

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ด. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๕/๒๕๕๖
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๐๒/๒๕ ๕๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ระหว่าง { นางบุญล้น ปลายเนตร ผู้ฟ้องคดี
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๗๐/๒๕๕๔
หมายเลขแดงที่ ๒๑๙/๒๕๕๑ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)
คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
เนื้อที่ประมาณ ๑๓ ไร่ ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต โดยที่ดิน
ดังกล่าวเดิมนายเหมาะ ธาระเจริญ ได้ครอบครองและทำสวนทุเรียนมาก่อน เมื่อนายเหมาะ
ถึงแก่ความตาย นายแซม ธาระเจริญ ซึ่งเป็นบุตรได้รับมรดกที่ดินดังกล่าวต่อจากนายเหมาะ
ต่อมาวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ นายแซมได้แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวไว้ตาม
เอกสาร ส.ค. ๑ เลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต แต่นายแซม
แจ้งจำนวนที่ดินคลาดเคลื่อนโดยระบุว่าที่ดินมีเนื้อที่เพียง ๒ ไร่ ต่อมานายแซมได้ยกที่ดิน



/ประมาณ...

ประมาณ ๙ ไร่ ด้านติดกับร่องน้ำบางมุดให้แก่นายห้วง กิ่งแก้ว และนายห้วงได้ยกที่ดินส่วนนี้ให้แก่นายเจริญ เทวบุตร ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ทั้งนายแหม่มและนายเจริญได้ขายที่ดินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำสวนยางพาราเลี้ยงชีพและเสียภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมา ต่อมาวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ เล่ม ๓ หน้า ๒๔ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๑๐๙ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินและให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ฉบับผู้ถือ คืนแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตภายใน ๓๐ วัน เพื่อดำเนินการแก้ไข ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิการครอบครองที่ดินส่วนที่ถูกเพิกถอนไปจำนวน ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา โดยกลายเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์โซนซี ที่ดินแปลงนี้ได้มีการทำกินมาแล้วนับร้อยปี สามชั่วอายุคน ปัจจุบันผู้ฟ้องคดียังทำสวนยางพาราอยู่ อีกทั้งนายแหม่ม ธนะเจริญ ก็ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ไว้แล้ว แม้จำนวนเนื้อที่ที่แจ้งจะคลาดเคลื่อนโดยน้อยกว่าความเป็นจริง แต่ทิศทางข้างเคียงที่ระบุใน ส.ค. ๑ ก็ถูกต้องตรงตามลักษณะพื้นที่ภูมิประเทศทั้งสี่ทิศเต็มพื้นที่ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา ตามที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ในปัจจุบัน

ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา และที่ให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดี และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ฉบับผู้ถือ คืนให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เพื่อดำเนินการแก้ไข



/ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง...

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เนื่องจากที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เป็นที่ดินของรัฐ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงอยู่ในความครอบครองดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนได้สิทธิครอบครองที่ดินและได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) แต่หากบุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติหรือใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็มีอำนาจที่จะสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนการครอบครองที่ดิน และเรียกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) คืน ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงผู้พิจารณาว่ามีดีว่าสมควรเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) หรือไม่ โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่เป็นผู้ออกคำสั่งหรือหนังสือเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับที่ดินที่พิพาทเป็นที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจพิจารณาตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้

เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด ในท้องที่ตำบลปาดอง ตำบลกะทู้ อำเภอกะทู้ ตำบลฉลอง ตำบลกระรน และตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ภายในเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นำป่าสงวนแห่งชาติในเขตจังหวัดภูเก็ตไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๑๓๕๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อแจ้งให้ทราบว่ากรมป่าไม้ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตจังหวัดภูเก็ตตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ โดยจัดทำข้อมูลและแผนที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม สำหรับพื้นที่ที่ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปปฏิรูปที่ดินในครั้งนี้เป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรมจำนวน ๔ ป่า ซึ่งรวมทั้งป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิด ต่อมาเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน



/เพื่อเกษตรกรรม...

เพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๔๘๙ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้มอบให้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุมัติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ ต่อมาวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทำการสำรวจตรวจสอบที่ดินที่จะประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าเทือกเขานาคเกิด รวมทั้งตรวจหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกร พบว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตดังกล่าวด้วย จึงทำการรังวัดโดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำทำการรังวัด ซึ่งในการสำรวจตรวจสอบที่ดินที่จะมีการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินที่อยู่ในเขตป่าเทือกเขานาคเกิด เจ้าหน้าที่ได้สอบสวนสิทธิผู้ที่ยังอ้างว่ามีสิทธิโดยผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำว่าเป็นหัวหน้าครอบครัว มีบุคคลในครอบครัว ๔ คน มีภูมิลำเนาอยู่บ้านเลขที่ ๑๕๐ หมู่ที่ ๙ ตำบลวิชิต อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๔ แปลง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือครองที่ดินเดิม โดยทำสวนมะม่วงหิมพานต์เต็มพื้นที่และมีอาชีพค้าขายส่งตามโรงแรมและร้านค้าทั่วไปด้วย มีรายได้เฉลี่ยต่อปี ๑๐๐,๐๐๐ บาท ลักษณะการทำประโยชน์ทำด้วยตนเองและจ้างแรงงานด้วย

เจ้าหน้าที่มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบคัดเลือกเกษตรกรฯ

ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิด เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และมีอำนาจหน้าที่นำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และได้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตกำหนด ซึ่งต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ฉบับที่ ๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ เรื่อง ให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิด อำเภอเมือง อำเภอถลาง อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต แจ้งให้เกษตรกรผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในหลักเกณฑ์



/ตามประกาศ...

ตามประกาศดังกล่าวยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินตาม แบบ ส.ป.ก. ๔-๒๓ ก. (๑) ป่าเทือกเขานาคเกิด อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต จำนวน ๑ แปลง คือ แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๒๖๐ เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา โดยขอเข้าทำประโยชน์เต็มเนื้อที่ดินทั้งแปลงและมีความประสงค์ขอสิทธิเช่าซื้อ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ประชุมพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้นำที่ดินตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเสนอ เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จำนวน ๔๘๐ ราย ๕๙๒ แปลง รวมเนื้อที่ ๑๐,๕๖๓ ไร่ ๒ งาน ๙๕ ตารางวา และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หนึ่งที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน ๑ แปลง คือ แปลงที่ ๑ เลขที่ ๒๒๔ เนื้อที่ดิน ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ประกาศรายชื่อผู้ที่เป็นเกษตรกรและพิจารณาหลักฐานการสอบสวนสิทธิประกอบแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้ออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) แปลงที่ ๑ ระบุว่า ส.ป.ก. ที่ กลุ่มที่ ๒๖๐ เลขที่ ๒๒๔ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จำนวน เนื้อที่ดินประมาณ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา พร้อมทั้งหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๘ ก.) ให้ผู้ฟ้องคดียึดถือไว้โดยมีเงื่อนไขการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่รับอนุญาตด้วยตนเอง และยินดีปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดไว้ตาม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนด

ต่อมาได้มีการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า การออกเอกสารสิทธิหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในจังหวัดภูเก็ต ไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่อไปในทางทุจริตเพราะผู้ที่ได้รับเอกสารดังกล่าว



ไม่มี...

ไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ที่ถูกคือ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) จึงได้ออกคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของจังหวัดภูเก็ต คณะกรรมการดังกล่าวสอบสวนแล้วปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน เนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจ ดำเนินการปฏิรูป และยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีรายได้จากการประกอบธุรกิจ จึงมิใช่ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรเป็นหลักถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรตามกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๓๓ (ที่ถูกน่าจะเป็นเลขที่ ๒๒๔) ของผู้ฟ้องคดี และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ รก ๐๐๑๑/๑๑๐๙ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ของผู้ฟ้องคดี จึงมิได้กระทำโดยปราศจากพยานหลักฐานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ออกไปตรวจสอบพื้นที่แล้ว รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้ให้คณะกรรมการดังกล่าว ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วย หลังจากนั้น จึงได้มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแจ้งให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและ ออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ การกระทำ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว

สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้แก่ผู้ฟ้องคดีถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เพราะผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองโดยมี



/หลักฐาน...

หลักฐาน ส.ค. ๑ ก่อนมีการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ รวมทั้งได้เสียภาษีบำรุงท้องที่มาตลอด นั้น ผู้ฟ้องคดีเข้าใจข้อกฎหมายคลาดเคลื่อน เนื่องจากที่ดินที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นที่ดินของรัฐ ประชาชนไม่มีสิทธิครอบครองเป็นของตนเอง การเข้าไปครอบครองต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน การมี ส.ค. ๑ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ เมื่อมีการประกาศให้ที่ดินบริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดิน ส.ค. ๑ ที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวย่อมเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติไปด้วย เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินบริเวณป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินตาม ส.ค.๑ ดังกล่าวจึงเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเจ้าของและมีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมาย แม้จะได้มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาเมื่อมีการตรวจสอบพบว่าที่ดินดังกล่าวจำนวน ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเป็นพื้นที่อนุรักษ์โซนซี ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบผลการตรวจสอบแล้วสามารถมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ได้ นอกจากนั้น ส.ค. ๑ ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้นน่าจะเป็นคนละแปลงกับที่ดินพิพาท เพราะจำนวนเนื้อที่แตกต่างกัน เพราะที่ดินตาม ส.ค. ๑ ตั้งอยู่ที่ตำบลคลอง แต่ที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ตั้งอยู่ที่ตำบลราไวย์

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๖๓ ปี ผู้ฟ้องคดีและสามีมีอาชีพเป็นเกษตรกรใช้เวลาทั้งหมดในการทำสวนยางพาราด้วยตนเอง และมีรายได้จากการขายยางพาราเป็นหลัก ไม่มีอาชีพอื่น ไม่เคยค้าขายส่งตามโรงแรมหรือร้านค้าทั่วไป ไม่มีรายได้จากการประกอบธุรกิจอื่น ผู้ฟ้องคดีมีบ้านของตนเอง คือ บ้านเลขที่ ๑๐๒/๒ หมู่ที่ ๖ ตำบลราไวย์ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นสวนมะพร้าว เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ที่ดินแปลงที่ปลูกสร้างบ้านมิใช่ที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ที่ตั้งอยู่ที่ตำบลคลองดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเข้าใจ เนื่องจากบ้านเลขที่ ๑๐๒/๒ หมู่ที่ ๖ ตำบลราไวย์ อยู่ในที่เปลี่ยว ผู้ฟ้องคดีกับสามีจึงได้ไปอาศัยอยู่ที่บ้านบุตรสาว เลขที่ ๑๕๖ หมู่ที่ ๙ ตำบลวิชิต อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่เพื่อเกษตรกรรมนั้น มีเพียง ๑ แปลง เป็นสวนยางพารา มิใช่ ๔ แปลง และมีสวนมะม่วงหิมพานต์ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเมื่อออกเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ



/ประโยชน์...

ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๖ ตำบลคลอง
มีไชตำบลราไวย์ ซึ่งตรงกับหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๖ ตำบลคลอง ที่ผู้ฟ้องคดีได้
ซื้อมา ส่วนตำบลราไวย์ที่ระบุในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
(ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) นั้น เป็นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่ตำบลที่ดินตั้งอยู่ ส่วนที่ดินที่ออก
หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี
รวมทั้งที่ดินที่อยู่ใกล้เคียงกันซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าเป็นเขตป่าอนุรักษ์โซนซี นั้น ล้วนแต่มี
ราษฎรใช้เป็นที่ทำกินมาหลายชั่วอายุคนแล้ว เช่น ที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓ ของนายประสิทธิ์
ชิณการ ที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๖๘ ของนางเหวียน บำเพ็ญ ที่ดิน ส.ค. ๑ ของนายสนิท รุ่งเรือง
และที่ดินของนายคล่อง ณ ตะกั่วทุ่ง ที่เคยยื่นหนังสือคัดค้านเขตป่าไว้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์
๒๕๑๗ ผู้ฟ้องคดีปลูกยางพาราในที่ดินเป็นเวลา ๑๖ ปีแล้วหวังให้เป็นรายได้เลี้ยงชีพ
ในยามชรา หากถูกเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.
๔-๐๑ ก.) ผู้ฟ้องคดีและสามีรวมทั้งคนงานกรีดยางพาราจะต้องถูกจับฐานบุกรุกป่าสงวน
แห่งชาติอีกเพราะเคยถูกจับในข้อหาดังกล่าวในสวนยางพารามาคั้งหนึ่งแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า การเพิกถอนหนังสืออนุญาต
ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดีเป็น
การเพิกถอนบางส่วนเฉพาะที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจดำเนินการ สำหรับป่าเศรษฐกิจ (โซนอี) และป่าอนุรักษ์ (โซนซี)
ที่มีปัญหาการบุกรุกของราษฎร นั้น ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา
ดำเนินการแก้ปัญหาแล้ว ส่วนการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป
ที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) นั้น นอกจากจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว
ยังมีการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินระหว่างเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ในพื้นที่
ป่าอนุรักษ์กับเจ้าหน้าที่จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย โดยมีการร่วมวัด
ตรวจสอบพื้นที่แนวเขตปฏิรูปที่ดินไว้อย่างละเอียดชัดเจน มีการจัดทำแผนที่แสดงโครงการ
ป่าเทือกเขาภุมลาและป่าเทือกเขานาคเกิดไว้อย่างละเอียดตามคำพิภพที่เอ็ม (UTM) พร้อม
ทั้งแบ่งแยกที่ดินนอกเขตโครงการและในเขตโครงการไว้อย่างชัดเจน นอกจากนั้น ยังได้
จัดทำแผนที่แสดงให้เห็นว่าที่ดินในคดีนี้อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินในมาตราส่วน ๑:๔,๐๐๐ อีกด้วย
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
(ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันคำชี้แจงตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนการจัดที่ดินและหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ของผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ซึ่งอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจดำเนินกวดรูปปฏิรูปที่ดินโดยการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยสภาพจึงไม่อาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อทำการโต้แย้งคัดค้านได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงตามมาตรานี้ นั้น ต้องเป็นกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเท่านั้น แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) บางส่วนของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ไม่ทำให้สิทธิการครอบครองที่ดินที่พิพาทของผู้ฟ้องคดีเสียไป ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่เช่นเดิม ส่วนที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินดังกล่าวอยู่อย่างใดก็ยังมีสิทธิอยู่ตามเดิม เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้พิจารณาหรือมีมติถึงสิทธิในที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดี มติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และไม่ต้องให้ออกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัย ๓ ประเด็น ดังนี้

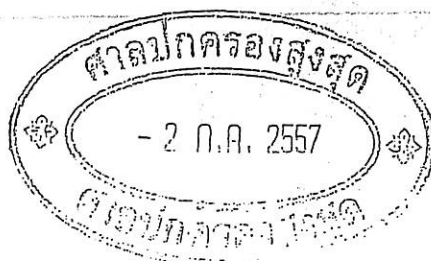
ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ แม้ว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ของผู้ฟ้องคดีบางส่วนจะถือเป็นขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครองที่ยังไม่กระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี แต่หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสาระเป็นการแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ฟ้องคดี พร้อมกับแจ้งด้วยว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จึงต้องถือว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคดีนี้ เป็นคำสั่งเพิกถอนการจัดที่ดินและหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



/และก่อให้เกิด...

และก่อให้เกิดความเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แก่ ผู้ฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องมีคำบังคับโดยการ ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดีบางส่วน เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการมีมติหรือคำสั่งเพิกถอนการจัดที่ดิน และเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่แนวเขตการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือในกรณีที่หนังสืออนุญาตนั้นออกโดยผิดพลาด ดังนั้น ในกรณีที่การจัดที่ดินแปลงใดให้แก่เกษตรกรรายใด โดยผิดพลาดเพราะเหตุที่ดินแปลงนั้นอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดที่ดินจึงเป็นผู้มีอำนาจในการเพิกถอนการจัดที่ดินแปลงนั้น และในกรณีที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินออกโดยผิดพลาดหรือในกรณีที่แนวเขตการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะสั่งเพิกถอนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดีบางส่วน โดยให้เหตุผลว่าที่ดินที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ดังกล่าวอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและนอกเหนืออำนาจ และถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า มติหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้ไม่ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อให้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งและแสดง



/พยานหลักฐาน...

พยานหลักฐานคัดค้าน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น การให้โอกาสคู่กรณีเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง เมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบถึงสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว และประกอบกับไม่ปรากฏว่าเรื่องนี้เป็นกรณียกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

✓ สำหรับประเด็นที่สาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๑๐๙ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ฉบับผู้ถือ คืบ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดีบางส่วนไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือ ข้างต้นโดยอ้างถึงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

✓ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดีบางส่วน และห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรียกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ฉบับผู้ถือ คืบจากผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนมีอำนาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้อง และกำหนดกิจการและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน



/เพื่อเกษตรกรรม...

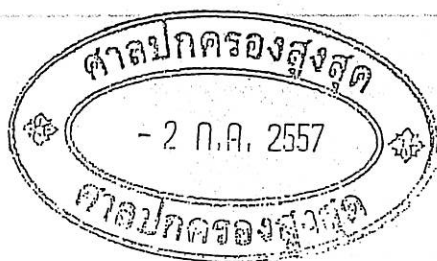
เพื่อเกษตรกรรม เปரியเป็นองค์หลักในการบริหารงานเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้บรรลุผลตามเป้าหมาย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการนำที่ดินสภาพพื้นที่ป่าไปออกเอกสารสิทธิหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจที่จะประชุมพิจารณาลงมติเพิกถอนที่ดิน ส.ป.ก. ที่ออกมาโดยไม่ชอบได้ เพราะเป็นการแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง และปฏิบัติในกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการสนับสนุน เกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ประชาชนได้สิทธิไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หากมีการฉ้อฉลก็ต้องประชุมพิจารณาลงมติเพิกถอนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีเลขาธิการเป็นหัวหน้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ควบคุมการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย การประชุมลงมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หลังจากนั้นจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเพิกถอนหนังสืออนุญาต ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งมติการเพิกถอน ส.ป.ก. ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ฉบับผู้ถือค้ำสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเพื่อเพิกถอนตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกไปแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นการกระทำโดยมีอำนาจตามกฎหมายและการลงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตของผู้ฟ้องคดีบางส่วนเป็นการกระทำโดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบสวนผู้ที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ทุกคนรวมทั้งผู้ฟ้องคดี และได้ตรวจสอบที่ดินทุกแปลง ปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนประมาณ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีการประชุมพิจารณาในเรื่องดังกล่าวถึง ๓ ครั้ง คือ การประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่



/๒/๒๕๔๗...

๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในการประชุมแต่ละครั้งได้มีการพิจารณาเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตอย่างละเอียด ต่อมาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต จึงได้มีหนังสือที่ ปก ๐๐๑๑/๑๑๐๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ จึงต้องเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ และให้นำมาคืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๖๔๒/๒๕๔๓ เรื่อง กำหนดแบบและขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติม และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ลง วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดให้อำนาจปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการเพิกถอนหนังสืออนุญาต เมื่อปรากฏว่าหนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด และให้เรียกคืนหนังสืออนุญาตฉบับผู้ถือและเพิกถอนตามคำสั่งดังกล่าวต่อไป ส่วนประเด็นที่ไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานคัดค้านตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ. ๓๖๔/๒๕๕๐ วางแนววินิจฉัยไว้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ได้มีคำสั่งเพิกถอนที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินทั้งแปลง แต่ในการเข้าตรวจสอบไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมทำการตรวจสอบด้วย ซึ่งในคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการตรวจสอบดังกล่าวกระทำเพื่อให้ทราบเขตที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีว่าอยู่ในเขตหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เคลื่อนย้ายไปไหนและมีจุดที่ตั้งแน่นอน การเข้าร่วมตรวจสอบด้วยหรือไม่หาได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงจุดที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามผลการตรวจสอบทางวิชาการของเครื่องมือหาพิกัดแผนที่ด้วยสัญญาณดาวเทียม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต โดยซื้อสิทธิ



/ครอบครอง...

ครอบครองจากนายแช่ม ชนะเจริญ และนายเจริญ เทวบุตร ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ที่ดินแปลงดังกล่าวเดิมเป็นสวนทุเรียนของนายเหมาะ ชนะเจริญ ซึ่งยกสวนทุเรียนแปลงดังกล่าวให้เป็นมรดกแก่บุตร คือนายแช่ม ชนะเจริญ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ นายแช่มได้แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวไว้ตามเอกสาร ส.ค.๑ เลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต แต่แจ้งเนื้อที่ดินคลาดเคลื่อน โดยไม่มีการรังวัดที่ดิน แต่อาณาเขตทิศข้างเคียงที่ดินถูกต้องตรงกับภูมิประเทศและเอกสารแจ้งการถือครองของที่ดินแปลงข้างเคียงทั้งสิ้นด้าน หลังแจ้งการครอบครองที่ดินตามเอกสาร ส.ค.๑ ได้ไม่ถึง ๑๐ ปี นายแช่มได้ยกที่ดินประมาณ ๙ ไร่ ด้านติดกับร่องน้ำบางมุดให้แก่ นายห่วง กิ่งแก้ว และนายห่วงได้ยกที่ดินส่วนนี้ให้แก่นายเจริญ เทวบุตร ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ทั้งนายห่วงและนายเจริญได้ขายสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดี ในปีเดียวกันนั้นผู้ฟ้องคดีได้ตัดโค่นต้นไม้เดิมบางส่วนออกและปลูกยางพาราขึ้นใหม่ร่วมกับต้นทุเรียน สะตอ และส้มควายที่ผู้ฟ้องคดีเว้นไว้ไม่ตัดโค่น ปัจจุบันต้นยางพาราอายุได้ ๒๐ ปี ต้นทุเรียน ต้นสะตอ และส้มควายบางต้นอายุมากกว่า ๑๐๐ ปี ที่ดิน ส.ค.๑ แปลงนี้ทำกินนับจากนายเหมาะมาแล้ว ๓ ชั่วอายุคน มากกว่า ๑๐๐ ปี ปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสหกรณ์กลุ่มยางตำบลฉลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต เลี้ยงชีพด้วยการขายยางและพืชผลในสวน เช่น ทุเรียน กลั้ว ผักเหมียง สะตอ ส้มควาย ผู้ฟ้องคดีไม่เคยทำธุรกิจนอกการเกษตรกรรมและไม่เคยปลูกมะม่วงหิมพานต์ในที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๐๒/๒ หมู่ที่ ๖ ตำบลราไวย์ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงย้ายมาอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๕๖ หมู่ที่ ๙ ตำบลวิชิต อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ในที่ดินสวนยาง ส.ค.๑ ของผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้นยังปรากฏหลักฐานตามเอกสารของราชการหลายฉบับว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายที่จะได้รับการจัดที่ดินให้ ปรากฏตามบันทึกการนำทำรังวัดเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ และบันทึกการตรวจสอบและรับรองผลการสำรวจรังวัดแปลงเลขที่ ๑/๒๖๐ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ และแบบสอบสวนสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๒๔ ก. (๑) เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ และคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๓ ก. (๑) และหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๔ ก.) หลังจากที่ได้รับมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.



/๔-๐๑ ก.)...

๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต แล้ว ผู้ฟ้องคดีและนายสุทิน ปลายเนตร
 สามี้ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวด้วยตนเองและปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่
 กำหนดไว้ทุกประการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ
 ดำเนินการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของจังหวัดภูเก็ต ซึ่งแต่งตั้ง
 ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖
 เพื่อสอบสวนคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร ได้สอบสวนและตรวจสอบคุณสมบัติในการเป็น
 เกษตรกรของผู้ฟ้องคดีแล้วลงความเห็น ว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างเดียว
 และมีรายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมไม่ได้ทำธุรกิจนอกการเกษตรไม่มีรายได้
 จากการประกอบธุรกิจไม่เคยปลูกมะม่วงหิมพานต์ไม่เคยค้าขายส่งตามโรงแรมหรือร้านค้า
 และมีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรอยู่ในหลักเกณฑ์การได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
 ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ตามแนวทางการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 เป็นเกษตรกรผู้ถือครองเดิมและทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้อง
 ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินในการสอบสวนในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า
 เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการนำที่ดินสภาพพื้นที่ป่าไปออกหนังสืออนุญาตให้เข้า
 ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจที่จะประชุมพิจารณาลงมติเพิกถอนที่ดิน ส.ป.ก. ที่ออกมา
 โดยไม่ชอบได้ ผู้ฟ้องคดีขอค้านว่าไม่เป็นความจริงตามข้อเท็จจริงตามที่บันทึกไว้ในเอกสารดังนี้
 คือ บันทึกการนำทำการรังวัด ส.ป.ก./สร. ๑ ข. และในแบบสอบสวนสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๒๔ ก. (๑)
 ที่แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงว่าขณะที่เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 ได้ทำการตรวจสอบที่ดินที่จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในป่าเทือกเขานาคเกิดทำการรังวัด
 บั๊กหลักเขตที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๒๖๐ สารบัญญัติทะเบียนที่ดินในเขต
 ปฏิรูปที่ดิน เลขที่ ๒๒๔ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ของผู้ฟ้องคดีนั้น ที่ดินแปลงนี้มีหลักฐาน
 การถือครองที่ดินเป็น ส.ค.๑ เลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๖ ตำบลฉลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ของ
 นายเข้ม ธนะเจริญ (เดิม) นายเข้มแจ้งในเอกสาร ส.ค.๑ ฉบับนี้ว่าได้เข้าทำประโยชน์
 ในที่ดิน ส.ค.๑ แปลงนี้มาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. ๒๔๘๐ สภาพที่ดินเป็นสวนปลูกผลทุเรียน แสดงว่า
 นายเข้มทำสวนทุเรียนในที่ดินแปลงนี้ก่อนการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖)
 ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด
 ในท้องที่ตำบลฉลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นเวลานานกว่า ๓๖ ปี



/นายเข้ม...

นายเข้มแข็งการครอบครองที่ดิน ส.ค.๑ เลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๖ ตำบลคลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต
ไว้กับกรมที่ดินเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๗ ก่อนการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ
ป่าเทือกเขานาคเกิดเป็นเวลานานถึง ๑๙ ปี และต้นทุเรียน สะตอ ส้มควาย หลักฐานการทำกินเดิมที่
นายเหมาะ ณะเจริญ และนายเข้ม ณะเจริญ ได้ปลูกไว้ในพื้นที่ซึ่งผู้ฟ้องคดีเว้นไว้ไม่ตัดโค่น
รวมจำนวน ๓๗ ต้น ต้นไม้เหล่านี้ลำต้นสูงใหญ่ ขนาดโตกว่าคนโอบประมาณอายุน่าจะ
มากกว่า ๑๐๐ ปี แสดงว่าขณะที่เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ทำการรังวัดที่ดินสวนยางพารา ส.ค.๑ ของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ปลูกยางพาราและผลไม้
เดิมแปลงในที่ดินแปลงนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นเวลาประมาณ ๕ ปี ก่อนทำการรังวัดที่ดิน
และก่อนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิด ดังนั้น
การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ให้แก่ผู้ฟ้องคดี
จึงไม่ใช่การนำเอาที่ดินสภาพพื้นที่ป่าไปออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นการที่
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต
ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้แจ้งสิทธิการได้รับมอบการครอบครอง
ที่ดินทำกิน ส.ค.๑ เลขที่ ๓๑ ตำบลคลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ที่ผู้ครอบครองเดิม
ได้แจ้งสิทธิการครอบครองที่ดิน ส.ค.๑ ฉบับนี้ไว้กับกรมที่ดินเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๗
ก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติและสามารถพิสูจน์สิทธิได้ว่าได้ถือครองที่ดินทำกิน
แปลงนี้ก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ นอกจากนี้ ตามบันทึกในรายงานการประชุม
คณะอนุกรรมการเตรียมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๒๓
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ได้แจ้งถึงหน้าที่หลักของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อที่เกี่ยวกับการจัดที่ดิน
ว่า การดำเนินงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเปิดโอกาสให้เกษตรกรพิสูจน์สิทธิว่าได้ถือครองที่ดิน
ทำกินแปลงนั้นๆ ก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ก็จะ
ดำเนินการออกโฉนดตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ การที่ไม่มีการแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีตามมติคณะรัฐมนตรี
วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เรื่อง การเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีการพิสูจน์สิทธิ
การครอบครองที่ดินทำกินแปลงนั้น ก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นการเปิด



/โอกาส...

โอกาสให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้และด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ส.ค.๑ เลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๖ ตำบลคลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต และใบขายสละสิทธิที่ผู้ครอบครองเดิมมอบสิทธิการถือครองให้ผู้ฟ้องคดีมาแสดงแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วก่อนนำทำการรังวัดปักหลักเขตที่ดิน จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นอกจากนั้น เทือกเขานาคเกิดบริเวณนี้อยู่ชิดกับพื้นที่หมู่ที่ ๕ หมู่ที่ ๖ และหมู่ที่ ๗ ตำบลคลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ชาวบ้านแถบนี้จึงทำสวนที่ป่าเทือกเขานาคเกิดกันมานาน และมีการแจ้งการครอบครองที่ดินหรือบางรายก็มีใบด้านเขตป่า ชาวสวนที่ทำกินในพื้นที่ใกล้เคียงที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีหลายราย แสดงให้เห็นว่าบริเวณใกล้เคียงที่ดินของผู้ฟ้องคดีนี้มีการทำกินเป็นสวนเกษตรมานาน ไม่ใช่พื้นที่สภาพป่า ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตั้งอยู่หมู่ที่ ๖ ตำบลคลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยครอบครองต่อมาจากผู้ครอบครองเดิมซึ่งมีหลักฐานการครอบครอง ส.ค. ๑ เลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๖ ตำบลคลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด ในท้องที่ตำบลป่าตอง ตำบลกะทู้ ตำบลคลอง ตำบลกระรน และตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ เป็นเหตุให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้นำป่าสงวนแห่งชาติในจังหวัดภูเก็ตไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๑๓๕๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมจำนวน ๔ ป่า ซึ่งรวมถึงป่าเทือกเขานาคเกิดเพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้น เลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือ



/ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๔๘๘...

ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๔๘๙ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้ ส่งมอบให้ดังกล่าว และได้รับอนุมัติให้ดำเนินการเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ ต่อมาวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทำการตรวจสอบ ที่ดินที่จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในป่าเทือกเขานาคเกิด รวมทั้งตรวจหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติ ครบตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ปรากฏว่าที่ดิน ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตที่จะทำการปฏิรูปที่ดิน เจ้าหน้าที่จึงทำการรังวัด และสอบสวนสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน ตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และ ตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอ เมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยรวมถึงที่ดินในเขต ป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิดด้วย คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศ ฉบับที่ ๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ แจ้งให้ เกษตรกรผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดินในโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิดยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๒๓ ก. (๑) จำนวน ๑ แปลง คือ แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๒๖๐ เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดภูเก็ตได้ประกาศผล การคัดเลือกเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ตำบลฉลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาได้มีการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าการ ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ในจังหวัดภูเก็ต



/ไม่ชอบด้วย...

ไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่อไปในทางทุจริตเพราะผู้ที่ได้รับเอกสารดังกล่าวไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรตามกฎหมาย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกคำสั่ง ที่ ๒๔๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ในจังหวัดภูเก็ต จากการสอบสวนและรวบรวมข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงพบว่า ที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ เป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน เนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา จึงเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แล้ว เห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน เนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ จึงได้มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดี เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๑๐๙ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ฉบับผู้ถือค้ำ และแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา และที่ให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดี และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ฉบับผู้ถือ ค้ำให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเพื่อดำเนินการแก้ไข ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดีบางส่วน และห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรียกหนังสืออนุญาตให้เข้า



/ทำประโยชน์...

ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ฉบับผู้ถือ คืบจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ตำบลฉลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา ของผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ฉบับผู้ถือ คืบให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เพื่อดำเนินการแก้ไขเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ (๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืน ที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร เข้าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ (๓) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่ง แปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (๔) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี (๕) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร (๖) พิจารณากำหนดแผนการ ส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร (๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบัน



/เกษตรกร...

เกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำ
ประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลเกษตรกรรม
(๙) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขต
ปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี (๑๐) กำหนด
ระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับ
ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่นๆ ภายในเขต
ปฏิรูปที่ดิน (๑๑) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการ
ที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
(๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.
หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมาตรา ๓๑
วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ... ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตาม
เงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือดำเนินการ
เวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร
จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนด
นโยบายเกี่ยวกับการจัดหาที่ดินเพื่อใช้ในการปฏิรูป พิจารณานุมัติโครงการ กำหนด
หลักเกณฑ์เงื่อนไขการคัดเลือกเกษตรกร เป็นต้น และในการนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจ
ตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย
การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต
ปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว ข้อ ๑๐ กำหนดว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด
เพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติ
แล้วแต่กรณีสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตสันนิษฐานการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกร
และสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการ
เข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด (๒) เมื่อปรากฏว่า หนังสืออนุญาตออกโดย
ผิดพลาด (๓) เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป
ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน (๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือ
เช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าเช่าที่ดินแปลงนั้น ในการออกคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาต
ให้เข้าทำประโยชน์กรณีที่ออกหนังสือโดยผิดพลาดหรือที่ดินไม่อยู่ในเขตปฏิรูป
จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัดเมื่อมีมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด



/ส่วนขั้นตอน...

ส่วนขั้นตอนการออกคำสั่ง มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน วรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น (๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง (๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และวรรคสาม บัญญัติว่า ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ตำบลคลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๕๒ ตารางวา แต่ต่อมาตรวจพบว่าการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ชอบเพราะมีที่ดินบางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แล้วมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดีส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนเนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๗๒ ตารางวา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งการดำเนินการดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบทั้งที่อำนาจหน้าที่ในการมีมติหรือคำสั่งเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่แนวเขตการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือในกรณีที่หนังสืออนุญาตนั้นออกโดยผิดพลาดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่านั้น ที่จะมิตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนตามข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกไปแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์



/ในเขตปฏิรูปที่ดิน...

ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติตลอดจนมีอำนาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้อง แต่การสั่งให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่แนวเขตการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือในกรณีที่หนังสืออนุญาตนั้นออกโดยผิดพลาด เป็นอำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะดำเนินการตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดังกล่าว กรณีจึงไม่เข้าตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้เกษตรกรสันสิทธิในที่ดินได้ตามมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก็ต้องเป็นกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ บางส่วนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการไปโดยไม่มีอำนาจ มีผลให้กระบวนการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

สำหรับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า มติหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้ไม่ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อให้มีโอกาสดำเนินการและแสดงพยานหลักฐานคัดค้าน เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยข้ออุทธรณ์นี้ เพราะไม่ทำให้ผลแห่งคำพิพากษาเปลี่ยนแปลง ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรียกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ฉบับผู้ถือ คืบจากผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.



๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ของผู้ฟ้องคดีบางส่วนและเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เรียกคืนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๒๒๔ ฉบับผู้ถือที่สืบเนื่องมาจากการดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากผู้ฟ้องคดี

นายสมชาย งามวงศ์ชน
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

สมชาย งามวงศ์ชน

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์

นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายมนูญ ปุณณกริยากร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

บรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการผู้แถลงคดี : วิบูลย์ กัมมาระบุต

