

A726

28 a.o. 2556

(อุทธรณ์)



(၅. ၂၂)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๓๒/๒๕๕๒

คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๖๕๕๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ระหว่าง

-นางมิตรใจ ศรีนาค

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อรรถณัคํ่าพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๙๙/๒๕๔๘
หมายเลขแดงที่ ๑๕๐/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๘๐ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ตามมติคณะกรรมการ



/ប្រតិបត្តិ...

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๓๒/๒๕๕๒
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๖๖๒/๕๕

ศาลปกครองสูงสุด

ระหว่าง } นางมิตรใจ ศรีนาค

ผู้ฟ้องคดี

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓

-คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อรรถณัฏฐ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๙๙/๒๕๔๘
หมายเลขแดงที่ ๑๕๐/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์
ในที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน
๙๐ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ตามมติคณะกรรมการ



ឯកសារប្រតិបត្តិការ...

ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ โดยที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัษฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิ การทำประโยชน์ในพื้นที่ ส.ป.ก. ดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในฐานะ เป็นเกษตรกรเรื่อยมาโดยตลอด จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ ส.ป.ก. จังหวัดภูเก็ต และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ได้พิจารณา ตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอแล้วเห็นว่า กรณีที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการจัดที่ดิน ที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเป็นบางส่วน เนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว จึงมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดิน เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดี เลขที่ ๓๐๖ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา หลังจากนั้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๒๐๖ เรื่อง แจ้งมติการเพิกถอน การจัดที่ดินและแก้ไขเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ กรณีที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน ของนางมิตรใจ ศรีนาค ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากในการพิจารณา ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ได้ดำเนินการพิจารณาสอบสวนและรังวัดเขตที่ดินแล้วว่าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่ง ได้ออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบ ข้อบังคับ ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน แล้ว ทั้งหากพิจารณาตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้วเห็นว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ปฏิรูป ซึ่งหากเป็นที่ดินของรัฐ



/หรือที่ดิน...

หรือที่ดินป่าสงวน หรือเขตป่าไม้ใดแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกานั้นมีผลเพิกถอนที่ดินของรัฐ หรือที่ดินป่าสงวน หรือเขตป่าไม้นั้น และให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเข้าดำเนินการเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และเมื่อที่ดินที่ ผู้ฟ้องคดีได้มานั้นได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้ว จึงไม่มีเหตุผลใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะอ้างว่าไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๑ ตอนที่ ๓๕ ก วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๗ แล้ว ดังนั้น ที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจึงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างแน่นอน เพราะได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อีกทั้งการพิจารณาของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงหรือแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแนวเขตปฏิรูป ที่ดิน หรือการดำเนินการเพิกถอนที่ดินดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ ปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้ ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการประกอบอาชีพโดยปกติสุข อันเนื่องมาจากการถูกเพิกถอนที่ดิน ที่ทำกินมาช้านาน และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อาจจะบังคับแก่ ผู้ฟ้องคดีได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอน เอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การว่า ที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข เลขที่ ๓๐๖ ตั้งอยู่ในเขตป่าเทือกเขานาคเกิด ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิดในท้องที่ตำบลลาดตอง ตำบลกะทู้ อำเภอกะทู้ ตำบลวิชิต ตำบลฉลอง ตำบลกระรน และตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมา กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๒๐๔๔๔ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖



/ถึงเลขาธิการ...

ถึงเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเสื่อมโทรม (โซนอี) เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ต่อมา ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลปาดอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกระรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ จากนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เรื่อง ให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส่วนที่ค้าง การดำเนินการ) โครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิด ป่าเทือกเขากมลา อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๐ แจ้งให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต และพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามแบบบันทึกการนำทำการรังวัด (ส.ป.ก./สร. ๑ ข.) ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ได้เนื้อที่ประมาณ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตารางวา และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ ได้พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ต และได้ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เขตปฏิรูปที่ดิน โดยผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ลำดับที่ ๑ ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เรื่อง ผลการคัดเลือกเกษตรกรผู้มีสิทธิ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๑ และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข เลขที่ ๓๐๖ (แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๒๔๒) เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑

ต่อมา ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ที่จังหวัดภูเก็ตเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงในการยื่นการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งกรณีของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่าที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข เลขที่ ๓๐๖ บางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่



/๕๖ ตารางวา...

๕๖ ตารางว่า คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง จึงได้นำเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณา ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณา แล้วมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดี เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๕๒๗ เรื่อง ขอส่งเอกสารหลักฐานการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ขอให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเรียกคืน เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๒๐๖ เรื่อง แจ้งมติการเพิกถอนการจัดที่ดินและแก้ไขเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ กรณีที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน ของนางมิตรใจ ศรีนาค ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๓๐๖ เพื่อดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามมติ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ในการเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ที่ถูกคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ให้อำนาจปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนได้ ส่วนข้ออ้าง ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงก่อนมี มติดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดีได้ นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าว ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ เนื่องจากการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการดำเนินงาน ภายในตามกรอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อให้ทราบแนวเขตพื้นที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจนำไปจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ การตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ดังกล่าว จึงไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ต้องมีการแจ้งให้เกษตรกรหรือคู่กรณีทราบ ก่อนที่จะดำเนินการ ประกอบกับในระยะแรกของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดภูเก็ต รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการมอบหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน



จึงอาจผิดพลาด...

จึงอาจผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ ดังนั้น หากต่อมาปรากฏว่าผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินขาดคุณสมบัติ หรือเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ต้องทำการเพิกถอนเอกสารสิทธิในส่วนที่ออก โดยผิดพลาดนั้น นอกจากนั้น การแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนที่จะทำการตรวจสอบแนวเขต ปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็เป็นที่เห็นได้ ชัดเจนว่าโดยสภาพไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ดังกล่าวได้ดำเนินการทั้งจังหวัดภูเก็ต และหากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไปก็จะก่อให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรง อีกทั้งการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานว่าที่ดินอยู่ในหรือ นอกเขตปฏิรูปที่ดินเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก และอาจมีการขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือกับ ทางราชการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการและความสงบเรียบร้อยในสังคม ในวงกว้างได้ จึงไม่อาจแจ้งหรือให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ในการตรวจสอบรังวัดที่ผ่านมาเป็นการ ใช้เครื่องมือระบบเก่า ต่อมา เมื่อมีการตรวจสอบรังวัดใหม่โดยใช้ระบบ ยู.ที.เอ็ม. มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ และ ๑ : ๔๐,๐๐๐ ซึ่งปัจจุบันถือว่าเป็นระบบวางแผนที่ได้มาตรฐานที่สุดและ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ผลที่ได้ปรากฏว่าที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดีบางส่วน อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องทำการเพิกถอน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะเห็นด้วยกับความเห็น ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ควรตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่ให้ชัดเจนเพื่อให้การกระทำ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ สมบูรณ์ นั้น แต่เนื่องจากขณะนี้ ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องดำเนินการเพิกถอนก่อน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ขอให้ ศาลพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มีการจัดทำระวางแผนที่ ถูกต้อง โดยมีการบันทึกการนำรังวัด บันทึกการตรวจสอบและรับรองผลการสำรวจรังวัดแผนที่ แปลงที่ดิน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าระวางแผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ครั้งก่อนไม่ได้มาตรฐานและไม่เป็นที่ยอมรับทั่วไป เป็นการกล่าวอ้างฝ่ายเดียว เพราะในขณะนั้น เครื่องมือดังกล่าวได้มาตรฐานและทันสมัยในช่วงเวลาดังกล่าวและเป็นที่ยอมรับทั้งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และของกระทรวงมหาดไทย ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมต่อ ผู้ปฏิบัติงานด้านการรังวัดและจัดทำระวางแผนที่ที่ดินในอดีต และไม่เป็นธรรมต่อผู้พิจารณา ออกเอกสารสิทธิในขณะนั้น นอกจากนั้น การพิจารณาออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑



/บริเวณ...

บริเวณป่าเทือกเขานาคเกิดให้กับเกษตรกรได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการจัดที่ดินของรัฐจากหลายหน่วยงาน มิได้กระทำโดยผู้หนึ่งผู้ใด เป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นได้พิจารณาตรวจสอบแล้วว่าการรังวัดที่ดินและ ระบายแผนที่ที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดีถูกต้องและได้มาตรฐาน ตามหลักสากลทั่วไปก่อนที่จะออกเอกสารสิทธิให้ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ยอมรับผล การพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว โดยอ้างว่าเครื่องมือรังวัดที่ดินและระบายแผนที่ไม่ได้ มาตรฐาน ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและต่อเกษตรกรผู้มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย

ส่วนข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่ว่า การตรวจสอบแนวเขตที่ดินไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบให้ต้องแจ้งคู่กรณีทราบก่อนที่จะดำเนินการ อีกทั้งการแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อน เป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก และอาจมีการขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือจนก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อราชการได้ รวมทั้งหากปล่อยไว้ระยะเวลาเนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างฝ่ายเดียวโดยไม่มีเหตุผล เพราะถึงแม้การตรวจสอบแนวเขต ปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ต้องแจ้งเกษตรกรหรือคู่กรณี ทราบก่อนที่จะดำเนินการก็ตาม แต่ก็มิได้มีกฎหมายหรือระเบียบห้ามแจ้งให้เกษตรกรหรือคู่กรณี ทราบก่อนเช่นกัน อีกทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ได้เกิดจากการบุกรุกป่าสงวน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แสดงให้เห็นถึงความไม่สุจริต มีการเลือกปฏิบัติในการ ตรวจสอบและขัดต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินได้ชี้แจง การได้มาซึ่งที่ดิน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เร่งรีบในการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อที่จะทำการเพิกถอนสิทธิอย่างเดียว โดยไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดความเป็นมาเป็นไป ของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรรายอื่นที่ได้ ครอบครองที่ดินมาก่อนและได้ครอบครองมาโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องมาถูกเพิกถอนเอกสารสิทธิ โดยคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นธรรม ขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา ๘๕ (ที่ถูกคือ มาตรา ๘๔) และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อีกทั้งการแจ้ง ให้ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีทราบเพื่อจะได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินก็มีใช่ เป็นการกระทำที่ยาก การแจ้งให้ทราบก่อนไม่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ แต่อย่างใด นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ยอมรับว่าจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกา



/ก่อนการ...

ก่อนการเพิกถอน เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาออกมาใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ก็ไม่สามารถดำเนินการเพิกถอนได้โดยเหตุผลในตัวอยู่แล้ว ข้ออ้างที่ว่าจำเป็นต้องดำเนินการเพิกถอนก่อนจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายและขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างชัดเจน ส่งผลเสียต่อเกษตรกรผู้สุจริตที่ได้รับเอกสารสิทธิตามกฎหมายเป็นวงกว้าง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่ออกโดยไม่เป็นธรรมในคดีนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ประสงค์ทำคำให้การเพิ่มเติม และขอถือเอาคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่ยื่นไว้ต่อศาลแล้วเป็นที่ยุติ

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการเพิกถอนการจัดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และไม่มีอำนาจเรียกคืนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น และตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๑) - (๑๒) และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในอนุมาตรา (๑) - (๑๒) แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติในอนุมาตรา (๑) - (๑๒) ไม่มีบทบัญญัติในอนุมาตราใดที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้ออกให้แก่เกษตรกรไปแล้ว นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกระเบียบดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งจากบทบัญญัติ



/แห่งกฎหมาย...

แห่งกฎหมายและระเบียบข้างต้น เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินกรณีที่ดินแปลงไปจนทำให้ที่ดินที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัด หากได้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่อย่างใดไม่ อีกทั้งเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้วางระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดนั้น ๆ แล้วให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ได้ยอมรับคำให้การในประเด็นนี้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เป็นผู้พิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรก่อนที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจะออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น เมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสือให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว เห็นได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการพิจารณาจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า การพิจารณาจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตหรือการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนการจัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการเพิกถอน



/คำสั่ง...

คำสั่งทางปกครองของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตที่ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต กลับใช้อำนาจเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยได้มีมติในคราวประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเพิกถอนการจัดที่ดินและเรียกคืนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เลขที่ ๓๐๖ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๒๐๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เพื่อนำไปดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ส่วนข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งสองแปลง รวมทั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก่อนมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสือสัญญาให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนการมีมติดังกล่าว เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหน้าที่หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



/และศาลปกครอง...

และศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยความไม่ชอบด้วย กฎหมายในกรณีดังกล่าวอีก เนื่องจากไม่ทำให้คำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

สำหรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น เห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและ แกะไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ที่มีมติหรือมีคำสั่งดังกล่าวด้วย จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการ ประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและให้ แกะไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ ต่าบลดลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ มีมติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขออุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น โดยเห็นว่าเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๕ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นคณะกรรมการ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่หรือ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายในการมีคำสั่งทางปกครอง และเมื่อพิจารณา ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และคณะกรรมการ การปฏิรูปที่ดินจังหวัด ไว้ในมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วย่อมเห็นได้ชัดเจนโดยเฉพาะในมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการ

/และวิธีปฏิบัติ...



และวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเสนอคณะกรรมการ..... (๔) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ... ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะประกอบไปด้วยคณะบุคคลตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานและข้าราชการผู้บริหารระดับสูง มีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นผู้บังคับบัญชาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยมีอำนาจควบคุมและสั่งการในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครอง เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ของผู้ได้บังคับบัญชาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยเฉพาะอนุมาตรา (๑๑) ซึ่งได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ประกอบกับบทนิยามตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาในการควบคุมการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามกฎหมาย และเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมาย ทั้งยังเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณี



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์เงื่อนไขการออก แก๊ซเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้เหมาะสมรัดกุมและลดขั้นตอน ในการปฏิบัติ โดยออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก๊ซเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งได้ระบุไว้ในข้อ ๖ วรรคสอง ว่า ในกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติ ตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หรือพิจารณาสั่งการ และกำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ ตามอนุมาตรา (๑) ถึง (๓) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติเพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เห็นว่า ไม่ใช่กรณีตามข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพราะแนวเขตปฏิรูปที่ดินยังคงอยู่ที่เดิม แต่เป็นกรณีเพิกถอนจากการจัดที่ดินโดยไม่มีอำนาจ ทั้งไม่ใช่กรณีของการออกหนังสือ อนุญาตโดยผิดพลาดตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบดังกล่าว ที่เป็นการออกหนังสืออนุญาต โดยผิดพลาดในที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น จึงถือได้ว่าการดำเนินการเพิกถอน การจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจ ปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือเป็นกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ตามความในข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พบว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกหนังสืออนุญาตให้ ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเป็นพื้นที่ เขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) อันเป็นพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ซึ่งอนุรักษ์และสงวนรักษาไว้ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม คำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. แปลงดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น เมื่อได้นำมาเปรียบเทียบกับแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศแล้วที่ดินมีสภาพป่าไม้ไม่มีราษฎรถือครองทำกินมาก่อนที่จะส่งมอบให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นการจัดที่ดินแปลงดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายและไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้กัน พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าไว้ในกิจการของกรมป่าไม้ ทั้งกรณีเช่นนี้ยังเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายเพราะเป็นกรณีที่มีปัญหาซับซ้อนมากมายหลายประการ นับตั้งแต่การสำรวจพื้นที่



/การรับมอบ...

การรับมอบพื้นที่ การจัดทำปฏิรูปที่ดินนำเขตป่าอนุรักษ์เข้ามาอยู่ในเขต ส.ป.ก. จึงไม่อยู่ในอำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะเพิกถอน โดยถือเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดพิจารณาสั่งการ เพิกถอน เพื่อยุ้ครอบป่าอนุรักษ์อันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ และลงมติวินิจฉัยให้เป็นไปตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่ ส.ป.ก. อันเป็นเหตุภายในฝ่ายปกครอง (CONTENU) ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นการให้ทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดี โดยอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำประโยชน์ในป่าอนุรักษ์ และอยู่ในหลักเกณฑ์การเพิกถอนตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อซึ่งประโยชน์ส่วนได้เสียระหว่างหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ กับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้วเห็นว่า หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๑๑) และ (๑๒) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการออก แกะไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๖ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๙ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เหตุผลความจำเป็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ก็เพื่อแก้ไขการออกหนังสืออนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อยุ้ครอบประโยชน์สาธารณะให้ที่ดินที่อยู่นอกเขต ส.ป.ก. แต่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ได้กลับคืนเข้าสู่สภาพป่าในสภาพเดิมอันเป็นการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ นอกจากนั้นในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ได้มีการพิจารณากันว่า การสั่งให้สิ้นสิทธิเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (คปท.) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (คปท.) จะมีการพิจารณาเมื่อมีเหตุเป็นกรณีพิเศษ ดังเช่นที่จังหวัดภูเก็ตหากให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาอาจถูกกดดันจากอิทธิพลท้องถิ่น กรณีการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ที่จังหวัดภูเก็ต จึงควรให้เป็น PILOT PROJECT เนื่องจากเป็นกรณีมีการกระทำผิดหลายรูปแบบจึงต้องการให้



/เป็นต้น...

เป็นต้นแบบเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไปจัดทำคู่มือปฏิบัติให้แก่จังหวัดต่าง ๆ ดังนั้น การมีมติให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ (๑) ถึง (๑๒) เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับใหญ่ๆ ไว้อย่างกว้างๆ จึงไม่จำเป็นต้องระบุหรือเขียนไว้อย่างละเอียด ในทุกๆ เรื่อง เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถออกระเบียบในเรื่องการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับได้ในภายหลัง ดังจะเห็นได้จากการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก่ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและ สถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการ เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเฉพาะที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจพิจารณาสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินที่ได้รับมอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้อยู่หลายกรณี จากการออกระเบียบดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคณะบุคคลที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชา ในองค์กรสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้อำนาจทางปกครอง ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นการใช้อำนาจมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการลงมติพิจารณาวินิจฉัยให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำ ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ จึงถือว่าเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นการบัญญัติกฎหมายไว้โดยไม่ตัดอำนาจของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการพิจารณาเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และการจัดที่ดิน



/ส.ป.ก. แต่อย่างใด...

ส.ป.ก. แต่อย่างไรก็ดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองเกี่ยวกับหลักการบังคับบัญชา (Le principe hiérarchique) ที่ว่า ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจที่จะแนะนำหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมแก่กรณี อีกทั้งยังมีอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยน ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนได้เสมอ อำนาจดังกล่าวนี้ของผู้บังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไป ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และผู้บังคับบัญชาจะปฏิเสธไม่ให้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่หน่วยงานทางปกครองได้รับการจัดตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็นลำดับชั้น ในกรณีจำเป็นหรือกรณี que เห็นได้ว่าหน่วยงานได้บังคับบัญชาไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งได้ หน่วยงานที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่าในฐานะหน่วยงานบังคับบัญชาย่อมสามารถเข้ามาใช้อำนาจของหน่วยงานที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าในฐานะที่เป็นหน่วยงานได้บังคับบัญชาได้โดยตรง (Selbsteintrittsrecht der höheren Behörde) ทั้งการตีความกฎหมายต้องตีความตามถ้อยคำไม่ใช่ดูแต่ถ้อยคำแต่ต้องดูที่เรื่องและความหมายนั้น (In verbis, non verba, sed res et ratio, quaerenda est) ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีนี้ จึงเป็นการตีความเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรและถ้อยคำขัดกับเหตุผลและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนไป ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พบว่าคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กลับไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว การตีความกฎหมายเช่นนี้จะกลายเป็นมีผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจน้อยกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งจะเป็นอุปสรรคแก่การควบคุมบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งระบบ หากในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด



/ไม่กล้า...

ไม่กล้าใช้อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลของบุคคลในท้องถิ่นดังเช่นกรณีของจังหวัดภูเก็ต ย่อมจะเป็นผลร้ายแก่การบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

สำหรับในส่วนของการประเด็นเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิและให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักการฟังความทุกฝ่าย (AUDI ALTERAM PARTEM) นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองกรณีนี้ แม้จะไม่ได้ให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก็ตาม แต่ก็อาจทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองได้ เพราะข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนอยู่นอกเขต ส.ป.ก. และอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือเกษตรกรผู้หนึ่งผู้ใดได้ตามกฎหมาย เพราะจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับการยืนยันบริเวณเขตพื้นที่ใดเป็นเขตป่าอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่ ส.ป.ก. นั้น เป็นการยืนยันจากหลักฐานของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกษตรกรซึ่งเป็นคู่กรณีไม่อาจโต้แย้งยืนยันได้ หากให้โอกาสโต้แย้งก็ไม่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในคำสั่งได้แต่อย่างใด เพราะเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏแน่นอนว่าพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน การรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องจากเหตุภายในโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. จึงเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า หากการไม่รับฟังคู่กรณีเป็นความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาแบบสัมพัทธ์ (Relative Verfahrensfehler) ศาลจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่มีการรับฟังได้ ก็ต่อเมื่อปรากฏว่าการรับฟังคู่กรณีจะมีผลต่อการทำคำสั่งทางปกครอง หากการรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีไม่มีผลอย่างใดต่อเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองแล้ว ความบกพร่องของหน่วยงานที่ไม่รับฟังคู่กรณีย่อมเป็นความบกพร่องที่ไม่อาจใช้เป็นเหตุในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานเช่นนี้แล้วในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๖๔/๒๕๕๐



/ขอให้...

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทำคำแก้อุทธรณ์ต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล และผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้จัดทำคำแก้อุทธรณ์ตามคำสั่งศาล

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินมือเปล่าเนื้อที่ประมาณ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตารางวา ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๕ ตำบลฉลอง อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด ท้องที่ตำบลป่าตอง และตำบลกะทู้ และอำเภอกะทู้ ตำบลวิชิต ตำบลฉลอง ตำบลกะรน และตำบลราไวย์ อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (ป่าไชนอี่) ในจังหวัดภูเก็ดไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้จึงได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๑๓๕๒ เรื่อง มอบพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรมจังหวัดภูเก็ด ให้ ส.ป.ก. ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พร้อมทั้งมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๒๐๔๙๔ เรื่อง มอบพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรม จังหวัดภูเก็ดให้ ส.ป.ก. ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (ป่าไชนอี่) ซึ่งรวมถึงบริเวณพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำไปปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๔๘๙ เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่

/ป่าสงวน...



ป่าสงวนแห่งชาติป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรม (ป่าไผ่น้อย) ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ต่อมา ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ตให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ จากนั้นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เรื่อง ให้เกษตรกรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส่วนที่ค้างการดำเนินการ) โครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิด ป่าเทือกเขากมลา อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๐ แจ้งให้เกษตรกรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอฉบับลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ขอเป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปตามประกาศดังกล่าว และพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการสำรวจจริงวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามแบบบันทึกการทำการรังวัด (ส.ป.ก./สร. ๑. ข.) ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ได้เนื้อที่ประมาณ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตารางวา ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ ได้พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต และได้ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน โดยผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ลำดับที่ ๑ ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เรื่อง ผลการคัดเลือกเกษตรกรผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๑ และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข เลขที่ ๓๐๖ (แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๒๔๒) เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑

ต่อมา ได้มีการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) ในจังหวัดภูเก็ตมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการ



/สอบสวน...

สอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ในการนี้ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเจ้าหน้าที่
 สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ร่วมกันจัดทำแนวเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับมอบพื้นที่
 จากกรมป่าไม้กับแนวเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) โดยได้ตรวจสอบตำแหน่งพิกัดที่ดิน
 ในระวางแผนที่เพื่อกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี)
 ปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
 (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ ตำบลฉลอง อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด มีเนื้อที่บางส่วน
 ตั้งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔
 พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗
 ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว
 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
 (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ ตำบลฉลอง อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ของผู้ฟ้องคดี
 เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ดได้มีหนังสือ
 ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๒๐๖ เรื่อง แจ้งมติการเพิกถอนการจัดที่ดินและแก้ไขเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑
 กรณีที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗
 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ฉบับดังกล่าวให้แก่
 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ดเพื่อแก้ไขให้ถูกต้องตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดี
 เห็นว่า การดำเนินการและมีมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้อง
 เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการประกอบอาชีพโดยปกติสุขอันเนื่องมาจากการถูกเพิกถอน
 ที่ดินที่ทำกินมาช้านาน และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อาจจะบังคับแก่
 ผู้ฟ้องคดีได้ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการ
 ประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอน
 เอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ ตำบลฉลอง อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด
 เนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒
 พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙
 กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
 ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ ตำบลฉลอง อำเภอมืองภูเก็ด
 จังหวัดภูเก็ด โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของ



/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว โดยเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา ตั้งอยู่ตำบลคลองอำเภอมืองภูเก็จ จังหวัดภูเก็ต เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ (๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๘ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ (๓) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (๔) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี (๕) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร (๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษา และการสาธารณสุขของเกษตรกร (๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน



/เพื่อเกษตรกรรม...

เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม (๙) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืม โดยอนุมัติรัฐมนตรี (๑๐) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่นๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน (๑๑) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกมาใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้ในข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ว่า ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้รักษาการ ตามระเบียบนี้ วรรคสอง ว่า ในกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ ในข้อ ๑๐ ว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตสิ้นสิทธิ การทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการ กำหนด (๒) เมื่อปรากฏว่าหนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด (๓) เมื่อปรากฏว่าแนวเขต ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในแนวเขต ปฏิรูปที่ดิน (๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ดินแปลงนั้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎดังกล่าวเสียได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นสมควร แต่ตราบเท่าที่กฎดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกระทำการใดๆ

/ที่ขัด...



ที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎดังกล่าว หรือยกเว้นไม่ใช้กฎดังกล่าวบังคับแก่บุคคลหนึ่ง บุคคลใด หรือแก่กรณีเฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใดไม่ได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีมติคัดเลือกผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขากมลา ป่าเทือกเขานาคเกิด และป่าเขาสามเหลี่ยม อำเภอเมือง อำเภอกระทุ้ง และอำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ จำนวนเนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๕๐ ตารางวา ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ แล้ว ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๔๐/๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ตรวจสอบพบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินฉบับดังกล่าว ตั้งอยู่ใน พื้นที่ของเขตอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา จึงเป็นกรณีที่ปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าวบางส่วนไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามนัยข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ จำต้องมีการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว บางส่วน ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน ระเบียบนี้ตามนัยข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่ที่ระเบียบ ดังกล่าวกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงได้แก่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

อนึ่ง หากแม้จะถือว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์



/ในที่ดิน...

ในที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ป่า (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้ได้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ ก็ตาม แต่โดยที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นข้าราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ 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 เลขที่ ๓๐๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงได้แก่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามลำดับ มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตาม (๑) ถึง (๑๒) แต่อย่างใด

เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่ปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิใช่ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามนัยมาตรา ๔๙



/แห่งพระราชบัญญัติ...

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา ตั้งอยู่ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

นอกจากนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือได้ว่าเป็นการทำความคำสั่งทางปกครองเช่นกัน และโดยที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการให้สิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี และโดยที่ไม่มีกรณีตามที่บัญญัติในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา ตั้งอยู่ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต จึงต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่งของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ ก่อนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงเช่นนั้นและแสดงพยานหลักฐานของตน ส่วนข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีจะรับฟังได้หรือไม่เพียงใด นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เมื่อไม่ปรากฏว่าก่อนมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา ตั้งอยู่ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการมีมติให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว



/ซึ่งได้...

ซึ่งได้แก่อ้างอิงข้อเท็จจริงที่ว่าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๔๐/๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ พบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน และให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินข้อเท็จจริงดังกล่าวและแสดงพยานหลักฐานของตน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา ตั้งอยู่ตำบลคลอง อำเภอมืองภูเก็จ จังหวัดภูเก็ต จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคลอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำนองที่ว่า คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๖๔/๒๕๕๐ ว่าศาลจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่มีการรับฟังได้ ก็ต่อเมื่อปรากฏว่าการรับฟังคู่กรณีจะมีผลต่อการทำคำสั่งทางปกครอง หากการรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีไม่มีผลอย่างใด ต่อเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองแล้ว ความบกพร่องของหน่วยงานที่ไม่รับฟังคู่กรณีย่อมเป็นความบกพร่องที่ไม่อาจใช้เป็นเหตุในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้วินิจฉัยในคดีนี้แตกต่างกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้วินิจฉัยในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๖ ตารางวา ตั้งอยู่ตำบลคลอง อำเภอมืองภูเก็จ จังหวัดภูเก็ต เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



/เนื่องจาก...

เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำเช่นว่านี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) เลขที่ ๓๐๖ เล่ม ๔ หน้า ๖ ตำบลคลองอำเภอมืองภูเก็จ จังหวัดภูเก็ต โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มิมีติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นายวรพจน์ วิศวตพิชญ์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวรารุณ ศิริยุทธวัฒนา

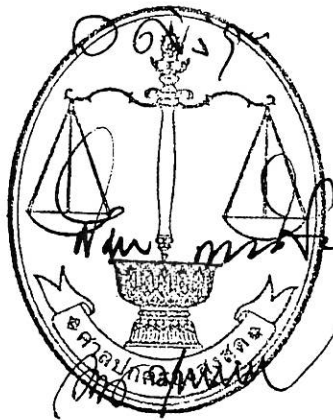
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย งามวงศ์ชน

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายมนูญ ปุณณกริยากร

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายไพโรจน์ มินเด็น

