

18 ก.ย. 2558

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ด. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๑๕/๒๕๕๖
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๐๒/๒๕๕๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๒ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ระหว่าง { นายประกอบ หรือเดชพล ธรรมวัฒน์ ผู้ฟ้องคดี
ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายเหลือ ธรรมวัฒน์
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๐/๒๕๕๘
หมายเลขแดงที่ ๑๓๓/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของนายเหลือ ธรรมวัฒน์
ผู้ตาย ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าเทือกเขานาคเกิด
กลุ่มที่ ๑๘๙ แปลงที่ ๑ เนื้อที่ประมาณ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๓๓ ตารางวา ที่ดินตั้งอยู่หมู่ที่ ๒
ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต
(คปจ. ภูเก็ต) ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ และได้รับหนังสือ
อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ อำเภอเมืองภูเก็ต



/จังหวัดภูเก็ต...

จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ นายเหลือได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยปลูกพืชอาสินและทำกินในที่ดินแปลงดังกล่าวมาโดยสงบ เปิดเผยตลอดมาเกือบ ๑๐ ปี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ว่า ที่ดินที่จัดให้นั้นอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๒๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ในพื้นที่ดังกล่าว จึงมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ดังกล่าว หลังจากนั้น ได้แจ้งให้นายเหลือทราบ พร้อมทั้ง แจ้งด้วยว่า ที่ดินบริเวณที่ถูกเพิกถอนอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีมติดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย เนื่องจากในการมีมติดังกล่าว รวมทั้งการกำหนดแนวเขตพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวทั้งสิ้น ไม่รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือ ความเห็นของผู้ฟ้องคดี หรือพยานบุคคลอื่น หรือพยานผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับระวางภาพถ่าย ทางอากาศ และในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการออกเอกสารสิทธิ ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๔๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ก็ได้มีการกำหนดประเด็นการสอบสวนขึ้นเองและสรุปเอง โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะมีมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี จึงไม่สามารถทราบข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างได้ ทั้งยังไม่มี การแจ้งสิทธิให้ ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการพิจารณาทางปกครองว่ามีสิทธิอย่างไรบ้าง ประกอบกับเมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ได้ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ทำประโยชน์มา รวม ๑๐ ปี จึงเป็นการเข้ารับเอาประโยชน์จากคำสั่งของรัฐโดยสุจริต ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ เข้ายึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น ผู้ถูกฟ้องคดีหรือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก็ตาม ต่างถือเป็นรัฐทั้งสิ้น อีกทั้ง หน่วยงานดังกล่าวก็ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านการดำเนินการอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดี แต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ว่าที่ดินตามคำฟ้องอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจเข้าไปปฏิรูปที่ดิน และให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของนายเหลือ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย



/ขอให้ศาล...

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ พร้อมทั้งขอให้ศาลมีคำสั่ง ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะพิพากษาคดี

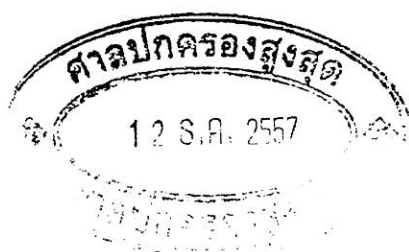
ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวแล้วเห็นว่า มีเหตุอันควรที่จะสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีได้ จึงได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาล จะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า นายเหลื่อ ธรรมวัฒน์ ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าเทือกเขานาคเกิด ที่ดินตั้งอยู่หมู่ที่ ๒ ตำบลกระรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๓๓ ตารางวา ที่ดินดังกล่าว ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิด ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งต่อมากรมป่าไม้ได้มอบ พื้นที่บริเวณดังกล่าวซึ่งเป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๒๐๔๔๔ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ และ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการสำรวจรังวัด ก่อนที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ภูเก็ต ได้สำรวจและรังวัดการถือครองที่ดินของผู้ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งทำการสอบสวน การถือครองที่ดิน ปรากฏตามบันทึกการนำทำการรังวัด ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ซึ่งนายเหลื่อได้ตรวจสอบและรับรองผลการสำรวจรังวัดและสอบสวนการถือครองที่ดิน และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินท้องที่... ฯลฯ...ตำบลกระรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ภายในแนวเขตตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ ป่าสงวนแห่งชาติพื้นที่ดังกล่าว จึงได้ถูกเพิกถอนโดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และตกเป็นของ ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๒๖ (๔) ประกอบ มาตรา ๓๖ ทวิ ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศให้เกษตรกร ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ โดยได้คัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗



/เมื่อวันที่ ๗...

เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ และเมื่อประกาศผลการคัดเลือกปรากฏชื่อนายเหลือ ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแปลงที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๘๙ เนื้อที่ประมาณ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๓๓ ตารางวา ตาม ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เลขที่ ๔๕ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ต่อมา ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ที่จังหวัดภูเก็ตเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้เร่งรัดสะสางปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับที่ดินในจังหวัดภูเก็ต ทั้งระบบ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งของกระทรวงมหาดไทยและ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำหรับในส่วนของการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้นได้มีคำสั่ง ที่ ๒๔๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณี การออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ ส.ป.ก. จังหวัดภูเก็ตขึ้น และ ส.ป.ก. ได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ที่ดินแปลงที่ได้ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ให้แก่นายเหลืออยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนเนื้อที่ ประมาณ ๒๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เพิกถอนการจัดที่ดินและเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของนายเหลือ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว และได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๕๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ สรุปการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ และการสั่งให้เกษตรกรคืนสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากผลการประชุมและมีมติของผู้ถูกฟ้องคดี พร้อมส่งเอกสาร ประกอบการพิจารณาเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ให้จังหวัดภูเก็ตดำเนินการเพิกถอนตามมติ ดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งแปลงของนายเหลือด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้มี หนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๑๕๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้นายเหลือทราบ พร้อมทั้งสั่งให้นายเหลือส่งเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ฉบับผู้ถือ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ตดำเนินการตามระเบียบต่อไป สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของนายเหลือบางส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการฝ่ายเดียวทั้งสิ้น นั้น เห็นว่า ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ได้แจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการพิจารณาทางปกครองว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีสิทธิ อย่างไรบ้างนั้น เห็นว่า การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดอยู่ในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดิน มิใช่เป็นการพิจารณาทางปกครอง แต่เป็นการพิจารณาเพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของแผ่นดิน อันสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีไม่อาจถือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากพิสูจน์ได้แน่ชัดว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นั้น ยังคงมีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่ต้องรับฟังหลักฐานอื่นหรือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ



/แต่หากจะฟังว่า...

แต่หากจะฟังว่าเป็นการพิจารณาทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการพิจารณาทางปกครอง เพราะเป็นการเตรียมการและดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง มติดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่เคยได้รับสิทธิทำประโยชน์ ส.ป.ก. ดังกล่าว ก่อนมีมติผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับฟังหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง คำชี้แจงและความเห็นของผู้ฟ้องคดี และให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย และมีใช่เป็นกรณีที่ไม่ต้องแจ้งผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะมาตรา ๒๘ นั้นเป็นเรื่องการให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง นอกเหนือไปจากคำขอหรือพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี ตามหลักการไต่สวนที่ไม่ผูกพันเฉพาะเพียงคำขอหรือพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอ ส่วนข้ออ้างที่ว่าเป็นการพิจารณาเพื่อรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของแผ่นดินที่ไม่อาจถือสิทธิครอบครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ เห็นว่า การที่พื้นที่ดังกล่าวจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ หรือผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ เป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานผู้รักษาการตามกฎหมาย ป่าสงวนแห่งชาติจะต้องว่ากล่าวเอากับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้นายเหลื๋อ เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวแล้วโดยชอบมาตั้งแต่ต้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิโต้แย้งได้ ไม่ใช่เรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะวินิจฉัยและผู้ฟ้องคดีจะต้องยอมรับตามนั้น ในขณะที่ยังไม่มีผู้ใดยืนยันได้ หากได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีแสดงพยานหลักฐาน และนำเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดูแลเขตป่าสงวนแห่งชาติมาชี้แจงและยืนยันว่า พื้นที่ดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือผู้ฟ้องคดีสามารถนำผู้เชี่ยวชาญในการแปลภาพถ่ายทางอากาศหรือแผนที่ และสามารถพิสูจน์ได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะอย่างไร และหากผู้ฟ้องคดียังพิสูจน์ต่อไปว่าการดำเนินการเพิกถอนดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการเมืองที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีด้วยแล้วจะดำเนินการอย่างไร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาวินิจฉัยและมีมติเอง โดยไม่ฟังผู้ฟ้องคดีแม้แต่บ่อย ย่อมไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีเสีย



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมโดยขอถือเอาคำให้การ ฉบับลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เป็นที่สุด และให้การเพิ่มเติมว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แจ้งสิทธิ แก่คู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นเพราะการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบอำนาจ ของ ส.ป.ก. เพื่อต้องการทราบขอบเขตพื้นที่ที่ ส.ป.ก. มีอำนาจนำไปจัดให้เกษตรกร เข้าทำประโยชน์ได้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการตรวจสอบแนวเขตดังกล่าวไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบของ ส.ป.ก. กำหนดให้ต้องแจ้งแก่เกษตรกรหรือคู่กรณีทราบก่อนที่จะดำเนินการแต่อย่างใด และการแจ้งให้คู่กรณีมีโอกาสทราบก่อนที่จะดำเนินการตรวจสอบ แนวเขต เห็นได้ชัดว่าไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ได้ดำเนินการทั้งจังหวัดภูเก็ตซึ่งมีกรอบระยะเวลาดำเนินการ หากปล่อยเนิ่นช้าจะก่อให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรงจนกระทบต่อความสงบเรียบร้อยต่อสังคมในวงกว้างได้ อีกทั้ง การแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนจะมีการตรวจสอบว่าที่ดินของรัฐส่วนใดอยู่ในหรือนอกแนวเขต ปฏิรูปที่ดินเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก นอกจากนี้ อาจมีการขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือกับ ทางราชการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการได้ เหตุที่เกิดขึ้นเนื่องมาจาก ในระยะแรกของการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดภูเก็ต รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการมอบ หนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมา เกิดปัญหาการบุกรุก เข้าทำประโยชน์ล้นไปในพื้นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอื่นที่ไม่ได้มอบให้ ส.ป.ก. นำไป ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หรือมีปัญหาผู้รับการจัดที่ดินขาดคุณสมบัติ เป็นต้น จึงได้มีการ สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ ส.ป.ก. จังหวัดภูเก็ต

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วคดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติว่าที่ดินแปลงพิพาทของนายเหลื้อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน เป็นเนื้อที่ประมาณ ๒๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา จึงให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เลขที่ ๔๕ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ของนายเหลือ ธรรมวัฒน์ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ที่ดินแปลงพิพาทของนายเหลือตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เลขที่ ๔๕ บางส่วน เนื้อที่ ๒๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อปรากฏว่าที่ดินแปลงพิพาทบางส่วน ไม่ได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่... ฯลฯ...



/และตำบลกะรน...

และตำบลกระน อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ส.ป.ก. จึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ให้แก่นายเหลื่อได้ตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ด ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ อนุมัติให้นายเหลื่อ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ดได้ออกหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ให้แก่นายเหลื่อไปเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ มีเนื้อที่ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๓๓ ตารางวา โดยรวมที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเข้าไปด้วย เฉพาะส่วนที่อยู่ในเขต ป่าอนุรักษ์ (โซน C) จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตำแหน่งที่ตั้งที่ดิน ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระน อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ที่ออกให้นายเหลื่อ บางส่วนที่อยู่นอกแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่... ฯลฯ... และตำบลกระน อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏแน่นอน การรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งที่ดินของนายเหลื่อว่า ไม่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน การรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีจึงไม่มีผลเปลี่ยนแปลงมติของผู้ถูกฟ้องคดี ข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ไม่อาจรับฟังได้ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองนครศรีธรรมราช โดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า โดยที่ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้นั้น มิได้มีบทบัญญัติ ในมาตราดังกล่าวอนุมาตราใดที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้า ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) ได้โดยตรง สำหรับบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘ (๑๒) ก็เป็นแต่เพียงให้อำนาจหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เท่านั้น ซึ่งปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีข้อกำหนดในข้อ ๘ และข้อ ๑๐ ให้อำนาจปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจออก และเพิกถอน



/หนังสือ...

หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และมีข้อ ๖ กำหนดมาตรการป้องกันไว้ว่า ในกรณีที่มีปัญหา หรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือเป็นผู้พิจารณาสั่งการ ดังนั้น โดยหลักแล้วอำนาจในการออก หรือเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เป็นของปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจมีมติเพิกถอนหนังสืออนุญาตเช่นนั้นได้เองก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีปัญหา หรือที่ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบ หรือระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้เท่านั้น เมื่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดถูกตั้งเป็นผู้ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เลขที่ ๔๕ เนื้อที่ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๓๓ ตารางวา ให้แก่นายเหลืงโดยผิดพลาด เนื่องจากมีบางส่วนล้ำเข้าไปในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ดังนั้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดถูกตั้งจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ไข ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของนายเหลืงตามที่ระเบียบข้างต้นกำหนดไว้ แต่กรณีกลับปรากฏว่าเมื่อปรากฏผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาและมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียเอง ซึ่งการออกส.ป.ก. ๔ - ๐๑ โดยผิดพลาดในกรณีตามคดีนี้ เป็นกรณีทั่วไปที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดถูกตั้งสามารถดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขได้ตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มิใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาหรือที่ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบ หรือมิใช่เป็นกรณีที่ระเบียบข้างต้นไม่ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ออกระเบียบดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตนกำหนด โดยต้องให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดถูกตั้งดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ที่ออกโดยผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบข้างต้น มิใช่ใช้อำนาจมีมติสั่งให้เพิกถอนเสียเอง การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เฉพาะส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระเน อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ของนายเหลืง ธรรมวัฒน์



/เฉพาะส่วนที่...

เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินโดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่มติดังกล่าวแล้ว ให้คำสั่งที่สั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ในกรณีที่ไม่มีอุทธรณ์ หรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หรือจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็น ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๕ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติฐานอำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เห็นได้ชัดเจนว่ามีบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและ วิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเสนอคณะกรรมการ และจัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการ ตามบทนิยามในมาตรา ๔ คณะกรรมการ หมายความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคณะบุคคลที่มี อำนาจสูงสุดในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้มีอำนาจควบคุมและสั่งการการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นตาม แผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครอง เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของ ผู้ได้บังคับบัญชาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองของ เจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยเฉพาะมาตรา ๑๙ (๑๑) ได้ระบุไว้



/อย่างชัดเจนว่า...

อย่างชัดเจนว่า ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานทั้งตามบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง และผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา ส.ป.ก. และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่และเป็นผู้บังคับบัญชาในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ตามกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมาย โดยใช้อำนาจมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ และตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีปรับปรุงหลักเกณฑ์เงื่อนไขการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้เหมาะสมรัดกุมและลดขั้นตอนในการปฏิบัติ โดยออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และวรรคสอง ระบุว่า “ในกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ” และตามข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ ตาม (๑) ถึง (๓) นั้น โดยการเพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ใช่กรณีแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินแปลงดังกล่าวที่ทำให้ที่ดินไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑๐ (๓) เพราะแนวเขตปฏิรูปที่ดินยังคงอยู่ที่เดิม แต่เป็นกรณีของการจัดที่ดินโดยไม่มีอำนาจ และไม่ใช้กรณีหนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาดตามข้อ ๑๐ (๒) ซึ่งจะต้องเป็นกรณีการออกหนังสืออนุญาตโดยผิดพลาดในที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน คดีนี้จึงเป็นการดำเนินการเพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินอันเป็นกรณีที่มีปัญหา หรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ซึ่งข้อ ๖ วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าวได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ ด้วยเหตุผลดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพบว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีมติคัดเลือก



/ผู้เข้าทำประโยชน์...

ผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทและปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีคำสั่งตามมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเลขที่ ๔๕ โดยปรากฏว่ามีเนื้อที่บางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) เป็นพื้นที่ป่าที่อุดมสมบูรณ์ที่รัฐอนุรักษ์และสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เมื่อเปรียบเทียบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศแล้วมีสภาพป่าไม้ ไม่มีราษฎรถือครองทำกินมาก่อนที่จะส่งมอบให้ส.ป.ก. เป็นการจัดที่ดินแปลงดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้กันพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่าไว้ใช้ในกิจการของกรมป่าไม้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นกรณีที่มีปัญหาซับซ้อนมากมายหลายประการ นับตั้งแต่การสำรวจพื้นที่ การรับมอบพื้นที่ การจัดทำปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีจำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดพิจารณา สั่งการ เพิกถอน เพื่อกู้ครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ ปัญหาทั้งหมดปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ และครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องลงมติวินิจฉัยให้เป็นไปตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุภายในเนื่องจากสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. เมื่อคำสั่งของปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดี จึงอยู่ในหลักเกณฑ์การเพิกถอนตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อซึ่งประโยชน์ส่วนได้เสียระหว่างหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจกับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้วเห็นว่าหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และข้อ ๖ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และการออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ พร้อมทั้งมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเสียเอง เพื่อกู้ครองประโยชน์สาธารณะ และหากให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณา



/อาญูกกคตั้น...

อาจถูกกดดันจากอิทธิพลท้องถิ่น กรณีการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ที่จังหวัดภูเก็ตให้เป็น PILOT PROJECT เพราะมีการกระทำผิดหลายรูปแบบซึ่งต้องการให้เป็นต้นแบบเพื่อให้ ส.ป.ก. ไปจัดทำคู่มือปฏิบัติให้จังหวัดต่างๆ จึงเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติในอนุมาตราใดที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการออกให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ (๑) ถึง (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับใหญ่ๆ ไว้อย่างกว้างๆ ไม่จำเป็นต้องระบุหรือเขียนไว้อย่างละเอียดในทุกๆ เรื่อง เพราะผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกระเบียบในเรื่องการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ ได้ในภายหลัง ดังจะเห็นได้จากการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก่ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกไปแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งข้อ ๑๑ ของระเบียบดังกล่าวยังได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจพิจารณาสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ได้ อยู่หลายกรณี ไม่ว่ากรณีที่ต้องขอความเห็นจากผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สันสิทธิ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าผู้อุทธรณ์สันสิทธิหรือการสันสิทธิกรณีความปรากฏต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้เกษตรกรสันสิทธิได้ จากระเบียบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคณะบุคคลที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยข้อบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ตัดอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการพิจารณาเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และการจัดที่ดิน ส.ป.ก. แต่อย่างใด และสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายในคำบรรยายของอาจารย์วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ที่ว่าการบังคับบัญชาเกิดจากการจัดระเบียบภายในองค์กรปกครองแต่ละองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรจะเป็นความสัมพันธ์กันตามลำดับชั้นในรูปของพีระมิด เจ้าหน้าที่แต่ละคน



/ที่อยู่ฐาน...

ที่อยู่ฐานของพีระมิดจะปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อเจ้าหน้าที่คนหนึ่งซึ่งบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่คนนี้จะปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อเจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาคนเหนือตนขึ้นไป เช่นนี้ตลอดสายจนถึง “ผู้แทน” หรือ “องค์กร” ขององค์กรปกครอง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาแต่ละลำดับชั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกคนที่อยู่ในบังคับบัญชาของตน ผู้บังคับบัญชาจึงย่อมมีอำนาจที่จะแนะนำหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมแก่กรณี อีกทั้ง ยังมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนได้เสมอ อำนาจดังกล่าวนี้ของผู้บังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไป ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และผู้บังคับบัญชาจะปฏิเสธไม่ใช้อำนาจดังกล่าวโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ และคำบรรยายของอาจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่ว่า อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่หน่วยงานทางปกครองได้รับการจัดตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็นลำดับชั้น ในกรณีจำเป็นหรือกรณีที่เห็นได้ว่าหน่วยงานใดบังคับบัญชาไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งได้ หน่วยงานที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่าในฐานะหน่วยงานบังคับบัญชาย่อมสามารถเข้ามาใช้อำนาจของหน่วยงานที่อยู่ในลำดับต่ำกว่าในฐานะที่เป็นหน่วยงานได้บังคับบัญชาได้โดยตรง และหากพิจารณาตามมาตรา ๑๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เป้าหมายให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการตามที่ได้รับอนุมัติโดยอกระเบียบต่างๆ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานด้วยตนเองได้ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยการวินิจฉัยตามหลักกฎหมายมหาชนจะติดอยู่กับถ้อยคำตามตัวอักษรเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องดูเรื่องและความหมาย อีกทั้ง การวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นขัดต่อเหตุและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ในกรณีดังนี้ เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนไป



/เพราะมีสภาพ...

เพราะมีสภาพพื้นที่เป็นป่าไม้ไม่มีอำนาจดำเนินการจัดที่ดิน ทำให้ที่ดินแปลงนั้น
ไม่อยู่ในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพบว่าคำสั่งของปฏิรูปที่ดินจังหวัด
และมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว การตีความกฎหมายดังกล่าว
เป็นผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจน้อยกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งจะเป็นอุปสรรค
ในการควบคุมบริหารงานของ ส.ป.ก. ทั้งระบบ หากในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
จังหวัดไม่กล้าใช้อำนาจในการมีมติเพิกถอน เนื่องจากกลัวอิทธิพลของบุคคลในท้องถิ่น เช่น
จังหวัดภูเก็ต กรณีย่อมเป็นผลร้ายในการบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์
ในส่วนการแจ้งสิทธิตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการรับฟังคู่กรณีและให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน
มาจากหลักการฟังความทุกฝ่ายในการออกคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้แม้จะไม่ได้ให้คู่กรณี
มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ไม่ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน
ก็ไม่อาจทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองได้ เพราะข้อเท็จจริง
รับฟังได้ว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีนี้บางส่วนอยู่นอกเขต ส.ป.ก. และอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์
(ป่าโซนซี) ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือเกษตรกรผู้หนึ่งผู้ใด
ได้ตามกฎหมาย เพราะจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ
ประกอบกับการยืนยันบริเวณเขตพื้นที่ใดเป็นเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) หรือเขตพื้นที่
ส.ป.ก. นั้น เป็นการยืนยันจากหลักฐานของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกษตรกรซึ่งเป็นคู่กรณี
ไม่อาจโต้แย้งยืนยันได้ หากให้โอกาสโต้แย้งก็ไม่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในคำสั่งได้แต่อย่างใด
เพราะเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏแน่นอนว่าพื้นที่บางส่วนของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน
การรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินแต่อย่างใด
ดังนั้น คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของปฏิรูปที่ดิน
จังหวัดและมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุสำคัญผิด
ในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. จึงเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง
ให้ถูกต้องเท่านั้น มิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีสันติสิทธิในการทำประโยชน์ในพื้นที่ ส.ป.ก. แต่อย่างใด
จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดี เพราะถึงแจ้งสิทธิก็ไม่ทำให้มีผลต่อเนื้อหาคำสั่ง
ทางปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วตามคดีหมายเลขแดง



ที่ อ. ๓๖๔/๒๕๕๐...

ที่ อ. ๓๖๔/๒๕๕๐ ขอศาลปกครองสูงสุดพิพากษาลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติเพิกถอนการจัดที่ดินและให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจมีมติสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เสียเองนั้น ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยเหตุผล กล่าวคือ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนด อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้นั้น มิได้มีบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวอนุมาตราใด ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) ได้โดยตรง สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็เป็นเพียงแต่ให้อำนาจหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เท่านั้น ซึ่งปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสือ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีข้อกำหนดในข้อ ๘ และข้อ ๑๐ ให้อำนาจปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจออกและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน และมีข้อ ๖ กำหนดมาตรการป้องกันไว้ว่า ในกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติ ตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หรือเป็นผู้สั่งการ ดังนั้น โดยหลักแล้วอำนาจในการออกหรือเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) ย่อมเป็นของปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจ มีมติเพิกถอนหนังสืออนุญาตเช่นนั้นได้เอง ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีปัญหา หรือไม่อาจปฏิบัติ ตามระเบียบดังกล่าว หรือระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้เท่านั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เลขที่ ๔๕ เนื้อที่ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๓๓ ตารางวา ให้แก่นายเหลือโดยผิดพลาด เนื่องจากมีบางส่วนล้ำเข้าไปในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อำนาจในการ ดำเนินการแก้ไข ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของนายเหลือ จึงอยู่ในอำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต แต่กรณีกลับปรากฏว่าเมื่อผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาและมีมติ



/ในการประชุม...

ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เห็นว่า ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้เพิกถอนการจัดที่ดินและ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เสียเอง ซึ่งการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ โดยผิดพลาดในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในคดีนี้ เป็นกรณีทั่วไปที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตสามารถดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขได้ตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มิใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาหรือที่ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบ หรือมิใช่เป็นกรณีที่ระเบียบข้างต้นไม่ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ออกระเบียบดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตนกำหนด โดยต้องให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้ตามระเบียบดังกล่าวข้างต้น มิใช่ใช้อำนาจมีมติสั่งให้เพิกถอนเสียเอง การออกคำสั่งทางปกครองนั้นต้องเป็นไปตามระเบียบและขั้นตอนของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว อันเป็นนิติวิธีในการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ตามลำดับขั้นตอน ที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเหตุผลต่าง ๆ มาตามอุทธรณ์นั้น ย่อมไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีนี้ เหตุผลดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีในการมีมติให้เพิกถอนเสียเองดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่และไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยมานั้นจึงชอบแล้ว อีกทั้ง ในประเด็นการแจ้งสิทธิมีว่า การมีมติให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับสิทธิทำประโยชน์ก่อนมีมติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจำต้องรับฟังพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง คำชี้แจงและความเห็นของผู้ฟ้องคดี และให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีใช้กรณีที่ ไม่ต้องแจ้งผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะมาตรา ๒๙ เป็นเรื่องการให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง นอกเหนือไปจากคำขอหรือพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี ตามหลักการไต่สวนที่ไม่ผูกพันเฉพาะเพียงคำขอหรือพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี แต่ในกรณีคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอ ส่วนข้ออ้างของ



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีตามอุทธรณ์นั้นยอมไม่ชอบ เพราะการที่พื้นที่ดังกล่าวจะเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ เป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานผู้รักษาการตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติจะต้องว่ากล่าวเอา กับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้นายเหลื่อเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว โดยชอบมาตั้งแต่ต้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิโต้แย้งได้ ไม่ใช่เรื่องที่ถูกฟ้องคดีจะวินิจฉัยและ ผู้ฟ้องคดีจะยอมรับตามนั้น ในขณะที่ยังไม่มีพยานหลักฐานใดยืนยันได้ หากได้มีโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีแสดงพยานหลักฐาน และนำเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดูแลเขตป่าสงวนแห่งชาติ มาชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงและยืนยันว่า พื้นที่ดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือผู้ฟ้องคดีสามารถนำผู้เชี่ยวชาญในการแปลภาพถ่ายทางอากาศหรือแผนที่และ สามารถพิสูจน์ได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วมีเหตุผลอื่นแอบแฝง ในการมีมติดังกล่าว ย่อมทำให้การมีมติในเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไปในทางตรงกันข้ามและ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าไม่มีความจำเป็นต้องแจ้งสิทธิ แก่ผู้ฟ้องคดี เพราะถึงแจ้งก็ไม่ทำให้มีผลต่อเนื้อหาคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใดนั้น จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล ขอศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลต่อไปจนกว่า ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินแปลงพิพาทตั้งอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๒ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เป็นที่ดินที่ตั้งอยู่ในแนวเขตที่ได้มีการประกาศเป็น เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเทือกเขานาคเกิด ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม และในการ



/ออกเอกสารสิทธิ...

ออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ นั้น ให้ดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่มีราษฎรถือครองทำกินแล้ว เท่านั้น ส่วนพื้นที่ที่ไม่มีราษฎรถือครองทำกิน หรือพื้นที่ที่มีศักยภาพและทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ที่หล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้เพื่อให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้กันไว้ใช้ในกิจการของกรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงได้ส่งมอบพื้นที่ในป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าเศรษฐกิจเสื่อมโทรม (โซน E) ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจและรังวัดที่ดิน แปลงที่ราษฎรถือครองอยู่เดิม ซึ่งการสำรวจรังวัดในขณะนั้นเป็นการดำเนินการโดยการประมาณตามแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ไม่มีการปักหมุดหลักฐานในพื้นที่ ข้อมูลในพื้นที่ จึงไม่ชัดเจนว่าที่ดินตามที่เกษตรกรนำทำการสำรวจรังวัดอยู่ในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ สำหรับที่ดินพิพาทนั้น ได้มีการนำทำการสำรวจและรังวัดปักหลักเขตปรากฏตามบันทึกการนำทำการรังวัด ส.ป.ก. /สร. ๑ ข ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๗ มีเนื้อที่ประมาณ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๓๓ ตารางวา โดยมีการจำลองรูปแผนที่แปลงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมไว้เป็นหลักฐานด้วย ปรากฏตามแบบ ส.ป.ก./สร. ๕ ก. และมีการสอบสวนสิทธิตามแบบสอบสวนสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๒๔ ก (๑) ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๗ โดยนายเหลือ อ้างว่ามีหลักฐานการถือครองเกี่ยวกับที่ดิน คือ ส.ค.๑ เลขที่ ๒๖๖ แจ้งการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่... ฯลฯ... ตำบลกระนวน อำเภอเมืองภูเก็จ จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ทั้งนี้ ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๗ ซึ่งในการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เป็นเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม (โซน E) เพื่อนำมากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น กรมป่าไม้ ได้ใช้แผนที่แสดงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แผนที่โซนนิ่ง ในการทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็เป็นไปตามแผนที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ หลังจากพระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้มีประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเช่าทำประโยชน์ในที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นายเหลือในฐานะผู้ครอบครองที่ดินมาแต่เดิม จึงได้ยื่นคำขอเช่าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗



/อนุมัติ...

อนุมัติคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และประกาศรายชื่อเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือก เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยมีชื่อของนายเหลือได้รับอนุมัติให้เข้าทำประโยชน์ที่ดิน ในโครงการดังกล่าว กลุ่มที่ ๑๘๙ แปลงเลขที่ ๑ ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ออกให้เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เนื้อที่ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๓๓ ตารางวา โดยมีรูปแผนที่แปลงที่ดินตรงตาม แบบ ส.ป.ก./สร.๕ ก. ที่เจ้าหน้าที่ได้สำรวจจริงวัด และเมื่อนายเหลือได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงได้เป็นผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาลจังหวัดภูเก็ต และได้ ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตลอดมา หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบพบว่า ที่ดินแปลงพิพาทได้มีการนารังวัดปักหลักเขตล้าเข้าไปในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (โซน C) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน เนื้อที่ประมาณ ๒๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดี จึงได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.๔ - ๐๑ ที่อยู่นอกเขตการปฏิรูปที่ดินตามเนื้อที่ดังกล่าว และ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๕๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ แจ้งสรุปมติของ ผู้ถูกฟ้องคดีให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตดำเนินการเพิกถอนการจัดที่ดิน และเรียกคืนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ โดยให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และหนังสือ ส.ป.ก. ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๔๕๖ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ต่อไป สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๑๕๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้นายเหลือทราบ และแจ้งด้วยว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงให้จัดส่ง ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ฉบับผู้ถือ คืนให้กับสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เพื่อดำเนินการแก้ไขตามระเบียบต่อไป พร้อมทั้งแจ้งสิทธิการ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินและให้แก้ไข หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่



/พิเคราะห์...

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดิน ของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ (๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อ ตามมาตรา ๓๐ (๓) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (๔) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี (๕) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่าย ผลผลิตเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร (๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรม ในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพ ในการผลิตและคุณภาพผลผลิตเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร (๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบัน เกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับ ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและ ปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม (๙) กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี (๑๐) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่นๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน (๑๑) ติดตาม การปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจน กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (๑๒) กำหนดกิจการและ ระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับ วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสือ



/อนุญาตให้...

อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีออกมาใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ ในข้อ ๑๐ กำหนดว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้ว แต่กรณีสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตสันสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด (๒) เมื่อปรากฏว่า หนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด (๓) เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน (๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าเช่าที่ดินแปลงนั้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎดังกล่าวเสียได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเห็นสมควร แต่ตราบท่าที่กฎดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะกระทำการใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎดังกล่าว หรือยกเว้นไม่ใช้กฎดังกล่าว บังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก่กรณีเฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใดไม่ได้

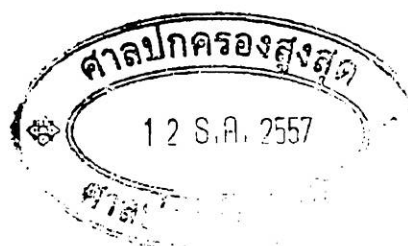
เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีมติคัดเลือกผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิด อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต จำนวนเนื้อที่ ๒๕ ไร่ ๒ งาน ๓๓ ตารางวา ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ แล้ว ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๔๐/๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ตรวจสอบพบว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ดังกล่าว ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน เนื้อที่ ๒๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา จึงเป็นกรณีที่ปรากฏว่า



/แนวเขต...

แนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าว ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามนัยข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ จำต้องมีการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้ ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตาม ระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ตามนัยข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว แต่อย่างไร เจ้าหน้าที่ที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระน อำเภอมืองภูเก็จ จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงได้แก่ปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ต มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดี

อนึ่ง หากแม้จะถือว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระน อำเภอมืองภูเก็จ จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูป ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ป่า (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอน การกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ ก็ตาม แต่โดยที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. ซึ่งมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เป็นหัวหน้าสำนักงาน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๒ วรรคสอง บัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกรม มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการ ในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑)



/เลขที่ ๔๕...

เลขที่ ๔๕ ตำบลกระน อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงได้แก่เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามลำดับ มีใช้ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตาม (๑) ถึง (๑๒) แต่อย่างใด

เมื่อระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสือ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสือ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระน อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เฉพาะที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวนเนื้อที่ ๒๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ดออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

นอกจากนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือได้ว่าเป็นการทำการคำสั่ง ทางปกครองเช่นกัน และโดยที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระน อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เฉพาะที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ดออกให้แก่ ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้สิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี การเพิกถอน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี และโดยที่ ไม่มีกรณีตามที่บัญญัติในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระน อำเภอมืองภูเก็ด จังหวัดภูเก็ด



/ลงวันที่ ๑๐...

ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จึงต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่งของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ ก่อนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดังกล่าวขอเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงเช่นนั้นและแสดงพยานหลักฐานของตน ส่วนข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีจะรับฟังได้หรือไม่เพียงใด นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เมื่อไม่ปรากฏว่าก่อนมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดังกล่าวขอเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการมีมติให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งได้แก่ข้อเท็จจริงที่ว่าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ พบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน และให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวและแสดงพยานหลักฐานของตน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคล อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทำนองที่ว่า คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ ฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๒๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือ



/อำนาจหน้าที่...

อำนาจหน้าที่ และโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำเช่นว่านี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เฉพาะส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) เลขที่ ๔๕ ตำบลกระรอน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ของนายเหลือ ธรรมวัฒน์ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่มิมติ ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

พิพากษายืน

นายมนูญ ปุณณกริยากร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย งามวงศ์ชน
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายอนุสรณ์ ชีระภัทรานันท์



