

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๒๒๔/๒๕๕๔

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๗๒/๒๕๖๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

(นายวันชัย ชาชุมบุตร)
อัยการอาวุโส

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { นางบุษบา เอกวานิช โดยนางสาวนัยนา เอกวานิช ผู้ฟ้องคดี
ผู้เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑
ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ๒ } ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐/๒๕๕๘ หมายเลขแดงที่ ๒๑๒/๒๕๕๔ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช) คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าเทือกเขานาคเกิด ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ ๔ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต กลุ่มที่ ๑๕๗ แปลงเลขที่ ๑ เนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑.ก.) เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ออกให้เมื่อวันที่

สำเนาถูกต้อง



/๑๐ พฤศจิกายน...

(นางสาวณภัสนิศา จิตุศาสตร์)
นิติกรปฏิบัติการ

๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ต ที่ ภก ๐๐๑๑/๘๓๑ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังมีสภาพป่า ไม่มีราษฎรถือครองทำกินก่อนส่งมอบที่ดิน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงถือว่าการจัดที่ดินแปลงดังกล่าวไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้กันไว้ใช้ในกิจการของกรมป่าไม้ ส.ป.ก. จึงไม่มีอำนาจดำเนินการ และให้ผู้ฟ้องคดี จัดส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) ฉบับผู้ถือ เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ อำเภอเกาะภูเก็ต หมายเลขแบบพิมพ์ ๓๗ - ๔๑๑๑๙๖ คืนให้กับ ส.ป.ก. ภูเก็ต ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เพื่อที่ ส.ป.ก. ภูเก็ต จะได้ ดำเนินการตามระเบียบของ ส.ป.ก. ต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวหาได้มีสภาพป่าหรือไม่มีราษฎรถือครองทำกินก่อนส่งมอบที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ แต่ความจริงที่ดินแปลงนี้มีผู้ครอบครอง ทำประโยชน์โดยปลูกยางพาราและต้นสะตอเต็มพื้นที่มาก่อนที่กรมป่าไม้ส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดิน ดังนั้น ที่ดินแปลงนี้จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ได้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ กล่าวคือ เดิมที่ดิน บริเวณดังกล่าวมีนายเสฐียร เชื้อฉนวน ครอบครองและทำประโยชน์โดยทำสวนยางพารา และปลูกต้นสะตอแซมทั้งแปลง มีเนื้อที่ประมาณ ๑๐ ไร่เศษ และเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๘ นายเสฐียรได้แบ่งขายและโอนสิทธิครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางส่วน เนื้อที่ ประมาณ ๔ ไร่ ๑ งาน ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์โดยทำสวนยางพาราและ เก็บผลสะตอในที่ดินที่รับโอนมาต่อเนื่องมาจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดิน แปลงนี้ไปขอออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ซึ่งได้มีการสอบสวนสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว ปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จัดที่ดิน เพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ได้ และผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะได้รับ อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ โดยที่ดินได้มีการทำประโยชน์ในขณะนั้น คือ



/เป็นสวนยางพารา...

เป็นสวนยางพาราเต็มพื้นที่และปลูกสละตามแนวเขตพื้นที่ประมาณ ๘ ไร่ ตามที่แสดงไว้ในสำเนาแบบสอบสวนสิทธิ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ รั้งวัดที่ดินได้เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จากนั้น เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีได้ไต่สวนต้นยางพาราในที่ดินและปลูกต้นสละต่อเต็มพื้นที่ แต่ต้นสละได้ถูกช้างที่มีผู้เลี้ยงไว้สำหรับการท่องเที่ยวเข้ามาทำลายหมด ผู้ฟ้องคดีจึงทิ้งร้างไว้ระยะหนึ่ง เมื่อไม่มีการเลี้ยงช้างในบริเวณใกล้เคียงแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ปลูกมะพร้าวและกล้วยมาถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ที่ดินข้างเคียงทั้ง ๔ ด้าน ไม่ได้มีสภาพป่าแต่อย่างใด กล่าวคือ ที่ดินด้านทิศเหนือเป็นสวนยางพารา ปัจจุบันมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ดินด้านทิศใต้เป็นสวนยางพารา มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของนายหนู ที่ดินด้านทิศตะวันออกมี น.ส. ๓ ก. เป็นที่สวน และที่ดินด้านทิศตะวันตกเป็นที่ดินของนายเสฐียร ส่วนที่เหลือจากแบ่งขายให้ผู้ฟ้องคดีนั้น ปัจจุบันมี น.ส. ๓ ก. ได้ไต่สวนต้นยางพาราเก่าทั้งหมดและกำลังก่อสร้างบ้านจัดสรร จึงเห็นได้ว่า ที่ดินแปลงของผู้ฟ้องคดีไม่มีสภาพป่าและมีผู้ถือครองทำกินมาก่อน และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้นซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ได้ การออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. สำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวจึงชอบแล้ว ไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ แปลงดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรม และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่สั่งให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ แปลงเลขที่ ๑ สารบัญญัติทะเบียนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เล่ม ๑ หน้า ๗๔ อำเภอกะพ้อ จังหวัดภูเก็ต

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ สารบัญญัติทะเบียนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เล่ม ๑ หน้า ๗๔ อำเภอกะพ้อ จังหวัดภูเก็ต ให้แก่ผู้ฟ้องคดี



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เนื่องจากที่ดินที่ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เป็นที่ดินของรัฐ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินของรัฐดังกล่าวจึงเป็นที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน อยู่ในความครอบครองดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจพิจารณาบุคคลผู้ที่จะได้ครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อให้เอกสารสิทธิการปฏิรูปที่ดิน คือ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ หากบุคคลใดไม่มีสิทธิไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือได้กระทำความผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ส.ป.ก. ก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนการครอบครองที่ดินและขอเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ คืนได้ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการที่ได้ประชุมพิจารณาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามพยานหลักฐานที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงรวบรวมเสนอว่าผู้ฟ้องคดีสมควรถูกเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่เป็นผู้ออกคำสั่งหรือหนังสือเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดี เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่ดินของ ส.ป.ก. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจพิจารณาตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

สำหรับการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด ในท้องที่ตำบลป่าตอง และตำบลกะทู้ อำเภอกะทู้ และตำบลวิชิต ตำบลฉลอง ตำบลกระรน และตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๖ ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนเสื่อมโทรมได้ กรมป่าไม้จึงได้มีหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๑๐/๑๓๕๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อแจ้งให้ทราบว่ากรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในจังหวัดภูเก็ตให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินจำนวน ๔ ป่า ซึ่งรวมทั้งป่าสงวนแห่งชาติป่าเทือกเขานาคเกิดด้วย เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีหนังสือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๔๘๘ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๖ ถึงปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้นำเสนอรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติดำเนินการ



/ปฏิรูปที่ดิน...

ปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้มอบให้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ จากนั้น เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๗ เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ได้ทำการสำรวจตรวจสอบที่ดินที่จะมีการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าที่ออกเขานาคเกิดเพื่อตรวจหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกร พบว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในที่จะปฏิรูปที่ดินด้วย จึงทำการรังวัดโดยมีนายสมชาย ตันทิपालิพันธ์ เป็นผู้นำทำการรังวัด ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินมือเปล่า ไม่มีหลักฐานการครอบครอง ผลการรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้เนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา ในการสำรวจตรวจสอบที่ดินที่จะมีการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินอยู่ในเขตป่าที่ออกเขานาคเกิดดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ได้ทำการสอบสวนสิทธิผู้อ้างว่ามีสิทธิในที่ดินในเขตป่าที่ออกเขานาคเกิด รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำว่าเป็นหัวหน้าครอบครัว อาศัยอยู่บ้านเลขที่ ๘๓ - ๘๕ ตำบลลาดเหนือ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในฐานะผู้ถือครองเดิมโดยทำสวนยางพาราเต็มพื้นที่เวลาเหลือจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมประกอบทำธุรกิจเสริมสวย รายได้ปีละ ๘๖,๐๐๐ บาท ลักษณะการทำประโยชน์ทำด้วยตนเองและจ้างแรงงาน ความเห็นเจ้าหน้าที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกร ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๗ ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ออกเขานาคเกิดด้วย เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. จึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และมีอำนาจหน้าที่นำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และได้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตขึ้นมาเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จากนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีประกาศ ฉบับที่ ๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ เรื่อง ให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดิน แจ้งให้เกษตรกรผู้มีคุณสมบัติและอยู่ในหลักเกณฑ์ตามประกาศดังกล่าว ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



/พ.ศ. ๒๕๓๕...

พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าเทือกเขานาคเกิด อำเภอเกาะกู่ จังหวัดภูเก็ต จำนวน ๑ แปลง คือ แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๕๗ เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ตได้ประชุมพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ และได้ประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในโครงการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับ การคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย คือ แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๕๗ เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ประกาศรายชื่อ ผู้ที่เป็นเกษตรกรและพิจารณาหลักฐานการสอบสวนสิทธิประกอบแล้ว ส.ป.ก. จึงได้ออก เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ แปลงเลขที่ ๑ ระบุว่า ส.ป.ก. กลุ่มที่ ๑๕๗ อำเภอเกาะกู่ จังหวัดภูเก็ต ออกให้เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จำนวนเนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ต่อมา ได้มีการร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ว่า การออกเอกสารสิทธิหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑) ในจังหวัดภูเก็ต มีพฤติการณ์การออกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและ ส่อไปในทางทุจริต เพราะผู้ที่ได้รับเอกสารดังกล่าวไม่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร ตามกฎหมาย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ จังหวัดภูเก็ต โดยคณะกรรมการได้ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบบันทึกการตรวจสอบ คุณสมบัติของผู้ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสอบสวนผู้ที่ได้รับเอกสาร สิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ทุกคน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย ในการสอบสวนพบว่าพื้นที่ตาม ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดีจากภาพถ่ายทางอากาศเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๗ ปรากฏว่า พื้นที่ดินดังกล่าวเป็นป่าธรรมชาติ เป็นพื้นที่ลาดชันร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ ไม่มีราษฎร ถือครองทำกินก่อนส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงถือว่าการจัด ที่ดินดังกล่าวไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้กัน



/ไว้ใช้ในกิจการ...

ไว้ใช้ในกิจการของกรมป่าไม้ ส.ป.ก. จึงไม่มีอำนาจดำเนินการ นอกจากนี้ ปรากฏหลักฐาน การสอบสวนสิทธิของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อ เจ้าหน้าที่ว่าผู้ฟ้องคดีมีที่ดินประกอบเกษตรกรรม โดยทำสวนยาง มะม่วงหิมพานต์ และได้รับผลประโยชน์โดยกรีดยางได้เฉลี่ยปีละ ๙๖๐ แผ่น สะดวกมีผลผลิตประมาณ ๖,๐๐๐ ผัก เวลาที่เหลือจากประกอบเกษตรกรรมจะไปทำร้านเสริมสวย มีรายได้รวมปีละ ๙๖,๐๐๐ บาท ซึ่งการให้ถ้อยคำสอบสวนสิทธิดังกล่าวขัดกับผลการตรวจสอบหลักฐานภาพถ่ายทางอากาศ ตามเอกสารผลการตรวจสอบที่ยื่นต่อศาลอย่างชัดแจ้งว่าพื้นที่ดังกล่าวยังไม่มี การทำประโยชน์แต่อย่างใด จึงน่าจะเชื่อว่าการฟ้องคดีมีเจตนาทุจริตแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ให้การบิดเบือนไม่ตรงต่อข้อเท็จจริงตามสภาพพื้นที่ที่ดินอ้างการครอบครองเพื่อขอออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ทั้งนี้ เพื่อให้ ส.ป.ก. ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ให้ตน อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้มี เจตนาจะใช้ที่ดินดังกล่าวทำการเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักแต่อย่างใด เพราะเป็นที่ลาดชัน ไม่เหมาะแก่การทำเกษตรกรรม แต่พื้นที่ดังกล่าวมีจุดชมวิวทัศนียภาพมองเห็นทะเลได้สวยงาม เหมาะแก่การทำรีสอร์ทหรือโรงแรม อันสอดคล้องเจตนาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า มากกว่าทำประโยชน์ทางการเกษตร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้มีหนังสือ แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ฟ้องคดีนำ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. มาคืนให้กับสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ได้ซื้อที่พิพาทมาจากนายเสฐียร เชื้อฉนวน นั้น เห็นว่า เป็นการกล่าวอ้างลอยๆ เพราะ เอกสารสัญญาซื้อขายตามที่อ้าง คู่กรณีจะทำเมื่อใดก็ได้เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน อีกทั้ง ที่พิพาทเป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงนำมาซื้อขายกันไม่ได้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี จึงฟังไม่ขึ้น

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. คืนให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอาศัยมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น เมื่อศาล เพิกถอนมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องคืนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และผู้ฟ้องคดีเห็นว่า จากภาพถ่ายทางอากาศที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นต่อศาล



/ไม่สามารถ...

ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินตาม ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดีมีสภาพอย่างไร มีความลาดชันเท่าใด อีกทั้งหนังสือแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้อ่านภาพถ่ายทางอากาศว่าสภาพพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าธรรมชาตินั้นเป็นใคร เป็นผู้เชี่ยวชาญในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศหรือไม่

นอกจากนี้ ผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้กับผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ก็แตกต่างกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ระบุว่าเป็นป่าละเมาะ ส่วนเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ระบุว่าพื้นที่ถูกแผ้วถางทั้งแปลง และผลการอ่านจากภาพถ่ายทางอากาศ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ระบุว่าเป็นป่าธรรมชาติ แต่เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ระบุว่าเป็นพื้นที่ที่ถูกบุกเบิกแผ้วถางทั้งแปลง จึงยังฟังไม่ได้ว่า การอ่านแผนที่ทางอากาศของเจ้าหน้าที่ทั้งสองเป็นการถูกต้อง จึงไม่น่ารับฟังว่าสภาพที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นป่าธรรมชาติ ไม่มีผู้ถือครองทำกิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ในการออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต เป็นการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ สำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีผู้ถือครองทำประโยชน์อยู่ก่อนแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ การสำรวจพื้นที่เพื่อจะออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ในตอนแรกเริ่มจึงเป็นการสำรวจว่าในป่าสงวนแห่งชาติมีที่ดินแปลงใดที่มีผู้ถือครองทำกินอยู่ก่อน แล้วประชาสัมพันธ์ให้เจ้าของที่ดินมาทำการรังวัดเพื่อขอออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ดังนั้น การที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับการรังวัดและสอบสวนสิทธิ แสดงให้เห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีการครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว เพราะหากเป็นป่าธรรมชาติเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ย่อมไม่รังวัดให้ ทั้งบันทึกการนำทำการรังวัด ฉบับลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๗ ระบุว่าเป็นที่สวนยางพารา และมีผู้ปกครองท้องที่และพยานยืนยันความถูกต้องด้วย และตามแบบสอบสวนสิทธิ ฉบับลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ระบุว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นสวนยางพารา โดยมีนายเปียน กีสัน กำนันได้ให้คำรับรอง และเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. ได้ตรวจสอบที่ดินว่าเข้าหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเชื่อได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มีการถือครองทำกินมาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับฟังข้อเท็จจริงว่าที่แปลงดังกล่าวมีสภาพเป็นป่าธรรมชาติโดยถือเอาเพียงการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลัก ทั้ง ๆ ที่การอ่านภาพถ่ายทางอากาศของเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้กับเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ยังขัดแย้งกัน ไม่น่าเชื่อถือ แล้วมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร



/ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ...

ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีเจตนาที่จะใช้ที่ดินดังกล่าวทำการเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก เพราะเป็นที่ลาดชันไม่เหมาะแก่การทำเกษตรกรรม แต่พื้นที่ดังกล่าวมีจุดชมทิวทัศน์มองเห็นทะเลได้สวยงามเหมาะแก่การทำรีสอร์ทหรือโรงแรม อันสื่อเจตนาเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้ามากกว่าทำประโยชน์ทางการเกษตรนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นเพียงการกล่าวอ้างลอย ๆ อันเป็นการสันนิษฐานให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้ง ๆ ที่ความจริงที่ดินแปลงดังกล่าวไม่ได้มีความลาดชันมาก ทั้งเป็นที่ดินที่ทำสวนยางพาราได้ดี ที่ดินข้างเคียงก็เป็นสวนยางพาราเป็นส่วนมาก การที่ผู้ฟ้องคดีนำที่ดินมาขอก่อเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความคิดที่จะทำรีสอร์ทหรือโรงแรมในที่ดินแปลงดังกล่าว เพราะผู้ฟ้องคดีทราบดีว่าที่ดินตามเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ต้องทำการเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว สร้างโรงแรมไม่ได้ มิฉะนั้น จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีพฤติกรรมใดที่สื่อเจตนาเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้ามากกว่าทำประโยชน์ทางการเกษตรดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การ นอกจากนี้ ที่ดินดังกล่าวมีหลักฐานเป็นสัญญาซื้อขายและพยานในสัญญากียืนยันได้ว่าการทำสัญญาซื้อขายกันจริง จึงแสดงให้เห็นได้ว่าการครอบครองทำประโยชน์ที่ดินต่อเนื่องกันมาและเป็นหลักฐานว่า นายเสฐียร เชื้อฉ้วนได้โอนสิทธิครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ต่อไปแล้ว ทั้งไม่มีพิรุธใด ๆ ที่สื่อให้เห็นว่าสัญญาซื้อขายที่ดินไม่ได้ทำขึ้นตามวันที่ที่ลงในสัญญา จึงรับฟังเชื่อถือสัญญาซื้อขายดังกล่าวได้ว่าเป็นสัญญาที่ถูกต้องแท้จริง ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงฟังไม่ขึ้น

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า เจ้าหน้าที่ที่อ่านภาพถ่ายทางอากาศคือ นายวินัย สายปรีชา เจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่าย ๗ ว และนายธนพล จิตตะ เจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่าย ๖ ว ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของ ส.ป.ก. ตามที่ ส.ป.ก. ได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๓๐๗ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงอัยการพิเศษฝ่ายสำนักงานคดีปกครองนครศรีธรรมราช เรื่อง สอบสวนพยานเพิ่มเติมคดีหมายเลขดำที่ ๑๐/๒๕๔๘



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้อง ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๙ ขอส่งต้นฉบับหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดิน ระหว่าง นายเสฐียร เชื้อฉนวน ผู้ขาย กับ ผู้ฟ้องคดี ผู้ซื้อ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๔ และได้ยื่นคำแถลง ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๙ ต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งคัดค้านแต่อย่างใด มติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นว่า กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ที่ดินแปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๕๗ เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา ซึ่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้มีการทำประโยชน์ก่อนที่กรมป่าไม้จะส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเทือกเขานาคเกิดในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม (Zone E) ให้แก่ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้ ส.ป.ก. ดำเนินการสำรวจรังวัดเพื่อก่อเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรมเฉพาะในพื้นที่ที่มีราษฎรทำกินเท่านั้น โดย ส.ป.ก. ได้ตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวเพื่อนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้ทบทวนและยืนยันการเพิกถอนดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่ายของ ส.ป.ก. ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการอ่าน แปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศโดยใช้วิชาการตามหลักสากล และการพิจารณาวิเคราะห์จากการตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ในพื้นที่เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗ พบว่าสภาพพื้นที่ที่ดินแปลงพิพาทเป็นพื้นที่ที่ถูกแผ้วถางทั้งแปลง ความลาดชันร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ ไม่มีการทำประโยชน์ในแปลงที่ดิน ดังนั้นเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดแจ้งแล้วว่า พื้นที่พิพาทแม้ผู้ฟ้องคดีจะบุกเบิกแผ้วถางเพื่อเป็นข้ออ้างในการขอสิทธิแก่ทางราชการก็ตาม แต่คาดได้ว่าน่าจะไม่ได้มีการทำประโยชน์ก่อนที่กรมป่าไม้จะส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเทือกเขานาคเกิด ให้แก่ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เมื่อไม่เข้าเงื่อนไขที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินตาม



/มติคณะรัฐมนตรี...

มติคณะรัฐมนตรี พื้นที่ดังกล่าวจึงอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์
สาธารณะแก่ประชาชน ส.ป.ก. จึงได้นำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุม
ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ยืนยันมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและ
เพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดี ที่ดินแปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๕๗
เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา

การตรวจสอบเกี่ยวกับการพิสูจน์ร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนที่
ส.ป.ก. จะมีอำนาจดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗
เป็นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่
ซึ่งโดยสภาพไม่อาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อทำการโต้แย้งได้ ตามนัยมาตรา ๓๐ (๔)
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏจากหลักฐาน
การตรวจสอบว่าที่ดินแปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๕๗ เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา ของผู้ฟ้องคดี
เป็นพื้นที่ไม่ได้มีการทำประโยชน์ก่อนที่กรมป่าไม้จะส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
เทือกเขานาคเกิดในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรม (Zone E) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑
มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจหน้าที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.
ในที่ดินแปลงดังกล่าว อนึ่ง เนื่องจากในเรื่องการอ่าน แปล ตีความ และวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่าย
ทางอากาศเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ชี้แจง หากศาลนัดพิจารณาคดี
ครั้งแรก ขอให้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนายวินัย สายปรีชา ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านดังกล่าว
มาแถลงต่อศาล

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งนัดไต่สวนนายวินัย สายปรีชา พยานของ
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๓ โดยมีหมายแจ้งกำหนดนัดแจ้งให้
ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบ ซึ่งคู่กรณีได้รับหมายแจ้งกำหนดนัดโดยชอบแล้ว
นายวินัยและคู่กรณีไม่มาศาล

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น โดยชี้แจงในทำนอง
เดียวกับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และชี้แจงเพิ่มเติมสรุปได้ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง
เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง
ดังกล่าว ได้เสนอข้อมูลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑



/ในเขตปฏิรูปที่ดิน...

ในเขตปฏิรูปที่ดินใน ๓ กรณี ได้แก่ กรณีเพิกถอนการจัดที่ดินและเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ที่อยู่ในพื้นที่โซน C (ป่าอนุรักษ์) กรณีเพิกถอนการจัดที่ดินและเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ในที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าที่ราษฎรไม่ได้ถือครองทำกินมาก่อน จึงไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ โซน E (ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม) และกรณีผู้ได้รับ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ซึ่งใช้ที่ดินผิวดินวัตถุประสงค์ มิได้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นหลัก มิใช่ผู้ใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบเกษตรกรรม จึงมิใช่เกษตรกร ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และขายหรือโอนที่ดินไปยังผู้อื่น สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน รวม ๒ ครั้ง จำนวน ๑๓๙ ราย ๑๕๓ แปลง เนื้อที่ ๒,๙๓๘ ไร่ ๒ งาน ๔๑ ตารางวา ดังนี้ ๑. การประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมมีมติให้เพิกถอน ๓๙ ราย ๔๓ แปลง เนื้อที่ ๕๐๕ ไร่ ๑ งาน ๖๘ ตารางวา และ ๒. การประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมมีมติให้เพิกถอน ๑๐๐ ราย ๑๑๐ แปลง เนื้อที่ ๒,๔๓๓ ไร่ ๗/๓ ตารางวา

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ส่งแผนที่แสดงพื้นที่ตรวจสอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ บริเวณโครงการเทือกเขาภุมลาและโครงการป่าเทือกเขานาคเกิด จังหวัดภูเก็ต กับแผนที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้แจ้งว่า ขอบเขตแผนที่ถูกต้องตรงกัน ส.ป.ก. ดำเนินการสำรวจจัดทำวงรอบเขตปฏิรูปที่ดินและได้มีการตรวจสอบรับรองแนวเขตร่วมกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แต่แผนที่ที่ใช้ในการตรวจสอบมีความแตกต่างกัน คือ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงใช้แผนที่ที่มีอยู่ในขณะทำการตรวจสอบ เช่น แผนที่ของกรมแผนที่ทหาร แผนที่จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ฯลฯ และบินสำรวจทางอากาศ แต่ ส.ป.ก. ตรวจสอบแนวเขตตามผลการสำรวจวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่และปักหลักเขตที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ ส.ป.ก. รับรองร่วมกัน และผลการสำรวจจะวางแผนที่เพื่อปรับตำแหน่งที่ตั้งที่ดินแปลงที่ดินเข้าสู่ระบบ UTM ในมาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ รวมถึงผลการตรวจสอบของ ส.ป.ก. ทั้งในเรื่องขอบเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินและเรื่องคุณสมบัติการเป็นเกษตรกรและการใช้ที่ดินผิวดินวัตถุประสงค์ มีความแตกต่างจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสองครั้ง ส.ป.ก. จึงเสนอขอทบทวนมติของ



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๔/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เห็นชอบให้ทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่ ส.ป.ก. เสนอ ดังนี้ ๑. ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ บางส่วน จำนวน ๑๐ ราย ๑๐ แปลง รวมเนื้อที่ ๑๐๗ ไร่ ๙๘ ตารางวา ๒. ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ทั้งแปลง จำนวน ๗ แปลง รวมเนื้อที่ ๑๕๕ ไร่ ๑ งาน ๑๙ ตารางวา และ ๓. ไม่เพิกถอนการจัดที่ดิน โดยยังคงให้เกษตรกรได้รับสิทธิในที่ดินต่อไป จำนวน ๑๓ ราย ๑๓ แปลง รวมเนื้อที่ ๑๖๓ ไร่ ๑ งาน ๔ ตารางวา ส่วนกรณีการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศที่ใช้ในการอ่าน แปล ตีความ เป็นภาพถ่ายทางอากาศของโครงการ ALRO (ส.ป.ก.) โดยกรมแผนที่ทหาร เป็นผู้ดำเนินการบินถ่ายภาพทางอากาศบริเวณจังหวัดภูเก็ต ทำการบินและบันทึกภาพ เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๗ มาตราส่วน ๑ : ๑๕,๐๐๐ นอกจากนั้น ส.ป.ก. ยังได้ตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ เห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ แปลงเลขที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ มีผลให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรผู้มีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เป็นต้นไป โดยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามความในข้อ ๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดว่า เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้ (๑) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น... เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ที่ได้รับ คืนให้กับ ส.ป.ก. ภูเก็ต ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ อันมีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ คืนให้ ส.ป.ก. ภูเก็ต และผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำ



/ของผู้ถูกฟ้องคดี...

ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาเป็นคดีนี้

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจสั่งเพิกถอนการจัดที่ดิน และเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดี หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ มิได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการมีมติหรือคำสั่งเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่แนวเขตการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือในกรณีที่หนังสืออนุญาตนั้นออกโดยผิดพลาด ส่วนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงให้อำนาจหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เท่านั้น ซึ่งปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก่ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีข้อกำหนดในข้อ ๘ และข้อ ๑๐ ให้อำนาจปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจออก และเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และมีข้อ ๖ วรรคสอง กำหนดมาตรการป้องกันไว้ว่า ในกรณีที่มีปัญหา หรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือเป็นผู้พิจารณาสั่งการ ดังนั้น โดยหลักแล้ว อำนาจในการออกหรือเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นของปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจมีมติเพิกถอนหนังสืออนุญาตเช่นนั้นได้เอง ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีปัญหา หรือที่ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบ หรือระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินออกโดยผิดพลาดหรือในกรณีที่แนวเขตการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะสั่งเพิกถอนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยผิดพลาด เนื่องจาก



/ที่ดินที่อนุญาต...

ที่ดินที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ดังกล่าวอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ตจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดีตามที่ระเบียบ ข้างต้นกำหนดไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ ของผู้ฟ้องคดีที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เสียเอง จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ เนื่องจากการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ โดยผิดพลาด ในกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถดำเนินการเพิกถอนหรือ แก้ไขได้ตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มิใช่เป็นกรณีที่มีปัญหา หรือที่ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบ หรือมิใช่เป็นกรณี ที่ระเบียบข้างต้นไม่ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็น ผู้ออกระเบียบดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตนกำหนด โดยต้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ที่ออกโดยผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบข้างต้น เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและนอกเหนืออำนาจ ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้มีน้ำหนักและเหตุผลให้รับฟังได้

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าในการตรวจสอบเกี่ยวกับการพิสูจน์ร่องรอย การทำประโยชน์เป็นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งคัดค้าน นั้น เห็นว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุที่ดินแปลงที่นำมาออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่ไม่มีราษฎรถือครองทำกินก่อนส่งมอบให้แก่ ส.ป.ก. โดยตรวจสอบจากรูปถ่ายทางอากาศที่ ส.ป.ก. ถ่ายภาพไว้เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๗ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การตรวจสอบดังกล่าวได้กระทำเพื่อให้ทราบเขตที่ตั้งของ ที่ดินและสภาพของที่ดินในขณะที่มีการถ่ายภาพทางอากาศ ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ เคลื่อนย้ายไปไหนและมีจุดที่ตั้งที่แน่นอนตายตัวอยู่แล้ว การเข้าร่วมตรวจสอบหรือไม่ได้ เข้าร่วมตรวจสอบด้วย หากได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงจุดที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีและ เปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินตามที่ได้มีการถ่ายภาพไว้เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๗ ไปได้



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะร่วมในการตรวจสอบและประชุมพิจารณาเพื่อทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งคัดค้านตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าก่อนเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน นั้น เห็นว่า มติหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี ถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในคำสั่งดังกล่าว เพราะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสืออนุญาต เมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อคัดค้านการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่มีกรณีอื่นใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้รับการยกเว้นไม่ต้องให้โอกาสดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตำแหน่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏแน่นอน การรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีว่าไม่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น การรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีจึงไม่มีผล



/เปลี่ยนแปลง...

เปลี่ยนแปลงมติของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ข้อต่อสู้ของผู้ผูกคดีในประเด็นนี้ จึงไม่จำเป็นต้องรับฟัง เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการที่ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ผูกคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกระทำโดยไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจ และไม่จำเป็นต้องพิจารณาการรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยตามข้อกล่าวอ้างของผู้ผูกคดีต่อไปอีกว่าการกระทำความผิดกล่าวของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ด้วย เพราะไม่ทำให้ผลของคำวินิจฉัยต้องเปลี่ยนแปลงไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและที่ให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ แปลงเลขที่ ๑ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ ตำบลป่าตอง อำเภอเกาะกู่ จังหวัดภูเก็ต ของผู้ผูกคดี

ผู้ผูกฟองคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง และมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ได้บังคับบัญชาที่ดำเนินการโดยไม่มีอำนาจอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ ตามมาตรา ๑๙ (๑) ถึง (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และกำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ จึงเป็นองค์กรหลักในการบริหารงานของ ส.ป.ก. ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และในการที่ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ มีมติเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ผูกคดีนั้น เนื่องจากการจัดที่ดินและการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ดังกล่าว ไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ เพราะที่ดินของผู้ผูกคดีปรากฏตามภาพถ่ายทางอากาศเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๗ ปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าธรรมชาติ เป็นพื้นที่ลาดชันร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ และไม่มีราษฎรถือครองทำกินก่อนส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่อย่างใด ส.ป.ก.



/จึงไม่มีอำนาจ...

จึงไม่มีอำนาจดำเนินการปฏิรูป และการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ไม่ใช่กรณีแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๐ (๓) เพราะแนวเขตปฏิรูปที่ดินยังคงอยู่ที่เดิม และไม่ใช่กรณีหนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาดตามข้อ ๑๐ (๒) แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งจะต้องเป็นกรณีการออกหนังสืออนุญาตโดยผิดพลาดในที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อถือได้ว่าการดำเนินการการจัดที่ดินและการออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ของผู้ฟ้องคดี เป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่มีอำนาจถือว่าเป็นกรณีที่มีปัญหา หรือไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ตามความในข้อ ๖ วรรคสอง แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ ด้วยเหตุผลดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พบว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้จัดที่ดินและออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ โดยไม่มีอำนาจทั้งแปลง เนื่องจากไม่ใช่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม (Zone E) ที่กรมป่าไม้มอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งที่ดินพิพาทเป็นเขตป่าธรรมชาติ เป็นพื้นที่ป่าที่อุดมสมบูรณ์ ไม่มีราษฎรถือครองทำกินมาก่อนส่งมอบให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ คำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. แปลงดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรณีที่มีปัญหาซับซ้อนมากมายหลายประการ นับตั้งแต่การสำรวจพื้นที่ การรับมอบพื้นที่ การจัดทำปฏิรูปที่ดินนำเขตป่าธรรมชาติสมบูรณ์เข้ามาอยู่ในเขต ส.ป.ก. กรณีไม่อยู่ในอำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะเพิกถอน จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดพิจารณา สั่งการ เพิกถอน เพื่อคุ้มครองป่าอันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุภายในเนื่องจากสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่ ส.ป.ก. ประกอบกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๑๑) และ (๑๒) และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน



/เพื่อเกษตรกรรม...

เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและการออกไปแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๖ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.

จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำวินิจฉัยว่าตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นเพียงบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้อกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่ายังไม่ถูกต้องและคลาดเคลื่อนกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๙ (๑) ถึง (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่บัญญัติหลักเกณฑ์กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ ใ้ได้อย่างกว้าง ๆ ไม่จำเป็นต้องระบุหรือเขียนใ้อย่างละเอียดในทุก ๆ เรื่อง เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถออกระเบียบในเรื่องการปฏิบัติงานตามนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ ได้ในภายหลัง ดังจะเห็นได้จากการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกไปแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๑ ยังกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจพิจารณาสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ได้อยู่หลายกรณีไม่ว่ากรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องขอความเห็นจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สันสิทธิ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าผู้อุทธรณ์สันสิทธิ หรือการสันสิทธิกรณีความปรากฏต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เกษตรกรสันสิทธิได้ จากการออกระเบียนดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะบุคคลที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่และเป็นผู้บังคับบัญชาในองค์กรสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้อำนาจทางปกครองของรัฐดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นการใช้อำนาจมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการลงมติพิจารณาวินิจฉัยให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์



/ในที่ดิน...

ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ได้ และเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการพิจารณาเพิกถอนการจัดที่ดินและหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และการจัดที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองเกี่ยวกับหลักการบังคับบัญชา

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจจะเพิกถอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีนี้ เป็นการตีความเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษรและถ้อยคำ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เป้าหมายให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติเห็นได้จากระเบียบต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานด้วยตนเองได้ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยการตีความกฎหมายจะติดอยู่กับถ้อยคำตามตัวอักษรเพียงอย่างเดียวไม่ได้

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยผิดพลาด เนื่องจากที่ดินที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ดังกล่าวอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องเป็นผู้ดำเนินการเพิกถอนตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๐ (๒) นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีอำนาจออกระเบียบดังกล่าว จึงถือเสมือนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการประชาชนตามหลักของการกระจายอำนาจการบริหาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงย่อมมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตด้วยเช่นกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พบว่าคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว การตีความกฎหมายเช่นนี้จะเป็นผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจน้อยกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่งจะเป็อุปสรรคแก่การควบคุมบริหารงานของ ส.ป.ก. ทั้งระบบ หากในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่กล้าใช้อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเนื่องจากกลัวอิทธิพลของบุคคลในท้องถิ่นดังเช่นกรณีของจังหวัดภูเก็ต



/ย่อมจะเป็น...

ย่อมจะเป็นผลร้ายแก่การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หากพิจารณาถึงหลักการมอบอำนาจโดยทั่วไปแล้ว ผู้มอบอำนาจยังคงมีอำนาจทางมหาชนอยู่ ไม่ได้ถูกตัดอำนาจไปโดยสิ้นเชิงตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับการกระเด็นการแจ้งสิทธิตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการรับฟังคู่กรณีและให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานมาจากหลักการฟังความทุกฝ่ายในการออกคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้แม้จะไม่ได้ให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ก็ไม่อาจทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองได้ เพราะข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีนี้ไม่เป็นป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรมที่มีราษฎรถือครองทำกินมาก่อน กรมป่าไม้ไม่สามารถมอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินและเป็นที่ดินที่เป็นป่าธรรมชาติสมบูรณ์ ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือเกษตรกรผู้หนึ่งผู้ใดได้ตามกฎหมาย เพราะจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับการยืนยันบริเวณเขตพื้นที่ใดเป็นเขตป่าอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) ป่าธรรมชาติสมบูรณ์ หรือเขตพื้นที่ ส.ป.ก. นั้น เป็นการยืนยันจากหลักฐานของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกษตรกรซึ่งเป็นคู่กรณีไม่อาจโต้แย้งยืนยันได้ หากให้โอกาสโต้แย้งก็ไม่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในคำสั่งได้แต่อย่างใดเพราะเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏแน่นอนว่าพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตที่จะปฏิรูปที่ดิน การรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุภายในโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ ส.ป.ก. จึงเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่มีการรับฟังได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่าการรับฟังคู่กรณีจะมีผลต่อการทำคำสั่งทางปกครอง หากการรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีไม่มีผลอย่างใดต่อเนื้อหาคำสั่งทางปกครองแล้ว ความบกพร่องของหน่วยงานที่ไม่รับฟังคู่กรณีย่อมเป็นความบกพร่องที่ไม่อาจใช้เป็นเหตุในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วตามคดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๙๒/๒๕๔๗



/หมายเลขแดง...

หมายเลขแดงที่ อ. ๓๖๔/๒๕๕๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นพ้องด้วยกับความเห็นแย้งของ
ตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งเป็นตุลาการเสียงข้างน้อย และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอถือเอา
ความเห็นแย้งดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองด้วย

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น
เป็นให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
และข้ออ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ ของผู้ฟ้องคดี
ก็เพราะสอบสวนได้ความว่าที่ดินที่ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. แปลงดังกล่าว มีสภาพเป็น
ป่าสมบูรณ์ จึงถือว่าไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น การออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔
ดังกล่าว จึงเป็นการออกหนังสืออนุญาตโดยผิดพลาด ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก่ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทน
หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดไว้ชัดเจนว่า
เป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกโดยผิดพลาด ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้ชัดเจน
ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งไม่มี
อำนาจในการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ที่ออกโดยผิดพลาด ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาหรือ
ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบ และไม่ใช้กรณีที่ระเบียบไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นกรณีที่ไม่มีปัญหา
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถปฏิบัติตามระเบียบได้และมีระเบียบกำหนดไว้ชัดเจน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
จึงไม่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ และบทบัญญัติมาตรา ๑๙
(๑๑) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
ไม่ได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนการจัดที่ดินหรือเพิกถอน
เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เนื่องจากมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว
เพียงแต่ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการแก้ไข้ปัญหา ส่วนมาตรา ๑๙ (๑๒)
แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นก็เป็นการบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่และ
ความรับผิดชอบในการกำหนดกิจการและระเบียบการเท่านั้น

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าที่ดินตาม ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.
เลขที่ ๗๔ ของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ก็โดยเชื่อการพิจารณาแผนที่ภาพถ่าย
ทางอากาศเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๗ ปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าธรรมชาติ
เป็นพื้นที่ลาดชันร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ พื้นที่ดังกล่าวไม่มีราษฎรถือครองทำกินก่อน



/ส่งมอบที่ดิน...

ส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กรณียังมีข้อสงสัยอยู่มาก เนื่องจากที่ดิน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ ของผู้ฟ้องคดี มีเนื้อที่ ๔ ไร่เศษ ที่ดินข้างเคียงโดยรอบมีการทำประโยชน์แล้วทั้งสิ้นและมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) และเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. จึงเป็นไปได้ที่เฉพาะที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะเป็นป่าธรรมชาติ นอกจากนี้ การพิจารณาภาพถ่ายทางอากาศก็ไม่สามารถทราบถึงความลาดชันโดยเฉลี่ยของพื้นที่ได้ การพิจารณาภาพถ่ายทางอากาศแล้วระบุว่าพื้นที่ลาดชันร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ จึงไม่น่ารับฟังได้ และสำหรับเรื่องการอ่าน แปล ตีความ และวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ชี้แจงนั้น เมื่อศาลกำหนดนัดให้นายวินัย สายปรีชา ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญผู้อ่านภาพถ่ายทางอากาศมาไต่สวนที่ศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่นำนายวินัยมาให้อรรถาธิบายต่อศาลตามกำหนด และเมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายทางอากาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ บริเวณที่ดินที่พิพาทคดีนี้ก็ไม่แตกต่างจากที่ดินข้างเคียงที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ ซึ่งตามรายงานการสำรวจดังกล่าวก็ระบุว่าที่ดินข้างเคียงรอบด้านเป็นที่ดินที่มีการครอบครอง ไม่มีป่าไม้ และภาพถ่ายสภาพพื้นที่ที่ดินพิพาทดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่าเป็นป่า หากให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้อธิบายโต้แย้งคัดค้านก็จะได้ทราบข้อเท็จจริงว่าสภาพพื้นที่ตามภาพถ่ายดังกล่าวมีความเป็นมาอย่างไร ทำไมจึงมีสภาพเช่นนั้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้ฟ้องคดีด้วย หากรับฟังข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวมาก่อนที่กรมป่าไม้จะส่งมอบที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ไม่ใช่เป็นป่าธรรมชาติ ที่ดินพิพาทก็ถือว่าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและสามารถออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านก่อนมีคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจเพิกถอนการจัดที่ดินและไม่มีอำนาจเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่สั่งให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาและพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น



/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ
ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี
ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๒๑ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความ
ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าเทือกเขานาคเกิด ในท้องที่
ตำบลป่าตอง และตำบลกะทู้ อำเภอกะทู้ และตำบลวิชิต ตำบลฉลอง ตำบลกะรน และ
ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว
เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๔
ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา โดยซื้อจาก
นายเสฐียร เชื้อฉนวน ผู้ถือครองเดิมเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๘ จากนั้น คณะรัฐมนตรี
ได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดภูเก็ต กรมป่าไม้
จึงส่งมอบพื้นที่ป่าเทือกเขานาคเกิดซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรมให้
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี
โดยเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๗ เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ได้ทำการสำรวจตรวจสอบที่ดินที่จะ
มีการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าเทือกเขานาคเกิดเพื่อตรวจหาบุคคล
ผู้มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกร และได้เข้าทำการสำรวจรังวัดที่ดิน
ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีนายสมชาย ดันทิपालิพันธ์ เป็นผู้นำทำการรังวัด พบว่าเป็นที่ดินมือเปล่า
ไม่มีหลักฐานการครอบครอง ผลการรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้เนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ ๓ งาน
๓๐ ตารางวา ในการสอบสวนสิทธิผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้
ให้ถ้อยคำว่าเป็นหัวหน้าครอบครัว มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมโดยทำสวนยางพาราเต็มพื้นที่
และปลูกสะตอ ปริมาณผลผลิตยางพาราเฉลี่ยปีละ ๙๖๐ แผ่น ผลผลิตสะตอ ประมาณ ๖,๐๐๐ ผัก
เวลาที่เหลือจากการประกอบเกษตรกรรมใช้ทำธุรกิจเสริมสวย รายได้ปีละ ๙๖,๐๐๐ บาท
ที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมนี้ผู้ฟ้องคดีได้มาโดยซื้อจากนายเสฐียร เชื้อฉนวน ผู้ถือครองเดิม
เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ตามหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๘
ลักษณะการทำประโยชน์ทำด้วยตนเองและจ้างแรงงาน เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ได้ให้ความเห็นว่า
ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกเกษตรกร การตรวจสอบและพิสูจน์
ระยะเวลาการถือครองที่ดินน่าเชื่อถือได้ตามหลักฐานที่อ้างถึง เห็นควรจัดที่ดินให้ ต่อมา



/ได้มีการ...

ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ เป็นต้นไป คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้ออกประกาศฉบับที่ ๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ เรื่อง ให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิด อำเภอเมือง อำเภอถลาง อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน ฉบับลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๗ โดยขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเขานาคเกิด อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ในฐานะผู้ถือครองเดิม จำนวน ๑ แปลง คือ แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๕๗ เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา และมีความประสงค์ขอสิทธิเช่าซื้อ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ป่าเทือกเขากมลา ป่าเทือกเขานาคเกิด และป่าเขาสามเหลี่ยม เขตปฏิรูปที่ดินอำเภอเมือง อำเภอถลาง และอำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ได้ทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีแล้วพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้ประกอบอาชีพหลัก คือ ทำสวนยางพาราและสะตอ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๕๗ เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จากนั้นได้มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า ในการดำเนินการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ในจังหวัดภูเก็ต มีพฤติการณ์ที่ส่อไปทางทุจริต ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต คณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วพบว่า ที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจากภาพถ่ายทางอากาศเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๗ ปรากฏว่าพื้นที่ดินดังกล่าวเป็นป่าธรรมชาติ เป็นพื้นที่ลาดชันร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ ไม่มีราษฎรถือครองทำกิน



/ก่อนส่งมอบ...

ก่อนส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงถือว่าการจัดที่ดินดังกล่าวไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้กันไว้ใช้ในกิจการของกรมป่าไม้ ส.ป.ก. จึงไม่มีอำนาจดำเนินการ นอกจากนี้ ปรากฏหลักฐานการสอบสวนสิทธิของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ฟ้องคดีมีที่ดินประกอบเกษตรกรรม โดยทำสวนยาง มะม่วงหิมพานต์ และได้รับผลประโยชน์โดยกฤษฎาบัตรได้เฉลี่ยปีละ ๙๖๐ แผ่น สะดวกมีผลผลิตประมาณ ๖,๐๐๐ ฟัก เวลาที่เหลือจากประกอบเกษตรกรรมจะไปทำร้านเสริมสวย มีรายได้รวมปีละ ๙๖,๐๐๐ บาท คณะกรรมการสอบสวนจึงเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ ภก ๐๐๑๑/๘๓๑ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) ฉบับผู้ถือ เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต หมายเลขแบบพิมพ์ ๓๗ - ๔๑๑๑๙๖ คืนให้กับ ส.ป.ก. ภูเก็ต ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและที่ให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ แปลงเลขที่ ๑ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ นิยามคำว่า “เขตปฏิรูปที่ดิน” หมายความว่า เขตที่ดิน



/ที่พระราชกฤษฎีกา...

ที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา ๗ บัญญัติว่า ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็น หัวหน้าสำนักงาน มาตรา ๘ บัญญัติว่า ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการ ปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้ (๑) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือ สถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐ (๓) พิจารณากำหนดแผนผัง และการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (๔) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี (๕) พิจารณา กำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับ รายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร (๖) พิจารณากำหนด แผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจน สวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร (๗) กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิ ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำ กับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน (๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและ สถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำ ประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม (๙) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูป ที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี (๑๐) กำหนดระเบียบ เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจาก การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน (๑๑) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (๑๒) กำหนด กิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือ



/เกี่ยวเนื่องกับ...

เกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนด มาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่าย ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ (๒) ติดตามการปฏิบัติงาน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน... มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว... (๔) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใด ในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป ที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำ ที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตาม กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรือสหกรณ์ทรัพย์ ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดิน...

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๗ ได้มีการออก พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้ออกประกาศฉบับที่ ๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๗ เรื่อง ให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิด อำเภอเมือง อำเภอถลาง อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน ฉบับลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๗ โดยขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินโครงการปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขานาคเกิด อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ในฐานะผู้ถือครองเดิม จำนวน ๑ แปลง คือ แปลงที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๕๗ เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา ขอเข้าทำประโยชน์เดิมเนื้อที่ที่ดินทั้งแปลง และมีความประสงค์ ขอสิทธิเช่าซื้อ ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้า



/ทำประโยชน์...

ทำประโยชน์ในที่ดินตามประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกร ๕ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โดยเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ได้ทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีแล้ว พบว่า ผู้ฟ้องคดีได้ประกอบอาชีพหลัก คือ ทำสวนยางพาราและสตะอ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๕๗ เนื้อที่ ๔ ไร่ ๓ งาน ๓๐ ตารางวา ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จากนั้น ได้มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า ในการดำเนินการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ในจังหวัดภูเก็ต มีพฤติการณ์ที่ส่อไปทางทุจริต ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบสวนโดยส่งแผนที่แสดงพื้นที่ตรวจสอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ บริเวณป่าเทือกเขากมลาและโครงการป่าเทือกเขานาคเกิด จังหวัดภูเก็ต กับแผนที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตรวจสอบซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้แจ้งว่าขอบเขตถูกต้องตรงกัน และ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการสำรวจวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่และปักหลักเขต พร้อมปรับปรุงระวางแผนที่ในระบบ UTM ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินป่าเทือกเขากมลา ป่าเทือกเขานาคเกิด และป่าเขาสามเหลี่ยม จังหวัดภูเก็ต แล้ว พบว่า ที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จากภาพถ่ายทางอากาศเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๗ ปรากฏว่าพื้นที่ดินดังกล่าวเป็นป่าธรรมชาติ เป็นพื้นที่ลาดชันร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ ไม่มีราษฎรถือครองทำกินก่อนส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงถือว่าการจัดที่ดินดังกล่าวไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้กันไว้ใช้ในกิจการของกรมป่าไม้ ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินพิพาทมากำหนดเป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและไม่มีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลปาดอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกะรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/ใช้อำนาจ...

ใช้อำนาจพิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดิน ตลอดจนอนุมัติแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินพิพาท จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและพิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๑๙ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วได้ดำเนินการดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ไต่สวนวินิจฉัยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงได้ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่เพิกถอนการจัดที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังขึ้น

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ของผู้ฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้... “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้... (๓) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๑ กำหนดว่า ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรตามข้อ ๙ โดยมีแผนผังการจัดแบ่งแปลงที่ดินซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้ความเห็นชอบแล้วประกอบด้วย (ถ้ามี) และมีบัญชีรายชื่อเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกและได้รับที่ดินทำกินด้วย ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด... และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน



/และออกไปแทน...

และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๘ กำหนดว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสืออนุญาตได้เมื่อเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร ได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่คณะกรรมการกำหนด ข้อ ๑๐ กำหนดว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ในกรณีดังต่อไปนี้... (๒) เมื่อปรากฏว่า หนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด... เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หากมีการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยนำที่ดินที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้นำมากำหนดเป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจเพิกถอนการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินที่ไม่ชอบนั้นตามที่ได้อำนาจไว้ข้างต้นแล้ว ส่วนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามแผนผังการจัดแบ่งแปลงที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ หากปรากฏว่าที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นที่ดินที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้นำมากำหนดเป็นเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่ง ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร และปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปโดยผิดพลาดแล้ว ปฏิรูปที่ดินจังหวัดย่อมมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับที่ดินแปลงนั้นตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบดังกล่าว

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ อำเภอกระทุ้ง จังหวัดภูเก็ต ออกให้เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง



/ในการดำเนินการ...

ในการดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่การปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต คณะกรรมการดังกล่าวและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตรวจสอบพบว่า ที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จากภาพถ่ายทางอากาศเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๗ ปรากฏว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าธรรมชาติ เป็นพื้นที่ลาดชันร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ ไม่มีราษฎรถือครองทำกินก่อนส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงถือว่าการจัดที่ดินดังกล่าวไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้กันไว้ใช้ในกิจการของกรมป่าไม้ ส.ป.ก. ย่อมไม่มีอำนาจนำที่ดินแปลงดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยผิดพลาด อันอยู่ในอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวได้ตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาผลการสอบสวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ดังกล่าว แล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าที่ราษฎรไม่ได้ถือครองทำกินมาก่อน ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเฉพาะพื้นที่ที่มีราษฎรถือครองทำกินแล้ว เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ ของผู้ฟ้องคดี มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวในส่วนที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร



/ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. ...

ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก. เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔ อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนมติของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และ
ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาต
ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ก.) เลขที่ ๗๔ เล่ม ๑ หน้า ๗๔
อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต ของผู้ฟ้องคดี โดยมีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มิมีติดังกล่าว คำขออื่น
นอกจากนี้ให้ยก

นายสุชาติ มงคลเลิศพล

ประธานแผนกคดีบริหารราชการแผ่นดินในศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวนและ

ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ

ประธานแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด

นายอนุวัฒน์ ชาราแสง

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายรัฐกิจ มานะทัต

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นางสาวสายทิพย์ สุดติพันธ์

