

○ คำสั่ง



(ด. ๒๑)

คำร้องที่ ๔๙๖/๒๕๕๘
คำสั่งที่ ๗๐ /๒๕๕๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๙

ระหว่าง { นางสุณีย์ สงสมอ

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑
เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๒
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๔
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๕
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๖
นางนิภา สงสมอ ที่ ๗

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาและผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๒/๒๕๕๘
ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)



/คดีนี้...

สำเนาถูกต้อง

นางสาวรัชฎา สุวรรณรังษี
(นางสาวรัชฎา สุวรรณรังษี)
พนักงานคดีปกครองส่วนกลาง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ท้องที่ตำบลคลองพา อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเป็นมารดาของนายสหพงษ์ สงสมอ ผู้ตาย โดยนายสหพงษ์เป็นผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) สารบัญญัติทะเบียนที่ดิน เลขที่ ๗๒๒๓ เล่ม ๗๓ หน้า ๒๓ ตำแหน่งที่ดินแปลงเลขที่ ๒ ระบุว่า ส.ป.ก. กลุ่มที่ ๗๑๕๑ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ ๒ งาน ๕๗ ตารางวา ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีไปตรวจสอบการถือสิทธิในที่ดินของนายสหพงษ์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำให้ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการโอนที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข แปลงดังกล่าวของนายสหพงษ์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ภริยานายสหพงษ์ ซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของนายสหพงษ์ ตามคำสั่งศาลจังหวัดไชยา คดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๓/๒๕๕๕ แต่เพียงผู้เดียว โดยการขัดขืนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เรื่อง ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะมารดาและเป็นทายาทโดยธรรมของนายสหพงษ์ เจ้ามรดก มีสิทธิในการรับมรดกสิทธิการเข้าหรือเช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของนายสหพงษ์ เจ้ามรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๓๐ วรรคสอง และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๙ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า องค์การของรัฐบาลบริหารจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นการขัดหรือแย้ง หรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ โอนที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข แปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ แต่เพียงผู้เดียว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิ และเป็นการจำกัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการรับมรดกสิทธิการเข้าหรือเช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของนายสหพงษ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น



/ขอให้...

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข ตำแหน่งที่ดินแปลงเลขที่ ๒ ระบุว่า ส.ป.ก. กลุ่มที่ ๗๑๕๑ สารบัญญัติทะเบียนที่ดิน เลขที่ ๗๒๒๓ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีชื่อนายสหพงษ์ สงสมอ เจ้ามรดก เป็นผู้ถือสิทธิ โดยระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าที่ดินลงในหนังสือรับมอบที่ดินแปลงดังกล่าวตามส่วน

๓. เพิกถอนการจดทะเบียนการตกทอดมรดกที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข ตำแหน่งที่ดินแปลงเลขที่ ๒ ระบุว่า ส.ป.ก. กลุ่มที่ ๗๑๕๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องพร้อมคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยรับหรือห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ไปใช้ หรือโอน และการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินแปลงอื่นใด ซึ่งมีชื่อนายสหพงษ์เป็นผู้ถือสิทธิให้แก่บุคคลใดๆ หรือสถาบันเกษตรกร หรือสถาบันอื่นใดไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ คัดเลือกนายสหพงษ์ สงสมอ เป็นผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) สารบัญญัติทะเบียนที่ดิน เลขที่ ๗๒๒๓ เล่ม ๗๓ หน้า ๒๓ ให้แก่นายสหพงษ์ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน



/๒๕๓๓...

๒๕๓๓ ถือว่าการได้รับคัดเลือกและการได้รับ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข ดังกล่าวเป็นสิทธิตามขั้นตอนที่ ๑ ซึ่งเกษตรกรมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตแต่กรรมสิทธิในที่ดินยังเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตาม ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข จึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวและสิ้นสุดเมื่อตาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาจนำที่ดินแปลงพิพาทไปจัดให้แก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ และหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ สำหรับที่ดินแปลงพิพาทผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนายสหพงษ์ยื่นคำขอที่ ๘๓๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตรวจสอบและพิจารณาคำขอดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาการสอบสวนสิทธิตามแบบสอบสวนสิทธิ (ส.ป.ก. ๔ - ๒๔ ข) ซึ่งผู้ปกครองท้องที่รับรองการถือครองและทำประโยชน์ พร้อมรับรองว่าเป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นผู้รับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีรวมสองข้อหา คือ ข้อหาที่หนึ่ง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เรื่อง ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนมติดังกล่าว เห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเพียงแนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติในการพิจารณาการโอนสิทธิและตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน



/เพื่อเกษตรกรรม...

เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และมติดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อหาที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ โอนที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) แปลงเลขที่ ๒ ระวัง ส.ป.ก. กลุ่มที่ ๗๑๕๑ สารบัญทะเบียนที่ดิน เลขที่ ๗๒๒๓ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีชื่อนายสหพงษ์เป็นผู้ถือสิทธิให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ แต่เพียงผู้เดียวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนรายการจดทะเบียนการตกทอดทางมรดก เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าที่ดินแปลงพิพาทโดยระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าที่ดินลงในหนังสือรับมอบที่ดินแปลงพิพาทตามส่วน กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้องเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งที่พิพาท แต่ไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งและไม่รับคำฟ้องข้อหาที่สอง ในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไว้พิจารณา และเมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งไว้พิจารณา จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องบางข้อหา และผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นหน่วยงานทางปกครองส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามคำนิยามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงตกอยู่ภายใต้เงื่อนไข



/ตามมาตรา...

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสือเวียน ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๕ มีลักษณะเป็นการสั่งการให้หน่วยงาน ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาโอนสิทธิและ ตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจผูกพัน หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่ง หากมีข้อเท็จจริงตามหนังสือเวียน และมติดังกล่าว ต้องตัดสินใจไปตามหนังสือเวียนและมตินั้น จะเลือกกระทำไปตามที่ตน เห็นว่าเหมาะสมกว่าไม่ได้ อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การโอนสิทธิและตกทอดทางมรดก สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีผล บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี และขัดต่อหลักนิติรัฐ เนื่องจากการใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกฎดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นรับคำฟ้อง ข้อหาที่หนึ่งและรับคำฟ้องข้อหาที่สองในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไว้พิจารณา และมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพาทของผู้ฟ้องคดี เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใด



/เป็นการเฉพาะ...

เป็นการเฉพาะ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือ บรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนด ในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ตำบลคลองพา อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเป็นมารดาของนายสหพงษ์ สงสมอ ผู้ตาย โดยนายสหพงษ์เป็นผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามหนังสืออนุญาตให้เข้า ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) แปลงเลขที่ ๒ ระบุว่า ส.ป.ก. กลุ่มที่ ๗๑๕๑ สารบัญญัติทะเบียนที่ดิน เลขที่ ๗๒๒๓ เล่ม ๗๓ หน้า ๒๓ เนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ ๒ งาน ๕๗ ตารางวา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการโอนที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข แปลงดังกล่าวของนายสหพงษ์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ภริยานายสหพงษ์ ซึ่งเป็นผู้จัดการ มรดกของนายสหพงษ์ ตามคำสั่งศาลจังหวัดไชยา คดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๓/๒๕๕๕ แต่เพียงผู้เดียว โดยใช้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เรื่อง ปรับปรุงหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ อันเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนมติดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเมื่อพิจารณามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการ ประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เรื่อง ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการ พิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ แล้วเห็นว่า มติดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์



/ในกรณีที่...

ในกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมถึงแก่ความตาย อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอด ทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นให้แก่บุคคลใดบ้าง รวมทั้งกำหนดให้ปฏิรูป ที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจในการ พิจารณานุมัติการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ให้แก่บุคคลที่จะเป็นผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทนเกษตรกรที่ถึงแก่ความตาย ดังนั้น มติดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์การพิจารณาให้สิทธิแก่ผู้รับมรดกสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรที่ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ของผู้ถึงแก่ความตายทุกราย โดยมีได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้นั้น ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และการแก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้น ต้องมีคำบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) โดยการสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือห้ามการกระทำอื่นใดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วน และมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมาย กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ ดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด นอกจากนี้ มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอ



/ต่อหน่วยงาน...

ต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็น คำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เป็นอย่างอื่น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมและเป็นมารดาของนายสหพงษ์ สงสมอ ผู้ตาย และเห็นว่าการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการโอนที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข แปลงดังกล่าวของนายสหพงษ์ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เพียงผู้เดียว โดยการขัดมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เรื่อง ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณา การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ กรณียอมถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โอนที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข แปลงดังกล่าวให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ หรือจะได้รับดังกล่าวจำเป็นต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการสั่งให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เรื่อง ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณา การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง และโดยที่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวมีสภาพเป็นกฎ ซึ่งไม่มีกฎหมาย กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคำฟ้องมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือ ควรจะรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปตรวจสอบการถือสิทธิ ในที่ดินของนายสหพงษ์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ทำให้ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ดำเนินการโอนมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ แต่เพียงผู้เดียว ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ หรือควรจะรู้ถึงหลักเกณฑ์ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เรื่อง ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและ



/การตกทอด...

การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์ว่า หนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๕/ว ๗๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาการโอนและการตกทอด ทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หน่วยงาน ทางปกครองและเจ้าหน้าที่รัฐยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาซึ่งมีผลบังคับ เป็นการทั่วไป และมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงฟังขึ้น

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ โอนที่ดิน ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข) แปลงเลขที่ ๒ ไร่ ๑ งาน ๑๕๑ ตารางวา ส.ป.ก. กลุ่มที่ ๗๑๕๑ สารบัญทะเบียนที่ดิน เลขที่ ๗๒๒๓ เล่ม ๓ หน้า ๒๓ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีชื่อนายสหพงษ์เป็นผู้ถือสิทธิให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ แต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน รายการจดทะเบียนการตกทอดทางมรดกดังกล่าว และให้จดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าหรือ เช่าที่ดินแปลงพิพาทโดยระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าที่ดินลงในหนังสือ รับมอบที่ดินแปลงพิพาทตามส่วน นั้น เห็นว่า เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีพิพาทดังกล่าวได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งที่พิพาทในคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่ง แต่ไม่มีสิทธิฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ตามคำนิยามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น จึงตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๙ ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงไม่อาจรับฟังได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ฟ้อง ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘



/พฤศจิกายน...

พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และในส่วนที่ไม่รับคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ฟ้องขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ไว้พิจารณาและดำเนินกระบวนการพิจารณาตามรูปคดีต่อไป นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นางมณีวรรณ พรหมน้อย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ม.ร. พ.

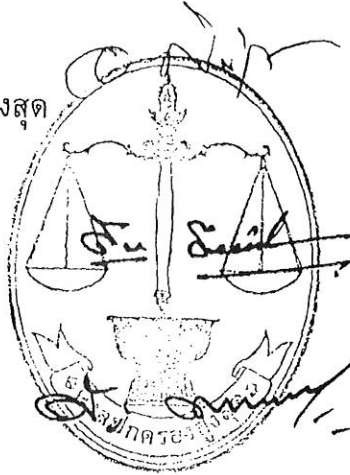
ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวรวิฐ ศิริฤทธิ์วัฒนา
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสุชาติ มงคลเลิศพล
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มั่นศิริเพ็ญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



W. D. W. W.

สำนักงานคดี

ธัญญา สุวรรณรัตน์
(นางสาวธัญญา สุวรรณรัตน์)
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

