อมาคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ตรวจสอบพบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ดังกล่าว ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินทั้งแปลง จึงเป็นกรณีที่ปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าวไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามนัยข้อ ๑๐ (๓) ของ

/ระเบียบ...



ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ จำต้องมีการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ตามนัยข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่ที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงได้แก่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

อนึ่ง หากแม้จะถือว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ป่า (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ก็ตาม 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 ๓๐๑ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต



/ลงวันที่...

ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงได้แก่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามลำดับ
มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ
ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนควบคุม
การบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตาม (๑) ถึง (๑๒) แต่อย่างไร
เมื่อระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอน
และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่ปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
เปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔
มิใช่ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖
เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่
๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ เล่ม ๔ หน้า ๑ ตำบลกระนวน อำเภอเมืองภูเก็
จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี
อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๖ ไร่
๓ งาน ๙๓ ตารางวา จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ
หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

นอกจากนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือได้ว่าเป็นการทำการคำสั่ง
ทางปกครองเช่นกัน และโดยที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
(ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ตำบลกระนวน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕
พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง
ซึ่งเป็นการให้สิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงเป็น
คำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี และโดยที่ไม่มีการตีตามที่บัญญัติในวรรคสอง
และวรรคสามของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.)

/เลขที่...



เลขที่ ๓๐๑ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ จึงต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่งของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ ก่อนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดังกล่าวขอเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงเช่นนั้นและแสดงพยานหลักฐานของตน ส่วนข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีจะรับฟังได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เมื่อไม่ปรากฏว่าก่อนมีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดังกล่าวขอเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการมีมติให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งได้แก่ข้อเท็จจริงที่ว่าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๔๐/๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ พบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินทั้งแปลง และให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวและแสดงพยานหลักฐานของตน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคล อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทำนองที่ว่าคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฟังไม่ขึ้น

เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗



/เมื่อวันที่...

เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่และโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำเช่นว่านี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๓๐๑ เล่ม ๔ หน้า ๑ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มิมติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวรารุข ศิริยุทธ์วัฒนา

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย งามวงศ์ชน

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายมนูญ ปุณณกริยากร

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด





ตุลาการผู้แถลงคดี : นายไพโรจน์ มินเด็น



