

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ด. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๙๐/๒๕๕๖

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๒๐/๒๕๕๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๖ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘

ระหว่าง { นายศุภวิชญ์ หรือธีระ หรืออภิชา ถาวรวงษ์ ผู้ฟ้องคดี
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๘๒/๒๕๕๘ หมายเลขแดงที่ ๑๒๓/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เลขที่ ๗๘ เล่ม ๑ หน้า ๗๘ เนื้อที่ ๔๓ ไร่ ๓ งาน ๙๖ ตารางวา ตั้งอยู่หมู่ที่ ๕ ตำบลฉลอง อำเภอมืองภูเก็ท จังหวัดภูเก็ต ตามมติ



/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยที่ดินแปลงดังกล่าว อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็น เขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มีมติให้ เพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ของผู้ฟ้องคดี เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา เนื่องจาก เป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๑๐๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีนอกจากจะอยู่ใน เขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังไม่มีอำนาจตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่จะเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้งการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้ให้โอกาส ผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือแถลงข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การว่า ที่ดินตามเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เลขที่ ๗๘ ตั้งอยู่ในเขตป่าเทือกเขานาคเกิด ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด ในท้องที่ตำบลป่าตอง ตำบลกะทู้ อำเภอกะทู้ ตำบลวิชิต ตำบลฉลอง ตำบลกะรน และตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมา กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๒๐๔๔๔ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงเลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเสื่อมโทรม (โซนอี) เพื่อนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ดำเนินการสำรวจรังวัดที่ดินดังกล่าวก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินฯ



/ผลการนำ...

ผลการนำรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามแบบบันทึกการนำรังวัด (ส.ป.ก./สร.๑ ข.) ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ ได้เนื้อที่ประมาณ ๔๓ ไร่ ๓ งาน ๙๖ ตารางวา ต่อมา ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ มีผลทำให้ที่ดินส่วนที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ฉบับที่ ๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ แจ้งให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๒๓ ก (๑) แปลงเลขที่ ๒ กลุ่มที่ ๒๑๘ เนื้อที่ ๔๓ ไร่ ๓ งาน ๙๖ ตารางวา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตโครงการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดไว้ และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ เนื้อที่ ๔๓ ไร่ ๓ งาน ๙๖ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ต่อมา มีการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ที่จังหวัดภูเก็ตเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้ตรวจสอบการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดภูเก็ต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งกรณีของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่ามีที่ดินบางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการฯ จึงนำเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาแล้วมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดี เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๕๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ขอให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเรียกคืนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงมีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๑๐๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี



/จัดส่งหนังสือ...

จัดส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ เพื่อดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

ที่ดินที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินนั้น เดิมเป็น ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมา เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูป ที่ดิน แต่เนื่องจากขณะนั้นแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ยังไม่ ชัดเจน เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเจ้าหน้าที่สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับมอบพื้นที่จากกรมป่าไม้กับ แนวเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่าที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เลขที่ ๗๘ มีเนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกระเบียบว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๐ (๒) กำหนดให้ เมื่อปรากฏว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินออกโดยผิดพลาด ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ และข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ เมื่อแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ย่อมมีอำนาจเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอน หนังสืออนุญาต โดยปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้ดำเนินการตามคำสั่งที่ ๖๔๒/๒๕๔๓ เรื่อง กำหนดแบบและขั้นตอนการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสือ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๓ ส่วนการ ตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินเป็นการดำเนินงานภายในกรอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อให้ทราบแนวเขตพื้นที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจนำไปจัดให้แก่เกษตรกรเข้าทำ ประโยชน์ การตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว จึงไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ ต้องมีการแจ้งให้เกษตรกรหรือคู่กรณีทราบก่อนที่จะดำเนินการ ประกอบกับระยะแรกของการ ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดภูเก็ต รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการมอบหนังสืออนุญาต ให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงอาจเกิดการผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้



/หากต่อมา...

หากต่อมาปรากฏว่าผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินขาดคุณสมบัติหรือเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ต้องทำการเพิกถอนเอกสารสิทธิในส่วนที่ออกโดยผิดพลาดนั้น อีกทั้งหากต้องแจ้งให้ คู่กรณีทราบก่อนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เห็นว่า โดยสภาพไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวได้ ดำเนินการทั้งจังหวัดภูเก็ต และหากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไป ก็จะก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรง อีกทั้งการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานว่าที่ดินอยู่ในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก และอาจมีการขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือ ซึ่งอาจก่อให้เกิด ความเสียหายต่อราชการและความสงบเรียบร้อยของสังคมในวงกว้าง จึงไม่อาจแจ้งหรือ ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวได้

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีการจัดทำระวางแผนที่ ถูกต้อง มีการบันทึกการนำทำการรังวัด บันทึกการตรวจสอบและรับรองผลการสำรวจรังวัด แผนที่แปลงที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่าระวางแผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ครั้งก่อนไม่ได้มาตรฐานและไม่เป็นที่ยอมรับทั่วไป เป็นการกล่าวอ้างฝ่ายเดียวเพราะขณะนั้น เครื่องมือดังกล่าวได้มาตรฐานและทันสมัยเป็นที่ยอมรับทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ กระทรวงมหาดไทย ข้อกล่าวอ้างนี้จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ปฏิบัติงานด้านการรังวัดที่ดินและ จัดทำระวางแผนที่ในอดีต และไม่เป็นธรรมต่อผู้พิจารณาออกเอกสารสิทธิในขณะนั้น อีกทั้ง กฎหมายไม่ได้ระบุว่าเครื่องมือในขณะนั้นใช้งานไม่ได้ การพิจารณาเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. บริเวณป่าเทือกเขานาคเกิดให้กับเกษตรกรได้ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต มีผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเป็นประธาน มีผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐจากหลายหน่วยงาน มิได้กระทำโดยผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นได้พิจารณาตรวจสอบแล้วว่า การรังวัดที่ดินและระวางแผนที่ที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดี ถูกต้องและได้มาตรฐานตามหลักสากลทั่วไปก่อนที่จะออกเอกสารสิทธิให้ผู้ฟ้องคดี การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ยอมรับผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว โดยอ้างว่าเครื่องมือ รังวัดที่ดินและระวางแผนที่ไม่ได้มาตรฐานย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรผู้มี คุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย แม้การตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบกำหนดให้ต้องแจ้งเกษตรกรหรือคู่กรณีทราบก่อนที่จะดำเนินการ แต่ก็มีได้มี กฎหมายหรือระเบียบห้ามแจ้งให้เกษตรกรหรือคู่กรณีทราบก่อนเช่นกัน อีกทั้งการแจ้งให้



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีทราบเพื่อให้โอกาสโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินมิใช่การกระทำที่ยากและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ได้เกิดจากการบุกรุกป่าสงวน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แสดงให้เห็นถึงความไม่สุจริต มีการเลือกปฏิบัติในการตรวจสอบและขัดต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้บริสุทธิ์ในการถือครองที่ดินได้ชี้แจงการได้มาซึ่งที่ดิน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เร่งรีบในการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อที่จะทำการเพิกถอนสิทธิอย่างเดียว โดยไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดความเป็นมาเป็นไปของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรรายอื่นที่ได้ครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวมานาน และได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายที่ต้องถูกเพิกถอนสิทธิโดยคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นธรรม ขัดต่อมาตรา ๘๕ (ที่ถูกคือ มาตรา ๘๔) และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การเพิ่มเติมว่า การสำรวจรังวัดที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการโดยอาศัยแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ของกรมป่าไม้ โดยยังไม่ชัดเจนว่าพื้นที่ส่วนใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ส่วนใดเป็นพื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ร่วมกันตรวจสอบและจัดทำแนวเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตอีกครั้ง ปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีอำนาจนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงให้เพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เลขที่ ๗๘ ของผู้ฟ้องคดี เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มาตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวได้ หากปรากฏว่าการออกเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนการตรวจสอบแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับ



/แนวเขตป่า...

แนวเขตป่าไม้ถาวร (ป่าโซนซี) ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดให้ ต้องมีการแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนที่จะดำเนินการ ซึ่งโดยสภาพเห็นได้ชัดว่าไม่อาจแจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีทราบได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๑๙ (๑) - (๑๒) แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีบทบัญญัติอนุมาตราใด ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้ออกให้แก่เกษตรกรไปแล้ว และเมื่อพิจารณาระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออก ไปแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกระเบียบดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินแปลงนั้น ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้วางระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิ ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกร เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินในท้องที่จังหวัดนั้นๆ แล้วให้ปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป ที่ดินตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เห็นได้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ตเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้แก่เกษตรกร และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือ อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ต หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า การพิจารณาจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือการออกหนังสืออนุญาตให้เข้า



/ทำประโยชน์...

ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนการจัดสรรที่ดิน หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตที่ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต กลับใช้อำนาจเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมีมติในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในฐานะประธานกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเพิกถอนการจัดที่ดินและเรียกคืนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเลขที่ ๗๘ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๑๐๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ เพื่อนำไปดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการกระทำโดยไม่ใช้อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีอื่นอีก เนื่องจากไม่ทำให้คำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป สำหรับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น เห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและแก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้มีส่วนได้หรือมีส่วนเสียดังกล่าวด้วย จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ เล่ม ๑ หน้า ๗๘ ตำบลลอง อำเภอมืองภูเก็จ จังหวัดภูเก็ต โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่มิมติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทูลชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่และเป็นผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๕ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ในการทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อพิจารณาบทบัญญัติฐานอำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เห็นได้ชัดเจนในมาตรา ๒๐ (๑) และ (๔) บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเสนอคณะกรรมการ และ (๔) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการหมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยคณะบุคคลตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน ข้าราชการ



/ผู้บริหารระดับสูง...

ผู้บริหารระดับสูง และเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการ และเลขานุการ เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นผู้บังคับบัญชา ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และเป็นผู้มีอำนาจควบคุมรวมถึงสั่งการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นตามแผนงาน และโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีอำนาจ ในการทำคำสั่งทางปกครอง เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชา ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๙ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป เมื่อมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ บัญญัติให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจน การควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามอนุมาตรา (๑) - (๑๒) โดยเฉพาะ อนุมาตรา (๑๑) บัญญัติให้มีอำนาจติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงาน และโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการ ปฏิบัติงาน เห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จึงเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชา ในการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. ตามกฎหมาย และเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมาย ใช้อำนาจมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การปรับปรุงหลักเกณฑ์เงื่อนไขการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสือ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้เหมาะสมรัดกุมและลดขั้นตอนการปฏิบัติ โดยออกระเบียบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๖ กำหนดให้ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และวรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหา หรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ และข้อ ๑๐ กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้



/ตามอนุมาตรา...

ตามอนุมาตรา (๑) - (๔) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติเพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ไม่ใช่กรณีแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๑๐ (๓) เพราะแนวเขตปฏิรูปที่ดินยังคงอยู่ตามเดิม แต่เป็นกรณีของการจัดที่ดินโดยไม่มีอำนาจ และไม่ใช้กรณีหนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาดตามข้อ ๑๐ (๒) ซึ่งจะต้องเป็นกรณีการออกหนังสืออนุญาตโดยผิดพลาดในที่ดินที่อยู่ในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน จึงถือได้ว่าการดำเนินการเพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ตามข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ ด้วยเหตุผลดังกล่าวเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พบว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เลขที่ ๗๘ มีเนื้อที่บางส่วนจำนวนเนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และเป็นเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) เป็นพื้นที่ป่าที่อุดมสมบูรณ์รัฐอนุรักษ์และสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุภายในเนื่องจากสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นการให้ทรัพย์สินแก่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในหลักเกณฑ์การเพิกถอนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๑ เมื่อซึ่งประโยชน์ส่วนได้เสียระหว่างหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจกับหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว เห็นว่าหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๑) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๖ ของระเบียบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และการออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ปรากฏตามรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เวลา ๑๐ นาฬิกา มีข้อความว่าการสั่งให้สันสิทธิเป็นอำนาจของ คปก. และ คปจ. คปก. จะพิจารณาเมื่อเป็นกรณีพิเศษ เช่นที่จังหวัดภูเก็ต เพราะหากให้ คปจ. พิจารณาอาจถูกกดดันจากอิทธิพลท้องถิ่น



/กรณีการเพิกถอน...

กรณีการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ที่จังหวัดภูเก็ตให้เป็น PILOT PROJECT เพราะมีการกระทำผิดหลายรูปแบบ ซึ่งต้องการให้เป็นต้นแบบเพื่อให้ ส.ป.ก. ไปจัดทำคู่มือปฏิบัติให้จังหวัดต่างๆ การประชุมลงมติให้เพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ (๑) - (๑๒) ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับใหญ่ๆ ไว้อย่างกว้างๆ ไม่จำเป็นต้องระบุหรือเขียนไว้อย่างละเอียดในทุกๆ เรื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถออกระเบียบในเรื่องการปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ ได้ในภายหลัง ดังจะเห็นได้จากการออกระเบียบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าด้วย การออก แก๊ซเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก๊ซเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๑ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจพิจารณาสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ได้อยู่หลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ต้องขอความเห็นจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สันสิทธิ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าผู้อุทธรณ์สันสิทธิหรือการสันสิทธิกรณีความปรากฏต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เกษตรกรสันสิทธิได้ แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคณะบุคคลที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่และเป็นผู้บังคับบัญชาในองค์กรสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้อำนาจทางปกครองของรัฐดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นการใช้อำนาจมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจหน้าที่ในการลงมติพิจารณาวินิจฉัยให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบอำนาจจาก ส.ป.ก. ได้ จึงเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นการบัญญัติกฎหมายไว้โดยไม่ตัดอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการพิจารณาเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และการจัดที่ดิน ส.ป.ก. สอดคล้องกับหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองเกี่ยวกับ



/หลักการ...

หลักการบังคับบัญชา ตามคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง จัดพิมพ์โดยสำนัก
อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา หน้า ๑๕๕ ว่าหลักการบังคับบัญชา
เกิดจากการจัดระเบียบภายในองค์กรปกครอง แต่ละองค์การความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร
จะเป็นความสัมพันธ์กันตามลำดับชั้นในรูปของพีระมิด เจ้าหน้าที่แต่ละคนที่อยู่ที่ฐาน
ของพีระมิดจะปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อเจ้าหน้าที่คนหนึ่งซึ่งบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่
คนนี้อีกก็จะปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อเจ้าหน้าที่อีกคนซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาคนเหนือตนขึ้นไป
เช่นนี้ตลอดสายจนถึง “ผู้แทน” หรือ “องค์การ” ขององค์การปกครอง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา
แต่ละลำดับชั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกคนที่อยู่ในบังคับบัญชา
ของตน ผู้บังคับบัญชาจึงย่อมมีอำนาจที่จะแนะนำหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชา
ของตนปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมแก่กรณี
 อีกทั้งยังมีอำนาจที่จะแก้ไข เปลี่ยน ยกเลิก หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่
ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนได้เสมอ อำนาจของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวนี้อำนาจทั่วไป
ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และผู้บังคับบัญชาจะปฏิเสธไม่ใช้อำนาจ
ดังกล่าวโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ สอดคล้องกับคำบรรยายวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน หน้า ๕๘ ว่า “โดยเหตุที่หน่วยงาน
ทางปกครองได้รับการจัดตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็นลำดับชั้น ในกรณีจำเป็นหรือกรณีที่เห็นได้ว่า
หน่วยงานใดบังคับบัญชาไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งได้ หน่วยงานที่อยู่ในลำดับที่
สูงกว่าในฐานะหน่วยงานบังคับบัญชาย่อมสามารถเข้ามาใช้อำนาจของหน่วยงานที่อยู่ใน
ลำดับต่ำกว่าในฐานะที่เป็นหน่วยงานใดบังคับบัญชาได้โดยตรง” การวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔
ไม่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีนี้ เป็นการตีความเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรและ
ถ้อยคำแต่ขัดกับเหตุผลและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๑๑) จะเห็นว่ามิวัตถุประสงค์ให้
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและ
โครงการที่ได้รับอนุมัติ เห็นได้จากระเบียบต่างๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกตามมาตรา ๑๙
เช่น ระเบียบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก
เกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ และ
ระเบียบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสือ
อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้น เมื่อเกิดปัญหาในการ



/ปฏิบัติ...

ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๑) ที่จะแก้ไข ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานได้ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การตีความ กฎหมายมหาชนจะติดอยู่กับถ้อยคำตามตัวอักษรเพียงอย่างเดียวไม่ได้ ต้องตีความ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ ตั้งคำถามถึง “เป้าหมาย” หรือ “เหตุผล” หรือ “นโยบาย” ของบทกฎหมายนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พบว่าคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กลับไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าว การตีความหมายเช่นนี้เป็นผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจน้อยกว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งจะเป็อุปสรรคในการควบคุมบริหารงานของ ส.ป.ก. ทั้งระบบ หากกรณีดังกล่าวคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่กล้าใช้อำนาจในการออก คำสั่งทางปกครองเพิกถอน เนื่องจากกลัวอิทธิพลของบุคคลในท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ต จะเป็นผลร้ายในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

กรณีนี้แม้จะไม่ได้ให้คู่กรณีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอไม่ได้ให้ โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ก็ไม่อาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของคำสั่ง ทางปกครองได้ เพราะข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนอยู่นอกเขต ส.ป.ก. และอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าว มาจัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือเกษตรกรผู้หนึ่งผู้ใดได้ตามกฎหมาย เพราะจะก่อให้เกิด ความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ การยืนยันบริเวณเขตพื้นที่ใดเป็นเขต ป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) หรือเขตพื้นที่ ส.ป.ก. นั้น เป็นการยืนยันจากหลักฐานของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกษตรกรซึ่งเป็นคู่กรณีไม่อาจโต้แย้งได้ หากให้โอกาสโต้แย้งก็ไม่ทำ ให้มีการเปลี่ยนแปลงในคำสั่งนี้ การรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลง ตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุภายในโดยสำคัญผิด ในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. จึงเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ ถูกต้องเท่านั้น มิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิในการทำประโยชน์ในพื้นที่ ส.ป.ก. จึงไม่มีความ จำเป็นที่จะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การไม่รับฟังคู่กรณีเป็นความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาแบบ สัมพัทธ์ ศาลจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่มีการรับฟังได้ต่อเมื่อปรากฏว่า การรับฟังคู่กรณีจะมีผลต่อการทำคำสั่งทางปกครอง หากการรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีไม่มีผล



/ต่อเนื้อหา...

ต่อเนื้อหาคำสั่งทางปกครองแล้ว ความบกพร่องของหน่วยงานที่ไม่รับฟังคู่กรณีย่อมเป็นความบกพร่องที่ไม่อาจใช้เป็นเหตุในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ปรากฏตามหนังสือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน หน้า ๑๑๘ และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วตามคดีหมายเลขดำที่ อ.๕๙๒/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ อ.๓๖๔/๒๕๕๐ ระหว่างนางสาววนิดา สุวรรณประเสริฐ ที่ ๑ นางเรณู จักรากิรัช ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษาว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติเพิกถอนการจัดที่ดินและให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเรียกให้ทำคำแก้อุทธรณ์ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงนายปกรณ์ สินธุพาชี ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีในอุทธรณ์ เพื่อให้จัดทำคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนี้ ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวโดยชอบแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ แต่ไม่ได้จัดทำคำแก้อุทธรณ์ตามคำสั่งศาล ปรากฏตามบันทึกเจ้าหน้าที่ (ธ.๑๒.๒) ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และบันทึกเจ้าหน้าที่ (ธ.๑๒) ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินมือเปล่า ตั้งอยู่หมู่ที่ ๕ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยการซื้อต่อมาจากนายณรงค์ สรรพจันทร์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ในราคา ๖๐,๐๐๐ บาท เนื้อที่ประมาณ ๒๐ ไร่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด ในท้องที่ตำบลป่าตอง ตำบลกะทู้ อำเภอกะทู้ ตำบลวิชิต ตำบลฉลอง ตำบลกะรน ตำบลราไวย์



/อำเภอเมืองภูเก็ต...

อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นป่าเสื่อมโทรมในจังหวัดภูเก็ตไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กรมป่าไม้จึงมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๒๐๔๙๔ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงเลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเสื่อมโทรมรวมถึงป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำไปปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๔๘๙ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้นำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำการสำรวจที่ดินที่จะประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งตรวจสอบผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้นำรังวัดที่ดินและให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยทำสวนยางพาราและสวนผลไม้ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ฉบับที่ ๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ แจ้งให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิดตามระเบียบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๒๓ ก (๑) ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๗ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ได้พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว โดยมีประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมป่าเทือกเขากมลา ป่าเทือกเขานาคเกิด และป่าเขาสามเหลี่ยม อำเภอเมืองภูเก็ต อำเภอถลาง



/และอำเภอกะทู้...

และอำเภอเกาะกู่ จังหวัดภูเก็ต จำนวน ๔๘๐ ราย รวม ๕๕๒ แปลง ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลหนึ่ง ซึ่งได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน แปลงเลขที่ ๒ กลุ่มที่ ๒๑๘ เนื้อที่ ๔๓ ไร่ ๓ งาน ๙๖ ตารางวา และได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ออกให้ ณ วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗

ต่อมา มีการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดภูเก็ตมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเจ้าหน้าที่สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ร่วมกันจัดทำแนวเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้รับมอบพื้นที่จากกรมป่าไม้กับแนวเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) โดยได้ตรวจสอบตำแหน่งพิกัดที่ดินในระวางแผนที่เพื่อกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดินกับแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ปรากฏว่าที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ มีเนื้อที่บางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ พิจารณาแล้วมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา และแก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๕๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้จังหวัดภูเก็ตดำเนินการเพิกถอนการจัดที่ดินและเรียกคืนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ตามระเบียบและแจ้งผลการดำเนินการให้ ส.ป.ก. ทราบต่อไป ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้มีหนังสือ ที่ ภก ๐๐๑๑/๑๑๐๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งมติการเพิกถอนการจัดที่ดินและแก้ไขเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ กรณีที่ดินอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ฉบับดังกล่าวให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามระเบียบของ ส.ป.ก. ต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ศาลปกครองชั้นต้น



/พิพากษาให้...

พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ เล่ม ๑ หน้า ๗๘ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่มิมติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้ (๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ (๓) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (๔) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี (๕) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร (๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข ฝึกอบรมการศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร (๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



/ตลอดจน...

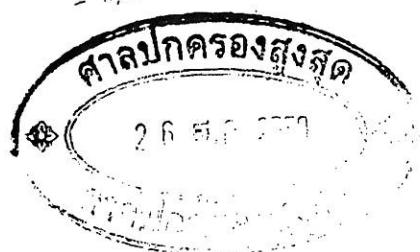
ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม (๙) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดย อนุมัติรัฐมนตรี (๑๐) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนการ ควบคุมดูแลกิจการอื่นๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน (๑๑) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้ เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกมาใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้ในข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ว่าให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหา หรือไม่อาจปฏิบัติ ตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หรือพิจารณาสั่งการ ข้อ ๑๐ กำหนดว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้ผู้ได้รับ อนุญาตสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่ คณะกรรมการกำหนด (๒) เมื่อปรากฏว่าหนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด (๓) เมื่อปรากฏว่า แนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ใน เขตปฏิรูปที่ดิน (๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าเช่าที่ดินแปลง นั้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎนี้เสียได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นสมควร



/แต่ตราบ...

แต่ตราบเท่าที่ภูนั้นยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะกระทำการใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎดังกล่าว หรือยกเว้นไม่ใช้ภูนั้นบังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก่เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใดไม่ได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีมติคัดเลือกผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ป่าเทือกเขากมลา ป่าเทือกเขานาคเกิด และป่าเขาสามเหลี่ยม อำเภอเมืองภูเก็ต อำเภอถลาง และอำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต และปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จำนวนเนื้อที่ ๔๓ ไร่ ๓ งาน ๙๖ ตารางวา แล้วต่อมา คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ตรวจสอบพบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต นั้น ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และมีพื้นที่บางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา จึงเป็นกรณีที่ปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าวไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามนัยข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ จำต้องมีการเพิกถอน หนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาหรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ตามนัยข้อ ๖ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่ตามที่ระเบียบข้างต้นกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงได้แก่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และแม้ว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี



/เป็นคำสั่ง...

เป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ก็ตาม แต่โดยที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. โดยมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๒ วรรคสอง บัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกรม มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลฉลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงได้แก่ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตาม (๑) ถึง (๑๒) แต่อย่างใด

เมื่อระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาต



/ให้เข้าทำประโยชน์...

ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่ปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิใช่ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา และให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลคลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

นอกจากนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือได้ว่าเป็นการทำความสั่งทางปกครองเช่นกัน และโดยที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลคลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้สิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี และไม่มีกรณีตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง และวรรคสาม ของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลคลอง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ ก่อนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้จะต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นเหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น รวมทั้งได้แสดงพยานหลักฐานของตน ส่วนข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีจะรับฟังได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เมื่อไม่ปรากฏว่าก่อนมีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๔๐ ไร่



๑ งาน ๔๔ ตารางวา และให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลคลอง อำเภอมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นเหตุผลในการมีมติให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ พบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินบางส่วน และให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา และให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลคลอง อำเภอมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคล อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำนองที่ว่า คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พังไม่ขึ้น

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา และให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ ตำบลคลอง อำเภอมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่และโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำเช่นว่านี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔



/ในการประชุม...

ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและให้แก้ไขหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๗๘ เล่ม ๑ หน้า ๗๘ ตำบลคลองอำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่มิมติดังกล่าว และให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

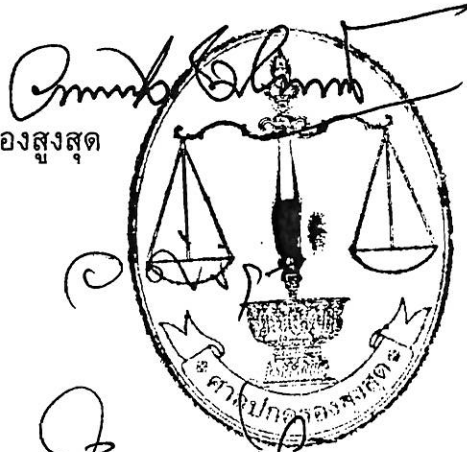
พิพากษายืน

นายมนูญ ปุณณกริยากร
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



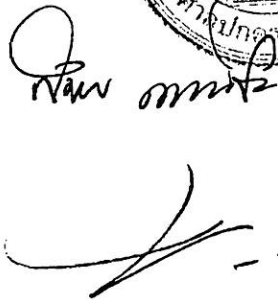
ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย งามวงศ์ชน
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายภาณุพันธ์ ชัยรัตน์

