



**แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาท
เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง
สำนักวิจัยและวิชาการ

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาท
เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง
สำนักวิจัยและวิชาการ

คำนำ

โดยที่ขณะนี้ปริมาณคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง จึงได้จัดทำเอกสารวิชาการ เรื่อง แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการสรุปสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พร้อมแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อสนับสนุนและเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงานคดีปกครอง ซึ่งทำหน้าที่ช่วยงานพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง และเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าแก่ผู้สนใจทั่วไป ทั้งนี้ ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๔ บท ได้แก่ บทที่ ๑ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บทที่ ๒ แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง บทที่ ๓ แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี และบทที่ ๔ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารวิชาการฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการสนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ค้นคว้าแก่ผู้สนใจต่อไป



(นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

		หน้า
บทที่ ๑	ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑
	๑.๑ ความหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑
	๑.๑.๑ ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑
	๑.๑.๒ วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๓
	๑.๒ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๓
	๑.๒.๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.)	๓
	๑.๒.๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด (คปจ.)	๖
	๑.๒.๓ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	๗
	๑.๒.๔ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด)	๗
	๑.๓ ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๗
	๑.๓.๑ เกษตรกร	๗
	๑.๓.๒ สถาบันเกษตรกร	๙
	๑.๓.๓ ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๙
	๑.๔ กระบวนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑๐
	๑.๔.๑ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑๑
	๑.๔.๒ การได้มาและการจัดหาที่ดินที่จะใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑๙
	๑.๔.๒.๑ กรณีที่ดินของรัฐ	๒๑
	๑.๔.๒.๒ กรณีที่ดินของเอกชน	๒๕
	๑.๔.๓ การจัดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๓๕
	๑.๔.๓.๑ การคัดเลือกผู้เข้ารับการปฏิรูปที่ดิน	๓๕
	๑.๔.๓.๒ การจัดที่ดินให้แก่ผู้ได้รับการคัดเลือก	๓๙
	๑.๔.๓.๓ การมอบให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน	๔๓

	หน้า
๑.๔.๔ การมอบเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ได้รับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม	๔๖
๑.๔.๔.๑ การมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	๔๗
๑.๔.๔.๒ การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน	๔๙
๑.๔.๕ การควบคุมที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๕๐
๑.๔.๕.๑ การโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่น และการตกทอดทางมรดก	๕๑
๑.๔.๕.๒ การสิ้นสิทธิและผลของการสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ ในที่ดิน	๕๖
๑.๔.๕.๓ การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์	๕๙
บทที่ ๒ แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง	๖๑
๒.๑ ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด	๖๒
๒.๒ ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น	๖๔
๒.๓ ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ	๗๕
๒.๔ ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ	๗๗
๒.๕ ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าไม่เป็นคดีพิพาท ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๘๑

	หน้า
บทที่ ๓ แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี	๘๓
๓.๑ ข้อพิจารณาเรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี	๘๓
๓.๑.๑ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้	๘๓
๓.๑.๑.๑ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้	๘๓
๓.๑.๑.๒ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้	๙๐
๓.๑.๒ การกำหนดค่าบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย	๑๐๔
๓.๑.๒.๑ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้	๑๐๔
๓.๑.๒.๒ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้	๑๐๕
๓.๒ การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี	๑๐๖
๓.๒.๑ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีแล้ว	๑๐๗
๓.๒.๒ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี	๑๐๘
๓.๒.๓ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี	๑๑๑

	หน้า
๓.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดี	๑๑๓
๓.๓.๑ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ	๑๑๔
๓.๑.๑.๑ กรณีการฟ้องเพิกถอนกฎ	๑๑๔
๓.๓.๑.๒ กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือ การกระทำอื่นใด	๑๑๖
๓.๓.๑.๓ กรณีการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ	๑๒๓
๓.๓.๒ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ	๑๒๘
๓.๓.๓ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับ ข้อยกเว้นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี	๑๓๑
๓.๓.๓.๑ การฟ้องเพื่อยุ้คคุมครองประโยชน์สาธารณะ	๑๓๑
๓.๓.๓.๒ การฟ้องที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม	๑๓๑
 บทที่ ๔ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี	๑๓๕
๔.๑ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณีพิพาทตามมาตรา ๑๑ (๒) และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑๓๕
๔.๒ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๑๗๓
๔.๓ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๑๗๖

บทที่ ๑

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๑ ความหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๑.๑ ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ความหมายของคำว่า “การปฏิรูปที่ดิน” ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป อาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ สรุปได้ดังนี้

(๑) ความหมายแบบแคบ การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การจัดการกระจาย การถือครองที่ดินเสียใหม่ เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายเล็ก รายน้อย และเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

การปฏิรูปที่ดินตามความหมายนี้เป็นการปรับปรุงการกระจายสิทธิ การถือครองที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาสู่เกษตรกรรายเล็ก และผู้ไม่มีที่ดินทำกินเพื่อจัด อิทธิพลอันไม่ชอบธรรม และลดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในสังคม ซึ่งถือกำเนิดมาจากการมี กรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรืออีกนัยหนึ่งคือการปฏิรูปการถือครองที่ดินนั่นเอง^๑ กล่าวโดยสรุป ปฏิรูปที่ดินในความหมายแบบแคบ เน้นที่การจัดระบบการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรที่ยากจน^๒

(๒) ความหมายแบบกว้าง การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การเร่งรัดพัฒนา การเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญทางการเกษตร เพื่อจัดสิ่งทีล้าหลังที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งสาระสำคัญของความหมายในลักษณะนี้นอกจากจะพิจารณา ถึงการปรับปรุงสถาบันทางการเกษตรกรรมอื่นๆ ให้ดีขึ้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาความร่วมมือกัน ระหว่างเกษตรกรและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตในภาคการเกษตรด้วย ซึ่งการปฏิรูปที่ดิน

^๑ โกวิท วัฒนงาม, การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้, ๒๕๔๘), หน้า ๒๘-๓๐

^๒ สุทธิพร จิระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, เอกสารปฏิรูปที่ดิน, ฉบับที่ ๒๖๓, (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๒๓-๒๔

^๓ โกสุมภ์ สายจันทร์ และวรวิทย์ วัฒนายน, ปัญหาการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ๒๕๓๐), หน้า ๘

ตามความหมายแบบกว้างนี้ ครอบคลุมถึงการกระจายการถือครองที่ดินในความหมายแบบแคบ รวมทั้งครอบคลุมถึงมาตรการต่างๆ ที่นำไปสู่การพัฒนาเกษตร^๔

สำหรับความหมายของการปฏิรูปที่ดินในกฎหมายไทยนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติไว้ดังนี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น^๕

ทั้งนี้ อาจจำแนกสาระสำคัญความหมายของการปฏิรูปที่ดินตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ดังนี้

- (๑) การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน
- (๒) ดำเนินการโดยรัฐเพื่อนำที่ดินซึ่งเป็นของรัฐ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อและที่ดินที่เวนคืนจากเจ้าของที่ดินมิได้ทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือเกินสิทธิ
- (๓) จัดที่ดินให้แก่ผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร โดยให้เช่าซื้อ ให้เช่า หรือให้เข้าทำประโยชน์
- (๔) รัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรปัจจัยการผลิต การผลิต และการจำหน่าย

และอาจสรุปได้ว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เป็นการปรับปรุงสิทธิการถือครองพร้อมกับให้ความช่วยเหลือด้านบริการต่างๆ แก่เกษตรกรสำหรับบริการสนับสนุนการดำรงชีพของเกษตรกร รวมถึงการให้สวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษา และสาธารณสุข โดยเน้นหนักในด้านการให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกร การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์

^๔ โกวิท พวงงาม, การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้, ๒๕๔๘), หน้า ๓๐

^๕ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^๖ โกวิท พวงงาม, การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้, ๒๕๔๘), หน้า ๓๑

มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิต และจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมโดยให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร และลดความเหลื่อมล้ำในฐานะทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม^๗

๑.๑.๒ วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์โดยสรุปดังนี้^๘

(๑) เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินสำหรับการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวรต่อไป

(๒) เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ด้วยการปรับปรุงปัจจัยการผลิต ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาดเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น

(๓) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร ส่งเสริมพัฒนาอาชีพนอกการเกษตร ให้การศึกษา บริการสาธารณสุข สาธารณูปโภค เพื่อเพิ่มสวัสดิการและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่น ทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

๑.๒ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบไปด้วยคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด หน่วยงานการระดับกรมและระดับจังหวัด ดังต่อไปนี้^๙

๑.๒.๑ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.)

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์

^๗ สุทธิพร จิระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, เอกสารปฏิรูปที่ดิน, ฉบับที่ ๒๖๓, (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๒๕-๒๖

^๘ ส่วนพัฒนาการเกษตรและเกษตรกร สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, คู่มือการปฏิบัติงานอาสาสมัครปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (กรุงเทพฯ : เลียงเชียง, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑

^๙ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ ๒๔๔, ปี ๒๕๓๘), หน้า ๑๒-๑๕

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน ๙ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกร ๖ คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๓ คน เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ^{๑๐} โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้^{๑๑}

(๑) กำหนดนโยบาย มาตรการ ขอบบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๒) ควบคุมการบริหารงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๓) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๔) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐

(๕) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๖) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสนอรัฐมนตรี

(๗) พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร

(๘) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพ

^{๑๐} มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๑๑} มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและการสาธารณสุข
ของเกษตรกร

(๙) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและ
สถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจน
แบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

(๑๐) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดิน
จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตาม
แผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

(๑๑) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบัน
เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนเงื่อนไข
ของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี

(๑๒) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกร
และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแล
กิจการอื่นๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๑๓) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(๑๔) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ
ร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๒๒} คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินมีอำนาจหน้าที่
ความรับผิดชอบในการวางระเบียบการยืมทรัพย์สินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ที่ใช้ในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันเป็นไปเพื่อการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินและ
อยู่ในขอบบริหารงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

^{๒๒} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม (คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สิน
ของ ส.ป.ก. ได้หรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๒๐)

๑.๒.๒ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด (คปจ.)

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในเขตอำเภอหนึ่งอำเภอใดในจังหวัดใดแล้ว ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งในจังหวัดนั้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชยจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ^{๓๓} โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบดังต่อไปนี้^{๓๔}

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ

(๒) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(๓) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่าย และวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๔) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ละโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) ดำเนินการเกี่ยวกับเงินและกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๖) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

^{๓๓} มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๓๔} มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ หรือปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายได้^{๑๕}

๑.๒.๓ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม อยู่ในสังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน มีเลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหัวหน้าสำนักงาน^{๑๖}

๑.๒.๔ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด)

จัดตั้งขึ้นเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่จังหวัดใดแล้ว โดยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ในกรณีที่ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเขตหนึ่งเขตใดครอบคลุมที่ดินในเขตของสองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมอบหมายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีส่วนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้นหรือไม่ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานครด้วย^{๑๗} ทั้งนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน

๑.๓ ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มี ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้

๑.๓.๑ เกษตรกร

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้คำนิยามของคำว่า “เกษตรกร” เอาไว้ดังนี้

เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักและให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของ

^{๑๕} มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๑๖} มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๑๗} มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

เกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า^{๔๔} บทนิยามข้างต้นแบ่งเกษตรกรออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้ว ใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น ซึ่งผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วนี้ กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน แต่โดยที่บทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นการจัดที่ดินให้แก่ “เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ” ดังนั้น ความหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และจะต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

(๒) ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกรแต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรและมาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักดังต่อไปนี้ ซึ่งไม่มีอาชีพอันเป็นรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพและไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง ให้ถือว่าเป็นเกษตรกรด้วย คือ

(๒.๑) ผู้ยากจน ได้แก่ ผู้มีรายได้รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ซึ่งรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๒.๒) ผู้ที่จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ได้แก่ ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(๒.๓) บุตรของเกษตรกร ได้แก่ บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

ดังนั้น บุคคลในประเภทที่ ๒ จึงต้องเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองตามบทบัญญัติส่วนท้ายของนิยามคำว่า “เกษตรกร” และต้องเป็นผู้ยากจนหรือมิใช่ผู้มีอาชีพอื่นอันมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว

^{๔๔} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๖/๒๕๓๘)

๑.๓.๒ สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์^{๑๙}

๑.๓.๓ ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษา^{๒๐} ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศกำหนดกิจการไว้ดังนี้^{๒๑}

(๑) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่

(๑.๑) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

(๑.๒) กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

(๑.๓) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร

(๑.๔) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(๑.๕) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ^{๒๒}

(๒) กิจการอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการแปรรูปผลิตผลการเกษตร ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน

^{๑๙} มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๒๐} มาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๒๑} ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓

^{๒๒} เพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓

มีประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาว่า การก่อตั้งสถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิงในที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มา ถือว่าเข้าลักษณะกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือไม่ เกี่ยวกับเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๒๓} ต้องพิจารณาเป็นรายๆ ไปว่า สถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นมีรูปแบบและลักษณะประการใด เช่น หากเป็นการก่อตั้งในบริเวณชุมชนเกษตรกรที่ไม่มีแหล่งจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงเลย หรือราคาน้ำมันเชื้อเพลิงถูกกว่าแหล่งอื่น และมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่เกษตรกรเป็นส่วนใหญ่ หรือประเภทของน้ำมันเชื้อเพลิงที่จำหน่ายส่วนใหญ่เป็นประเภทที่ใช้กับเครื่องจักรในการเกษตรหรือรถขนส่งพืชผลเกษตรกรรม เป็นต้น กรณีดังกล่าวอาจถือได้ว่าการก่อตั้งสถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นการลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร จึงเข้าลักษณะเป็นกิจการอื่นที่สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมมีอำนาจจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตร เกษตรกร หรือบุคคลอื่นเพื่อใช้ก่อตั้งสถาบันบริการน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวได้

๑.๔ กระบวนการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยทั่วไปสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่^{๒๔}

(๑) ขั้นตอนเตรียมการ ได้แก่ ขั้นตอนของการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับท้องที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งในส่วนของที่ดินเอกชน จะมีการศึกษาข้อมูลการเช่าที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมในท้องที่ต่างๆ ได้แก่ เนื้อที่ดินที่เช่า จำนวนผู้เช่า และผลผลิตทางการเกษตรในส่วนที่ดินของรัฐ จะมีการสำรวจด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร ประกอบกับศึกษาสภาพและลักษณะภูมิประเทศ บริการสาธารณะต่างๆ โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนสถาบันเกษตรกรในชนบท โดยการศึกษาดังกล่าวเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการวางแผนเพื่อคัดเลือกท้องที่ที่จะปฏิรูปที่ดิน เมื่อคัดเลือกท้องที่ได้แล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบ หากได้รับ

^{๒๓} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (การใช้ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อก่อตั้งสถาบันน้ำมันเชื้อเพลิง (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๗/๒๕๓๕)

^{๒๔} สุทธิพร จิระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, เอกสารปฏิรูปที่ดิน, ฉบับที่ ๒๖๓, (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๓๓-๓๔

ความเห็นชอบแล้วจึงจะเสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หลังจากนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็จะดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

(๒) **ชั้นจัดที่ดิน** ได้แก่ การสำรวจรังวัดและสอบสวนสิทธิในที่ดินสำหรับที่ดินของรัฐ ซึ่งเกษตรกรบุกรุกครอบครอง การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินซึ่งเอกชนถือกรรมสิทธิ์ การคัดเลือกเกษตรกรที่จะได้รับที่ดิน การจัดเกษตรกรรมแปลงและออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

(๓) **ชั้นพัฒนา** ได้แก่ การพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น สร้างถนน แหล่งน้ำขนาดเล็ก การพัฒนาในและนอกการเกษตร เช่น การส่งเสริมปลูกพืชใหม่หรือไม่ยืนต้น การฝึกอาชีพ นอกการเกษตร เป็นต้น

จากขั้นตอนสำคัญข้างต้นประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถอธิบายกระบวนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ดังต่อไปนี้

๑.๔.๑ การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภายหลังจากเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับท้องที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน พิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ และคัดเลือกท้องที่ได้แล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบ หากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบ ก็จะนำเสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากนั้นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีการจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีการวมทั้งจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาและบันทึกคำชี้แจงรายละเอียดประกอบร่าง ต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะส่งร่างพระราชกฤษฎีกาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาแล้วก็จะเสนอรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และดำเนินการจ้างพิมพ์แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา หลังจากนั้น จึงทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยต่อไป^{๒๕}

ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่บัญญัติว่า

“การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^{๒๕} สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ ๒๔๔, ปี ๒๕๓๘), หน้า ๒๔

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรรมผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้ประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่น้ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรรมผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้ประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่น้ำเป็นเกณฑ์ในการจัดความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) เคยให้ความเห็นไว้ว่า^{๒๖} แม้พระราชกฤษฎีกาจะกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตลอดทั้งอำเภอก็ตาม แต่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

^{๒๖} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ดีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและการกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๒๘๒/๒๕๑๘))

เฉพาะท้องถิ่นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดของอำเภอตามลำดับของความสำคัญและตามจำนวนเงินที่ได้รับมา สำหรับการปฏิรูปที่ดินก็ได้

ผลบังคับตามกฎหมายเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว จะมีดังต่อไปนี้^{๒๗}

(๑) ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ผู้ใดจะจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดการะติดพันใดๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ที่ คณะกรรมการมอบหมาย^{๒๘} เกี่ยวกับเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๒๙} คำว่า “การจำหน่ายด้วยประการใดๆ” ย่อมหมายถึงการกระทำที่เป็นการจำหน่ายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ มีการ โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน และให้ ส่วนคำว่า “ก่อให้เกิดการะ ติดพันใดๆ” ก็จะต้องหมายถึงการก่อให้เกิดการะติดพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การจำนอง และการจำยอม เป็นต้น นอกจากนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ยังได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๓๐} ผลของการฝ่าฝืนมีเพียงว่าคณะกรรมการ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจรื้อถอน โดยเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการ รื้อถอนนั้นด้วย^{๓๑} การฝ่าฝืนไม่ทำให้นิติกรรมที่ทำไปแล้วไม่สมบูรณ์หรือมีความผิดแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการที่ราษฎรผู้ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมทำสัญญาจะซื้อขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ราษฎรรายอื่นขึ้นสู่การพิจารณา พิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกามีแนวทางการพิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ใน ทางตรงข้ามกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยวินิจฉัยว่า บทบัญญัติตาม

^{๒๗} มีเค้าโครงบางส่วนมาจาก ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๒) หน้า ๓๖๑-๓๖๒

^{๒๘} มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๒๙} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจำหน่ายหรือก่อให้เกิดการะติดพันในที่ดิน ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๔๘๑/๒๕๒๓)

^{๓๐} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๑/๒๕๒๐)

^{๓๑} มาตรา ๒๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใดๆ หรือก่อให้เกิดการะติตพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ภายในสามปี เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมาย แม้จะมีได้เป็นบทบัญญัติที่มีได้ห้ามจำหน่ายโดยเด็ดขาด แต่การทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลาสามปีโดยมิได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมาย ถือว่ามีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดแจ้งตามกฎหมาย สัญญาจะซื้อจะขายจึงตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐^{๓๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๓} และไม่เพียงกรณีสัญญาจะซื้อจะขายเท่านั้น ยังรวมไปถึงกรณีของการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายฝากที่ดินดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะด้วยเช่นกัน^{๓๔}

(๒) เจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาดของที่ดินแต่ละแปลง ที่ตั้งของที่ดินและการทำประโยชน์ในที่ดินที่ดินเป็นเจ้าของทุกแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวันตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา^{๓๕} ปัจจุบันเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๓ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการประกาศให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน ได้แก่ ที่ดินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้หรือโดยสภาพของที่ดินเหมาะแก่การใช้นำมาทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด มาแจ้งการถือครองที่ดินของตนต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่^{๓๖} ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท^{๓๗}

^{๓๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพนันหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

^{๓๓} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๖๘/๒๕๔๑

^{๓๔} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๘๒๓/๒๕๔๘

^{๓๕} มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๓๖} ข้อ ๑ และข้อ ๒ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและวิธีการแจ้งเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๓

^{๓๗} มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเริ่มมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเพื่อจะเวนคืนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้^{๓๘}

(๔) พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปทำการสำรวจรังวัด ทำเครื่องหมาย ปักหลักเขต สร้างหมุดหลักฐาน รวมตลอดถึงมีอำนาจขุดดิน ตัดรากกิ่งไม้ และกระทำการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสำรวจรังวัด โดยพยายามให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เสียหายน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม การเข้าไปสำรวจนั้นต้องมีการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินรวมถึงผู้เกี่ยวข้องทราบก่อน ซึ่งเจ้าของที่ดินและผู้เกี่ยวข้องจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร^{๓๙} การขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกเป็นความผิดอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ^{๔๐}

สำหรับในกรณีที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยและมีได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เช่น กรณีที่ดินที่มีผู้ยกให้เพื่อการปฏิรูปที่ดิน มาตรา ๒๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดยกเว้นให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินมีอำนาจจัดให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้

^{๓๘} มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๓๙} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปทำการอันจำเป็นเพื่อการสำรวจรังวัดได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบเสียก่อน

(๒) ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขตโดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีที่ต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานลงได้ตามความจำเป็น

เมื่อมีความจำเป็นและโดยสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขุดดิน ตัดรากกิ่งไม้และกระทำการอย่างอื่นแกสิ่งกีดขวางการสำรวจรังวัดได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการที่จะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินและผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

^{๔๐} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔๗ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เสมือนว่าเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินนั้นให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใด^{๔๑}

มีประเด็นปัญหาว่าภายหลังจากที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินยังคงมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่เกี่ยวกับเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๔๒} เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว และในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วหรือยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมที่ดินจะต้องส่งแผนการดำเนินการเดินสำรวจให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบล่วงหน้าเพื่อตรวจสอบและถ่ายทอดแนวเขตปฏิรูปที่ดินและพื้นที่เขตดำเนินการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินลงในแผนที่ภูมิประเทศ เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินใช้เป็นหลักฐานตรวจสอบและกันออกจากพื้นที่ดำเนินการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ส่วนพื้นที่นอกเขตดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเจ้าพนักงานที่ดินจะดำเนินการไปตามกฎหมายและระเบียบกรมที่ดินต่อไป^{๔๓} สำหรับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากเป็นกรณี

^{๔๑} สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ ๒๔๔, ปี ๒๕๓๘, หน้า ๒๔

^{๔๒} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗) หนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๗๑๒/๓๕๑๒๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร.๐๖๒๕/๒๐๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๗ เวียนตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๒๕/ว ๑๑๖๑๐ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๗

^{๔๓} บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑

ขอออกนอกเขตปฏิรูปที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดร่วมตรวจพิสูจน์ แต่หากไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าที่ดินอยู่ในหรือนอกเขตดำเนินการ สำนักงานที่ดินจะมีหนังสือสอบถามพร้อมส่งสำเนาคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินและแผนที่ภูมิประเทศให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบ และให้แจ้งผลการดำเนินการให้ทราบ ในกรณีที่มีผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตพื้นที่ดำเนินการ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เสร็จแล้ว จะส่งสำเนาหลักฐานข้างต้น ไปได้สวน (น.ส.๕) หรือแบบบันทึกการสอบสวนและพิสูจน์การทำประโยชน์ (น.ส.๑ ค.) รายงานผลการรังวัด (ร.ว.๓) และรูปแผนที่กระดาษบาง (ร.ว.๙) ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดพิจารณาว่า จะคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นๆ หรือไม่ หากไม่คัดค้าน ก็จะดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป แต่ถ้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นว่า หลักฐานที่พนักงานเจ้าหน้าที่จัดส่งให้แตกต่างจากข้อมูลหลักฐานที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอยู่และได้คัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินตามแต่กรณีจะทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งถ้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประสงค์จะไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลทั้งสองดังกล่าวจะร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อประกอบการสอบสวนเปรียบเทียบ และเมื่อมีการประกาศออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องส่งสำเนาประกาศให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันลงนามในประกาศด้วย^{๔๔}

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๔๕} การจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่ก่อนแล้วต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลัก กล่าวคือ ผู้ที่บุกรุกเบิกกันสร้างเข้าครอบครองที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค. ๑

^{๔๔} สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดินและคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน : ศีษษากรณีที่ดินเอกชน, กันยายน ๒๕๔๘

^{๔๕} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ข้อหารือเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. (ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานที่ดินจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มี ส.ค. ๑ อยู่ก่อนแล้วในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๒๕)

ตามมาตรา ๕^{๔๖} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ย่อมถือได้ว่ามีสิทธิครอบครอง และมีสิทธิขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ^{๔๗} และมาตรา ๕๙^{๔๘} แห่งประมวล

^{๔๖} พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๔๗-๔๘} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ใดมาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม

กฎหมายที่ดิน ดังนั้น ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มี ส.ค. ๑ หรือแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนแล้วในเขตปฏิรูปที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ยังได้ให้ความเห็นไว้ด้วยว่า^{๔๙} ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้แต่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้

๑.๔.๒ การได้มาและการจัดหาที่ดินที่จะใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบัญญัติยกเว้นให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^{๕๐} ซึ่งกฎหมายมุ่งประสงค์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือสิทธิในที่ดินเพื่อให้เอาที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิได้มุ่งหมายให้มีกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ในกรณีทั่วไปที่เจ้าของทรัพย์สินมีอำนาจใช้สอย จำหน่าย หรือดำเนินการใดๆ ต่อทรัพย์สินนั้นตาม

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

^{๔๙} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๓๕)

^{๕๐} มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๑๓๓๖^{๕๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่อาจถือเป็นการมีกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๓ (๒)^{๕๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากมิใช่กรณีที่ดินบุคคลได้ที่ดินมาโดยการจัดที่ดินของรัฐ ประกอบกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่บุคคลที่เป็นเอกชน จึงไม่ใช่เป็นกรณีที่ดินบุคคลได้ที่ดินมาตามนัยมาตรา ๔ (๑)^{๕๓} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วย^{๕๔} ดังนั้น เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมไม่อาจจำหน่ายหรือโอนไปหรือใช้เพื่อการอื่นนอกเหนือจากการนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ และที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาแล้วเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะไม่อยู่ในบังคับที่จะถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐^{๕๕}

ตามปกติแล้วที่ดินที่จะนำมาปฏิรูปที่ดินมี ๒ ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน ทั้งนี้ มีรายละเอียดเกี่ยวกับการได้มาและการจัดหาที่ดินดังต่อไปนี้

^{๕๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^{๕๒} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

^{๕๓} พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

^{๕๔} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หาหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๑/๒๕๔๘)

^{๕๕} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเวนคืนที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๘/๒๕๔๐)

๑.๔.๒.๑ กรณีที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้สามารถนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้แก่^{๕๖}

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๕๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยได้มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว

(๓) ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ โดยได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังให้นำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินแล้ว

(๔) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(๕) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน^{๕๘}

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินในท้องที่นั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้ และสำหรับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้อง

^{๕๖} สุทธิพร จิระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, เอกสารปฏิรูปที่ดิน, ฉบับที่ ๒๖๓, (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๒๗-๒๘

^{๕๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๘} สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ ๒๔๔, ปี ๒๕๓๘), หน้า ๒๓

ดำเนินการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนนำไปใช้ประโยชน์ ก็ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในท้องที่นั้นตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้^{๕๙}

(๑) ถ้าในท้องที่นั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวได้ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือถ้าที่ดินในท้องที่นั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งพลเมืองยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว^{๖๐} ซึ่งหากต่อมาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินดังกล่าวที่ถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินตลอดไป กระทรวง ทบวง กรม ที่เคยมีอำนาจเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น ก่อนที่ดินจะตกเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ย่อมมีอำนาจดำเนินการใดๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจกับที่ดินแปลงดังกล่าวได้ ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เคยให้ความเห็นไว้ว่า ในกรณีข้างต้นกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์หรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนด แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น^{๖๑}

^{๕๙} มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๖๐} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน) (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๒๕)

^{๖๑} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๓๙)

(๒) ถ้าในท้องที่นั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ซึ่งกระทรวงการคลังมิได้ให้ความยินยอม ที่ดินนั้นจะมีได้ถูกถอนสภาพแต่อย่างใด ในทางกลับกัน หากกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็จะมีผลเป็นการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ แม้ต่อมาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวกลับมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอีก^{๒๒}

(๓) ถ้าในท้องที่นั้นมีที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติสำหรับที่ดินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ แต่ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ การดำเนินการใดๆ กับไม้หวงห้ามและของป่าดังกล่าวย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้^{๒๓} ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบสองประการ คือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินแปลงนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมิได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใด พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม^{๒๔} เกี่ยวกับเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ให้ความเห็นไว้ว่า^{๒๕} เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

^{๒๒} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการจัดการชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๗/๒๕๓๙)

^{๒๓} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๑/๒๕๔๘)

^{๒๔} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๙)

^{๒๕} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘)

กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่นำมาทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เท่านั้น โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้แก่กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ต่อไป และเมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น นอกจากนี้สำหรับกรณีที่ดินที่ทางราชการได้เคยมีการหวงห้ามไว้ แต่ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ กรณีเช่นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๖๖} แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ แต่ก็มิได้มีผลเป็นการเพิกถอนการหวงห้ามที่ดิน ที่ดินนั้นจึงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามอยู่ การจะนำมาปฏิรูปที่ดินได้ย่อมต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังเสียก่อน

สำหรับกรณีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินยังมิได้มีแผนและไม่ประสงค์เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะยังคงสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าดังเดิม หน่วยราชการเคยมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินนั้นมาก่อนก็ยังคงมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาอยู่ต่อไป^{๖๗}

^{๖๖} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖/๒๕๔๐)

^{๖๗} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือเกี่ยวกับการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการตามกฎหมายอื่น (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๔๕)

๑.๔.๒.๒ กรณีที่ดินของเอกชน

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้โดยจะต้องเป็นท้องที่ที่มีเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำการเกษตร ตลอดจนเป็นท้องที่ที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ^{๖๘} ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนที่เจ้าของที่ดินมิได้ให้คนอื่นเช่าหรือเจ้าของที่ดินมิได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือทำแต่บางส่วนซึ่งเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่เกินกว่าที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้^{๖๙} และอำนาจในการจัดซื้อหรือเวนคืนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้จำกัดเพียงเฉพาะแต่ที่ดินเท่านั้น หากแต่หมายรวมถึงการจัดซื้อหรือเวนคืนทั้งที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในที่ดินนั้นด้วย^{๗๐} อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการจัดซื้อและเวนคืนที่ดินได้มีการบัญญัติไว้อย่างจำกัดในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ว่า ที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน การดำเนินการของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น จะกระทำการนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ เช่น ไม่อาจดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชนนอกเขตปฏิรูปที่ดินโดยอาศัยหลักสัญญาซื้อขายในฐานะเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินได้^{๗๑}

^{๖๘} สุทธิพร จิระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, เอกสารปฏิรูปที่ดิน, ฉบับที่ ๒๖๓, (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๒๗

^{๖๙} โกสุมภ์ สายจันทร์ และวรวิทย์ วัฒนายน, ปัญหาการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ๒๕๓๐), หน้า ๒๘

^{๗๐} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรณีการจดทะเบียนรับโอนสิทธิในที่ดินพระราชทานเพื่อการปฏิรูปที่ดินฯ และการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่าแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ) (เรื่องเสร็จที่ ๑๐/๒๕๒๑)

^{๗๑} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๙/๒๕๕๓)

อาจสรุปสาระสำคัญในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่กำหนดไว้ตาม มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้ดังต่อไปนี้

การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินกระทำได้ในกรณีที่ดินแปลงเดียวหรือ หลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า ๕๐ ไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกัน^{๗๒} ไม่ว่าคนหนึ่งหรือ หลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง และในกรณีที่ดินแปลงเดียว หรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่า ๑๐๐ ไร่ โดยเจ้าของที่ดินเป็นผู้ประกอบการเกษตรกรรม ด้วยตนเองใช้ที่ดินเพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งขณะนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีประกาศ กำหนดให้โค กระบือ และม้า เป็นชนิดของสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่^{๗๓} ทั้งนี้ สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า ๕๐ ไร่และส่วนที่เกินกว่า ๑๐๐ ไร่ แล้วแต่กรณี ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเอง ในที่ดินเกินกว่าที่กำหนด จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิง ถ้าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควรอนุญาต ก็กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา ซึ่งหากรัฐมนตรีเห็นชอบก็มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ร้องขอมีสสิทธิในที่ดินต่อไปได้ ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ไร่ โดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดให้เจ้าของ ที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ครบถ้วนดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิยื่นคำร้องได้^{๗๔}

^{๗๒} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“บุคคลในครอบครัวเดียวกัน” หมายความว่า คู่สมรสและผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๗๓} ข้อ ๑ ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิด จำนวนและเงื่อนไขเพื่อการ เลี้ยงสัตว์ จำพวกสัตว์ใหญ่ ตามความในมาตรา ๒๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๗๔} ข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒

(๑) เป็นผู้ได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินรวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่สำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ หรือเกินกว่าห้าสิบไร่สำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรมอย่างอื่น

(๒) เป็นผู้ประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองตาม (๑) อยู่แล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ก่อนวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘

(๓) เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรม ซึ่งการพิจารณาให้ใช้หลักเกณฑ์ตามข้อ ๕ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒^{๗๕}

^{๗๕} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของผู้ขออนุญาต ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้หรือปัจจัยอื่นที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ โดยให้พิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริงซึ่งเกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีในเรื่อง

(๑) แรงงานในการประกอบเกษตรกรรม ได้แก่ การใช้แรงงานคน การใช้แรงงานสัตว์ การใช้แรงงานเครื่องจักร การใช้แรงงานผสม ตลอดจนทั้งเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์อื่นที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม

(๒) ทุน ซึ่งใช้หรืออาจใช้เป็นทุนในการประกอบเกษตรกรรมได้

(ก) ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อื่นๆ อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ได้แก่ สภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อื่น จำนวนเนื้อที่ สิทธิในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์อื่น ที่ดินแปลงที่ขออนุญาตมีสิทธิเพิ่มขึ้น การใช้ประโยชน์ในที่ดิน วันเริ่มใช้ประโยชน์ จำนวนครั้งในการใช้ประโยชน์ต่อปี และผลผลิตต่อไร่ต่อปี

(ข) สังหาริมทรัพย์ใดๆ อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ซึ่งใช้หรืออาจใช้เป็นทุนในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ประเภท ชนิด จำนวน คุณภาพ และการถือกรรมสิทธิ์

(ค) เงินทุน ได้แก่ เงินสดในมือ สถานะทางเศรษฐกิจ รายได้จากการประกอบอาชีพหลักและอาชีพรอง หรือจากการประกอบกิจการอื่นเฉลี่ยต่อปี และความสามารถในการสร้างเครดิตเพื่อสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบเกษตรกรรม

(๓) ความรู้ความสามารถในการประกอบการเกษตรกรรม ได้แก่ วิธีการและการดำเนินการประกอบการเกษตรกรรม การพัฒนาที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิต เช่น การใช้ปุ๋ย การใช้ยาปราบศัตรูพืช การอนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นต้น

(๔) กรณีอื่นที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็นในการพิจารณาอนุญาต

เมื่อได้ทำการสอบสวนรายละเอียดดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของผู้ขออนุญาตว่าเป็นผู้มีมีความสามารถ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้หรือปัจจัยอื่นพอที่จะทำประโยชน์ในที่ดิน

สำหรับเจ้าของที่ดินที่แสดงว่าตนได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ อยู่แล้วไม่ต่ำกว่า ๑ ปี ก่อนวันที่พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีผลใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ด้วยตนเองในที่ดินต่อไป มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณา ตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

(๑) ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมาก และการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

(๒) เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือยังมีความต้องการอยู่มากภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

(๓) ในการที่จะประกอบกิจการได้ต่อไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่ช่วย พัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตร และอุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสาธิต และเป็นตลาดรับซื้อผลผลิต เกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

(๔) เมื่อพ้น ๑๕ ปี หากสถาบันเกษตรกรรมมีความต้องการและ สามารถที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรรมถือหุ้น ในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามวิธีการ และรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าควรอนุญาต ก็ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเสนอรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจ อนุญาตให้ผู้ร้องขอมีสิทธิในที่ดินต่อไป

กรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ย่อมมีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมต่อไป และหากเจ้าของที่ดินประสงค์จะขายที่ดินของตนให้ทั้งหมด สำนักงาน

ที่ขออนุญาตนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้หรือไม่ โดยให้พิจารณาตามประเภท ชนิด จำนวน ของการใช้แรงงาน ทุน และความรู้ความสามารถในการจัดการ ให้สอดคล้องกับประเภทและชนิดของการ ประกอบการเกษตรกรรมเป็นท้องที่ๆ ไป โดยให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ ๑๔ และนำเสนอคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพิจารณา

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็มีอำนาจจัดซื้อได้^{๗๖} หากที่ดินที่ได้จัดซื้อหรือเวนคืนมานั้น มีผู้เช่าที่ดินอยู่ก่อนแล้ว สิทธิของผู้เช่าตามสัญญาเช่าหรือตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเป็นอันสิ้นสุดลง^{๗๗} อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมายกองที่ ๖) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๗๘} หากเป็นที่ดินที่มีได้เกิดจากการจัดซื้อ หรือเวนคืน แต่เกิดจากการรับบริจาค สิทธิของผู้เช่าตามสัญญาเช่าหรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมค่าเช่าจะไม่สิ้นสุดลง

อนึ่ง ห้ามมิให้มีการจัดซื้อและเวนคืนที่ดินดังต่อไปนี้^{๗๙}

(๑) ที่ดินที่เป็นเขตปลอดภัยในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วย เขตปลอดภัยในราชการทหาร

(๒) ที่ดินที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเขต ที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ หรือที่ดินที่อยู่ใน เขตของผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(๓) ที่ดินในบริเวณที่จัดให้เป็นที่อยู่อาศัยหรือบริเวณชุมชนตามที่ คณะกรรมการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง

(๔) ที่ดินที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมที่ได้ดำเนินกิจการอยู่ก่อน การกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทของกิจการอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๕) ที่ดินที่ใช้ในกิจการตามความมุ่งหมายของสภาอากาศไทย

^{๗๖} มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๗๗} มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๗๘} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรณีการจดทะเบียนรับโอนสิทธิในที่ดินพระราชทานเพื่อการปฏิรูปที่ดินฯ และการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่าแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ) (เรื่องเสร็จที่ ๑๐/๒๕๒๑)

^{๗๙} ข้อ (๑) – (๔) เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และข้อ (๕) – (๘) เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๖) ที่ดินที่ใช้ในกิจการโรงพยาบาล สถานพยาบาล โรงเรียน หรือสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เท่าที่จำเป็นตามขนาดและประเภทกิจการตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

(๗) ที่ดินที่ใช้ในกิจการของผู้ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ ตามจำนวนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร

(๘) ที่ดินที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือทบวงการะหว่างประเทศ ที่มีกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทยหรือรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

นอกจากการจัดซื้อและการเวนคืนที่ดินของเอกชนแล้ว ประเทศไทยยังได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำมาดำเนินการจัดสรรแก่เกษตรกรอีกด้วย^{๔๐}

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดซื้อและการเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้แตกต่างกัน จึงอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑) การได้มาโดยการจัดซื้อที่ดิน

ในการดำเนินการจัดซื้อที่ดินของเอกชนเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อเอาไว้ โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

(๑.๑) เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือกองวิชาการและแผนดำเนินการจัดทำบัญชีมูลค่าที่ดินเพื่อการจัดซื้อที่ดินในท้องที่นั้นเป็นรายตำบล และดำเนินการรับแจ้งที่ดินตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ รวมทั้งให้กองวิชาการและแผนทำการรวบรวมข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการถือครองที่ดินที่ได้จากการรับแจ้งที่ดินแล้วจัดส่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป^{๔๑} กรณีท้องที่ใดยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน หากมีแนวโน้ม

^{๔๐} โกสุมภ์ สายจันทร์ และวรวิทย์ วัฒนายน, ปัญหาการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดเชียงใหม่, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ๒๕๓๐), หน้า ๒๘

^{๔๑} ข้อ ๓ ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๔๒๒/๒๕๓๕ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕

ที่จะสามารถซื้อที่ดินได้ เช่น มีผู้เสนอขายที่ดินหรือมีผู้ร้องขอให้จัดซื้อที่ดิน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบพื้นที่และรวบรวมข้อมูลเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด แล้วส่งให้กองวิชาการและแผนเพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขออนุมัติประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน^{๔๒}

(๑.๒) การกำหนดพื้นที่ที่จะจัดซื้อที่ดิน จะพิจารณาจากข้อมูลใด
ข้อมูลหนึ่งดังนี้^{๔๓}

(๑.๒.๑) เนื้อที่เพื่อประกอบการเกษตรและจำนวน
ครัวเรือนเกษตรกรผู้เช่า

(๑.๒.๒) จำนวนผู้รับจ้างทางการเกษตร หรือเกษตรกร
ซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

(๑.๒.๓) เนื้อที่ถือครองเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑.๒.๔) ราคาที่ดินและความต้องการที่ดินของเกษตรกร

(๑.๒.๕) สภาพปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

(๑.๒.๖) การจัดซื้อที่ดิน ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ดินผืนใหญ่
ถ้ามีผู้เสนอขายเป็นรายแปลงขนาดเล็ก ก็สามารถจัดซื้อได้ หากนำไปจัดให้เกษตรกร
แล้วเพียงพอต่อการครองชีพ

(๑.๒.๗) ที่ดินที่จะจัดซื้อไม่จำเป็นต้องมีผู้ทำประโยชน์
แต่สภาพพื้นที่จะต้องเหมาะสมแก่การเกษตรหรือมีแนวโน้มที่จะพัฒนาได้

(๑.๓) การกำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดซื้อ จะพิจารณาจากข้อมูลใด
ข้อมูลหนึ่งดังนี้^{๔๔}

(๑.๓.๑) ขนาดแปลงที่ดิน

(๑.๓.๒) สภาพการใช้ประโยชน์ (มีการใช้ประโยชน์
ในที่ดินเต็มพื้นที่หรือไม่, ทำประโยชน์ด้วยตนเองหรือให้เช่า)

^{๔๒} ข้อ ๔ ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๔๒๒/๒๕๓๕ เรื่อง หลักเกณฑ์และ
วิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕

^{๔๓} ข้อ ๖ ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๔๒๒/๒๕๓๕ เรื่อง หลักเกณฑ์และ
วิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕

^{๔๔} ข้อ ๗ ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๔๒๒/๒๕๓๕ เรื่อง หลักเกณฑ์และ
วิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕

(๑.๓.๓) สมรรถนะของดิน (เหมาะสมแก่การเกษตรหรือไม่) มีความเป็นไปได้ในการพัฒนาแปลงที่ดินมาก-น้อยเพียงใด โดยได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน

(๑.๔) เจ้าหน้าที่ติดต่อกับเจ้าของที่ดินเพื่อดำเนินการเจรจาจัดซื้อที่ดินโดยแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบถึงวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อรวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาที่ดิน ดำเนินการสอบสวนการได้มาซึ่งที่ดิน สอบสวนสิทธิของผู้เช่าที่ดิน บันทึกสภาพที่ดินและทำเลที่ตั้ง เปรียบเทียบราคาที่ดิน ตลอดจนเสนอความเห็นต่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาว่าสมควรจะซื้อที่ดินแปลงนั้นในราคาเท่าใด หากปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบตามราคาที่ดินเสนอ ก็ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อต่อไป หากไม่เห็นชอบก็ให้ยุติเรื่อง หรือหากเห็นควรให้ปรับลดราคาลงมา ก็ให้เจ้าหน้าที่ต่อรองราคากับเจ้าของที่ดิน ซึ่งถ้าเจ้าของที่ดินยินยอมขายตามราคาที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด เจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการจัดซื้อต่อไป ในทางกลับกันถ้าเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมลดราคาให้ แต่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นชอบตามราคาที่ดินตกลงจะขาย ก็ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อต่อไป^{๔๕} การจัดซื้อที่ดินจากผู้ที่มีชื่อเจ้าของที่ดินยอมไม่มีผลตามกฎหมายและไม่อาจอ้างได้ว่าเป็นการจัดซื้อตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^{๔๖}

(๑.๕) การชำระราคาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อ ให้จ่ายเป็นเงินสด หรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาล กระทรวงการคลังได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนและมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องดำเนินการจ่ายเป็นเงินสด หรือเงินสดและพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา^{๔๗} ทั้งนี้ มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖ กำหนดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑.๕.๑) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อซึ่งมีราคาไม่เกินแปดล้านบาทให้จ่ายเป็นเงินสดทั้งหมด

^{๔๕} ข้อ ๙ ถึงข้อ ๑๗ ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๔๒๒/๒๕๓๕ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕

^{๔๖} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๙๖๘/๒๕๔๖

^{๔๗} มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙

(๑.๕.๒) ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อซึ่งมีราคาเกินแปดล้านบาทขึ้นไป ให้จ่ายเป็นเงินสดสำหรับจำนวนเงินแปดล้านบาทแรก ส่วนที่เกินจากนั้น ให้จ่ายเป็นเงินสดร้อยละสิบห้าและจ่ายเป็นพันธบัตรร้อยละเจ็ดสิบห้า เว้นแต่ในกรณีส่วนที่จะต้องจ่ายเป็นพันธบัตรรัฐบาลมีจำนวนต่ำกว่าหนึ่งหมื่นบาทก็ให้จ่ายเป็นเงินสด

(๒) การได้มาโดยการเวนคืนที่ดิน

ในกรณีพื้นที่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ดำเนินการเจรจาจัดซื้อที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ตกลงขายที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก็สามารถจัดทำโครงการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในที่ดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุมัติ^{๔๘} การเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนี้ ให้นากฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทันที^{๔๙} ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติแผนงานและโครงการแล้ว ก็ให้มีการดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา ๖^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^{๔๘} ข้อ ๑ ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๗๙๖/๒๕๓๔ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๔

^{๔๙} มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๕

^{๕๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

พ.ศ. ๒๕๓๐ พร้อมจัดทำแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้สามารถดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายกับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนต่อไป^{๙๑} หากสามารถตกลงซื้อขายกันได้ก็จะจัดทำสัญญาซื้อขาย จ่ายเงินค่าทดแทนและดำเนินการปักหลักหมายเขตที่ดิน แต่หากไม่สามารถตกลงซื้อขายกันได้ก็จะดำเนินการออกพระราชบัญญัติเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์พร้อมแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนแนบท้ายพระราชบัญญัติมาบังคับใช้แทน^{๙๒}

อย่างไรก็ตาม แม้จะต้องนำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์บางประการไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) ในส่วนของการกำหนดค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการกำหนดเงินค่าทดแทนต้องคำนึงถึงการได้มา สภาพความอุดมสมบูรณ์ และทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับมูลค่าของผลผลิตเกษตรกรรมหลักที่สามารถผลิตได้จากที่ดินในท้องที่นั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมและแก่บรรดาเกษตรกรผู้ต้องรับภาระจ่ายค่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^{๙๓}

(๒) ในส่วนของการยื่นอุทธรณ์เงินค่าทดแทน เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนทราบ หากเจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่เห็นชอบด้วย ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทน ซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางดินหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจการเกษตรหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิทางพืชพรรณหนึ่งคน เป็นกรรมการ แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

^{๙๑} ข้อ ๒ ประกอบข้อ ๓ ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๗๙๖/๒๕๓๔ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๔

^{๙๒} ข้อ ๙ ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๗๙๖/๒๕๓๔ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๔

^{๙๓} มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

จะเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในคณะกรรมการหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้ และให้ประธานกรรมการแต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขานุการคณะกรรมการ^{๙๔}

(๓) ในส่วนของการพิจารณาคำอุทธรณ์และสิทธิการฟ้องคดี ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งเดือน^{๙๕}

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๙๖} สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะลงชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้เฉพาะแต่ที่ดินที่ได้มาด้วยการเวนคืนเท่านั้น ถ้าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการจัดซื้อหรือโดยการรับบริจาค หรือกรณีเป็นที่ดินของรัฐ จะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุทั้งสิ้น

๑.๔.๓ การจัดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑.๔.๓.๑ การคัดเลือกผู้เข้ารับการปฏิรูปที่ดิน

(๑) การคัดเลือกเกษตรกร

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเสนอให้ดำเนินการจัดเกษตรกรเข้าอยู่อาศัยหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมท้องที่ใด คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่นั้นจะประกาศให้เกษตรกรในท้องที่ดังกล่าวยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พร้อมแนบหลักฐานประกอบคำร้องภายในระยะเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด โดยระยะเวลาดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจประกาศให้ขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น แต่กำหนดระยะเวลายื่นคำร้องนี้เมื่อรวมแล้วไม่เกินเก้าสิบวัน การประกาศให้เกษตรกรมายื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องมีแผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งที่ดินที่นำมาปฏิรูป ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ

^{๙๔} มาตรา ๓๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๙๕} มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๙๖} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คำธรรมเนียมการจดทะเบียน และการลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๓/๒๕๑๙)

หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งหนึ่งฉบับ หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นด้วยก็ได้ ส่วนในกรณีที่ดินมีจำกัดและมีเกษตรกรเช่าอยู่ในที่ดินนั้นขณะโอนกรรมสิทธิ์เป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือมีเกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินไว้แล้วตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๒/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๔ สามารถดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรได้โดยไม่ต้องมีการประกาศก่อน และเกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้วย่อมได้รับการยกเว้นไม่ต้องยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์อีก^{๙๗} และหากโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมท้องที่ใดได้รับคำร้องขอของเกษตรกรผู้ครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อนแล้วโดยไม่ได้มีการประกาศ ให้ถือว่าคำร้องดังกล่าวมีผลทันที^{๙๘}

คุณสมบัติของเกษตรกรผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์
ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีดังต่อไปนี้^{๙๙}

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (๓) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต
- (๔) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้
- (๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๖) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

^{๙๗} ข้อ ๕ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘

^{๙๘} ข้อ ๕ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘

^{๙๙} ข้อ ๖ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

(๗) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแต่งตั้งขึ้นมีอำนาจพิจารณาคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยผู้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้^{๑๐๐}

(๑) เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น

(๒) เกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๓) เกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

ในการคัดเลือก ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติของเกษตรกรว่าเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ ตลอดจนไม่เป็นผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรรายใดได้รับการจัดที่ดินจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในเขตป่าสงวนแห่งชาติสามารถได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินหากได้ทำหนังสือยินยอมสละสิทธิในหนังสืออนุญาตนั้นโดยกำหนดเงื่อนไขให้เกิดผลตั้งแต่วันที่ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน^{๑๐๑}

การคัดเลือกรวมทั้งจัดเกษตรกรเข้าทำกินในที่ดินจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่มิประกาศ หากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คัดเลือกได้โดยไม่ต้องมีประกาศให้เกษตรกรในท้องที่มายื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิที่ดินจัดให้เกษตรกร แต่ระยะเวลาดังกล่าวห้ามนำมาใช้กับกรณีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

^{๑๐๐} ข้อ ๘ ประกอบข้อ ๑๒ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๐๑} ข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

เห็นสมควรให้มีการยื่นคำร้องไว้ล่วงหน้าโดยยังไม่ได้ทำการคัดเลือก นอกจากนี้ ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปตามความจำเป็นได้อีกด้วย^{๑๐๒}

หลังจากที่ดำเนินการคัดเลือกเสร็จสิ้นแล้ว กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกาศผลการคัดเลือกให้ผู้เข้ารับการคัดเลือกทราบ ถ้ามีแผนผังการจัดแบ่งแปลงที่ดินซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ความเห็นชอบก็ให้นำมาประกอบด้วย และปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งหนึ่งฉบับ แต่สำหรับกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การคัดเลือกไม่ต้องมีประกาศให้เกษตรกรในท้องที่มายื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งให้เกษตรกรดังกล่าวทราบโดยตรงแทน^{๑๐๓}

(๒) การคัดเลือกบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลใช้ที่ดินในกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

บุคคลใดประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินหรือสงฆ์หาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันเป็นกิจการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดไว้ ให้ยื่นคำขอรับอนุญาตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการ พร้อมแนบเอกสารประกอบ โดยกิจการที่ขออนุญาตจะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความปลอดภัยของราษฎรในพื้นที่^{๑๐๔} เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้รับคำขอรับอนุญาตแล้วจะออกไปรับไว้เป็นหลักฐานและอาจมีหนังสือเรียกให้ผู้ขอรับอนุญาตมาชี้แจงเพิ่มเติมหรือเรียกให้ส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลาที่เห็นสมควรได้ ถ้าผู้ขอรับอนุญาตจงใจไม่ปฏิบัติตามสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจยกคำขอรับอนุญาต

^{๑๐๒} ข้อ ๙ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๐๓} ข้อ ๑๑ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๐๔} ข้อ ๔ ประกอบข้อ ๑๑ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสงฆ์หาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

ดังกล่าวโดยไม่ตัดสิทธิในการยื่นขออนุญาตใหม่^{๑๐๕} ในกรณีที่จำเป็นต้องนำเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบสถานที่ที่ขอประกอบกิจการ ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้รับอนุญาตทราบ โดยให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย^{๑๐๖}

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งให้ผู้รับอนุญาตทราบเป็นหนังสือภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิต สำหรับกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติอนุญาต ให้ผู้ได้รับอนุญาตเข้าทำสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ สัญญาซื้อ หรือสัญญาเช่าทำประโยชน์ในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามที่ได้รับอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการอนุญาต หากผู้ได้รับอนุญาตไม่ยอมเข้าทำสัญญาภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ก็ให้เพิกถอนการอนุญาตนั้น ส่วนกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติไม่อนุญาต ผู้รับอนุญาตมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติดังกล่าวโดยยื่นผ่านสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด^{๑๐๗}

๑.๔.๓.๒ การจัดที่ดินให้แก่ผู้ได้รับการคัดเลือก

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดที่ดินให้เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และผู้ประกอบการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ตามขนาดการถือครองที่ดินต่อไปนี้^{๑๐๘}

^{๑๐๕} ข้อ ๕ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการ ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

^{๑๐๖} ข้อ ๖ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการ ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

^{๑๐๗} ข้อ ๗ ประกอบข้อ ๘ และข้อ ๑๓ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

^{๑๐๘} มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

(๑) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน^{๑๐๙} ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด^{๑๑๐} จะได้รับการจัดที่ดินเนื้อที่ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

(๒) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด จะได้รับการจัดที่ดินเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่

(๓) สถาบันเกษตรกรจะได้รับการจัดที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

(๔) ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา จะได้รับการจัดที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแต่ไม่เกิน ๕๐ ไร่

และโดยที่มาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติไว้ว่า “...ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกรและเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่าในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า” และในวรรคห้า บัญญัติไว้ว่า “นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” จึงเห็นได้ว่า การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรมี ๔ ลักษณะ ได้แก่ การจัดให้ซื้อ การจัดให้เช่า การจัดให้เช่าซื้อ และการจัดให้เช่าทำประโยชน์สำหรับการจัดที่ดินให้แก่บุคคลผู้ประกอบกิจการอื่นซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดก็มี ๔ ลักษณะเช่นเดียวกัน ได้แก่

^{๑๐๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๒

^{๑๑๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๗๓

การจัดที่ดินให้เช่า การจัดที่ดินให้เช่าซื้อ การจัดให้ซื้อ และการจัดให้เช่าทำประโยชน์ ส่วนการจัดที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกรจะกระทำได้เพียงลักษณะเดียว คือ การจัดให้เช่า เท่านั้น

ในทางปฏิบัตินั้น การนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ผู้ได้รับการคัดเลือก สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะจัดให้เช่าทำประโยชน์ จัดให้เช่า หรือจัดให้เช่าซื้อในขณะที่การนำที่ดินของเอกชนมาจัดให้แก่ผู้ได้รับการคัดเลือก สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะจัดให้เช่าหรือจัดให้เช่าซื้อเท่านั้น^{๑๑๑}

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)

ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า^{๑๑๒} สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจนำที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้ไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนได้ เนื่องจากตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง บัญญัติให้ในกรณีที่เป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรจะทำได้แต่โดยวิธีการเช่าหรือเช่าซื้อเท่านั้น ส่วนอำนาจในการจัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า ก็เพียงแต่จัดให้เช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ดังนั้น แม้ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะใช้วิธีซื้อที่ดินของเอกชนโดยเปิดโอกาสให้เอกชนซื้อที่ดินแปลงอื่นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เป็นที่ทำกินก็ไม่อาจกระทำได้

ในกรณีเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดไว้ข้างต้นก่อนเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด^{๑๑๓} เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกร

^{๑๑๑} สุทธิพร จิระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, เอกสารปฏิรูปที่ดิน, ฉบับที่ ๒๖๓, (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๓๕-๓๖

^{๑๑๒} บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้ไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน (มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒) (เรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๓๓)

^{๑๑๓} ปัจจุบันข้อ ๒ ของประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง กำหนดเวลา และการตรวจสอบระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ถือเอาเวลา พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชย ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดิน^{๑๑๔} ซึ่งการตรวจสอบและพิสูจน์ระยะเวลาการถือครองที่ดิน ให้พิจารณาจากหลักฐานการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับข้ออ้างอิงของเกษตรกรผู้ยื่นคำร้อง สภาพการทำประโยชน์ ข้อเท็จจริงจากผู้ถือครองที่ดินข้างเคียง ตลอดจนคำรับรองของผู้ปกครองท้องที่ ภาพถ่ายทางอากาศ เอกสารของทางราชการ รวมทั้งหลักฐานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร^{๑๑๕}

หากเกษตรกรผู้ใดประสงค์จะมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดิน ด้วยจำนวนเนื้อที่เกินกว่าที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ โดยแสดงให้เห็นว่าตนจะเป็นผู้ประกอบการในที่ดินด้วยตนเอง และตนมีความสามารถ รวมทั้งมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มขึ้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ เกษตรกรผู้นั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมแนบหลักฐานประกอบ ซึ่งเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและเสนอคำร้องพร้อมบันทึกรายงานผลการสอบสวน ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดินหรือเช่าที่ดินได้ไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ ตามขนาดการถือครองที่ดินข้างต้น^{๑๑๖}

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๘)

ได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๑๑๗} การให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขึ้นเพื่อให้เกษตรกรซึ่งมีฐานะการเงินไม่ค่อยดีพอที่จะเช่าซื้อที่ดินได้สามารถมีที่ดินทำกินไปพลางก่อน การให้เช่าจึงไม่ควรมีกำหนดเวลาสิ้นสุดและเกษตรกรอาจจำเป็นต้องเช่าไปเป็นเวลาชั่วอายุคนก็ได้ แต่ถ้าเกษตรกรผู้เช่าคนใดมีฐานะดีขึ้นพอที่จะเช่าซื้อที่ดินได้เองแล้วและถ้ายังมีเกษตรกรอื่นที่ยังไม่มีที่ดินทำกินอยู่ก็ควรให้มีการเลิกสัญญาเช่าที่ดินจากเกษตรกรผู้เช่าเดิมโดยจัดให้ไป

^{๑๑๔} มาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๑๑๕} ข้อ ๖ ของประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง กำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๑๑๖} มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^{๑๑๗} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒/๒๕๒๒)

เช่าซื้อที่ดิน ฦ ที่อื่น และเปิดโอกาสให้ทางราชการนำที่ดินเดิมนั้นไปให้เกษตรกรอื่นผู้ต้องการที่ดินเช่าได้ต่อไป มาตรา ๑๙ (๗)^{๑๑๘} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงกำหนดให้การเช่าที่ดินเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินกำหนดเพื่อความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน

๑.๔.๓.๓ การมอบให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

(๑) การมอบให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ภายหลังจากที่มีการประกาศรายชื่อเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับคัดเลือกจะได้หนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๙) จากปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศรายชื่อ โดยผู้รับมอบที่ดินจะต้องลงลายมือชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินไว้เป็นหลักฐาน หากไม่ลงลายมือชื่อ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือเตือนทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้มาลงลายมือชื่อรับมอบที่ดินภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเตือน หากผู้ได้รับการคัดเลือกไม่ปฏิบัติตาม ย่อมหมดสิทธิในการได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และในกรณีที่ผู้ได้รับการคัดเลือกมิได้เป็นผู้ถือครองหรือมิได้เป็นผู้เช่าในที่ดินแปลงที่จัดให้อยู่เดิมก็จะต้องมีการนำชี้แนวเขตแปลงที่ดินดังกล่าวด้วย โดยเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งกำหนดวันเวลานำชี้แนวเขตให้ผู้ได้รับการคัดเลือกทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน ซึ่งถ้าผู้ได้รับการคัดเลือกไม่มาแสดงตนภายในวันเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดทราบ หรือมาแสดงตนแต่ไม่ยอมลงชื่อรับมอบที่ดิน ผู้ได้รับ

^{๑๑๘} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

๑.๔.๓.๓

๑.๔.๓.๓

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

๑.๔.๓.๓

๑.๔.๓.๓

คัดเลือกยอมหมดสิทธิในการได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจะจัดที่ดินให้แก่ผู้ได้รับคัดเลือกรายอื่นแทน^{๑๑๙}

เมื่อได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์แล้ว เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินมีหน้าที่ต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้^{๑๒๐}

(๑) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่น ไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์หรือโดยพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(๒) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย และต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(๓) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม

(๔) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(๕) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

(๖) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(๗) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(๘) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

^{๑๑๙} ข้อ ๕ ประกอบข้อ ๖ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๒๐} ข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

(๙) ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและปฏิบัติตามพันธกรณีที่มียุกับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติข้างต้น ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้ละเว้นการกระทำดังกล่าวหรือปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้ายังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควรจะเป็นสาเหตุที่ต้องมีการดำเนินการให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อไป สำหรับกรณีที่ไม่อาจหาตัวเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้นได้พบ สามารถดำเนินการให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้โดยมิต้องมีการเตือนเลย^{๑๒๑}

(๒) การมอบให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลใช้ที่ดินในกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

กรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติอนุญาตให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลรายใดใช้ที่ดินในกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้ผู้ขอรับอนุญาตจ่ายค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด เว้นแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะอนุญาตให้ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน^{๑๒๒}

ในการเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ต้องระบุเงื่อนไขที่จะให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติไว้ในสัญญา ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้^{๑๒๓}

^{๑๒๑} ข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๒๒} ข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

^{๑๒๓} ข้อ ๑๒ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑

(๑) ต้องประกอบกิจการตามแผนและโครงการที่ขออนุญาตนั้น และจะโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต

(๒) ต้องใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ตรงกับกิจการที่ได้รับอนุญาตตามที่ระบุไว้ในสัญญา หากผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามสัญญา คณะกรรมการหรือผู้อนุญาตมีสิทธิเพิกถอนการอนุญาตและเลิกสัญญาได้

(๓) ต้องเริ่มลงมือดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดในการอนุญาต

(๔) ต้องไม่เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมกิจการ แผนงาน แผนการดำเนินงาน หรือวิธีดำเนินการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต

(๕) ต้องยินยอมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าไปตรวจสอบการประกอบกิจการให้เป็นไปตามสัญญาอย่างน้อยปีละครั้ง

(๖) ในระหว่างเวลาเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ หรือเมื่อได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับอนุญาตแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่าหรือเข้าทำประโยชน์ หรือมีการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ถ้าผู้อนุญาตเห็นว่าทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกลงบนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตรื้อถอนทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตาม ผู้อนุญาตมีอำนาจรื้อถอนได้โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และผู้รับอนุญาตต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย

๑.๔.๔ การมอบเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ได้รับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดที่ดินให้แก่ผู้ได้รับการคัดเลือกมีทั้งหมด ๔ ลักษณะ ได้แก่ การจัดให้ซื้อ การจัดให้เช่า การจัดให้เช่าซื้อ และการจัดให้เข้าทำประโยชน์ ดังนั้น การมอบเอกสารสิทธิย่อมต้องมีการดำเนินการอย่างสอดคล้องกับลักษณะของการจัดที่ดิน กรณีของการจัดให้เช่าย่อมมีการจัดทำเป็นสัญญาเช่า โดยไม่มีการออกเอกสารสิทธิใดๆ ให้ส่วนกรณีของการจัดให้ซื้อและการจัดให้เช่าซื้อจึงต้องทำสัญญาซื้อขายหรือสัญญาเช่าซื้อแล้วแต่กรณี โดยมีการมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ได้รับการคัดเลือกกันต่อไป สำหรับกรณีของการจัดให้เข้าทำประโยชน์นั้นจะเป็นการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ไว้เป็นหลักฐาน

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าการมอบเอกสารสิทธิให้แก่ผู้ได้รับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะดำเนินการใน ๒ รูปแบบด้วยกัน คือ การมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑.๔.๔.๑ การมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมร้องขอ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^{๑๒๔} ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินงานรังวัดหรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การสอบเขตโฉนดที่ดิน การตรวจสอบเนื้อที่ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การแบ่งแยกที่ดิน การรวมโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตลอดจนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าเกี่ยวข้อง จึงได้มีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง การรังวัด การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้น โดยกำหนดสาระสำคัญให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่งรายละเอียดแผนงานรังวัดที่ดินไปให้กรมที่ดินประมาณการค่าใช้จ่ายและโอนเงินค่าใช้จ่ายในการรังวัดและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ไปให้กรมที่ดินเบิกจ่ายแทนก่อน โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและเป็นผู้ยื่นคำขอในนามของตน ไม่ว่าจะเป็นคำขอรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คำขอรังวัดสอบเขตที่ดิน คำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน คำขอรังวัดรวมโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมไปถึงคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นอกจากนี้ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินและเจ้าของที่ดินข้างเคียงทราบวันนัดรังวัด และเป็นผู้นำชี้แนวเขตและปักหลักเขตที่ดินโดยใช้หลักเขตของกรมที่ดินเมื่อดำเนินการรังวัดที่ดินเสร็จสิ้นแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานรังวัดสนามตรวจสอบแทนเจ้าพนักงานที่ดินแล้วส่งเรื่องให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขาทราบต่อไป

^{๑๒๔} มาตรา ๓๖ ทวิ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวยังได้กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถโอนสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ได้รับการคัดเลือกโดยทำเป็นสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย^{๑๒๔} แต่ผู้นั้นต้องประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและถือครองที่ดินของรัฐอยู่ก่อน พ.ศ. ๒๕๒๔^{๑๒๕} รวมทั้งได้จ่ายค่าธรรมเนียมในการโอน รั้งวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดแล้ว ซึ่งถ้าเป็นผู้ที่ถือครองที่ดินมาก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ จะเรียกเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้เฉพาะในส่วนที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่^{๑๒๖} ดังนั้น ผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยเมื่อชำระเงินครบถ้วนแล้วย่อมจะได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองที่ดิน

^{๑๒๔} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“สัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย” หมายความว่า สัญญาที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดทำกับเกษตรกรที่ได้รับที่ดินเพิ่มขึ้นจากการจัดให้เกินกว่าที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยตกลงว่าจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เมื่อเกษตรกรได้ชำระค่าชดเชยครบถ้วนแล้ว

^{๑๒๕} มาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติไว้ว่า บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนดสำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น ซึ่งข้อ ๒ ของประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง กำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตรกรตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ถือเอาเวลา พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นเวลาที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

^{๑๒๖} มาตรา ๓๐ วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับโอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาไว้เป็นหลักฐาน อันได้แก่ โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี

๑.๔.๔.๒ การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ปัจจุบันจะต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐^{๑๒๔} ระเบียบฉบับดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ออกคำสั่ง กำหนดแบบและขั้นตอนการออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน^{๑๒๕} โดยให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสืออนุญาตได้เมื่อเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด^{๑๒๖} และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจแก้วไขเพิ่มเติมหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ในกรณีที่มีการเขียนหรือพิมพ์ผิดพลาด รวมทั้งมีอำนาจแก้วไขเพิ่มเติมจำนวนเนื้อที่ดินหรือรูปแผนที่ และแก้วไขใดๆ ที่เกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งมีใช่เป็นการเปลี่ยนตัวผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือเปลี่ยนตำแหน่งที่ดินที่ได้รับอนุญาต^{๑๒๗} ตลอดจนมีอำนาจออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในกรณีที่หนังสือดังกล่าวสูญหาย^{๑๒๘} หรือมีการชำระคืนในสาระสำคัญอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ชื่อ-นามสกุล

^{๑๒๔} ระเบียบฉบับนี้ได้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

^{๑๒๕} ข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๑๒๖} ข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๑๒๗} ข้อ ๙ ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๑๒๘} ข้อ ๔.๒ ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๖๐๖/๒๕๔๐ เรื่อง กำหนดแบบและขั้นตอนการออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้กรณีหนังสืออนุญาตสูญหายหมายรวมถึงการที่หนังสืออนุญาตเป็นอันตรายด้วย เช่น ถูกไฟไหม้จนเป็นรูลี ถูกสัตว์หรือแมลงกัดกินจนไม่เหลือ

ผู้ได้รับอนุญาต ชื่อผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต เลขสารบัญชีทะเบียนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและ
รูปแผนที่ เป็นต้น^{๑๓๓}

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกคำสั่งสำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๖๐๖/๒๕๔๐ เรื่อง กำหนดแบบและขั้นตอนการออก แก้วไข
เพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ เพื่อกำหนดแบบและขั้นตอนการออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอน
และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว โดยมีการกำหนดให้
แบบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินใช้แบบ ส.ป.ก. ๔-๐๑ และ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข
และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการเขียนรายละเอียดในแบบพิมพ์หนังสืออนุญาต
เมื่อได้ออกหนังสืออนุญาตดังกล่าวแล้ว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถ่ายสำเนาเก็บไว้
เป็นคู่ฉบับ ส่วนต้นฉบับให้ประทับคำว่า “ฉบับผู้ถือ” มอบให้แก่ผู้ได้รับอนุญาต พร้อมทั้ง
แจ้งเรื่องการออกหนังสืออนุญาตให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบันทึกข้อมูลต่อไป

เอกสารหนังสือ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก และ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข
ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือตามกฎหมายอื่น ซึ่งในประเด็นนี้
คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า^{๑๓๔}
เอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็นเพียงหนังสืออนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขต
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น
การได้ที่ดินที่มีเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
ตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ (๒)^{๑๓๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๑.๔.๕ การควบคุมที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แม้ผู้ได้รับการคัดเลือกจะได้รับมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือหนังสือ
อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมาแล้ว แต่เพื่อให้วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน

^{๑๓๓} ข้อ ๑๑ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้วไขเพิ่มเติม
เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๑๓๔} บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม
พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๑/๒๕๔๘)

^{๑๓๕} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ๑

๑. ๑

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

เพื่อเกษตรกรรมบรรลุผล กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้กำหนดเงื่อนไขไว้บางประการ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑.๔.๕.๑ การโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่นและการตกทอดทางมรดก

มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก แก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ซึ่งแม้บทบัญญัติข้างต้นจะกำหนดว่าที่ดินที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินจะไม่สามารถโอนไปยังราษฎรรายอื่น แต่ก็ได้มีการออกระเบียบมากำหนดยกเว้นให้โอนสิทธิได้ในกรณีที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้^{๑๓๖}

(๑) สิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๘) หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ในอดีตการโอนสิทธิเป็นไปตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ ครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๓๖ และครั้งที่ ๑/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๘ ซึ่งกำหนดให้โอนสิทธิได้เฉพาะแก่สามี ภรรยา หรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะ และในกรณีมีเหตุผลหรือความจำเป็นทำให้ไม่อาจโอนสิทธิให้แก่บุคคลข้างต้นได้ ก็สามารถโอนให้แก่สามีหรือภรรยาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส บิดามารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน และหลานของเกษตรกรได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก่อน โดยผู้รับโอนสิทธิจะต้องไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ต่อมา ได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การโอนที่ดินที่ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ให้โอนได้เฉพาะแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามี ภรรยา หรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะของผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการโอนสิทธิในกรณีนี้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีมีบุตรที่บรรลุนิติภาวะ

^{๑๓๖} สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ ๒๔๔, ปี ๒๕๓๘ หน้า ๓๕-๓๗

นิติภาวะมากกว่าหนึ่งคนและที่ดินขนาดแบ่งแยกได้เพียงพอแก่การครองชีพ ก็ให้สามารถกระจายสิทธิการถือครองไปยังบุตรเหล่านั้นได้โดยให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการโอนสิทธิ ในกรณีมีเหตุผลความจำเป็นทำให้ไม่อาจโอนสิทธิแก่บุคคลข้างต้นได้ ก็สามารถโอนให้แก่บิดามารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน และหลานของเกษตรกรแทน ซึ่งเนื้อที่ที่ได้รับโอนรวมกันต้องไม่เกินขนาดการถือครองตามที่กฎหมายกำหนด และผู้รับโอนสิทธิจะต้องไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ รวมทั้งไม่ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินอยู่ก่อนแล้ว

(๒) สิทธิตามสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อ การโอนสิทธิเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้กรณีที่มีเหตุอันสมควร เกษตรกรจะโอนสิทธิให้แก่คู่สมรส หรือบุตร หรือเครือญาติก็ได้^{๑๓๗} และจะต้องโอนให้แก่บุคคลเพียงรายเดียวเท่านั้น เว้นแต่ที่ดินจะมีเนื้อที่ที่สามารถแบ่งแยกได้และเพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดไว้ และการแบ่งแยกไม่เป็นอุปสรรคแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรกรรม ในการโอนให้แก่บุตรหรือเครือญาติจะต้องได้รับ

^{๑๓๗} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“คู่สมรส” หมายความว่ารวมถึง ชายและหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสในขณะยื่นคำขอโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ หรือขณะเจ้ามรดกถึงแก่ความตายด้วย

“บุตร” หมายความว่ารวมถึง บุตรที่เกิดจากบิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันแต่บิดารับรองแล้ว และบุตรบุญธรรมของเกษตรกรด้วย

“เครือญาติ” หมายความว่า บุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) บิดาหรือมารดาของเกษตรกร
- (๒) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันของเกษตรกร
- (๓) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันของเกษตรกร
- (๔) หลานของเกษตรกร

ทั้งนี้ บุคคลตาม (๒) และ (๓) ต้องเป็นผู้ที่ประกอบเกษตรกรกรรมร่วมกับเกษตรกรในที่ดินแปลงนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน

ความยินยอมจากคู่สมรสของเกษตรกรผู้โอนด้วย^{๑๓๘} การโอนดังกล่าวผู้รับโอนจะต้องรับไป ทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอน^{๑๓๙} สำหรับบุตรหรือเครือญาติที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จะรับโอนสิทธิ ได้เฉพาะเมื่อผู้นั้นเป็นผู้ที่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นได้ด้วยตนเอง และจะต้อง ได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม อย่างไรก็ตาม สิทธิการเช่าซื้อที่ยังมีเงื่อนไขหรือ มีค่าภาระติดพันอยู่จะโอนให้แก่ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่ได้ เว้นแต่ผู้โอนจะทำให้เงื่อนไขหรือ ค่าภาระติดพันหมดไปเสียก่อน หรือผู้ได้รับโอนได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมหรือ ผู้ปกครอง และจะต้องได้รับอนุมัติจากศาลแล้ว^{๑๔๐}

(๓) การโอนกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินหรือการโอนสิทธิครอบครอง ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นไปตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยจะสามารถโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

ส่วนการตกทอดทางมรดกนั้น เมื่อเกษตรกรที่ได้รับสิทธิจากการ ปฏิรูปที่ดินเสียชีวิตลง สิทธิดังกล่าวจะตกทอดทางมรดกแก่ทายาทตามหลักเกณฑ์ดังนี้^{๑๔๑}

(๑) ในอดีต การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ตาม หนังสือรับรองที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๘) หรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) จะเป็นไปตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๕/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ ครั้งที่ ๔/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๓๖ และครั้งที่ ๑/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๘ ซึ่งกำหนดให้สิทธิตกทอดมรดกแก่สามีหรือภริยาเป็นอันดับแรก ถ้าไม่มีหรือมีแต่ไม่ประสงค์จะขอรับ จึงจะให้สิทธิตกแก่บุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะ

^{๑๓๘} ข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

^{๑๓๙} ข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

^{๑๔๐} ข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

^{๑๔๑} สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารเผยแพร่ ฉบับที่ ๒๔๔, ปี ๒๕๓๘ หน้า ๓๖-๓๗

เพียงรายเดียว ถ้ามีบุตรหลายคนให้บุตรเหล่านั้นตกลงกันเอง ถ้าตกลงกันไม่ได้และที่ดินมีขนาดที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้บุตรเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับสิทธิ และในกรณีมีเหตุผลหรือความจำเป็นทำให้ไม่อาจตกทอดให้แก่บุคคลข้างต้นได้ ก็สามารถพิจารณาให้ตกทอดแก่สามีหรือภรรยาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส บิดามารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน และหลานของเกษตรกรได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดก่อน โดยผู้รับมรดกสิทธิจะต้องไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ต่อมา ได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ให้ตกแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภรรยาของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเป็นอันดับแรก หากไม่มีสามีหรือภรรยาหรือมีแต่ไม่ชอบรับ ให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ตกแก่ทายาทโดยธรรมเฉพาะบุตรที่เป็นเกษตรกรและบรรลุนิติภาวะเพียงรายเดียวนั้น และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการตกทอดทางมรดกดังกล่าว ส่วนในกรณีมีบุตรหลายคนขอรับมรดกสิทธิโดยขอแบ่งแยกที่ดินและที่ดินมีเนื้อที่สามารถแบ่งได้เพียงพอแก่การครองชีพ ก็ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาอนุมัติจัดให้บุคคลเหล่านั้นตามส่วนที่ตกลงกัน หากพิจารณาว่าที่ดินไม่สามารถแบ่งได้เพียงพอแก่การครองชีพให้กำหนดตัวบุตรเพียงคนเดียวเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ในกรณีที่ไม่มีทายาทข้างต้นเข้ารับมรดกสิทธิ ทายาทลำดับถัดไปที่มีสิทธิได้รับมรดกสิทธิ ได้แก่ บิดามารดาของเกษตรกร พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน และหลานของเกษตรกร ซึ่งเนื้อที่ที่ได้รับตกทอดทางมรดกสิทธิรวมกันต้องไม่เกินขนาดการถือครองตามที่กฎหมายกำหนด และผู้รับมรดกสิทธิจะต้องไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ รวมทั้งไม่ได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินอยู่ก่อนแล้ว

(๒) การตกทอดทางมรดกสิทธิตามสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อ เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก ในกรณีที่ไม่มีคู่สมรสหรือคู่สมรสไม่ประสงค์จะรับสิทธิหรือขาดคุณสมบัติ ให้สิทธิตกทอดแก่บุตร ถ้าไม่มีบุตรหรือบุตรไม่ประสงค์จะรับสิทธิหรือขาดคุณสมบัติ ให้สิทธิตกทอดแก่เครือญาติ ทั้งนี้ บุตรหรือเครือญาติที่จะได้รับสิทธิมีได้เพียงคนเดียว ในกรณีที่มีหลายคน ถ้าตกลงกันได้ว่าจะให้บุตรคนใดเพียงคนเดียวเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อก็เป็นไปตามข้อตกลง ถ้าตกลงกันไม่ได้และที่ดิน

สามารถแบ่งแยกได้เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ก็ให้จัดแก่บุตรหรือเครือญาติเหล่านั้นตามส่วน ถ้าตกลงกันไม่ได้และที่ดินไม่สามารถแบ่งแยกให้เพียงพอแก่การครองชีพได้ครบจำนวนบุตรหรือเครือญาติ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคัดเลือกว่าบุตรหรือเครือญาติคนใดเหมาะสมจะเป็นผู้ได้รับมรดกสิทธิตามจำนวนแปลงที่แบ่งแยกได้ บุตรหรือเครือญาติผู้ใดเสียชีวิตก่อนผู้เช่าหรือผู้เช่าซื้อ ก็ให้ผู้สืบสันดานโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้นั้นเข้ารับมรดกสิทธิแทนที่ในฐานะบุตรหรือเครือญาติ^{๑๔๒} ผู้รับมรดกสิทธิจะต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้เสียชีวิต^{๑๔๓} สำหรับบุตรหรือเครือญาติที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะจะรับมรดกสิทธิได้เฉพาะเมื่อผู้นั้นเป็นผู้ที่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นได้ด้วยตนเอง และจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม อย่างไรก็ตาม สิทธิการเช่าซื้อที่ยังมีเงื่อนไขหรือมีค่าภาระติดพันอยู่จะตกทอดแก่ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่ได้ เว้นแต่จะมีการทำให้เงื่อนไขหรือค่าภาระติดพันหมดไปเสียก่อน หรือผู้ได้รับมรดกสิทธิได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้ปกครอง และจะต้องได้รับอนุมัติจากศาลแล้ว^{๑๔๔}

เกษตรกรจะกำหนดลำดับของทายาทผู้ได้รับมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อเอาไว้ก่อนก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือตามแบบที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดยื่นต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไว้เป็นหลักฐาน และหากที่ดินสามารถแบ่งแยกได้เพียงพอแก่การครองชีพซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าเนื้อที่ถือครองขั้นต่ำที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ก็สามารถกำหนดมากกว่าหนึ่งคนก็ได้ แต่ในการกำหนดลำดับทายาทเองนี้จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสด้วย^{๑๔๕}

^{๑๔๒} ข้อ ๑๑ ประกอบข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

^{๑๔๓} ข้อ ๑๗ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

^{๑๔๔} ข้อ ๘ ประกอบข้อ ๑๕ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

^{๑๔๕} ข้อ ๑๔ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖

(๓) การตกทอดทางมรดกของกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินหรือสิทธิครอบครองตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นไปตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยจะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมเท่านั้น

ทั้งนี้ มติคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ กำหนดว่า เมื่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วมีมติประการใดต้องแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทราบเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป และให้ถือว่าเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกเป็นเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หากผู้ยื่นคำขอโอนสิทธิและขอรับมรดกสิทธิไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนำเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาต่อไป

๑.๔.๕.๒ การสิ้นสุดสิทธิและผลของการสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรจะสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกรณีดังต่อไปนี้^{๑๔๖}

(๑) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) โอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า การเช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าเช่าเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังต่อไปนี้

^{๑๔๖} ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

ก. สัญชาติไทย

ข. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ค. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว

(๔) ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามหลักเกณฑ์การทำประโยชน์ในที่ดิน^{๑๔๗} และเมื่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้มีหนังสือเตือนให้ละเว้นการกระทำที่ฝ่าฝืนดังกล่าวหรือให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของปฏิรูปที่ดินจังหวัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร กรณีเช่นนี้จะดำเนินการให้เกษตรกร

^{๑๔๗} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๗ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ต้องปฏิบัติดังนี้

(๑) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่น ไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(๒) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชย และต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(๓) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม

(๔) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(๕) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

(๖) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(๗) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(๘) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๙) ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มิได้อยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

หรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ต้องครบองค์ประกอบ ๒ ประการ ได้แก่ ต้องมีการกระทำที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามหลักเกณฑ์การทำประโยชน์ในที่ดิน และจะต้องมีหนังสือเตือนให้แก้ไขการฝ่าฝืนดังกล่าวจากปฎิรูปที่ดินจังหวัด อย่างไรก็ตาม หากไม่อาจหาตัวเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้นได้พบ กฎหมายก็เปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้นสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้โดยมิต้องมีการเตือนเลย^{๑๔๘}

การตาย การเลิกสถาบันเกษตรกร การสละสิทธิ และการโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่น จะมีผลให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้มีสิทธิแต่เดิมนั้นสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบทันที ในขณะที่การขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การทำประโยชน์ในที่ดินและไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของปฎิรูปที่ดินจังหวัด จะยังไม่มีผลให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบทันที จะต้องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิเสียก่อน จึงจะมีผลให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรดังกล่าวสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติกรรมที่จะสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายใดสันสิทธิและไม่อาจวินิจฉัยได้ ก็ให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สันสิทธิต่อไป^{๑๔๙}

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ปฎิรูปที่ดินจังหวัดต้องมีหนังสือแจ้งการ

^{๑๔๘} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๘ หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนข้อ ๗ ให้ปฎิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรละเว้นกระทำการหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร ก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ต่อไป

ในกรณีที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ออกรับเข้าทำประโยชน์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่นหรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีหนึ่งกรณีใดในข้อ ๗ และไม่สามารถหาตัวได้พบให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ได้โดยมิต้องมีการเตือน

^{๑๔๙} ข้อ ๑๑ วรรคสอง และวรรคสาม ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

สันสิทธิพร้อมทั้งระยะเวลาที่ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรพร้อมบริวารออกจากที่ดิน หากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป แต่ถ้าไม่สามารถมีหนังสือแจ้งได้ ให้ปิดหนังสือไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่แห่งหนึ่งฉบับ^{๑๕๐}

หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเห็นว่าคำสั่งให้สันสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นไม่เป็นธรรม ย่อมมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหรือวันที่ได้ปิดคำสั่ง โดยแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่รวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ส่งไปยังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เพื่อนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาอุทธรณ์ต่อไป^{๑๕๑} โดยในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรอาจอยู่ทำประโยชน์ในที่ดินจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และหลังจากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ก็ต้องแจ้งระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดให้ผู้อุทธรณ์และบริวารออกจากที่ดินให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย^{๑๕๒}

๑.๔.๕.๓ การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

^{๑๕๐} ข้อ ๑๑ วรรคหก และวรรคเจ็ด ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๑๕๑} ข้อ ๑๓ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๑๕๒} ข้อ ๑๔ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

พ.ศ. ๒๕๔๐ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่ง กำหนดแบบ และขั้นตอนในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน^{๑๕๓} ส่วนอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตนั้น ระเบียบข้างต้นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดิน จังหวัด โดยมีเงื่อนไขว่าจะสามารถเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ในกรณีต่อไปนี้^{๑๕๔}

(๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้ผู้ได้รับอนุญาต สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการ กำหนด

(๒) เมื่อปรากฏว่า หนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด

(๓) เมื่อปรากฏว่า แนวเขตการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าชดเชย ที่ดินแปลงนั้น

เกษตรกร สถาบันเกษตรกร รวมถึงบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ผู้ประกอบกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อถูกเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ย่อมไม่มีสิทธิ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอีกต่อไป

^{๑๕๓} ข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๑๕๔} ข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐

บทที่ ๒

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง

จากการศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ พบว่า หากจำแนกตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะมีอยู่ ๓ ประเภท ได้แก่ คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) อันได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) อันได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) อันได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิด ซึ่งนอกจากคดีพิพาทที่เกิดขึ้นจะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง อนุมาตราใดมาตราหนึ่งแล้ว ในบางคดีอาจมีลักษณะเป็นข้อพิพาทมากกว่าหนึ่งอนุมาตราได้ นอกจากนี้ สำหรับกรณีที่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) นั้น ยังมีกรณีที่จำแนกเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา ๑๐ และคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและสะดวกในการสืบค้น ในบทนี้จึงจะแบ่งเป็น ๕ หัวข้อ ดังนี้

(๑) แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(๒) แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(๓) แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



(๔) แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๕) แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า ไม่ใช่คดีปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๒.๑ ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่ามีคดีพิพาทจำนวนหนึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

- กรณีฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน และอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยครอบครองต่อเนื่องจากผู้ที่ได้ครอบครองมาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่สามารถนำที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ไปขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเฉพาะในที่ดินพิพาท **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒/๒๕๔๖**)

- กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีกำหนดระยะเวลา ๒๕ ปี ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่ครบอายุสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดชลบุรีขอหยุดการทำเหมืองแร่ แต่หลายปีหลังจากนั้นก็ยังมีหนังสือถึงสำนักงานป่าไม้จังหวัดชลบุรีเพื่อขอทำเหมืองแร่ต่อไป โดยกรมป่าไม้ได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) องค์การบริหารส่วนตำบลพลวงทอง และจังหวัดชลบุรี เพื่อให้ความเห็นชอบตามประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลพลวงทองได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า พื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับสัมปทานตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบล



เกษตรสุวรรณ ตำบลพลวงทอง ตำบลบ่อทอง ตำบลธาตุทอง อำเภอบ่อทอง และตำบลคลองพลู อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศใช้ภายหลังจากที่ดินได้รับประทานบัตรแล้ว จึงเป็นการรอนสิทธิหรือทำลายสิทธิของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกห้ามมิให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในที่ดินที่ได้รับสัมปทาน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๑/๒๕๔๙)**

- กรณีฟ้องว่า มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลห้วยยูง ตำบลโคกยาง อำเภอเหนือคลอง และตำบลเพขลา ตำบลพรุดินนา อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีแนวเขตครอบคลุมที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ปลูกปาล์มน้ำมันในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และต่อมาได้มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ให้แก่เกษตรกรที่ที่ดินบางส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่โดยที่กฎที่พิพาทในคดีนี้ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลห้วยยูง ตำบลโคกยาง อำเภอเหนือคลอง และตำบลเพขลา ตำบลพรุดินนา อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑/๒๕๕๕)**

- กรณีฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอหนองบัว และอำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๑ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะเหตุว่า กำหนดเขตที่ดินพื้นที่อำเภอไพศาลีเป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่จัดลำดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง จนเป็นเหตุให้พื้นที่ทั้งอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมด และพื้นที่ทั้งหมดของอำเภอไพศาลีก็หาจำต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมทั้งหมดไม่ อีกทั้ง เมื่อประกาศเป็นเขตปฏิรูปแล้ว หน่วยงานผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาก็หาได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพไม่ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์แต่กลับมีภาระมากขึ้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ



คำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

หมายเหตุ มาตรา ๒๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินต้องถือเขตของอำเภอเป็นหลัก โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรรมผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง แต่ต่อมา ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวบางส่วนโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดเปลี่ยนเป็นว่า การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ทั้งนี้ ในช่วงเวลาที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข

๒.๒ ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ทั้งนี้ ในการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีต้องมีคำขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด พบว่ามีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจจำนวนหนึ่ง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(๑) กรณีฟ้องว่าปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ถือครองที่ดินโดยจำกัดสิทธิมิให้ได้รับเนื้อที่เต็มตามจำนวนที่ครอบครองจริง

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินท้องที่ตำบลรางบัว อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี ต่อมา ได้มีการประกาศให้ตำบลรางบัวและตำบลด่านทับตะโก เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีถือครองตกอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอรังวัดเพื่อขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวเนื้อที่รวม ๓๘๕ ไร่ แต่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการใดๆ ในที่ดินพิพาทก่อนได้รับอนุญาตและผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับที่ดินพิพาทเพียง ๕๑ ไร่ ๒ งาน ๘ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จากผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถจัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เพียง ๕๑ ไร่ ๒ งาน ๘ ตารางวา ส่วนที่เหลือจะดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้สำรวจรังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจเสื่อมโทรมได้เฉพาะในพื้นที่ที่มีราษฎรถือครองทำกินก่อนวันที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินพิพาทมิได้เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือที่สาธารณประโยชน์ ตนมีสิทธิในที่ดินพิพาทอันควรได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งยังเข้าหลักเกณฑ์การออกเอกสารสิทธิได้ประมาณ ๓๘๕ ไร่ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกเอกสารสิทธิในที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีเต็มตามเนื้อที่จำนวน ๓๘๕ ไร่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงตามผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรากฏว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิในที่ดินเพียง ๕๑ ไร่ ๒ งาน ๘ ตารางวา เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติดังกล่าว มิใช่เพราะว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือที่สาธารณประโยชน์ ประกอบกับเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถือครองทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่แล้ว การจะได้สิทธิในที่ดินหรือไม่เพียงใดย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด กรณีจึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดินว่าฝ่ายใดจะมีสิทธิดีกว่ากัน ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินพิพาทเพียง ๕๑ ไร่ ๒ งาน ๘ ตารางวา จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดี



กล่าวอ้าง ซึ่งการจำกัดสิทธิเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีตามคำฟ้องจึงมิใช่คดีพิพาทโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๔๙)

(๒) กรณีฟ้องว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรโดยขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินจากเอกชนเพื่อทำนาหาเลี้ยงชีพและครอบครัว แต่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เข้ามารังวัดแบ่งแยกที่ดินและแจ้งกับผู้ฟ้องคดีว่าเจ้าของที่ดินขายที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว พร้อมทั้งขับไล่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำที่ดินดังกล่าวไปจัดให้แก่ราษฎรต่างท้องที่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการจัดที่ดินโดยไม่มีการประกาศให้ราษฎรในท้องที่ที่จัดที่ดินทราบและผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินก็มีไม่ใช่เป็นเกษตรกรที่ยากจนจริง อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ตามข้อ ๕ ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มุ่งจะจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ยากจนไม่มีที่ทำกินซึ่งมีภูมิลำเนาในท้องที่ดังกล่าวอยู่แล้ว ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีคัดเลือกเกษตรกรให้ได้รับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่มีการประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในการจัดที่ดินพิพาท และให้พิจารณาจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีตามฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๗/๒๕๕๔)

(๓) กรณีฟ้องว่าการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์

- กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทได้



ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องคัดค้านการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าวเอาไว้แล้ว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก.๔-๐๑ ข ฉบับพิพากษศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า หน่วยงานทางปกครองออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๙/๒๕๔๘)

- กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยซื้อมาจากนาง อ. และว่าจำงให้นาง อ. ตูแลต้นลำไยที่ปลูกไว้ในที่ดิน ต่อมาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) นำที่ดินดังกล่าวไปออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ให้แก่นาง อ. ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการรังวัดและคัดค้านการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ในที่ดินพิพาทแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ก็ยังคงออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้แก่นาง อ. ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ของนาง อ. และให้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทน แต่ก็มิได้รับการชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข ฉบับพิพากษ และให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกเพื่ออนุญาตให้นาง อ. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๑/๒๕๕๒)



(๔) กรณีฟ้องว่าการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการทรัพย์มรดกอยู่

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของนาง ฝ. ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบบแจ้งการครอบครองเลขที่ ๑๐๑ ตำบลคันธารราษฎร์ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมหาสารคาม และผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ได้ร่วมกันออกหนังสืออนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เลขที่ ๕๗๒ และเลขที่ ๕๗๖ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม รุกล้ำเข้าไปในที่ดินทรัพย์มรดกของนาง ฝ. ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ที่ออกทับที่ดินทรัพย์มรดกดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗๕/๒๕๔๘)

(๕) กรณีฟ้องว่ามีการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยระบุจำนวนเนื้อที่ดินไม่ถูกต้อง

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข แปลงเลขที่ ๔๔ เลขที่ ๙๕๙ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ตามบันทึกข้อมติประนีประนอมยอมความ ระหว่าง ผู้ฟ้องคดี กับ นาย ป. เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากปฏิรูปที่ดินจังหวัดแม่ฮ่องสอน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ไปรับ ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข แปลงดังกล่าว ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปนำรังวัดแบ่งที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่า ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข แปลงดังกล่าวออกโดยถูกต้องแล้ว เนื่องจากได้ครอบครองที่ดินมาโดยปกติสุข ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบและรังวัดที่ดินแปลงของผู้ฟ้องคดี จึงได้ทราบจากผลการรังวัดตรวจสอบที่ดินว่ามีการแบ่งที่ดินไม่ถูกต้อง อีกทั้ง หลักฐานรายการรังวัดแบ่งที่ดินและหลักฐานในการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข แปลงเลขที่ ๔๔ สูญหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข แปลงดังกล่าวและดำเนินการรังวัดแบ่งที่ดินให้ถูกต้อง และออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ข ฉบับใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๓/๒๕๕๓)



(๖) กรณีฟ้องว่าการออกหนังสืออนุญาตให้ทายาทผู้ขอรับมรดกสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแต่เพียงผู้เดียวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทายาทรายอื่นไม่เคยให้ความยินยอม

กรณีฟ้องว่า บิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีหลักฐานเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ค) เมื่อบิดาถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีและพี่น้องซึ่งร่วมทำประโยชน์ปลูกพืชผลต้นไม้ในที่ดินแปลงพิพาทกับบิดา ได้ไปแจ้งความประสงค์กับเจ้าหน้าที่เพื่อขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทต่อบิดา แต่เจ้าหน้าที่ชี้แจงว่า นาย น. บุตรคนหนึ่งของผู้ตายมายื่นหนังสือคัดค้านการเข้าทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีและพี่น้องเอาไว้ ขอให้บุตรแต่ละคนของผู้ตายไปตกลงกับนาย น. ซึ่งต่อมา นาย น. ได้ยื่นคำร้องขอรับมรดกสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทต่อบิดาแต่เพียงผู้เดียว โดยอ้างว่าบรรดาทายาทตกลงกันแล้วเห็นชอบให้นาย น. เป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และปฏิรูปที่ดินจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ให้แก่นาย น. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีและพี่น้องคนอื่นไม่เคยยินยอมยกที่ดินพิพาทให้นาย น. ได้เข้าทำประโยชน์แต่เพียงผู้เดียว จึงมีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอน ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ค ที่ออกให้แก่นาย น. แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ให้แก่นาย น. โดยการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามบันทึกข้อตกลงในการรับมรดกสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นการใช้อำนาจตามข้อ ๒ ของมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสืออนุญาตให้นาย น. ได้ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๔)



(๗) กรณีฟ้องว่าการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ได้รับอนุญาตมิได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุญาต

กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่พิจารณาให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อทำเหมืองแร่ยับซั้ม ตามคำขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ อีกทั้งปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี และผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๖ ตามลำดับ) ร่วมกันลงมติจัดที่ดินและออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ให้กับผู้ครอบครองที่ดินเดิม ทั้งที่ผู้ครอบครองที่ดินเดิมทั้งหมดได้ทำหนังสือยินยอมสละสิทธิการครอบครองที่ดินและขายผลอาสินให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้ว กรณีจึงขัดต่อข้อ ๔ ข้อ ๖ และข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ปฏิเสธไม่ดำเนินการตามคำขอรับความยินยอมให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกดำเนินการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกยกเลิกมติการจัดที่ดินและยกเลิกเอกสาร ส.ป.ก. ทุกประเภทที่ออกให้แก่บุคคลอื่นในที่ดินทุกแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยมีคำสั่งปฏิเสธไม่ให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ อันเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔ ข้อ ๖ และข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ คดีนี้จึงเป็นกรณีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกโดยตรง มิได้พิพาทกับผู้ครอบครองที่ดินเดิมอันจะต้องมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าใครมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่



หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๒/๒๕๕๗)

(๘) กรณีฟ้องว่ามติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ให้แก้ไขจำนวนเนื้อที่ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการแก้ไขเนื้อหาซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเนื้อที่ลดลงกว่าเดิม

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินโครงการที่สาธารณประโยชน์ทุ่งแหลมยางตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) เลขที่ ๒๔๓๕ ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินเต็มตามพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเนื่องจากที่ดินบางส่วนมีสภาพเป็นที่ลาดชัน จึงได้กันพื้นที่ส่วนที่ไม่มีการทำประโยชน์ออกไป หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติให้แก้ไขจำนวนเนื้อที่ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์จากเนื้อที่ ๔๒ ไร่ ๙๗ ตารางวา เหลือเนื้อที่ ๘ ไร่ ๑๒ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกลับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่ง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๓/๒๕๕๔)

(๙) กรณีฟ้องว่าการอนุญาตให้ทายาทรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทายาทดังกล่าวมิได้เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่มีการรับมรดกสิทธิ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับจำนำที่ดินและเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินแปลงที่นาย ก. ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ โดยนาย ก. ได้นำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ฉบับผู้ถือมามอบให้ผู้ฟ้องคดีถือไว้และไม่มาไถ่ถอนที่ดินคืน ต่อมา ปฏิรูปที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีหนังสือเตือนให้ผู้เข้าทำประโยชน์ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบการเข้าทำประโยชน์ ซึ่งนาย ก. และทายาทไม่อาจปฏิบัติตามได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม แต่ภายหลังจากที่นาย ก. เสียชีวิต ทายาทของนาย ก. ได้ขอรับมรดกสิทธิเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ต่อบิดา และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ทายาทดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า



เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ทายาทของนาย ก. เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทและให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินแปลงพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ทายาทของนาย ก. เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเพราะเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๐/๒๕๕๙)

(๑๐) กรณีฟ้องว่ามีการนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ไปจัดให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์แทน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อสามีเสียชีวิตลง ผู้ฟ้องคดีกับบุตรก็ยังคงทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ประกาศให้ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการยื่นขอรังวัดสอบเขตที่ดินที่ทำประโยชน์เพื่อดำเนินการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ชั่วคราวในเขตปฏิรูปที่ดินของสามีไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ แต่ในระหว่างรอการอนุมัติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งข้อกล่าวหาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าตนบุกรุกที่ดินของนางสาว ป. ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องคัดค้านการจัดที่ดินแปลงพิพาทให้แก่นางสาว ป. ต่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) แต่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่าการจัดที่ดินถูกต้องแล้ว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพิกถอนคำสั่งตามหนังสือดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นำเรื่องการสืบสิทธิการถือครองที่ดินพิพาทเข้าที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อลงมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สืบสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีตามคำฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่ง และการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๕/๒๕๕๔)



(๑๑) กรณีฟ้องว่าคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองที่ดินมาโดยตลอด

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) แปลงที่ ๑ เลขที่ ๘๐๓ ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศให้ยกเลิกผลการคัดเลือกเกษตรกรผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณพิพาท และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรีเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิในที่ดินพิพาทไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะออกหนังสือ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่สั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศยกเลิกผลการคัดเลือกที่ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกตัดสิทธิมิให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ประกาศข้างต้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศทั้งสองฉบับ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๙/๒๕๕๐)

(๑๒) กรณีฟ้องว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรโดยมิชอบ เนื่องจากระบุให้ทางส่วนบุคคลซึ่งผู้ฟ้องคดีซื้อมาจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงปันทางสาธารณะประโยชน์

กรณีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) กระทำการรังวัดที่ดินและกำหนดรูปแบบที่แปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ที่ดินซึ่งเป็นเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ซื้อมาจากผู้ครอบครองที่ดินแปลงอื่น เพื่อเป็นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกกำหนดในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินว่าเป็นทางสาธารณะ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกทางสาธารณะเส้นทางดังกล่าวจากทางสาธารณะให้ระบุเป็นทางส่วนบุคคล



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๓/๒๕๕๒)

(๑๓) กรณีฟ้องว่ามติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรที่ได้ครอบครองทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดินพิพาทตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณาดำเนินคดีแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากทางราชการละเว้นไม่พิจารณาดำเนินคดีแก่ราษฎรรายอื่นที่เข้าครอบครองทำประโยชน์อยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ความเห็นชอบในการดำเนินการเพื่อบังคับขับไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาท รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนหนังสือฉบับที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาท ถ้าหากไม่อาจเพิกถอนหนังสือดังกล่าว ก็ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าถือครองที่ดินในเขตดำเนินการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมต่อจากผู้ถือครองเดิม แต่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายยังไม่ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดสอบสวนสิทธิการถือครองที่ดินและออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ให้กับเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินรายใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดินพิพาทตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๒/๒๕๕๖)



๒.๓ ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติ มีสาระสำคัญว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งคำฟ้องประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอ บังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คือ สั่งให้หัวหน้าหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด จากผลการศึกษาพบว่า มีแนวคำวินิจฉัยคดีศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจที่วินิจฉัยว่าเป็น คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีฟ้องว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและปฏิรูปที่ดินจังหวัด ละเลยต่อหน้าที่โดยไม่ดำเนินการแก้ไขข้อผู้ได้รับอนุญาตในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้อื่นเป็นตัวแทนตกลงซื้อที่ดิน มีเอกสาร ภ.บ.ท. ๕ มาจากผู้ถือครองเดิมระบุ ชื่อตัวแทนเป็นผู้ซื้อ โดยเชื่อว่าเป็นที่ดิน ที่สามารถโอนกันได้หลังจากครบกำหนด ๑๐ ปี ตามที่ตัวแทนได้แจ้งไว้ แต่ภายหลังผู้ฟ้องคดี ทราบว่า ตัวแทนได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวไปออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป ที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) จึงได้เจรจาตกลงทำสัญญามอบหมายให้ตัวแทนถือครองและปรับที่ดิน ปลูกลำไยโดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีพร้อมกับตัวแทนรายดังกล่าว ได้นำเอกสารหลักฐานไปพบเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑) เพื่อยื่นคำร้องขอให้ทำการเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ที่ดินแปลงดังกล่าวและ จัดที่ดินให้เป็นของผู้ฟ้องคดี แต่เหตุการณ์ล่วงเลยมาเป็นเวลานานหลายปีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก็ยังไม่อาจดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน เสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกถอน ชื่อตัวแทนใน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ให้เป็นชื่อของผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นเจ้าของโดยชอบธรรม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องมีใจความว่า ตนได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้เพิกถอนชื่อตัวแทนในเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก แล้วใส่ชื่อของ ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นเพียงตัวแทนของผู้ฟ้องคดีในการซื้อที่ดินแปลงพิพาทจาก ผู้ถือครองเดิมและครอบครองที่ดินแทนผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการ ให้แล้วเสร็จจนระยะเวลาล่วงเลยมานาน ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี



ทั้งสองเพิกถอนชื่อตัวแทนในเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก แล้วใส่ชื่อของผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นเจ้าของโดยชอบธรรม กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๕๒)

(๒) กรณีฟ้องว่าปฏิรูปที่ดินจังหวัดละเลยต่อหน้าที่โดยไม่ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามคำร้องขอ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ตนถือครองอยู่ แต่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีหนังสือปฏิเสธไม่ดำเนินการตามคำร้องขอ โดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอเข้าทำประโยชน์เป็นที่ราชพัสดุซึ่งได้มีการสงวนหวงห้ามไว้สร้างค่ายลูกเสือและได้ออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ไม่สามารถนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับคำขอของผู้ฟ้องคดีและดำเนินการพิจารณาออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๒/๒๕๕๐)

(๓) กรณีฟ้องว่าปฏิรูปที่ดินจังหวัดละเลยต่อหน้าที่โดยไม่ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ผู้ขอรับมรดกสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามคำร้องขอ

กรณีฟ้องว่า ปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้บิดาของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปแล้ว และผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอรับมรดกสิทธิในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ต่อจากบิดา แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการใดๆ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจัดที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๔/๒๕๕๒)



(๔) กรณีฟ้องว่าปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการพิจารณาเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ต่อมา นาง ส. ยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแปลงที่ นาง ส. ครอบครองอยู่ แต่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) กลับออกหนังสืออนุญาตให้นาง ส. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีถือครอง หลังจากนั้น นาง ส. ได้เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำนา ผู้ฟ้องคดีจึงร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนหนังสืออนุญาตฉบับนี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกผู้ฟ้องคดีกับนาง ส. มาทำการไกล่เกลี่ย แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ และผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้เพิกถอนหนังสืออนุญาต ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินฉบับพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ ในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ แต่ก็ดำเนินการพิจารณาตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีล่าช้า กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๕๔)

๒.๔ ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติ มีสาระสำคัญว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งคำฟ้องประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คือ สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ จากผลการศึกษาพบว่า



มีแนวคำวินิจฉัยคดีศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจที่วินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีฟ้องว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคัดเลือกเกษตรกรรายอื่นให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ไม่มีที่ดินสำหรับประกอบอาชีพ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยครอบครองต่อเนื่องจากบิดามารดา แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ให้แก่นาง ล. ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีถือครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าวมาโดยตลอดนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้แก่นาง ล. โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับว่าจะแก้ไขให้ถูกต้อง จนเวลาล่วงเลยมากกว่าสิบปีก็ยังไม่ดำเนินการใดๆ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปลี่ยนแปลงแก้ไขชื่อผู้ได้รับอนุญาตในเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข จากนาง ล. เป็นผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นกรณีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจตามกฎหมายในการคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการคัดเลือกนาง ล. ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ และออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้แก่นาง ล. เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่มีที่ดินสำหรับประกอบอาชีพ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปลี่ยนแปลงแก้ไขชื่อผู้ได้รับอนุญาตใน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าวมาเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๕๔)

(๒) กรณีฟ้องว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปฏิเสธไม่จัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ส่งมอบที่ดินเพื่อให้เข้ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ส่งมอบที่ดินและจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยการซื้อมาจากบุคคลอื่น ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา มีนโยบายปฏิรูปที่ดินในเขต



อำเภอซึ่งที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ถือครองที่ดินพิพาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีติดต่อขอรับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินก็ได้รับการปฏิเสธจากเจ้าหน้าที่ว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โครงการป่าอ่างเก็บน้ำห้วยบ้านยาง ที่กรมป่าไม้มอบให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ใช้ประโยชน์และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน จึงไม่สามารถนำมาจัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารสิทธิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจพิจารณาจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบที่ดิน ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพิกถอนระวางภาพถ่ายทางอากาศ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมาปฏิเสธไม่ออกหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยกรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าใช้ประโยชน์ และยังเป็นที่ดินนอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จึงไม่สามารถออกเอกสาร ส.ป.ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ประกอบกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารสิทธิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจพิจารณาจ่ายค่าชดเชยที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เช่นกันทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบที่ดิน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนระวางภาพถ่ายทางอากาศ และให้จ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๘/๒๕๕๔)

(๓) กรณีฟ้องว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิการครอบครองที่ดินโดยปกติสุขของผู้ฟ้องคดี

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๑๓๔ แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค) ให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดิน น.ส. ๓ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาจากคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค อันเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดการโต้แย้งการครอบครองที่ดินพิพาทโดยปกติสุขของผู้ฟ้องคดี กรณีจึง



เป็นการพิพาทกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการตามภาระหน้าที่ออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิการครอบครองที่ดินพิพาทโดยปกติสุขของผู้ฟ้องคดี อันมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๓/๒๕๕๓)

ข้อสังเกต คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเพียงประการเดียวคือขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ของบุคคลอื่นที่ออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ซึ่งหนังสืออนุญาตดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีโดยมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นตามปกติแล้วจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากมีการออกหนังสืออนุญาตทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง โดยวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (โปรดดูหน้า ๖๖-๖๘ ประกอบ)

(๔) กรณีฟ้องว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างระมัดระวัง ทำให้มีผู้นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีมาขอออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ โดยซื้อจากผู้ถือครองเดิม ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เขตที่ดินในท้องที่ดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไปขอออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อ้างว่าไม่สามารถดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากมีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ในบริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีถือครองให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเอกชนรายหนึ่งไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการเพิกถอน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานในการยื่นคำขอออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ที่ไม่ถูกต้อง โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างละเอียด ทำให้ไม่ทราบว่ามีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีมาขอออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข อันเป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่อ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ฉบับพิพาท และร่วมกันชดเชยค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๕/๒๕๕๒)

๒.๕ ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

(๑) กรณีฟ้องว่ามติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและคำสั่งของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่เพิกถอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามผลของคำพิพากษาศาลยุติธรรมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) แปลงเลขที่ ๓๗ ต่อมา นาย อ. ได้ไปยื่นคำร้องต่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างคำพิพากษาของศาลจังหวัดนครราชสีมาที่นาย อ. เป็นโจทก์ฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินดังกล่าวซึ่งศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินและให้ชดเชยค่าเสียหายแก่นาย อ. เป็นเหตุให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา มีมติให้ยกเลิกการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากที่ดินพิพาทมีหลักฐานเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๘๗๕ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศให้เพิกถอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าศาลจังหวัดนครราชสีมา มีคำสั่งให้พิจารณาคดีใหม่แล้วและผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำพิพากษาโดยคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมาและประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทดังเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการ



ปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา แต่มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่นาย อ. ยื่นคำร้องขอให้ยกเลิกการจัดที่ดินแปลงพิพาทและยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดนครราชสีมาขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินแปลงพิพาทและชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งศาลจังหวัดนครราชสีมาได้มีคำพิพากษาบังคับตามคำขอท้ายคำฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินแปลงพิพาทและให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่นาย อ. แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำร้องขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่และได้รับอนุญาตแล้ว แต่ศาลจังหวัดนครราชสีมาก็ยังบังคับคำพิพากษาเช่นเดิม ดังนั้น คำพิพากษาของศาลจังหวัดนครราชสีมาย่อมผูกพันผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จนกว่าจะถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย ข้อพิพาทของผู้ฟ้องคดี จึงมีใช้คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕๔/๒๕๔๘)

(๒) กรณีฟ้องว่าพนักงานเจ้าหน้าที่หลอกลวงให้ผู้ฟ้องคดียกที่ดินให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินแจกจ่ายให้แก่ราษฎรรายอื่น ๆ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ โดยให้ญาติเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ที่ดินดังกล่าวแทน ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสังกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไปรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้แก่ราษฎรรายอื่น ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ไปคัดค้านและมีการสอบสวนสิทธิกันแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีลงชื่อรับมอบที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ แต่ความจริงเป็นการหลอกลวงให้ผู้ฟ้องคดีลงชื่อยกที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำไปแจกจ่ายแก่ราษฎร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นการกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็น การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๑/๒๕๔๖)



บทที่ ๓

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี

๓.๑ ข้อพิจารณาเรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” จากบทบัญญัติดังกล่าว การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงมีองค์ประกอบ ๒ ประการ ได้แก่

(๑) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองต้องกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง

จากการศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ พบว่า ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีจำนวนหนึ่ง จึงได้คัดเลือกนำมาสรุปเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

๓.๑.๑ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

๓.๑.๑.๑ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

(๑) กรณีที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทับที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ออกประทานบัตรให้ราษฎรเข้าทำเหมืองแร่โดยทางราชการห้ามมิให้ผู้ได้รับประทานบัตรเข้าทำเหมืองแร่ ผู้ได้รับประทานบัตรย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี



ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่พลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองตะเคียน มีกำหนดระยะเวลา ๒๕ ปี ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่ครบอายุสัมปทานผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดชลบุรีขอหยุดการทำเหมืองแร่ และหลายปีหลังจากนั้นก็ยังมีหนังสือถึงสำนักงานป่าไม้จังหวัดชลบุรีเพื่อขอดำเนินการทำเหมืองแร่ต่อไป โดยกรมป่าไม้ได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) องค์การบริหารส่วนตำบลพลวงทอง และจังหวัดชลบุรี เพื่อให้ความเห็นชอบตามประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี แต่องค์การบริหารส่วนตำบลพลวงทองได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า พื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับสัมปทานตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเกษตรสุวรรณ ตำบลพลวงทอง ตำบลบ่อทอง ตำบลธาตุทอง อำเภอบ่อทอง และตำบลคลองพลู อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกานับนี้ประกาศใช้ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้รับประทานบัตรแล้วอันเป็นการรอนสิทธิหรือทำลายสิทธิของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกห้ามมิให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในที่ดินที่ได้รับสัมปทาน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกห้ามมิให้เข้าไปทำเหมืองแร่ได้อีก ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๑/๒๕๔๙)

(๒) เมื่อผลของการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับพิพาททำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยครอบครองต่อเนื่องจากผู้ครอบครองเดิมซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ และใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตีร่ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมา ที่ดินดังกล่าวถูกกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน และอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกานับนี้ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกานับพิพาทเฉพาะในส่วนเกี่ยวกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกา



ดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่สามารถขอยกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากกำหนดเงื่อนไขว่าผู้จะได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินจะต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้นและไม่อาจจำหน่ายโอนที่ดินได้ ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบโดยตรงจากราชกฤษฎีกาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒/๒๕๔๖)

(๓) ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินและการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินทับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ตนได้รับอนุญาต

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าทำประโยชน์เพื่อปลูกปาล์มน้ำมันในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป.ส. ๒๓) แต่ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ท้องที่ดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้นำที่ดินบางส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไปดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) แก่เกษตรกร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะกำหนดให้สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ แต่ก็ต้องไม่รวมถึงป่าสงวนแห่งชาติบริเวณที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีแนวเขตครอบคลุมที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ปลูกปาล์มน้ำมัน และต่อมาได้มีการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่เกษตรกรทับที่ดินบางส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของนายกรัฐมนตรีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑/๒๕๕๕)



(๔) ผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีจากกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกระทำการประมาทเลินเล่อโดยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการขออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทำให้มีการออกหนังสืออนุญาตดังกล่าวทับซ้อนกับที่ดินของตน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไปขออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินแปลงนี้ปรากฏว่าได้รับแจ้งจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่าไม่สามารถดำเนินการตามคำขอได้ เนื่องจากมีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ในที่ดินแปลงดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเอกชนรายหนึ่งแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ที่ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการให้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างละเอียด ทำให้ไม่ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีมาขออนุญาต ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ฉบับพิพาท และร่วมกันชดเชยค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทและได้ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ที่ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการงดเว้นการกระทำดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๕/๒๕๕๒)

(๕) ผู้ซื้อและครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ดูแลที่ดินแทนตนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยซื้อมาจากนาง อ. และว่าจ้างให้นาง อ. ดูแลต้นไม้ที่ปลูกไว้ในที่ดิน ต่อมา สำนักงาน



การปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำพูน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) สำหรับที่ดินดังกล่าวให้แก่นาง อ. ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการรังวัดและคัดค้านการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังคงออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้แก่นาง อ. ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าว พร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทน แต่ก็มิได้รับการชี้แจงจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ฉบับพิพาทและให้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสืออนุญาตให้นาง อ. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ย่อมก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๑/๒๕๕๒)

(๖) ผู้ซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยให้ตัวแทนทำนิติกรรมซื้อขายและยึดถือที่ดินแทนตนย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดและปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ดำเนินการเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากตัวแทนมาเป็นชื่อของตน

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้อื่นเป็นตัวแทนในการซื้อที่ดินจากผู้ถือครองเดิมโดยระบุชื่อตัวแทนเป็นผู้ซื้อ แต่ตัวแทนได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวไปออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) ผู้ฟ้องคดีจึงได้เจรจาตกลงทำสัญญามอบหมายให้ตัวแทนถือครองและปรับที่ดินปลูกยางพาราโดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีพร้อมกับตัวแทนรายดังกล่าวได้นำเอกสารหลักฐานไปพบเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของตัวแทนและจัดที่ดินให้เป็นของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเหตุการณ์ล่วงเลยมาเป็นเวลานานหลายปีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก็ยังไม่อาจดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกถอนชื่อของตัวแทนในเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก และแก้ไขให้เป็นชื่อของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อที่ดินตามเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก และได้ยื่นคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่เปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดี จึงย่อมเป็นผู้ได้รับ



ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่พิจารณาดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๕๒)

(๗) แม้ว่าผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะไม่มีเอกสารใด ๆ เกี่ยวกับที่ดิน แต่เมื่อบุคคลดังกล่าวประสงค์จะยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดชอบที่จะให้ผู้ยื่นคำร้องขอตามแบบที่กฎหมายกำหนด แล้วส่งเรื่องต่อให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาและดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป การที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดปฏิเสธไม่รับคำขอของบุคคลดังกล่าว บุคคลดังกล่าวย่อมเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินป่าในเขตสงวนแห่งชาติ และได้มีหนังสือร้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท แต่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่รับคำร้องขอ โดยมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุซึ่งได้มีสงวนหวงห้ามไว้สร้างเป็นค่ายลูกเสือและได้ออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ไม่สามารถนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีและดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะถือครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยที่ยังไม่มีเอกสารใด ๆ เกี่ยวกับที่ดิน แต่หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะยื่นหนังสือร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีก็ชอบที่จะให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอตามแบบที่กำหนดแล้วเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรธานีพิจารณาและดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ส่วนผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิได้รับจัดสรรที่ดินแปลงพิพาทหรือไม่ เพียงใด เป็นเรื่องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่รับคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ



ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๒/๒๕๕๐)

(๘) ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแทนผู้ตาย ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในกรณีที่มีการออกหนังสืออนุญาตให้ทายาทรายอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยที่ดินไม่ได้ร่วมให้ความยินยอม

บิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมีหลักฐานเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค) เมื่อบิดาถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีและพี่น้องซึ่งร่วมทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทกับบิดาได้ไปแจ้งความประสงค์ขอเข้ารับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อบิดา แต่เจ้าหน้าที่ชี้แจงว่า นาย น. ผู้เป็นบุตรคนหนึ่งของผู้ตายยื่นหนังสือคัดค้านการเข้าทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีและพี่น้องเอาไว้ ขอให้บุตรแต่ละคนของผู้ตายไปทำความตกลงกัน ต่อมา นาย น. ได้ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทต่อบิดาแต่เพียงผู้เดียวโดยอ้างว่าบรรดาทายาทตกลงกันแล้วเห็นชอบให้นาย น. เป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ปฏิรูปที่ดินจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ให้แก่นาย น. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนและพี่น้องไม่เคยยินยอมยกที่ดินให้นาย น. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแต่เพียงผู้เดียว จึงมีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ฉบับพิพาท แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ฉบับพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทของผู้ตายและมีสิทธิรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต่อบิดาและอ้างว่าบันทึกข้อตกลงที่นาย น. นำไปขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินพิพาทได้มาจากการหลอกลวงให้ผู้ฟ้องคดีและพี่น้องอีกสองคนลงลายมือชื่อในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวเพื่อนำไปยื่นขอติดตั้งมิเตอร์ไฟฟ้าต่อสำนักงานการไฟฟ้า โดยผู้ฟ้องคดีและพี่น้องไม่ได้ยินยอมให้นาย น. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสืออนุญาตให้นาย น. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวย่อมก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๔)



(๙) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ในท้องที่ของตน

ปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกหนังสืออนุญาตให้นาย ป. เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยมีที่ดินบางส่วนทับคันดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรได้ร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อกักน้ำไว้ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรและปัจจุบันราษฎรยังคงใช้ประโยชน์กันอยู่ ผู้ฟ้องคดีในฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลหงส์เจริญได้มีหนังสือโต้แย้งการออกหนังสืออนุญาตดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี และยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตฉบับพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะทุกประเภทภายในท้องที่ของตน รวมถึงที่สาธารณะอันเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกหนังสืออนุญาตนาย ป. ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยที่ดินบางส่วนได้ทับที่สาธารณประโยชน์ในท้องที่ของผู้ฟ้องคดีที่ราษฎรร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในการเกษตร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการดำเนินการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๔๖)

๓.๑.๑.๒ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

(๑) ผู้ที่ถือครองที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่มีเอกสารสิทธิและไม่ได้รับอนุญาต แม้ต่อมาจะมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ตราบไต่ที่ยังมิได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินและจัดสรรที่ดินส่วนใดให้ผู้นั้นเข้าครอบครองทำประโยชน์ ก็ย่อมไม่อาจอ้างสิทธิใด ๆ ในที่ดินที่ครอบครองนั้นได้ บุคคลดังกล่าวจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่ทางราชการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าฝั่งซ้ายแม่น้ำภาชีโดยซื้อต่อมาจากผู้ถือครองเดิม ต่อมา ได้มีพระราชกฤษฎีกา



กำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และรัฐบาลมีนโยบายที่จะมอบที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วซึ่งมีราษฎรครอบครองทำกินอยู่ให้แก่ราษฎร โดยให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินที่ตนครอบครองเป็นที่ดินส่วนที่ต้องนำมาปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล แต่ปัจจุบันกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ยังคงเข้ามาถือครองที่ดินโดยมีการรังวัดที่ดินเพื่อบอกหนังสือรับรองสิทธิทำกิน (สทก.) ให้แก่ราษฎร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้บริเวณที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีใช้เขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ถอนตัวออกจากที่ดินพิพาทและยุติการรังวัดออก สทก. เพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้ามาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทภายหลังจากที่ได้มีกฎกระทรวงกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แม้ต่อมาจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ตราบไต่ที่ยังมิได้มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินและจัดที่ดินส่วนใดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจอ้างสิทธิใดๆ ในที่ดินที่ครอบครอง นอกจากนี้ แม้จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินบริเวณใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่ก็อาจกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ได้ โดยดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงปราศจากสิทธิเรียกร้องใดๆ ในที่ดินแปลงพิพาทที่จะโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการปฏิรูปที่ดินบริเวณแปลงพิพาทแล้วจัดสรรให้ผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองทำประโยชน์หรือกันพื้นที่ดังกล่าวคืนกรมป่าไม้แล้ว อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำกินโดยออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกิน (สทก.) อีกทั้ง การที่ปฏิรูปที่ดินแล้วออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ หรืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำกินโดยออกหนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินชั่วคราว (สทก.) ก็ล้วนแต่เป็นกรณีให้ผู้ฟ้องคดีได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินมิใช่การเสียไปซึ่งสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๒/๒๕๔๘)



(๒) บุคคลที่ยังไม่มีสิทธิถือครองในที่ดินที่พิพาทจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกตามความในมาตรา ๑๙ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีคำสั่งให้ออกไปจากพื้นที่ที่เข้ายึดถือครอบครองนั้น

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรที่ได้เข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินพิพาท ซึ่งได้มาโดยจัดซื้อและรับโอนการครอบครองมาจากเกษตรกรรายอื่น ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่ภายในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นับตั้งแต่ได้เริ่มประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการสำรวจรังวัดแปลงที่ดิน สอบสวนสิทธิการถือครองที่ดิน เจริญกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน และพิจารณาคัดเลือกเกษตรกร รวมทั้งพิจารณาออกเอกสารสิทธิ (ส.ป.ก. ๔-๐๑) สำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรรายหนึ่งรายใดเลย ต่อมา เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่ให้บังคับขับไล่ผู้ฟ้องคดีให้ออกจากที่ดินพิพาทรวมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยว่า ถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามทางจังหวัดเชียงรายจะได้พิจารณาดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมายต่อไป ซึ่งในหนังสือดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างว่า ในการเข้าไปครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินพิพาทนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรที่ได้เข้าไปถือครอบครองที่ดินพิพาทโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาท หากไม่อาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ก็ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงรายชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ผู้ฟ้องคดียังไม่มีสิทธิถือครองในที่ดินที่พิพาทจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกตามความในมาตรา ๑๙ (๗)



แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๒/๒๕๔๖)

(๓) เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามคำพิพากษาถึงที่สุดของ ศาลยุติธรรมว่า การเข้าครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของบุคคลดังกล่าวเป็นการเข้าครอบครองโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บุคคลดังกล่าวจึงย่อมไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองผู้มีอำนาจออกหนังสืออนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทับที่ดินที่ตนครอบครอง

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๙๓ โดยซื้อมาจากผู้ครอบครองเดิม แต่ภายหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินดังกล่าวให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ร่วมกับนาย บ. ซึ่งเป็นทายาทของผู้ครอบครองเดิมรังวัดเอาที่ดินตาม ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีเข้าไปอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดิน โดยศาลจังหวัดชุมพรพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งบริวารออกจากที่ดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) ที่ออกทับที่ดิน ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขั้นตอนของการสำรวจราษฎรที่ถือครองที่ดินปรากฏว่ามีชื่อนาย บ. เป็นผู้ถือครองที่ดินโดยได้รับมรดกตกทอด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ให้ และเมื่อนาย บ. ถึงแก่กรรม นางสาว พ. จึงเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในฐานะทายาทตกทอดทางมรดกของนาย บ. แต่นางสาว พ. มิได้ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยได้แบ่งขายที่ดินให้กับบุคคลภายนอก ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ซื้อที่ดินรวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงแจ้งให้ออกไปจากที่ดิน แต่ผู้ซื้อที่ดินและผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟ้องขับไล่ต่อศาลจังหวัดชุมพร ซึ่งศาลจังหวัดชุมพรพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดินพิพาทและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปด้วย ด้วยเหตุนี้ ข้อเท็จจริงย่อมฟังได้เป็นที่ยุติตามคำพิพากษา



ดังกล่าวแล้วว่า ผู้ซื้อที่ดินจากการแบ่งขายของนางสาว พ. รวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิในที่ดิน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๕/๒๕๕๕)

(๔) เมื่อที่ดินพิพาทอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับผู้เข้าครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวไม่เคยดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจึงหาอาจถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ดำเนินการรังวัดที่ดินเพื่อกออกหนังสืออนุญาตให้ตนเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่จังหวัดสุโขทัย ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำการรังวัดที่ดินเพื่อกออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองที่ดินในท้องที่ดังกล่าว แต่ไม่ดำเนินการรังวัดเพื่อกออกหนังสืออนุญาตในที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ในเขตป่าไม้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินบางแปลงมีผู้เข้ามาครอบครองภายหลังการครอบครองของผู้ฟ้องคดี บางแปลงเป็นพื้นที่ป่าหรือมีภูเขาอยู่ในที่ดินและยังไม่เคยทำเกษตรกรรมมาก่อน และบางแปลงมีพื้นที่ไม่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม แต่ก็ได้รับการรังวัดเพื่อกออกหนังสืออนุญาต รวมถึงแปลงที่อยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่รังวัดที่ดินเพื่อกออกหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการรังวัดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองเพื่อกออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาตินอกเขตปฏิรูปที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจเข้าไปรังวัดและออกหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อจะได้รับหนังสืออนุญาตตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดออกหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่ทำการรังวัดออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้



ต้องปฏิบัติตามข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๗๑/๒๕๔๙)

(๕) เมื่อที่ดินที่ราษฎรครอบครองถูกกันออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีผลทำให้กลายเป็นที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้ว ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้แก่ตน

ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยพื้นที่ดังกล่าวได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินและจัดให้ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ทั้งที่ได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน จึงฟ้องขอให้ศาลมีพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เคยร่วมกันตรวจสอบที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองแล้วพบว่าพื้นที่มีสภาพเป็นป่าค่อนข้างสมบูรณ์ ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน จึงได้กันพื้นที่นั้นออกกลับคืนกรมป่าไม้ ปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นป่าสงวนแห่งชาติเช่นเดิม เมื่อที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองได้ถูกกันออกจากเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว จึงเป็นที่ดินที่อยู่นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๗/๒๕๔๖)

หมายเหตุ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับนั้น เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องถือเขตของอำเภอเป็นหลัก ส่วนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่ตราขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ใช้บังคับ การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ในกรณีที่จะต้องถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ ดังนั้น เขตปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรรมจึงอาจเป็นไปได้ทั้งเขตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินและเขตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย

(๖) เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เป็นเจ้าของหรือมีสิทธิใด ๆ ในที่ดิน และได้ดำเนินการยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์หรือมีสิทธิในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระบุให้ที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองอยู่เป็นที่สาธารณะ

ผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาน้อย โดยได้รับการโอนสิทธิหนังสืออนุญาตผ่นผืนให้มีสิทธิทำกินชั่วคราวในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก. ๑) มาจากราษฎรรายอื่น ซึ่งภายหลังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดน่าน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ประกาศให้ผู้ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินท้องที่อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน ยื่นคำร้องขอรับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผลการสำรวจรังวัดสอบสวนสิทธิปรากฏรูปแผนที่ตรงตำแหน่งที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ถูกระบุว่าเป็นที่สาธารณะ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยไม่สามารถเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศยกเลิกที่สาธารณะในระวางแผนที่ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและออกประกาศให้ผู้มีสิทธิยื่นคำขอเพื่อขอรับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ตามกฎหมายต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินที่ได้รับการผ่อนผันให้มีสิทธิทำกินชั่วคราวในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก. ๑) ต่อเนื่องจากผู้ได้รับอนุญาตและผู้ได้รับโอนสิทธิทำกินชั่วคราว แต่เมื่อครบกำหนดเวลาตามที่ได้รับอนุญาตก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการต่อระยะเวลาการผ่อนผันให้มีสิทธิทำกินชั่วคราวในที่ดิน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยมิได้รับอนุญาตและไม่มีสิทธิในที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งการสำรวจหรือรังวัดที่ดินต่อผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นเจ้าของหรือมีสิทธิใด ๆ ในที่ดินดังกล่าวและมีได้ดำเนินการยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์หรือมีสิทธิในที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีย่อมมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่นำคดีมาฟ้องได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๘/๒๕๕๙)



(๗) เมื่อการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครั้งนี้ เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค และเป็นการดำเนินการตามระเบียบที่กำหนดขึ้นเพื่อการนี้เป็นการเฉพาะ เกษตรกรที่ไม่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขของมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบดังกล่าว จึงย่อมไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้มีการเพิกถอนการจัดที่ดินในครั้งนี้เพื่อขอให้มีการพิจารณาจัดที่ดินให้แก่แทนแทน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเช่าทำประโยชน์โดยแจ้งว่าเจ้าของที่ดินได้ขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว พร้อมทั้งขับไล่ผู้ฟ้องคดีไม่ให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้นำที่ดินพิพาทไปจัดให้แก่ราษฎรต่างท้องที่โดยไม่ประกาศให้ราษฎรในท้องที่ที่จัดที่ดินทราบและผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินมิได้เป็นเกษตรกรที่ยากจนจริง อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ตามข้อ ๕ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มุ่งจะจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ยากจนไม่มีที่ทำกินซึ่งมีภูมิลำเนาในท้องที่ดังกล่าวอยู่แล้ว ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีคัดเลือกเกษตรกรให้ได้รับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่มีการประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือก จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในการจัดที่ดินที่พิพาท และให้พิจารณาจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ซื้อที่ดินพิพาทมาสำหรับดำเนินการจัดให้แก่สมาชิกเกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค โดยเฉพาะ และเป็นการดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดหาที่ดินและจัดที่ดินให้แก่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๒ มิใช่เป็นการดำเนินการจัดที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเกษตรกรที่จะได้รับการจัดที่ดินในกรณีนี้จะต้องเป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรสภาประชาชน ๔ ภาค ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒



เท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มเกษตรกรสหภาพประชาชน ๔ ภาค ย่อมไม่มีสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรในที่ดินพิพาท ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๗/๒๕๕๔)

(๘) ผู้ที่ไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินแปลงพิพาทซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่มีคุณสมบัติของการเป็นผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากไม่ได้เป็นเกษตรกร ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวที่มีการออกให้แก่บุคคลอื่น

ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยซื้อที่ดินมาจากผู้ครอบครองเดิม หลังจากนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอรังวัดเพื่อก่อนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ซึ่งสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้มีคุณสมบัติได้เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ เนื่องจากมิได้มีอาชีพเกษตรกร แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวและให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ด้วย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ นาย อ. ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ฉบับนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้เคยขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาทบทวนและขอให้เพิกถอนการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ได้ออกให้แก่ นาย อ. และผู้ว่าราชการจังหวัดได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติยืนยันการจัดที่ดินดังกล่าวให้แก่ นาย อ. โดยให้เหตุผลว่า ได้มีการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้ครอบครองที่แท้จริงจากการสอบถามผู้ปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันแล้ว ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดคำว่า เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริงและใช้เวลาส่วนใหญ่ในอาชีพเกษตรกรรม มีอาชีพอื่นและเกษตรกรผู้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะต้องเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น กรณีของนาย อ. เป็นเกษตรกรอยู่แล้ว จึงไม่สามารถ



เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ได้ ส่วนผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิใดๆ ในที่ดินดังกล่าวและขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับ ส.ป.ก. ๔-๐๑ เนื่องจากมิได้เป็นเกษตรกร ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๘/๒๕๔๘)

(๙) เกษตรกรที่สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแล้ว แต่ยังคงเข้าปลูกพืชผลในที่ดินดังกล่าวต่อไป ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่ทางราชการเข้าปรับสภาพที่ดินจนทำให้พืชผลทางการเกษตรที่ปลูกไว้เสียหาย

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าคลองแมงกและป่าคลองขลุ้งตามหลักฐานหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) เลขที่ ๙๓๕๙ แต่ภายหลังคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำแพงเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีมติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำแพงเพชร ดำเนินการรังวัดกันพื้นที่ซึ่งเคยมีมติจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไว้เป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำแพงเพชรได้เข้าไปดำเนินการรังวัดกันพื้นที่และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตัดและขุดมันสำปะหลังออกไปจากบริเวณดังกล่าว ต่อมา ปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำแพงเพชรได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและให้ผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยบริวารออกจากที่ดินดังกล่าว โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินรุกล้ำปิดเส้นทางเดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของทางราชการ อันเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ออกจากที่ดินพิพาท ทางราชการจึงนำรถไถเข้าไถมันสำปะหลังที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าพืชผลทางการเกษตรให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปแล้ว ย่อมไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อีกต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าไปปลูกมันสำปะหลังในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตและเป็นการละเมิด ซึ่งไม่ได้รับความคุ้มครองกรณีเป็นราษฎรชาติอื่นจะเก็บเกี่ยวผลผลิตได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปี และมีสิทธิที่จะเข้าตัดฟันหรือเรียกให้ผู้ปลูกหรือถอนออกไปได้ตามมาตรา ๑๓๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่



ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนำรถไถเข้าไปปรับพื้นที่ในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แม้จะทำให้มันสำปะหลังเสียหาย ผู้ฟ้องคดีก็มีผู้ใช้ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๗/๒๕๕๑)

(๑๐) เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีสิทธิหรือเคยครอบครองที่ดินแปลงพิพาท การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกที่ ส.ป.ก. ๔-๐๑ สำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่น จึงไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าวของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย จ. ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของในเขตปฏิรูป เมื่อนาย จ. ได้เสียชีวิตลง ผู้ฟ้องคดีกับบุตรก็ยังคงทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ประสพภาวะขาดทุนจึงไม่ได้เพาะปลูกพืชใดๆ อีก ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ประกาศให้ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการยื่นขอรังวัดสอบเขตที่ดินที่ทำประโยชน์เพื่อดำเนินการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ชั่วคราวในเขตปฏิรูปที่ดินของนาย จ. ไปติดต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้รับแจ้งว่าตามแผนที่สำรวจรังวัดกระจายสิทธิถือครองที่ดิน โครงการปฏิรูปที่ดินพื้นที่เขตหวงห้ามทหาร อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี รางที่ ๓ N ๑E ปรากฏชื่อ นาย จ. เป็นผู้ถือครองที่ดินแปลงเลขที่ ๑๖ เนื้อที่ ๔๕ ไร่ ๑ งาน ๑๗ ตารางวา เมื่อทำการรังวัดสอบเขตที่ดินแปลงดังกล่าวปรากฏว่ามีเนื้อที่ ๓๙ ไร่ ๓ งาน ๓๔ ตารางวา ในระหว่างรอกการอนุมัติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าผู้ฟ้องคดีบุกรุกที่ดินแปลงเลขที่ ๙ รางที่ ๒N ๑E ของนางสาว ป. ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องคัดค้านต่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ซึ่งได้รับหนังสือแจ้งผลในเวลาต่อมาว่า การจัดที่ดินแปลงเลขที่ ๙ รางที่ ๒N ๑E ให้แก่นางสาว ป. ถูกต้องแล้ว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพิกถอนคำสั่งตามหนังสือแจ้งผลดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการนำเรื่องการสืบสิทธิการถือครองที่ดินแปลงเลขที่ ๑๖ รางที่ ๓N ๑E เข้าที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อลงมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สืบสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ในที่ดินแปลงเลขที่ ๑๖ รางที่ ๓N ๑E และออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า



คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินแปลงเลขที่ ๑๖ ระบุว่าที่ ๓N ๑E กับที่ดินแปลงเลขที่ ๙ ระบุว่าที่ ๒N ๑E มีใช้ที่ดินแปลงเดียวกัน โดยที่ดินแปลงเลขที่ ๙ ระบุว่าที่ ๒N ๑E ผู้ถือครองที่ดินเดิมชื่อนาย ก. ต่อมา ได้กระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่นางสาว ป. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติอนุญาตให้นางสาว ป. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว พร้อมทั้งประกาศรายชื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านแล้วไม่ปรากฏว่ามีผู้ไต่ยื่นคำร้องคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เลขที่ ๓๖๘๖ แปลงเลขที่ ๙ ระบุว่าที่ ๒N ๑E อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๓๘ ไร่ - งาน ๔๖ ตารางวา ให้แก่นางสาว ป. เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ส่วนที่ดินแปลงเลขที่ ๑๖ ระบุว่าที่ ๓N ๑E ผู้ถือครองที่ดินเดิมชื่อนาย จ. ได้เสียชีวิตแล้ว ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายไต่ยื่นคำขอลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวแทนและกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่นางสาว ร. ซึ่งเป็นบุตร และจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองสูงสุดปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ อนุญาตให้นางสาว ร. บุตรของผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแปลงเลขที่ ๑๖ ระบุว่าที่ ๓N ๑E เนื้อที่ ๔๕ ไร่ ๑ งาน ๑๗ ตารางวา ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว และขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ ต่อไป ประกอบกับข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีสิทธิหรือเคยครอบครองที่ดินแปลงที่เลขที่ ๙ ระบุว่าที่ ๒N ๑E อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรีแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออก ส.ป.ก. ๔ - ๐๑ เลขที่ ๓๖๘๖ สำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวให้นางสาว ป. จึงไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด กรณีจึงถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่จัดที่ดินแปลงเลขที่ ๙ ระบุว่าที่ ๒N ๑E เนื้อที่ ๓๘ ไร่ - งาน ๔๖ ตารางวา ให้แก่นางสาว ป. (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓๕/๒๕๕๔)

(๑๑) คำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่คดีถึงที่สุดแล้วย่อมมีผลผูกพันคู่ความ ดังนั้น เมื่อศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติที่จะได้รับมรดกสิทธิการเช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต่อจากบิดา ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิจะรับโอนสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับมรดกตกทอดสิทธิการเช่าในที่ดินพิพาท

ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ไต่ยื่นคำขอรับมรดกสิทธิในที่ดินพิพาทต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี แต่ได้รับการปฏิเสธโดยอ้างข้อ ๑๑ ของระเบียบ



คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอน และการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า เมื่อเกษตรกรรมถึงแก่กรรมให้สิทธิการเช่าหรือ เช่าซื้อตกทอดแก่คู่สมรสเป็นอันดับแรก จึงอนุญาตให้นาง น. ซึ่งเป็นภรรยาใหม่ของเจ้ามรดก เข้าทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและยื่นฟ้องกรณีดังกล่าวต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี คดีถึงที่สุดโดยศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติที่จะได้รับโอนที่ดินพิพาท การที่ ประธานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ออก คำสั่งให้โจทก์ (ผู้ฟ้องคดี) รับมรดกตกทอดสิทธิการเช่าในที่ดินพิพาทนั้นชอบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าตนมีสิทธิตามกฎหมายที่จะขอรับมรดกสิทธิในที่ดินพิพาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบข้างต้นพร้อมทั้งมีให้นำมาใช้บังคับ กับกรณีของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแบ่งที่ดินบางส่วนใน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ฉบับพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำพิพากษาของศาลฎีกามีผลผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่มีคำพิพากษานั้นนับตั้งแต่วันที่ได้ออกคำพิพากษา ตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผลของคำพิพากษาดังกล่าวย่อม ผูกพันผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิจะรับโอนสิทธิในที่ดินพิพาทในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามกฎหมาย จึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙๐๘/๒๕๕๗)

(๑๒) เมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ขับไล่ผู้ถือครอง ที่ดินออกจากที่ดินพิพาทแล้ว ผู้ถือครองที่ดินย่อมต้องผูกพันตามผลแห่งคำพิพากษา ดังกล่าว จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีคำสั่ง อนุญาตให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีสิทธิได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินแปลงพิพาท

ผู้ฟ้องคดีได้รับจำนำที่ดินและเข้าครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินแปลงที่นาย ก. ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ โดยนาย ก. ได้นำ หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ฉบับผู้ถือมามอบให้ผู้ฟ้องคดี ถือไว้และไม่มาไต่ถอนสิทธิคืน ต่อมา ปฏิรูปที่ดินจังหวัดร้อยเอ็ด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีหนังสือตักเตือน ให้ผู้เข้าทำประโยชน์ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบการเข้าทำประโยชน์ ซึ่งนาย ก. และทายาท



ไม่อาจปฏิบัติตามได้เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม แต่ภายหลังจากที่นาย ก. เสียชีวิต ทายาทของนาย ก. ได้ขออนุญาตรับมรดกสิทธิเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ทายาทดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินแปลงพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลจังหวัดร้อยเอ็ดได้มีคำพิพากษาให้ขับไล่ผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งบริวารออกจากที่ดินพิพาทแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องผูกพันและปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดร้อยเอ็ด จึงไม่มีสิทธิใดๆ ในที่ดินพิพาทตามผลของคำพิพากษาดังกล่าวคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ทายาทของนาย ก. เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท จึงไม่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๐/๒๕๕๙)

(๑๓) หนังสือแจ้งผลการสอบสวนสิทธิและตรวจสอบหลักฐานการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามคำร้องขอของผู้ถือครอง เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการและการพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง จึงมิได้มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องขอแต่อย่างใด ผู้ร้องขอย่อมมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนผลการตรวจสอบที่ระบุว่าผู้ร้องขอไม่ใช่ผู้ถือครองที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการสอบสวนสิทธิและตรวจสอบหลักฐานการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแปลงเลขที่ ๗ กลุ่มที่ ๗๘๐ ตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งอ้างว่าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ที่ดินดังกล่าวมีบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานียังมิได้อนุญาตให้ผู้ใดเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้ดำเนินการตามระเบียบหลักเกณฑ์ของทางราชการต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ตนไม่สามารถเข้ารับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินทั้งที่ดินเป็นผู้ถือครองทำกินในที่ดินดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการแจ้งผลการตรวจสอบที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สอบสวนสิทธิและตรวจสอบหลักฐานการถือครองที่ดินแปลงที่ ๗ กลุ่มที่ ๗๘๐ ซึ่งเป็นเพียง



ขั้นตอนการดำเนินการและการพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง โดยที่ยังมิได้มีการออกคำสั่งทางปกครอง จึงมิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๒/๒๕๕๑)

๓.๑.๒ การกำหนดคำบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย

มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งได้ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ ตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการ ฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตาม กฎหมาย

๓.๑.๒.๑ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าศาลสามารถ กำหนดคำบังคับได้

(๑) กรณีฟ้องว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดแนวเขตทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒/๒๕๕๖ และคำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ พ.๑/๒๕๕๕ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)



(๒) กรณีฟ้องว่า ทางราชการออกหนังสืออนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๑/๒๕๕๒ และที่ ๔๗๕/๒๕๕๒ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

(๓) กรณีฟ้องว่า ทางราชการมีหนังสืออนุญาตให้ทายาทรายอื่นรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทคนหนึ่งไม่ได้ให้ความยินยอม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิกถอนหนังสืออนุญาตฉบับพิพาท (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๔)

(๔) กรณีฟ้องว่า ทางราชการออกหนังสืออนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตจากบุคคลดังกล่าวมาเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการให้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตในหนังสืออนุญาต (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๕๒)

๓.๑.๒.๒ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้

(๑) กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้วเร่งปฏิรูปที่ดินตามที่ถูกฟ้องคดีได้จัดหาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นการฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดหาที่ดินมาให้กับสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้วดำเนินการปฏิรูปและมอบที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีต่อไป ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่อาจมีคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓/๒๕๕๖)

(๒) กรณีฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรังวัดที่ดินทั้งสองที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ ทำหนังสือชี้แจงและยืนยันความถูกต้องของแนวเขตและหลักหมุด สปก. ๔-๐๑ ข ซึ่งได้ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยทำการปิดประกาศไว้ที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ มีกำหนด ๓๐ วัน และทำการประกาศในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นมีกำหนด ๗ วัน รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกจับกุมเสียอิสรภาพได้รับความอับอาย เป็นเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท ศาลปกครอง



สูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคำขอที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้กับผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๘/๒๕๔๕)

๓.๒ การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี

เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีประการนี้ เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่บัญญัติความว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาตามที่กฎหมายนั้นกำหนด”

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ตลอดจนระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนการฟ้องคดีไว้เพียงเฉพาะในส่วนของการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน การอุทธรณ์คำสั่งให้โอนสิทธิและตกทอดมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิการเช่า หรือการเช่าซื้อ การอุทธรณ์คำสั่งที่ให้เกษตรกรสืบทอดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิทธิการเช่า การอุทธรณ์การบอกเลิกการเช่าซื้อที่ดิน ดังนั้น ในการฟ้องโต้แย้งกรณีดังกล่าวจึงต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้และระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดเป็นการเฉพาะเสียก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม สำหรับการฟ้องโต้แย้งการกระทำอื่นอันเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หากการกระทำอันเป็นมูลพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล คู่กรณีในคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน ดังเช่น กรณีของการฟ้องโต้แย้งคำสั่งออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแก่บุคคลใดว่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

จากการศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ พบว่า ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการ



ตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีที่น่าสนใจจำนวนหนึ่ง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๓.๒.๑ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีแล้ว

เมื่อมติดณะกรรมกรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอโอนและตกทอดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ยื่นคำขอจึงต้องดำเนินการดังกล่าวก่อนการฟ้องคดีต่อศาล

บิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค) เมื่อบิดาถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีและพี่น้องซึ่งร่วมทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทกับบิดา ได้ไปแจ้งความประสงค์และยื่นคำขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทต่อบิดา แต่เจ้าหน้าที่ชี้แจงว่า นาย น. บุตรคนหนึ่งของผู้ตายได้ยื่นหนังสือคัดค้านการเข้าทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีและพี่น้องเอาไว้ขอให้ไปทำความตกลงกันก่อน ต่อมา นาย น. ได้มายื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทต่อบิดาแต่เพียงผู้เดียว โดยแจ้งว่าทายาทคนอื่น ๆ ได้เห็นชอบให้นาย น. เป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ปฏิรูปที่ดินจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค) ให้แก่นาย น. ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนและพี่น้องไม่เคยยินยอมยกที่ดินพิพาทให้นาย น. ทำประโยชน์แต่เพียงผู้เดียว และมีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ดังกล่าว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ของนาย น. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๖ ของมติดณะกรรมกรการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ กำหนดว่า ในกรณีผู้ยื่นคำขอโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง และให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำเสนอคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาต่อไป ซึ่งมติดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ให้แก่นาย น. ตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับ



หนังสือแจ้ง จากคำฟ้องไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการพิจารณาเมื่อใด แต่ผู้ฟ้องคดีมาทราบที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสืออนุญาตให้นาย น. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินพิพาทเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จึงนำคดีไปยื่นฟ้องนาย น. เป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลแขวงขอนแก่น ขอให้แจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน ถือว่าผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่งการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุญาตให้นาย น. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินพิพาทตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป แต่เนื่องจากหนังสืออนุญาตดังกล่าวมิได้ระบุกรณีที่อยู่หรือที่ดินและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวไว้ ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายในวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตของนาย น. จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๔)

๓.๒.๒ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีแล้ว

(๑) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้มีชื่อในหนังสืออนุญาตไม่เห็นด้วยต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนการฟ้องคดีต่อศาล

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข โดยได้รับแจ้งจากปฏิรูปที่ดินจังหวัดแม่ฮ่องสอน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ไปรับ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปนำรังวัดแบ่งที่ดิน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบและรังวัดที่ดินแปลงของผู้ฟ้องคดี ผลการรังวัดปรากฏว่ามีการแบ่งที่ดินไม่ถูกต้อง ประกอบกับหลักฐานรายการรังวัดแบ่งที่ดินและหลักฐานในการออก ส.ป.ก. ๔-๑ ข แปลงดังกล่าวสูญหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าวและดำเนินการรังวัดแบ่งที่ดินให้ถูกต้องและออกเป็น ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข



ฉบับใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งผู้ฟ้องคดีว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ไม่สามารถเพิกถอนหรือแก้ไขได้ ให้ไปดำเนินการฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่เหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างเพื่อที่จะไม่ต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๓/๒๕๕๓)

(๒) การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใช้อำนาจตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีประกาศเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) ประกาศดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง แม้จะไม่มีกฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ แต่หากผู้มีชื่อในหนังสืออนุญาตที่ถูกเพิกถอนไม่พอใจก็จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนการฟ้องคดีต่อศาล

ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) แปลงที่ ๑ เลขที่ ๘๐๓ โดยซื้อมาจากนาย น. แต่ต่อมาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีประกาศเพิกถอนหนังสือ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิในที่ดินพิพาทไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่สั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔



แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้ระบุถึงการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์คำสั่งในกรณีนี้จึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ทราบประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อประมาณกลางเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๓ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิ่งมีประกาศเพิกถอนลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ถือวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นอย่างช้า ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียอมรับตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้คำสั่งดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๙/๒๕๕๐)

(๓) การที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดใช้อำนาจตามระเบียบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก้ไขรูปแบบและจำนวนเนื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์เป็นคำสั่งทางปกครอง แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ แต่หากผู้มีชื่อในหนังสืออนุญาตไม่เห็นด้วย ก็จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนการฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่มีการยื่นฟ้องในขณะที่ยังไม่มี การอุทธรณ์คำสั่ง แม้ต่อมาในภายหลังจะได้มีการยื่นอุทธรณ์ กรณีก็หาไม่ผล ทำให้การฟ้องคดีดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดไม่

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) เลขที่ ๗๐๐๘ ต่อมา ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ฉบับดังกล่าวไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไข เนื่องจากมีการรังวัดรูล้ำเข้าไปในเขตที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไปรับ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ฉบับที่แก้ไข ปรากฏว่าจำนวนเนื้อที่ลดลงไปจากเดิมมาก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ



ของแผ่นดินโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ การแก้ไขรูปแปลงและจำนวนเนื้อที่ดินดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิเข้าทำประโยชน์ที่ดินบางส่วน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขที่ดินที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น หากแก้ไขไม่ได้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันหรือแทนกันใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติมเพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขรูปแปลงและจำนวนเนื้อที่ดินที่ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินที่ขาดหายไป อันเป็นการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิในการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการเพื่อให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี จึงยอมไม่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นอุทธรณ์คำสั่งในเวลาภายหลังการฟ้องคดี กรณีก็ไม่มีผลย้อนไปทำให้คำฟ้องนี้ชอบด้วยกฎหมายขึ้นใหม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๓/๒๕๕๑)

๓.๒.๓ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี

(๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีสถานะเป็นกฎ การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาจึงไม่ตกอยู่ในบังคับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี

- ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยได้ครอบครองต่อเนื่องจากผู้ครอบครองเดิม



ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ และใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมา ที่ดินดังกล่าวถูกกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน และอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตนมีความประสงค์จะนำที่ดินที่ครอบครองอยู่ไปขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ และโดยที่พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎ จึงไม่ตกอยู่ในบังคับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์เสียก่อน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒/๒๕๔๖)

- ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าทำประโยชน์เพื่อปลูกปาล์มน้ำมันในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป.ส. ๒๓) ต่อมา มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลห้วยยาง ตำบลโคกยาง อำเภอเหนือคลอง และตำบลเพขลา ตำบลพรุดินนา อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะกำหนดให้ปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ก็ตาม แต่ต้องไม่รวมถึงป่าสงวนแห่งชาติบริเวณที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑/๒๕๕๕)



(๒) ประกาศของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ประกาศยกเลิกผลการคัดเลือกที่ให้สิทธิเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ได้รับผลกระทบสามารถนำคดีมาฟ้องได้ทันที

ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) แปลงที่ ๑ เลขที่ ๘๐๓ โดยซื้อมาจากนาย น. แต่ภายหลังคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศให้ยกเลิกผลการคัดเลือกที่ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิในที่ดินพิพาทไปแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาก่อนที่จะออกหนังสือ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดราชบุรี จึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๙/๒๕๕๐)

๓.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดี

เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในกรณีต่างๆ ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนี้

(๑) กรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และกรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า



ไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒) กรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ผู้ฟ้องคดีต้อง ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ทั้งนี้ จากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดพบว่า มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นว่าจะเริ่มต้นนับวันใดเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

๓.๓.๑ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๓.๓.๑.๑ กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ

(๑) ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์อยู่ในที่ดินมาก่อนการ ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินฉบับพิพาท จึงฟังว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการที่พระราชกฤษฎีกามีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่หรือ ผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ เข้าทำประโยชน์เพื่อปลูกปาล์มน้ำมันในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป.ส. ๒๓) แต่ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลห้วยยูง ตำบลโคกยาง อำเภอเหนือคลอง และตำบลเพขลา ตำบลพรุดินนา อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนด แนวเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะกำหนดให้ปฏิรูปที่ดินในเขต ป่าสงวนแห่งชาติได้ แต่ต้องไม่รวมถึงป่าสงวนแห่งชาติบริเวณที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี เข้าทำประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกา ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒



และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ อันเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป ซึ่งในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ปลูกปาล์มน้ำมันในที่ดินพิพาท และอยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกาฯ แล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการที่พระราชกฤษฎีกามีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่หรือผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๑/๒๕๕๕)

(๒) การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งประกาศใช้บังคับก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกระทบต่อสิทธิของราษฎรในพื้นที่ทำให้ไม่อาจทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินได้ กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินจากผู้ถือครองเดิมเป็นอย่างซ้ำ

กรณีฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอหนองบัว และอำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๑ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในเรื่องการกำหนดเขตที่ดิน เป็นเหตุทำให้ประชาชนในพื้นที่อำเภอไพศาลี อำเภอหนองบัว และบางส่วนของอำเภอท่าตะโกเดือดร้อนเพราะไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนทำนิติกรรมสัญญาที่มีผลผูกพันในที่ดิน รวมทั้งไม่อาจขออนุญาตเพื่อทำการตัดฟันไม้สักทองและจำหน่ายได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ทั้งยังรับว่าซื้อที่ดินพิพาทมาเมื่อ ๒๒ ปีก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างซ้ำในขณะซื้อที่ดินพิพาท เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๘/๒๕๕๒)



๓.๓.๑.๒ กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำอื่นใด

(๑) วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินฉบับพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าออกให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าว

กรณีฟ้องว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ให้แก่นาย ค. ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องคัดค้านการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) ดังกล่าวเอาไว้แล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ของนาย ค. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นคำคัดค้านการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ฉบับพิพาท เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ยื่นหนังสือคัดค้าน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๙/๒๕๔๘)

(๒) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าบุคคลผู้มีชื่อในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินฉบับพิพาทเป็นเพียงตัวแทนที่ตนมอบหมายให้ไปดำเนินการเพื่อขอออกหนังสืออนุญาตฯ ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีที่จะฟ้องเพิกถอนหนังสืออนุญาตฯ นับแต่วันที่มีการออกหนังสืออนุญาตฯ ให้แก่บุคคลดังกล่าว

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้บุตรสาว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นตัวแทนนำเจ้าหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) รังวัดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองเพื่อออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) โดยให้ระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับอนุญาต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับขอออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ในนามของตนเอง พร้อมทั้งห้ามผู้ฟ้องคดีและทายาทคนอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ฉบับดังกล่าว



แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกเฉย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ฉบับดังกล่าว และให้เปลี่ยนเป็นชื่อผู้ฟ้องคดีในเนื้อที่บางส่วน โดยให้พื้นที่บางส่วนเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงได้เพิ่มเติมจากการไต่สวนว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษได้ไปบันทึกการนำทำการรังวัดของผู้ถือครองที่ดิน บันทึกการสอบสวนสิทธิ และเจรจาการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ซึ่งในขณะนั้นมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือครองที่ดินและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่เพียงผู้เดียว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดศรีสะเกษจึงได้มีมติคัดเลือกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีหรือผู้เกี่ยวข้องได้ยื่นคำคัดค้านผลการคัดเลือก และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๑ กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๑ แต่ช่วงเวลานั้น ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิของตนฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าวจนพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีและร้องทุกข์แล้วและนำคดีไปฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลยุติธรรมในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก แปลงพิพาท ซึ่งศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษายกฟ้อง เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๙ กรณีจึงเป็นการนำคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมไปแล้วก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ มายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง การฟ้องคดีนี้จึงพ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๘/๒๕๕๐)

(๓) เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับทราบผลการรังวัดที่ดินตามที่ปรากฏในแผนที่แปลงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม ซึ่งในแผนที่ดังกล่าวมีการระบุเส้นทางพิพาทเป็นทางสาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงควรต้องรู้ว่ามีการจัดให้ที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณะตั้งแต่วันที่ได้รับทราบผลการรังวัดดังกล่าว หรืออย่างช้า คือ วันที่มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีการระบุด้วยว่าเส้นทางดังกล่าวเป็นทางสาธารณะประโยชน์ วันดังกล่าวถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ยกเลิกการกำหนดที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณะ

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) กลุ่มที่ ๓๒๖๑ แต่เนื่องจากที่ดินไม่มีทางออกสู่ถนนสาธารณะ จึงเจรจาขอเปิดเส้นทางกับเจ้าของ



ที่ดินข้างเคียงและได้ซื้อที่ดินบางส่วนเพื่อทำเป็นทางเข้าออก ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรโดยออกหลักฐานระบุให้เส้นทาง ดังกล่าวเป็นทางสาธารณะ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกการ กำหนดให้เส้นทางพิพาทเป็นทางสาธารณะแล้วกำหนดเป็นทางส่วนบุคคล ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมทำการรังวัดปักหลักเขตที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ซื้อมาจากผู้ครอบครองเดิม เพื่อเปิดทางเข้าออก และได้รับทราบผลการรังวัดที่ดินตามที่ปรากฏในแผนที่แปลงที่ดินเพื่อ ประกอบเกษตรกรรม (ส.ป.ก. / สร. ๕ ก.) ตามบันทึกการตรวจสอบและรับรองผลการสำรวจ รังวัด ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๓๘ แล้ว ซึ่งในแผนที่แปลงที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมได้ ระบุรูปแผนที่ว่าเส้นทางพิพาทเป็นทางสาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กั้น ทางพิพาทเป็นทางสาธารณะตั้งแต่วันดังกล่าว ประกอบกับได้มีการระบุไว้ใน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๓ ด้วยว่าทางพิพาทเป็น ทางสาธารณะ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข โดยระบุว่า ทางพิพาทเป็นทางสาธารณะในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นอย่างชัด แต่เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้น ก่อนศาลปกครองเปิดทำการ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำ คดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๓/๒๕๕๒)

(๔) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภูเก็ตแจ้งคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดิน และเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. แก่ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ และบุคคลอื่นเป็นผู้รับหนังสือไว้แทน เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ปรากฏตามหลักฐานใบตอบรับไปรษณีย์ จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งในวันดังกล่าวตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เป็นมูลพิพาท

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินตาม หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) ตามพระราชกฤษฎีกา



กำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเชิงทะเล ตำบลศรีสุนทร อำเภอถลาง ตำบลกมลา ตำบลกะทู้ ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ และตำบลเกาะแก้ว ตำบลรัชฎา ตำบลวิชิต ตำบลกระรน ตำบลฉลอง ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ ส.ป.ก. จังหวัดภูเก็ต ซึ่งคณะกรรมการได้สอบสวนแล้วมีความเห็นว่า ที่ดินตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดี มีพื้นที่ทั้งแปลงอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) จึงได้มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดีทั้งแปลง โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตแจ้งคำสั่งและสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวและเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) และได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการชี้แจงข้อเท็จจริงก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในจังหวัดภูเก็ตตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนด การแจ้งสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงเป็นการกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามที่กฎหมายกำหนด และกรณีดังกล่าวมิใช่การไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กฎหมายกำหนดให้ระยะเวลาการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งขยายเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ส่วนการแจ้งคำสั่งทางปกครองแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป โดยมาตรา ๖๙ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่า ได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง และการแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่ง เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังวันนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตแจ้งคำสั่งเพิกถอนการจัดที่ดินและเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. แก่ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ และบุคคลอื่นเป็นผู้รับหนังสือไว้แทนเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ปรากฏตามหลักฐานใบตอบรับไปรษณีย์ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งในวันดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๗



มีนาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕/๒๕๔๙)

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๙/๒๕๔๘, ๘๐๑/๒๕๔๘, ที่ ๘๐๒/๒๕๔๘, ที่ ๘๐๓/๒๕๔๘, ที่ ๘๐๔/๒๕๔๘, ที่ ๘๔๐/๒๕๔๘, ที่ ๘๕๙/๒๕๔๘, ที่ ๘๖๐/๒๕๔๘, ที่ ๘๖๑/๒๕๔๘, ที่ ๘๖๙/๒๕๔๘, ที่ ๘๙๓/๒๕๔๘, ที่ ๘๙๔/๒๕๔๘, ที่ ๘๙๕/๒๕๔๘, ที่ ๙๑๙/๒๕๔๘, ที่ ๙๔๘/๒๕๔๘, ที่ ๙๕๘/๒๕๔๘, ที่ ๑๖/๒๕๔๙, ที่ ๑๗/๒๕๔๙, ที่ ๑๘/๒๕๔๙, ที่ ๑๙/๒๕๔๙ และที่ ๒๐/๒๕๔๙ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

(๕) แม้ผู้ฟ้องคดีจะเคยแจ้งด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ว่าให้ติดต่อกับผู้ฟ้องคดีไปยังบ้านเลขที่ ๑ ก็ตาม แต่เมื่อมิได้มีหลักฐานมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าว อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏตามคำชี้แจงและหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีว่า ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีได้ย้ายมาอยู่บ้านเลขที่ ๓๑/๑ ประกอบกับในคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและในสำเนาบัตรประชาชนของผู้ฟ้องคดีระบุว่า ผู้ฟ้องคดีอยู่บ้านเลขที่ ๓๑/๑ จึงฟังไม่ได้ว่า บ้านเลขที่ ๑ เป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การแจ้งมติที่ให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดีไปยังบ้านเลขที่ ๓๑/๑ จึงถือว่าเป็นการแจ้งไปยังที่อยู่ อันเป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีโดยชอบด้วยมาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว และถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) เลขที่ ๒๑๙ แต่ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ฉบับดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ครอบครองทำกินในที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ ภายในสามสิบวัน นับแต่ได้รับหนังสือ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติที่ให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะเคยแจ้งด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าให้ติดต่อกับผู้ฟ้องคดีไปยังบ้านเลขที่ ๑ ก็ตาม แต่เมื่อมิได้มีหลักฐานมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าว อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏตามคำชี้แจงและหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายบ้านมาแล้วหลายครั้ง โดยครั้งสุดท้ายได้ย้ายมาอยู่บ้านเลขที่ ๓๑/๑ ประกอบกับในคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและในสำเนาบัตรประชาชนของ



ผู้ฟ้องคดีระบุว่าผู้ฟ้องคดีอยู่บ้านเลขที่ ๓๑/๑ จึงฟังไม่ได้ว่า บ้านเลขที่ ๑ เป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งมติที่ให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก.๔-๐๑ เลขที่ ๒๑๙ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยแจ้งไปยังบ้านเลขที่ ๓๑/๑ จึงถือว่าเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามที่อยู่อันเป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีโดยชอบด้วยมาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เมื่อหัวหน้าที่ทำการไปรษณีย์ภูเก็ตซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการนำจ่ายหนังสือข้างต้นได้ตรวจสอบพบว่าการนำจ่ายหนังสือดังกล่าวและเจ้าของบ้านเลขที่ ๓๑/๑ ได้ลงนามรับไว้ในวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบมติดังแต่วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙๘/๒๕๔๘)

(๖) ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำต่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่ามีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) แก่ นาย ป. แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยสละสิทธิที่ดินและประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบเรื่องเดิมและรายละเอียดเหตุที่เกิดขึ้น กรณีต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งในวันที่ให้ถ้อยคำ และการที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความประสงค์ขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบเรื่องราวที่เกิดขึ้น ถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันที่ยื่นอุทธรณ์

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการจัดที่ดินแปลงเลขที่ ๑๔๑ จากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตร (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ผู้ฟ้องคดีได้ขอยืมเงินจากนาย ป. และได้นำที่ดินดังกล่าวให้นาย ป. ใช้ประโยชน์แทนดอกเบี้ยเงินกู้ โดยมีได้มีเจตนาสละสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าว ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีไปติดต่อขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ก็ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีเอกสารคำขอสละสิทธิในที่ดินให้นาย ป. ไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากมิได้เป็นผู้ทำเอกสารดังกล่าวและลายพิมพ์นิ้วมือพยานมิใช่ลายพิมพ์นิ้วมือภรรยาของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน



คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อใด แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) แก่ นาย ป. แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยสละสิทธิในที่ดินและประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบเรื่องเดิมและรายละเอียดเหตุที่เกิดขึ้นแล้วจะมาขอทราบข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แล้ว และการที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความประสงค์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบเรื่องเดิมและรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖๔/๒๕๔๗)

(๗) เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทคนหนึ่งของผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งถึงแก่ความตายอ้างว่า ได้รับแจ้งทางโทรศัพท์จากทายาทรายอื่นเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ ว่า มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่ดินจากชื่อผู้ตายไปเป็นชื่อของนางสาว ศ. จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนการแก้ไขทางทะเบียนดังกล่าวอย่างช้าที่สุดภายในเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีฟ้องว่า มารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐานหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) เลขที่ ๔๙๔๑ แต่ภายหลังจากที่มารดาของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต นางสาว ศ. ในฐานะบุตรคนหนึ่งได้ยื่นคำขอรับมรดกสิทธิในที่ดินดังกล่าวต่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีมีมติให้นางสาว ศ. เป็นผู้รับมรดกสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าว หลังจากนั้น บุตรคนอื่นได้ยื่นคำร้องคัดค้านการขอรับมรดกสิทธิในที่ดินของนางสาว ศ. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้บุตรทุกคนของเจ้ามรดกไปพบเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการยกเลิกการรับมรดกสิทธิในที่ดินที่ผิดพลาดดังกล่าวและเจรจาทกลงกัน แต่นางสาว ศ. ไม่ไปตามนัด



ผู้ฟ้องคดีในฐานะบุตรอีกคนหนึ่งของเจ้ามรดกจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการรับมรดกสิทธิในที่ดินตามเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข เลขที่ ๔๙๔๑ โดยให้กลับมาเป็นชื่อของเจ้ามรดกตามเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ ตนได้รับโทรศัพท์แจ้งข่าวจากพี่น้องว่ามีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่ดินพิพาทจากมารดาเป็นนางสาว ศ. เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องจึงได้นัดหมายกับนางสาว ศ. เพื่อไปทำความตกลงกันที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งนางสาว ศ. ไม่ได้ไปตามนัด จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนที่ดินเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข เลขที่ ๔๙๔๑ ให้นางสาว ศ. เป็นผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดภายในเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๓/๒๕๕๔)

๓.๓.๑.๓ กรณีการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๑) เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองผู้มีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีฟ้องว่า บิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค) เมื่อบิดาถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีและพี่น้องซึ่งร่วมทำประโยชน์ในที่ดินกับบิดา ได้ไปแจ้งความประสงค์และยื่นคำร้องขอเข้ารับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อบิดา แต่เจ้าหน้าที่ชี้แจงว่านาย น. บุตรคนหนึ่งของผู้ตายได้ยื่นหนังสือคัดค้านการเข้าทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีและพี่น้องเอาไว้ ขอให้บุตรแต่ละคนไปทำความตกลงกันก่อน ต่อมา นาย น. ได้มายื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทต่อบิดาแต่เพียงผู้เดียว โดยอ้างว่าทายาทได้ตกลงกันแล้วเห็นชอบให้นาย น. เป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน



(ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค) ให้แก่นาย น. ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ดังกล่าว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ฉบับนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จึงนำคดีไปยื่นฟ้องนาย น. เป็นจำเลยต่อศาลแขวงขอนแก่นในข้อหา แจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่งการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป แต่เนื่องจากหนังสืออนุญาตดังกล่าวมิได้รับบุสิทธิ และระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งไว้ ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับ คำสั่งตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ อันเป็นระยะเวลาภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ให้พิจารณาและไม่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือสั่งการตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๔)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่มีเอกสารสิทธิ ต่อมา นาง ส. ได้ขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแปลงที่ นาง ส. ครอบครองอยู่ แต่ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) กลับออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีถือครอง หลังจากนั้น นาง ส. ได้เข้ามาทำประโยชน์ในที่ดิน แปลงดังกล่าวจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำนา ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอน หนังสืออนุญาตฉบับนี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกผู้ฟ้องคดีกับนาง ส. มาทำการ ไกลเกลี่ย แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ และผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้เพิกถอนหนังสืออนุญาต ขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินฉบับพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำร้องขอผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำเนินการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินฉบับพิพาทในวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการล่าช้าและ ไม่มีหนังสือชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งครบกำหนดเก้าสิบวันในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้อง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อ



ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๑/๒๕๕๔)

(๒) กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อปรากฏว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิได้พิจารณาคำขอเข้าทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร กล่าวคือ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการยื่นคำขอ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงการไม่ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้ตนเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ ดังกล่าว

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อเนื่องจากบิดา ได้ยื่นคำร้องต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอให้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ในที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ดำเนินการให้ และได้ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในที่ดินพิพาทให้แก่ นาย ด. แทน ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนกรณีดังกล่าวต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่ นาย ด. ขอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ออกให้แก่ นาย ด. และให้คืนสิทธิใน ส.ป.ก. ๔-๐๑ แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อใด แต่เมื่อพิจารณาจากหนังสือรับรองลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ของทนายความผู้ฟ้องคดี ซึ่งระบุว่าได้ไปติดตามตรวจสอบสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินเมื่อประมาณเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยปฏิรูปที่ดินจังหวัดชลบุรีได้ขอสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี พร้อมให้กรอกแบบตรวจสอบสิทธิการใช้ประโยชน์ แนวเขตที่ดิน และคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน และแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีนำคำรับรองไปให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองว่าเป็นเกษตรกรและได้ทำประโยชน์ในที่ดินจริง ผู้ฟ้องคดีจึงเดินทางไปบ้านของผู้ใหญ่บ้านแต่ไม่พบ ผู้ฟ้องคดีจึงได้โทรศัพท์สอบถามผู้ใหญ่บ้าน แต่ได้รับการปฏิเสธที่จะรับรองให้ ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๒ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องใช้เวลาในการพิจารณาคำขอ ดังกล่าวให้แล้วเสร็จเมื่อใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร กล่าวคือ ภายในเก้าสิบวันนับแต่



วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอฉบับดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดี คือ ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน คือ ภายในเดือนมกราคม ๒๕๕๓ เป็นอย่างช้า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๐/๒๕๕๔)

(๓) กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเอาไว้ การฟ้องขอให้เปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในหนังสืออนุญาตจึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อให้เปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้อื่นเป็นตัวแทนตกลงซื้อที่ดินจากผู้ถือครองเดิมโดยระบุชื่อตัวแทนเป็นผู้ซื้อ แต่ตัวแทนได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวไปขออนุญาตหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) ในชื่อของตนเอง ผู้ฟ้องคดีจึงได้เจรจาตกลงทำสัญญามอบหมายให้ตัวแทนถือครองและปรับที่ดินปลูกยางพาราโดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีพร้อมกับตัวแทนรายดังกล่าวได้นำเอกสารหลักฐานไปพบเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อยื่นคำร้องขอให้ทำการเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของตัวแทนและจัดที่ดินให้เป็นของผู้ฟ้องคดี แต่เหตุการณ์ล่วงเลยมาเป็นเวลานานหลายปีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ก็ยังไม่อาจดำเนินการให้ตามคำขอได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกถอนชื่อตัวแทนในเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก และเปลี่ยนเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นเจ้าของโดยชอบธรรม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้บัญญัติเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก หรือระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลอันเนื่องจากการณดังกล่าวไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่



ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้เปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้ทำการเพิกถอนชื่อตัวแทนแล้วใส่ชื่อของผู้ฟ้องคดีในเอกสารดังกล่าวแทน แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีการพิจารณาดำเนินการตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คือ ภายในวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๘ คือ ภายในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๘ เป็นอย่างช้า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๕๒)

(๔) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต่อจากบิดา เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีหนังสือชี้แจงกรณีตามคำขอให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอดังกล่าว

กรณีฟ้องว่า บิดาของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งให้บิดาของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน และผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอรับมรดกสิทธิเข้าทำประโยชน์ต่อจากบิดา แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการดำเนินการใดๆ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจัดที่ดินพิพาทดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อจากบิดา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ถึงบิดาของผู้ฟ้องคดี ชี้แจงกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอรับสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ในที่ดินพิพาทจากบิดาของผู้ฟ้องคดีว่า บิดาของผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้สิ้นสุดสิทธิในที่ดินพิพาทตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพะเยา และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งการสิ้นสุดสิทธิในที่ดินพิพาทดังกล่าวให้บิดาของผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ซึ่งไม่ปรากฏว่าบิดาของ



ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้มีหนังสือชี้แจงกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอรับสิทธิในที่ดินพิพาทจากบิดาของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๔/๒๕๕๒)

๓.๓.๒ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี
ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๑) เมื่อพิจารณาจากคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้บุคคลผู้มีชื่อเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินอันเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดการโต้แย้งการครอบครองที่ดินพิพาทโดยปกติสุขของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการพิพาทกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการตามภาระหน้าที่ออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิการครอบครองที่ดินพิพาทโดยปกติสุขของผู้ฟ้องคดี อันมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๑๓๔ แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกหนังสือให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค) ให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๑๓๔ ของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาจากคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้บุคคลผู้มีชื่อเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค) อันเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดการโต้แย้งการครอบครองที่ดินพิพาทโดยปกติสุขของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการพิพาทกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการ



ตามภาระหน้าที่ออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิการครอบครองที่ดินพิพาทโดยปกติสุขของผู้ฟ้องคดี อันมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ฉบับพิพาทในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีนำเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ ๑๓๔ และผู้ได้รับอนุญาตตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ ค ดังกล่าวมาคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว ก็จะต้องนำคดีมาฟ้องภายในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามกฎหมายดังกล่าวตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๓/๒๕๕๓)

(๒) การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ดังนั้นเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรณีมีการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตั้งแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี อันเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีถือครองทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต่อเนื่องจากบิดามารดา ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้เดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนสิทธิการครอบครองที่ดินในเขตท้องที่บริเวณดังกล่าวเพื่อออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิหรือในที่ดินที่ทางราชการไม่อาจออกเอกสารสิทธิให้ได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข)



ให้แก่นาง ล. ในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีถือครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ดำเนินการใดๆ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปลี่ยนแปลงแก้ไขชื่อผู้ได้รับอนุญาตในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข) จากนาง ล. เป็นผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งห้ามนาง ล. และบริวารเข้ามายุ่งเกี่ยวในที่ดินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนั้น มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งข้อเท็จจริงตามคดีนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าตนเพิ่งรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้แก่นาง ล. เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เนื่องจากบุตรชายของนาง ล. ได้เข้าไปตัดต้นไม้ที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้ในที่ดินแปลงพิพาทจนกระทั่งได้มีการขอตรวจสอบความถูกต้องของ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการคัดเลือกนาง ล. ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทและออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ให้ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ กรณีจึงต้องถือว่าวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ เป็นวันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๕๔)

๓.๓.๓ ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับข้อยกเว้นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี

มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี แต่หากเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า การรับคำฟ้องไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือกรณีมีเหตุจำเป็นอื่นที่เป็นอุปสรรคขัดขวางให้ไม่สามารถนำคดีมายื่นฟ้องได้ทันเวลา ศาลย่อมใช้ดุลพินิจ



รับคดีไว้พิจารณาได้ และหากเป็นกรณีการฟ้องคดีเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ก็จะเปรียบเสมือนว่าไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสำหรับกรณีดังกล่าว

ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่ามีกรณีที่ศาลมีข้อวินิจฉัยในเรื่องของการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อยู่จำนวนหนึ่ง จึงนำมารวบรวมไว้เป็นตัวอย่างกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

๓.๓.๓.๑ การฟ้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ราษฎรทับทางสาธารณประโยชน์ เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่ยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๔๖)

๓.๓.๓.๒ การฟ้องที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

การที่จะวินิจฉัยว่า การรับคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ^๑ ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพบว่ามีแนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจดังนี้

(๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒๐๑ คน เป็นราษฎรหมู่ที่ ๒ ตำบลโป่งตาลอง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาตั้งแต่บรรพบุรุษ จนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน และอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับพวกที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับตกอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำที่ดินไปขออนุญาตหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเฉพาะในที่ดินพิพาทหมู่ที่ ๒ ตำบลโป่งตาลอง อำเภอปากช่อง

^๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๕๒



จังหวัดนครราชสีมา ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒/๒๕๕๖)

ข้อสังเกต ในกรณีของการฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนี้ ยังมีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไม่ถือว่าเป็นการฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยเช่นกัน ได้แก่ กรณีที่ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน แต่ได้รับการปฏิเสธโดยอ้างว่าที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดแนวเขตครอบคลุมที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถทำนิติกรรมใดๆ ในที่ดินของตนได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการฟ้องเพื่อมุ่งประสงค์ต่อผลในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินเท่านั้น กรณีจึงมิได้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๕๒) และกรณีฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินออกทับที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาศาลตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็เพียงก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไปเท่านั้น มิใช่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑/๒๕๕๕)

(๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใช้อำนาจคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยคัดเลือกบุคคลอื่นให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ และออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ให้แก่บุคคลดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงแก้ไขชื่อผู้ได้รับอนุญาตจากชื่อของบุคคลดังกล่าวเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการฟ้องเพื่อให้ได้สิทธิในการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง มิใช่ประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๑/๒๕๕๒ และที่ ๒๓/๒๕๕๔)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีซื้อจากผู้ถือครองเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผลแห่งคำพิพากษาย่อมก่อให้เกิดประโยชน์เฉพาะแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่ตนต้องการ



เท่านั้น การรับคำฟ้องคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วในกรณีนี้ไว้พิจารณาจึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๓/๒๕๕๒)**

กรณีฟ้องว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการฟ้องเพื่อให้ได้สิทธิในการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง มิใช่ประโยชน์แก่ส่วนรวม **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๙/๒๕๔๘ และที่ ๗๙๘/๒๕๔๘)**

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนมติที่ให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเอง มิใช่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๙๘/๒๕๔๘)**

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนการรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการฟ้องที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้ไว้พิจารณาได้ **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๓/๒๕๕๔)**

กรณีฟ้องว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการนำทางส่วนบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีได้เจรจาขอเปิดเส้นทางกับเจ้าของที่ดินเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกสำหรับที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ของผู้ฟ้องคดีไปเป็นทางสาธารณประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยกเลิกทางดังกล่าวจากทางสาธารณประโยชน์โดยให้ระบุเป็นทางส่วนบุคคล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการฟ้องขอให้ทางราชการแก้ไขทางสาธารณประโยชน์ในหนังสือ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดีให้เป็นทางส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่การฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม **(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๓/๒๕๕๒)**

กรณีฟ้องว่า ทางราชการนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนและจำหน่ายทะเบียนที่ราชพัสดุและเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การฟ้องคดีนี้หากจะเป็นประโยชน์



ก็เป็นประโยชน์เฉพาะตัวผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ ๗๑๒/๒๕๕๔)



บทที่ ๔

แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเนื้อหาของคดี

๔.๑ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณีพิพาทตามมาตรา ๑๑ (๒) และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๑) กรณีฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ได้รับสัมปทานจากรัฐให้เข้าทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีฐานะเป็นเพียงคู่สัญญาในสัญญาสัมปทานที่มีสิทธิเข้าไปทำเหมืองแร่ในที่ดินตามระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น มิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว พื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นของแผ่นดินที่รัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการ การที่รัฐดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ที่มีราษฎรได้รับสัมปทานทำเหมืองแร่ จึงหาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดไม่

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่พลวงในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคลองตะเคียน มีกำหนดระยะเวลา ๒๕ ปี ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่ครบอายุสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดชลบุรีขอหยุดการทำเหมืองแร่ และหลายปีหลังจากนั้นได้มีหนังสือถึงสำนักงานป่าไม้จังหวัดชลบุรีเพื่อขอดำเนินการทำเหมืองแร่ต่อไป โดยกรมป่าไม้ได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) องค์การบริหารส่วนตำบลพลวงทอง และจังหวัดชลบุรี เพื่อให้ความเห็นชอบตามประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี แต่องค์การบริหารส่วนตำบลพลวงทองได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า พื้นที่ตามประทานบัตรที่ผู้ฟ้องคดีได้รับสัมปทานตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลเกษตรสุวรรณ ตำบลพลวงทอง ตำบลบ่อทอง ตำบลธาตุทอง อำเภอบ่อทอง และตำบลคลองพลู อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศใช้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประทานบัตรแล้ว อันเป็นการรอนสิทธิหรือทำลายสิทธิของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกห้ามมิให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในที่ดินที่ได้รับสัมปทาน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากพยานหลักฐานในสำนวนปรากฏว่า ที่ดินสัมปทานตามประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีซึ่งปรากฏตามแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหารนั้น ไม่อยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถอ้างได้ว่าการออกพระราชกฤษฎีกา



ดังกล่าวเป็นการรอนสิทธิหรือทำลายสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเข้าดำเนินการทำเหมืองแร่ได้ และถึงแม้ว่าพื้นที่ที่ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้นจะมีตำแหน่งทับพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งเหมืองตามประทานบัตรที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ ก็หากระทบถึงความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวไม่ เพราะเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับสัมปทาน ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นเพียงคู่สัญญาในสัญญาสัมปทานที่มีสิทธิตามสัญญาในการเข้าไปทำเหมืองแร่ในที่ดินอันมีกำหนดระยะเวลา มิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเข้าไปทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรซึ่งเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ยังคงเป็นของแผ่นดินที่รัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการ ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทจึงชอบด้วยกฎหมายไม่มีเหตุอันต้องเพิกถอนแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๒๑/๒๕๔๙)

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้หน้าที่ดินที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินและได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวิธีการขั้นตอนของกฎหมายแล้ว การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ยังคงมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกา ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับที่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือได้แจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้วได้เท่านั้น หากเป็นกรณีที่ไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าว เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาภูหลวงตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑,๑๔๔ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยได้ครอบครองต่อเนื่องจากผู้ครอบครองเดิมซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ และใบประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี^{๑๕๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมา

^{๑๕๕} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒๗ ตรี เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการสำรวจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ



ที่ดินดังกล่าวถูกกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน และอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมาได้รังวัดสอบสวนสิทธิผู้ครอบครองที่ดินพร้อมกับคัดเลือกเกษตรกรรกรเข้าทำประโยชน์ มีราษฎรบางรายได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินและได้รับมอบเอกสารหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ไปบ้างแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินฉบับนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตนมีความประสงค์จะนำที่ดินที่ครอบครองอยู่ไปขอยกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทเฉพาะในส่วนของที่ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้พื้นที่ที่ดินที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรป่าเขาใหญ่ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ไปดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติอนุมัติให้ประกาศท้องที่อำเภอปากช่อง อำเภอสีคิ้ว และอำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน จนกระทั่งต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทโดยมีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง^{๑๕๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับได้ประกาศ

ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือผู้ซึ่งรอลำสั่งผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกันมาจนถึงวันทำการสำรวจจริงวัดหรือพิสูจน์สอบสวน ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้ามิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ได้มานำหรือส่งตัวแทนนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

^{๑๕๖} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๒๕ การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่เป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของ



ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงตราขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และโดยที่มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม^{๑๕๗} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัด ทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยท้องที่ที่ประกาศดังกล่าวต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อได้มีประกาศข้างต้นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัด ซึ่งผู้มีหลักฐานสำหรับที่ดินหรือผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหรือตัวแทนจะต้องมานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย โดยมีได้กำหนดห้ามมิให้เดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ให้ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้นให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^{๑๕๗} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรจะให้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในจังหวัดใดในปีใด ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจรังวัด ทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์สำหรับปีนั้น เขตจังหวัดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร

เมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดท้องที่และวันเริ่มต้นของการเดินสำรวจรังวัดในท้องที่นั้นโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ก่อนวันเริ่มต้นสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

เมื่อได้มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ให้บุคคลตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง หรือตัวแทนบุคคลดังกล่าว นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินของตนตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้นัดหมาย

ในการเดินสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งได้รับการอบรมในการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ เป็นเจ้าหน้าที่ออกไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แทนตนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ ให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา



พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเข้าไปเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๕๘ ทวิ^{๑๕๘} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้จะต้องเป็นผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินหรือได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมิได้แจ้ง

^{๑๕๘} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยบบ่่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และไม่มีใบจอง ใบเหี่ยบบ่่า หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินตามวรรคสอง (๑) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่หน่วยงาน เมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

ภายในกำหนดระยะเวลาห้ามโอนตามวรรคห้า ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี



การครอบครองตามมาตรา ๕^{๑๔๙} แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือมิได้แจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐาน ส.ค.๑ เท่ากับว่ามีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และไม่มีใบแจ้งความประสงค์ที่จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.๒/๒๕๕๖)

(๒) กรณีฟ้องโต้แย้งการจัดที่ดินและการคัดเลือกเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องเป็นเกษตรกรที่ถือครองที่ดินโดยอาศัยสิทธิครอบครองของตนเอง การเข้าไปถือครองโดยอาศัยสิทธิครอบครองของผู้อื่นย่อมขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๘ (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิดิไม่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเนื่องจากฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ขายที่ดินไปแล้วและเข้าถือครองที่ดินในฐานะเป็นผู้เช่าที่ดินพิพาทและรับจ้างเลี้ยงวัวในที่ดินพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่เคยเป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาออก (โซน E) และนาย ส. ได้นำรังวัดที่ดินเพื่อขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำคัดค้านโดยอ้างว่าตนเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่นาย ส. นำรังวัด ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์

^{๑๔๙} พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๕ ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด



ตรวจสอบได้ความว่า นาย ส. อ้างว่าได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองและทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ทำนาในที่ดิน ส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าตนไม่เคยขายที่ดินดังกล่าวให้ผู้ใดและยังทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ การที่ลงลายมือชื่อในหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินก็เนื่องจากไม่ทราบว่าเป็นสัญญาอะไร ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและนาย ส. ได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้เป็นผู้ถือครองที่ดินแปลงพิพาทโดยได้ขายที่ดินให้กับนาย ส. ก่อนที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะรับพื้นที่มาดำเนินการปฏิรูป จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท โดยคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณาแล้วมีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ แต่ได้สละสิทธิการครอบครองโดยส่งมอบสิทธิการครอบครองให้นาย ส. แล้ว^{๑๐๐} ประกอบกับมีพยานหลักฐานที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้เป็นผู้ครอบครองที่ดินแปลงพิพาท ได้แก่ สัญญาขายที่ดิน หนังสือที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระเงินเป็นค่าจำนองนาซึ่งมีผู้ปกครองท้องที่เป็นพยาน คำชี้แจงของผู้ปกครองท้องที่ที่รับรองว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองขายที่ดินแปลงพิพาทให้นาย ส. แล้ว ตลอดจนสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ทำนา แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะโต้แย้งว่าไม่ได้ขายที่ดินพิพาทให้นาย ส. แต่ก็ได้ยอมรับว่าลงลายมือชื่อในหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทจริงโดยไม่ทราบว่าเป็นเอกสารอะไรเท่านั้น แต่ในวันเดียวกันกับที่ลงชื่อในหนังสือสัญญาซื้อขาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้จำนองที่ดินพิพาทให้กับเจ้าหนี้ การชำระเงินกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับเงินค่าจำนองที่ดินพิพาทเป็นพยานชุดเดียวกันกับพยานในหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินพิพาท พฤติการณ์ที่ปรากฏจึงแสดงให้เห็นว่าการชำระเงินค่าซื้อที่ดินพิพาทกันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีเงินไปชดใช้คืนแก่เจ้าหนี้จำนองที่ดินพิพาท กรณีมีน้ำหนักฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ขายที่ดินพิพาทให้นาย ส. และได้มีการทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาทและรับจ้างเลี้ยงวัวในที่ดินพิพาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงอยู่ในที่ดินพิพาท ซึ่งมีได้อยู่ในฐานะผู้ยึดถือครอบครองเพื่อได้สิทธิครอบครอง แต่อยู่โดยอาศัยสิทธิของนาย ส. หรืออยู่ครอบครองแทนนาย ส. จากพยานหลักฐานย่อมรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครองที่ดินแปลงพิพาทแทนนาย ส. ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ใช่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐและไม่เป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น จึงขาดคุณสมบัติ

^{๑๐๐} ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นสามีภรรยา และในระหว่างราษฎรด้วยตนเองถือว่าราษฎรมีสิทธิครอบครองป่าสงวนแห่งชาติได้โดยการส่งมอบการครอบครองให้แก่กัน



ที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๘ (๑)^{๖๑} ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๒/๒๕๕๓)

ผู้มีสิทธิได้รับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักโดยใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบเกษตรกรรม เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวจึงไม่ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แม้ผู้ที่ได้รับสิทธิจะทำบันทึกข้อตกลงยินยอมโอนสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี ก็เป็นข้อตกลงที่ขัดต่อมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ ประกอบกับกระบวนการในการพิจารณาออกหนังสืออนุญาตให้แก่ผู้ที่ได้รับสิทธิเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว กรณีจึงไม่อาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ และไม่อาจออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแทนบุคคลดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ซื้อที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาจากเจ้าของเดิม โดยมอบหมายให้นาย อ. เป็นตัวแทนของตนในการทำสัญญาซื้อขาย ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคายได้อนุญาตให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยออกเป็นหลักฐานหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) เลขที่ ๖๘๖ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนกล่าวหาว่า นาย อ. แจ้งความเท็จต่อพนักงาน

^{๖๑} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๘ เกษตรกรผู้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น

(๒) เกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๓) เกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาในการจัดลำดับเกษตรกรที่จะจัดที่ดินให้ตามวรรคหนึ่ง



เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคายและอำเภอโง้งที่ดินของผู้ฟ้องคดี ในที่สุด นาย อ. ตกลงประนีประนอมทำบันทึกยินยอมสละสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องคัดค้านการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ดังกล่าวพร้อมกับแนบบันทึกข้อตกลงประนีประนอมไปด้วย แต่ได้รับแจ้งว่าการออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก เลขที่ ๖๘๖ ให้แก่นาย อ. ถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคาย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก เลขที่ ๖๘๖ ที่อนุญาตให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคาย ออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก เลขที่ ๖๘๖ เป็นชื่อผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอท่าบ่อและอำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๑ จึงมีผลให้ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โครงการป่าพานพร้าว - แก้งไก่ ที่อยู่ในเขตท้องที่ไ้ใช้บังคับตามพระราชกฤษฎีกาหมดสภาพการเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และกลายเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ และเมื่อนาย อ. เป็นผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินโครงการป่าพานพร้าว-แก้งไก่ กลุ่มที่ ๖๘๑ แปลงเลขที่ ๒ ซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคายได้ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย อ. แล้วเห็นว่า มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๔^{๑๖๒} ข้อ ๖^{๑๖๓} และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน

^{๑๖๒-๑๖๓} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“เกษตรกร” หมายความว่า

(๑) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยพิจารณาจากการใช้เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีเพื่อประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถื่นนั้น

(๒) ผู้ยากจน ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม และผู้เป็นบุตรของเกษตรกรที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข้อ ๖ เกษตรกรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ ๔ ได้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว

(๓) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต

(๔) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้

(๕) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ



เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ นาย อ. จึงได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติให้นาย อ. และคู่สมรสเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๖ โดยมีการประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรให้เข้าทำประโยชน์ฉบับลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๖ และปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคาย ได้มอบหนังสือรับมอบที่ดินให้กับนาย อ. แล้ว โดยเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) แก่นาย อ. ในที่ดินพิพาท เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๓๗ ดังนั้น กระบวนการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีและปฏิรูปที่ดินจังหวัดหนองคายเพื่อให้มีการออกคำสั่งอนุญาตให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งการออกคำสั่งอนุญาตให้นาย อ. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นการดำเนินการโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักโดยใช้เวลาส่วนใหญ่ประกอบเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน และไม่มีฐานะยากจนตามความหมายของคำว่า “เกษตรกร” ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่า นาย อ. ยอมโอนสิทธิให้กับผู้ฟ้องคดีตามข้อตกลงประนีประนอมข้อตกลงดังกล่าว ก็ไม่อาจบังคับได้เนื่องจากเป็นข้อตกลงที่ขัดต่อมาตรา ๓๙^{๑๖๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐^{๑๖๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีคุณสมบัติ

(๖) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ

(๗) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

^{๑๖๔} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๖๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพนันหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ



ที่จะเป็นผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และข้อตกลงประนีประนอมระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙/๒๕๔๖)

เกษตรกรผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยอาศัยสิทธิของบุคคลอื่น ย่อมไม่มีสิทธิดีกว่าเจ้าของสิทธินั้น เมื่อเจ้าของสิทธิได้สละสิทธิและส่งมอบการครอบครองที่ดินให้แก่บุคคลภายนอก โดยที่บุคคลภายนอกได้เข้าครอบครองและเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน บุคคลภายนอกดังกล่าว ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการจัดที่ดินแปลงที่ตนได้รับการโอนสิทธิมา ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมิตินำที่ดินดังกล่าวแก่บุคคลภายนอกจึงมิใช่คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ครอบครองทำการเกษตรในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติซึ่งปัจจุบันเป็นเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดสกลนคร นาย ท. ผู้เป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้นำเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการรังวัดที่ดินพิพาทโดยระบุว่า ได้ที่ดินมาจากการยกให้ของบิดาและได้ยื่นคำขอกระจายสิทธิการถือครองที่ดินแปลงดังกล่าว ส่วนหนึ่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ด้วย แต่นาย ก. ได้ยื่นฟ้องคดีขับไล่ นาย ท. และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ออกจากที่ดินพิพาทต่อศาลจังหวัดสว่างแดนดิน อ้างว่านาย ท. อยู่อาศัยในที่ดินพิพาทโดยอาศัยสิทธิของนาย ก. คดีถึงที่สุดโดยศาลจังหวัดสว่างแดนดินพิพากษาขับไล่ นาย ท. และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ออกจากที่ดินพิพาท หลังจากนั้น นาย ก. ได้แจ้งความประสงค์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสกลนครเพื่อกระจายสิทธิการครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่ นางสาวสามคน ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดสกลนครได้ประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าว คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจึงยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วเห็นว่านาย ท. และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยการอาศัยสิทธิของนาย ก. ส่วนนาย ก. แม้จะเป็นนักบวชในศาสนาคริสต์และมีใช้เกษตรกรก็สามารถสละสิทธิและส่งมอบการครอบครองที่ดินได้ เมื่อกรณีเป็นการส่งมอบการครอบครองที่ดินให้แก่ นางสาวทั้งสามซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีมติจัดที่ดินแปลงพิพาทให้กับนางสาวทั้งสามของนาย ก. ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่าการกล่าวอ้างคำพิพากษาของศาลมาตัตติสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการกระทำไม่ชอบและได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์



(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจัดที่ดินพิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและน้องสาวทั้งสามของนาย ก. ถูกจัดให้เป็นเกษตรกรอื่นตามข้อ ๘ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยน้องสาวทั้งสามของนาย ก. ได้รับการกระจายสิทธิในที่ดินพิพาทจากนาย ก. และเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทภายหลังจากที่ศาลจังหวัดสว่างแดนดินได้มีคำพิพากษานาย ก. มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทดีกว่านาย ท. และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ อาศัยสิทธิครอบครองของนาย ท. ซึ่งศาลจังหวัดสว่างแดนดินได้พิพากษาแล้วว่านาย ท. และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งอาศัยสิทธิของนาย ท. จึงไม่มีสิทธิครอบครองดีกว่านาย ท. และเมื่อนาย ท. และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ถูกศาลจังหวัดสว่างแดนดินพิพากษาขับไล่ออกจากที่ดินพิพาทแปลงโดยคดีถึงที่สุดแล้ว คำพิพากษาย่อมผูกพันคู่ความรวมถึงผู้สืบสิทธิของคู่ความตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ นาย ท. ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากถูกถอนการขึ้นทะเบียนไปแล้ว จึงไม่เป็นเกษตรกรตามข้อ ๘ (๑) และ (๒) ของระเบียบข้างต้น และจากการตรวจสอบคุณสมบัติของน้องสาวทั้งสามของนาย ก. พบว่าเป็นผู้ยากจนจริงไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งหนึ่งในนั้นมีที่ดินเล็กน้อยเป็นประเภทที่อยู่อาศัย ประกอบกับทั้งสามคนได้ครอบครองที่ดินพิพาทอยู่แล้วเพื่อใช้ทำนาและสวนผลไม้ จึงเห็นได้ว่าน้องสาวทั้งสามของนาย ก. เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกรที่มีสิทธิจะได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินตามนัยมาตรา ๓ (๑)^{๑๖๖} แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร

^{๑๖๖} พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ บุคคลซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเกษตรกร (๑) ผู้ยากจน ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้ไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

รายได้ตาม (๑) ให้หมายความรวมถึงสิทธิหรือประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

(๒) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม ซึ่งหมายถึงผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

(๓) บุตรของเกษตรกร ซึ่งหมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก



พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งได้ครอบครองที่ดินของรัฐที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้นตามข้อ ๘ (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่นางสาวทั้งสามของนาย ก. เป็นผู้ได้รับที่ดินที่พิพาทไปจึงเป็นการพิจารณาโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้วางนโยบายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีก พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๑/๒๕๕๔)

(๓) กรณีฟ้องโต้แย้งการโอนสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตกทอดทางมรดก

ผู้ที่มีความประสงค์จะได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยจะมีกระบวนการพิจารณาให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแก่เกษตรกรเป็นราย ๆ ไป สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวและสิ้นสุดทันทีที่บุคคลดังกล่าวถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวจึงไม่ใช่กองมรดกที่จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าภรรยาของผู้มีสิทธิที่ดินถึงแก่ความตายดังกล่าวเป็นเกษตรกรตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นผู้ที่ควรได้รับการพิจารณาให้ได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นลำดับแรกตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติกำหนด จึงมีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสืออนุญาตของผู้ถึงแก่ความตายดังกล่าวต่อไป จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยภูมิ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ออกสำรวจและประกาศว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำเจ้าหน้าที่รังวัดในที่ดินแปลงพิพาทและขอให้

ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพนับว่ามีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกหลักฐาน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข เป็นชื่อของนาย บ. บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ต่อมา เมื่อนาย บ. เสียชีวิต นาง พ. ซึ่งเป็นภรรยาของนาย บ. ได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคัดค้านคำขอของนาง พ. ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ จึงส่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาง พ. ได้ร่วมทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทกับนาย บ. ตลอดมา และเมื่อนาย บ. เสียชีวิต นาง พ. ยังคงทำประโยชน์ในที่ดินตลอดมา จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นาง พ. ได้มีสามีใหม่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้นาย ว. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเพื่อขัดขวางนาง พ. มิให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาข้อเท็จจริงโดยใช้หลักเกณฑ์ตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมที่กำหนดให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินตกทอด ทางมรดกแก่เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภริยาของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินที่ถึงแก่ความตายเป็นผู้ได้รับการพิจารณาให้ได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เป็นลำดับแรก เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง พ. เป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย บ. และทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทอยู่จริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงพิจารณาให้นาง พ. เป็นผู้รับสิทธิ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วมีคำสั่ง ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองลงในหนังสือ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ที่มีความประสงค์จะได้สิทธิการเข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินกำหนด โดยจะมีกระบวนการพิจารณาให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แก่เกษตรกรเป็นรายๆ ไป สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทตามเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข ของนาย บ. จึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวและสิ้นสุดทันทีที่นาย บ. ถึงแก่กรรม ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง^{๑๖๗} ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^{๑๖๗} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๑๑ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ฯลฯ

ฯลฯ



ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนาย บ. จึงมีใช้กองมรดกของนาย บ. ผู้ตาย ตามมาตรา ๑๖๐๐^{๑๖๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม ของนาย บ. ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมไม่อาจอ้างมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนาย บ. บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทโดยธรรมได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาจนำที่ดินที่นาย บ. เคยมีสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไปจัดให้แก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการกำหนดได้ ตามมาตรา ๓๐^{๑๖๕} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

การสันนิษฐานตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๖๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

^{๑๖๕} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรือสิ่งหรือสิทธิตามทรัพย์สินที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาด การถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบ เกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึง ประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้นๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการ กำหนดให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่ เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวน ที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระ ค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนดสำหรับที่ดินส่วนที่เกิน ตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกร



เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่บัญญัติให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการจัดที่ดินหรือสงฆ์หรือสหกรณ์ที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ และหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินตามมติคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้หลักเกณฑ์ตามมติคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวจะใช้ถ้อยคำว่า การรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินก็ตาม แต่โดยที่สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินมิใช่ของมรดกของผู้ตายที่จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม มติดังกล่าวจึงเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินถึงแก่ความตาย การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและกำหนดให้เกษตรกรซึ่งเป็นสามีหรือภริยาของเกษตรกรผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินที่ถึงแก่ความตายเป็นผู้ได้รับการพิจารณาให้ได้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นลำดับแรก จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบแล้วพบว่า นาง พ. เป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมาย

ถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าวต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว ก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสงฆ์หรือสหกรณ์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กัน ได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด



ของนาย บ. และได้ร่วมทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทกับนาย บ. ตลอดมา แม้ภายหลังนาย บ. เสียชีวิต นาง พ. ก็ยังคงทำประโยชน์ในที่ดิน จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นาง พ. ได้มีสามีใหม่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้นาย ว. เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเพื่อขัดขวางนาง พ. มิให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ฉะนั้น นาง พ. จึงเป็นเกษตรกรตามมาตรา ๔^{๑๗๐} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดว่า เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ทั้งนาง พ. ไม่เคยสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยภูมิ ใช้หลักเกณฑ์ตามมติคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณาคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนาง พ. และคำคัดค้านคำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แล้วมีคำสั่งให้นาง พ. เป็นผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ข แทนที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๓ - ๒๘๔/๒๕๕๔)

(๔) กรณีฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

การที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนำที่ดินได้รับอนุญาตไปให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์โดยมีค่าตอบแทน เป็นการฝ่าฝืนต่อข้อปฏิบัติที่เกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

^{๑๗๐} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๔

ฯลฯ

ฯลฯ

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกรบรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ



ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งหากมิใช่กรณีที่หาตัวเกษตรกรผู้นั้นมีได้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรผู้นั้นปฏิบัติให้ถูกต้องเสียก่อน ถ้าไม่ปฏิบัติตามจึงจะมีคำสั่งให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๘ และข้อ ๑๑ ของระเบียบข้างต้น ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์โดยไม่มีการแจ้งเตือนก่อน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด มีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต โดยได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) เลขที่ ๒๑๗ ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้เหตุผลว่า คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีคำสั่งแต่งตั้งตรวจสอบพบว่า ที่ดินตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ เลขที่ ๒๑๗ ของผู้ฟ้องคดีมีการทำเกษตรไม่เต็มแปลงและมีการนำพื้นที่บางส่วนไปให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ทางธุรกิจท่องเที่ยว อันถือว่าเป็นการผิดระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้มีหนังสือแจ้งให้จังหวัดภูเก็ตดำเนินการเพิกถอนการจัดที่ดินและเรียกคืนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ จากผู้ฟ้องคดีและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดินพิพาทและขอให้จัดส่งหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ฉบับผู้ถือคืนให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเพื่อดำเนินการต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนาย ป. (ผู้ประกอบการ) ได้บุกรุกเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี การมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ เลขที่ ๒๑๗ ตามเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลจังหวัดภูเก็ตในคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดี



เป็นโจทก์ร่วมฟ้องนาย ป. เป็นจำเลย รวมถึงคำฟ้องและสัญญาประนีประนอมยอมความของศาลจังหวัดภูเก็ตในคดีแพ่งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ป. ได้ข้อเท็จจริงสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้ผู้ดูแลที่ดินแทนผู้ฟ้องคดี โดยนาย ป. ได้ติดต่อขอเช่าที่ดินพิพาทกับผู้ดูแลที่ดินเพื่อใช้ทำธุรกิจปาล์มน้ำมัน ซึ่งนาย ป. ให้การในคดีอาญาว่า นอกจากจะขอเช่าจากผู้ดูแลแล้วยังได้ติดต่อโดยตรงกับผู้ฟ้องคดีและโอนเงินค่าเช่าเข้าบัญชีของผู้ฟ้องคดี แต่ภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ขอขึ้นค่าเช่า จึงทำให้ขาดส่งค่าเช่า ส่วนในสัญญาประนีประนอมยอมความได้ปรากฏข้อความที่นาย ป. ตกลงโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารเพื่อจ่ายค่าเสียหายที่ค้างชำระ ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนาของผู้ฟ้องคดีว่าประสงค์จะเรียกค่าเช่าที่ค้างชำระและยังคงให้นาย ป. เช่าที่ดินดังกล่าวต่อไป อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดสมุทรปราการ นับแต่ได้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทก็มอบให้ผู้ดูแลแทน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถ แต่ได้นำที่ดินบางส่วนไปให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์โดยมีค่าตอบแทนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อปฏิบัติที่เกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อ ๗^{๗๑}

^{๗๑} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๗ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(๒) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(๓) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

(๔) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(๕) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น

(๖) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(๗) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(๘) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๙) ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.



ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกรณีที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนดตามข้อ ๘^{๑๒} ของระเบียบดังกล่าว ถ้าเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันควรจึงจะดำเนินการพิจารณาและมีมติให้สันสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อ ๑๑^{๑๓} ของระเบียบข้างต้น เว้นแต่ไม่สามารถหาตัวได้พบ

^{๑๒-๑๓} ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๘ หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนข้อ ๗ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือเตือนให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ต่อไป

ในกรณีที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้อนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่นหรือกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีหนึ่งกรณีใดในข้อ ๗ และไม่สามารถหาตัวได้พบให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ได้โดยมิต้องมีการเตือน

ข้อ ๑๑ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังต่อไปนี้

ก. สัญชาติไทย

ข. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ค. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว

(๔) ไม่ปฏิบัติตามความในข้อ ๗ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘

การสันสิทธิตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น

สำหรับการสันสิทธิตามวรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) นั้น ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิ เว้นแต่ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีข้อสงสัย



ก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๑๑ ได้โดยไม่ต้องมีการเตือน ระเบียบดังกล่าวมีเจตนาให้ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทราบว่าตนได้กระทำการที่ไม่ถูกต้องหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้เพื่อให้โอกาสปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยให้เป็นหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินในจังหวัดนั้นๆ ต้องมีหนังสือเตือนให้ละเว้นการกระทำและปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือทำที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมีการฝ่าฝืนอีก ก็ให้ดำเนินการให้ผู้ขึ้นสันสิทธิตามระเบียบต่อไป เว้นแต่กรณีไม่สามารถหาตัวได้พบก็ให้ดำเนินการโดยมีต้องเตือน แม้ว่าต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวโดยระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ (ฉบับที่ ๒) ที่ได้ยกเลิกข้อความในข้อ ๑๑ แห่งระเบียบเดิมและกำหนดระเบียบข้อ ๑๑ ขึ้นใหม่ โดยในวรรคห้า กำหนดว่า ในกรณีที่มีการสันสิทธิตามวรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ปรากฏต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ขึ้นสันสิทธิก็ได้ แต่ระเบียบดังกล่าวก็มีได้ยกเลิกหลักเกณฑ์การเตือนที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ การมีมติให้เกษตรกรคนใดสันสิทธิในกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อ ๗ ก็ยังต้องดำเนินการตามระเบียบข้อ ๘ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีอาจมีมติยกเว้นการถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวได้ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มิใช่กรณีที่ไม่สามารถหาตัวเกษตรกรซึ่งจะแจ้งการสันสิทธิโดยมีต้องมีการเตือนตามข้อ ๘ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่มีหนังสือแจ้งเตือน กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมาย

เกี่ยวกับพฤติการณ์ที่จะสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายใดสันสิทธิและไม่อาจวินิจฉัยได้ ก็ให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาสั่งให้สันสิทธิต่อไป

การสันสิทธิตามวรรคสามให้มีผลตั้งแต่เมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามข้อ ๑๓ แต่ถ้ามีการอุทธรณ์และคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าผู้อุทธรณ์สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์แล้ว ให้การสันสิทธิมีผลตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งมติคณะกรรมการ

ในกรณีที่มีการสันสิทธิตามวรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ปรากฏต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ขึ้นสันสิทธิก็ได้

ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งการสันสิทธิพร้อมทั้งระยะเวลาที่ให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรพร้อมบริวารออกจากที่ดิน หากบุคคลดังกล่าวไม่ยอมออกจากที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ในกรณีไม่สามารถแจ้งตามวรรคหกได้ ให้ปิดหนังสือแจ้งนั้นไว้ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ แห่งละหนึ่งฉบับ



กำหนด พินิจพิจารณาให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๕)

การที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนำที่ดิน ที่ตนได้รับอนุญาตไปแบ่งขายให้แก่บุคคลอื่นย่อมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อข้อ ๗ (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ได้รับอนุญาตละเว้นการกระทำ หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดตามข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าว แต่บุคคลดังกล่าวยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร การที่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้ผู้ได้รับอนุญาตสันสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่ได้รับอนุญาตจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งกะเปาะ ต่อมาได้มี การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ท้องที่อำเภอท่าแซะเป็นเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงได้นำที่ดินสาธารณะประโยชน์ ทุ่งกะเปาะมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรผู้หนึ่งที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำ ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) เลขที่ ๕๒๕๔ ต่อมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑) ได้ติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดินไปแบ่งขาย แก่ผู้อื่น อันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติ เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ฟ้องคดีละเว้น การกระทำดังกล่าว โดยทำให้ที่ดินกลับเป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามเดิม รวม ๒ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดี ไม่ปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้เพิกถอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๔) พิจารณายกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เดิมที่ดินพิพาท



เป็นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งกะเปาะซึ่งได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะ อันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองที่ดินพิพาทโดยไม่มีสิทธิในที่ดิน จนกระทั่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในบริเวณดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบให้นำที่สาธารณประโยชน์ทุ่งกะเปาะมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้อนุมัติให้นำที่สาธารณประโยชน์ทุ่งกะเปาะมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในที่ดินพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองที่ดินพิพาทโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายก่อนที่จะมีการกำหนดให้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะนำที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวไปแบ่งให้แก่ผู้ใด ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำตามบันทึกถ้อยคำ เรื่อง ยินยอมกันแนวเขตที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเขตชุมชน ส.ป.ก. ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ยอมรับว่าตนกระทำผิดระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและยินยอมออกจากที่ดินพิพาทหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อนุญาตให้กันพื้นที่ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีแบ่งขายไปแล้วกลับคืนเป็นพื้นที่ชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗ (๑) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘ ของระเบียบเดียวกัน จึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๔) ของระเบียบดังกล่าว จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีแล้วมีมติให้ผู้ฟ้องคดีสันติสิทธิการทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีจึงเป็นไปตามบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าที่ดินพิพาทบางส่วนมีสภาพเป็นพื้นที่ชุมชนตั้งแต่ก่อนที่ดินจะได้รับเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก แล้วการให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนชุมชนและระบบสาธารณูปโภคจึงเป็นหนังสือเตือนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากเป็นคนละกรณีกับการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๘/๒๕๕๓)

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ เลขที่ ๒๐๔๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ทำนาในที่ดินพิพาทสลับกับการเข้าไปทำงานที่กรุงเทพมหานคร ต่อมา บิดามารดาของผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวขายให้แก่บุคคลอื่น เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรทราบเรื่อง จึงมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์



ในที่ดินแปลงพิพาทด้วยตนเองภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งกลับไปว่า ผู้ฟ้องคดียังทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทอยู่ แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรได้สอบปากคำผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงข้างเคียงกับผู้ฟ้องคดีรวมถึงผู้ปกครองท้องที่ได้ความว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิให้เข้าทำประโยชน์นั้นมีการขายเปลี่ยนมือให้ผู้อื่นและผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมาเป็นเวลานานแล้ว อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้เงินโดยใช้ ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็นหลักประกันเงินกู้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรจึงเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท จนกระทั่งคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรมีมติให้ผู้ฟ้องคดีสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทและแจ้งมติให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คัดค้านมติดังกล่าวต่อคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยอ้างว่าไม่อาจเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทภายในหนึ่งเดือนตามคำสั่งของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตร เนื่องจากมีผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์และให้ผู้ซื้อที่ดินจากบิดามารดาของผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทแทนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่บิดามารดาของผู้ฟ้องคดีทำสัญญาซื้อขายที่ดินแปลงพิพาทให้แก่บุคคลอื่นเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากผู้ที่ได้รับมอบที่ดินจากคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือ ผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่จะมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบด้วยตนเอง จะนำที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไปขายให้บุคคลอื่นไม่ได้ แต่การกระทำดังกล่าวก็มีได้ทำให้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง แต่เนื่องจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทด้วยตนเอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่อาจปฏิบัติตามหนังสือเตือนได้เนื่องจากมีบุคคลอื่นทำนาในที่ดินแปลงพิพาทโดยผู้ฟ้องคดีไม่มีการแจ้งหรือขออนุญาตอย่างมีเหตุผลอันสมควร และต่อมาสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า ที่ดินมีการขายเปลี่ยนมือไปยังผู้อื่นโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำประโยชน์มาเป็นเวลากว่าสิบปีแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรจึงดำเนินการตามระเบียบและเสนอเรื่องให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทตามนัยข้อ ๑๑ ของระเบียบ



ข้างต้น ดังนั้น คำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรที่ให้ผู้ฟ้องคดีสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพร้อมทั้งให้ออกจากที่ดินแปลงพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ได้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจิตรจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๐/๒๕๔๗)

แม้ว่าการที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้นำที่ดินได้รับอนุญาตไปให้บุคคลอื่นเช่าช่วงจะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่เมื่อปรากฏว่า ภายหลังจากที่ได้รับหนังสือเตือนแล้วผู้ได้รับอนุญาตได้แจ้งกับเจ้าหน้าที่ว่า อยู่ระหว่างดำเนินการขั้บไล่บุคคลอื่นออกจากที่ดินแปลงพิพาท กรณีจึงถือได้ว่าผู้ได้รับอนุญาตได้แจ้งหรือขอผ่อนผันต่อเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๔) ของสัญญาเช่า และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว พฤติการณ์ดังกล่าวถือไม่ได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตักเตือนตามระเบียบแล้วผู้ได้รับอนุญาตยังคงละเลยหรือเพิกเฉยโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามสัญญาเช่า ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งภายหลังสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะเข้ตราตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดินบางส่วนให้บุคคลอื่นเช่าช่วงเข้าทำประโยชน์ จึงได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งว่าอยู่ระหว่างการแจ้งให้บุคคลดังกล่าวออกจากที่ดิน ปรากฏตามรายงานการตรวจสอบพื้นที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะเข้ตรา ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๒ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะเข้ตราเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดระเบียบโดยได้นำที่ดินที่ได้รับจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้บุคคลอื่นเช่าทำประโยชน์ จึงเสนอเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะเข้ตรา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้ว มีมติให้ผู้ฟ้องคดีสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยบริวารออกจากที่ดินภายใน ๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณายกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยการสอบสวนผู้ที่อาศัยอยู่ในที่ดินแปลงข้างเคียงกับที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีและบุคคลที่อาศัยอยู่ในที่ดินพิพาทได้ความว่า มีบุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิให้เข้าทำประโยชน์ อันเป็นการขัดต่อข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีหนังสือเตือนตามข้อ ๘ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามหนังสือเตือน จึงเสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท ตามนัยข้อ ๑๑ ของระเบียบฉบับเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทและให้ออกจากที่ดิน นั้น แม้ข้อเท็จจริงจะรับกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินบางส่วนที่เช่าจริง แต่ปรากฏตามรายงานการตรวจสอบพื้นที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราว่า ภายหลังจากที่ได้รับหนังสือเตือนแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งกับเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างดำเนินการขับไล่บุคคลอื่นออกจากที่ดินแปลงพิพาท กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งหรือขอผ่อนผันต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๔)^{๑๗๔} ของสัญญาเช่า และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว พฤติการณ์ดังกล่าวถือไม่ได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตักเตือนตามระเบียบแล้วผู้ฟ้องคดียังคงละเลยหรือเพิกเฉยโดยไม่มีเหตุอันสมควร และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมีมติให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบด้วย ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามนัยข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน จึงไม่ชอบด้วยบทกฎหมาย มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุเดียวกันก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

^{๑๗๔} ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๔) ของสัญญาเช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวระบุว่าผู้เช่าจะต้องไม่นำที่ดินไปให้บุคคลอื่นเช่าหรือเช่าช่วงหรือเข้าทำประโยชน์ และวรรคสอง ระบุว่าการฝ่าฝืนหน้าที่อันพึงต้องปฏิบัติดังกล่าว เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ให้เช่าได้ให้คำแนะนำและว่ากล่าวตักเตือนตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดแล้ว ผู้เช่ายังละเลยหรือเพิกเฉยเสียโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ให้เช่าอาจบอกเลิกสัญญาเช่าเสียก็ได้



พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๗/๒๕๕๐)

การที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้นำที่ดินที่ได้รับอนุญาตไปปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ให้เช่าเพื่อจำหน่ายสินค้าและบริการอื่น เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามสัญญาเช่าและข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหนังสือแจ้งเตือน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยอมนมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตสิ้นสุดสิทธิการเช่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ ผู้ได้รับอนุญาตหาอาจอ้างเหตุถึงการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกคำสั่งกับผู้ได้รับสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินรายอื่นที่กระทำผิดฝ่าฝืนสัญญาเช่ามาเป็นเหตุยกเว้นให้ตนไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้

เดิมผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อใช้ประโยชน์ในการอยู่อาศัย ต่อมา สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้โอนที่ดินดังกล่าวให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา และผู้ฟ้องคดีก็ได้รับอนุญาตให้เช่าที่ดินต่อไป โดยทำเป็นสัญญาเช่าตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๔ แต่ภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ชั้นเดียว จำนวน ๗ ห้อง ในที่ดินที่เช่าดังกล่าวเพื่อจำหน่ายสินค้าและบริการอื่น ซึ่งไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน ปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราจึงได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสิทธิในการเช่าที่ดิน และให้ผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งบริวารออกจากที่ดิน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีสาระสำคัญว่า ตนมิได้กระทำผิดระเบียบและที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีก็มีการปลูกสร้างเป็นห้องแถว บ้านพักอาศัย และร้านค้า เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ดำเนินการใดๆ ผลการพิจารณาอุทธรณ์ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นกรณียกเลิกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อตน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ยกที่ดินแปลงพิพาทและที่ดินบริเวณใกล้เคียงให้กับสำนักงาน



การปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้ดูแลที่ดินแปลงพิพาทดังกล่าวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำสัญญาเช่ากับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๔ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๙ ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราจึงต้องเป็นไปตามสัญญาเช่าฉบับใหม่และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ รวมถึงระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ฟ้องคดีนำที่ดินไปปลูกสร้างอาคาร และให้ผู้อื่นเช่าเพื่อประกอบกิจการค้าและอยู่อาศัยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา มิใช่เป็นการกระทำขึ้นเพื่อการเกษตรกรรมของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามสัญญาเช่าประกอบข้อ ๗ (๑) และ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือเตือนไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อ ๘ ของระเบียบข้างต้น แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราจึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวได้ตามข้อ ๑๑ (๔) ของระเบียบดังกล่าว การดำเนินการของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราจึงเป็นการกระทำที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว และผู้ฟ้องคดีมีอาจอ้างการที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกคำสั่งกับผู้ได้รับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินรายอื่นที่กระทำผิดฝ่าฝืนสัญญาเช่ามาเป็นเหตุยกเว้นให้ตนไม่ต้องปฏิบัติตามได้ พินาศยากฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๕/๒๕๔๘)

(๕) กรณีฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่ให้เพิกถอนการจัดที่ดินหรือเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

เมื่อคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกระเบียบให้อำนาจปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการออก แก้ไขเพิ่มเติม และเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้ดำเนินการออกให้แก่เกษตรกรไปแล้ว โดยแต่ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจในการเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาต



ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการออกให้แก่เกษตรกรไปแล้วด้วย ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้น ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัด การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศแจ้งให้เกษตรกรไปยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ โดยได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินและได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) เลขที่ ๑๐๓ และเลขที่ ๑๐๔ แต่หลังจากนั้น ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เป็นที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ไม่มีอำนาจนำมาปฏิรูปที่ดินได้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) จึงมีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก เลขที่ ๑๐๓ และเลขที่ ๑๐๔ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตให้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ฉบับผู้ถือให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดภูเก็ตเพื่อเพิกถอนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการเพิกถอนการจัดที่ดินหรือเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้อาศัย



อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๗)^{๑๗๕} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจจัดที่ดินให้เกษตรกร เข้าทำประโยชน์ โดยการประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้อง คัดเลือก ประกาศผลการคัดเลือก ประกอบด้วยแผนผังการจัดแบ่งแปลงที่ดินและบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกและได้รับที่ดิน และให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดโดยมติของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในท้องที่จังหวัดนั้นๆ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒)^{๑๗๖} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ออกระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยกำหนดไว้ในข้อ ๘^{๑๗๗} ข้อ ๙^{๑๗๘} และข้อ ๑๐^{๑๗๙} ของระเบียบ

^{๑๗๕-๑๗๖} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุม การบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^{๑๗๗-๑๗๙}

ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิก ถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๘ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสืออนุญาตได้เมื่อเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้รับการ คัดเลือกและจัดที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร และสถาบันเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๙ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดแก้ไขเพิ่มเติมหนังสืออนุญาตได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีการเขียนหรือพิมพ์ผิดพลาด

(๒) จำนวนเนื้อที่ดิน หรือรูปแผนที่ และการแก้ไขใดๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลัง ทั้งนี้ ต้องมิใช่ เป็นการเปลี่ยนตัวผู้ได้รับหนังสืออนุญาต หรือเปลี่ยนตำแหน่งที่ดินที่ได้รับอนุญาต

ข้อ ๑๐ ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ในกรณีดังต่อไปนี้



ดังกล่าวให้อำนาจหน้าที่ในการออก แก้ไขเพิ่มเติม และเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัด แต่ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจในการเพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการออกให้แก่เกษตรกรไปแล้วด้วย ดังนั้นเมื่อมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้น กรณีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะมีคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งพิจารณาจากระเบียบทั้งสองฉบับข้างต้นประกอบมาตรา ๔๙^{๑๙๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรและปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต หากการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต หรือการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย

(๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตสันสิทธิการทำประโยชน์ที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) เมื่อปรากฏว่า หนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด

(๓) เมื่อปรากฏว่า แนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าเช่าที่ดินแปลงนั้น

^{๑๙๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิด ข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย



กฎหมายดังกล่าวย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตและไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจเพิกถอนการจัดสรรที่ดินดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตให้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ฉบับผู้ถือให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ตเพื่อเพิกถอนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ อันมีผลทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พิกษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในส่วนที่มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗๒/๒๕๕๔)

(๖) การฟ้องโต้แย้งคำสั่งที่ให้อยกเลิกผลการคัดเลือกและเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่มีอำนาจหน้าที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินไปจัดที่ดินให้แก่ราษฎร การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติคัดเลือกให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ออกหนังสืออนุญาตให้แก่เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดในฐานะผู้ออกคำสั่งดังกล่าวจึงย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเพิกถอนหนังสืออนุญาตที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนและไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามหลักฐานหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก) แปลงที่ ๒ เลขที่ ๖๙ ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีมติให้อยกเลิกผลการคัดเลือกและยกเลิกการจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท เนื่องจากผลการตรวจสอบพิสูจน์ชี้แนวเขตปฏิรูปที่ดินโดยใช้เครื่องมือหาค่าพิกัดแผนที่ด้วยสัญญาณดาวเทียม (G.P.S.) ปรากฏว่าที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ (ป่าโซน ซี) นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีหนังสือแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อนำเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ฉบับผู้ถือคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในกำหนดระยะเวลา ๑๕ วัน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม พร้อมทั้งได้ยื่นอุทธรณ์มติของผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๒ และคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก คิน ซึ่งก็ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ว่าไม่มีกฎหมายกำหนดให้สิทธิหรือกรรมในกรณีนี้ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ของผู้ฟ้องคดีและส่งประกาศการเพิกถอนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตาม ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ฉบับพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้คัดเลือกและจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก เป็นหลักฐานตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏในภายหลังว่า ที่ดินพิพาทไม่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (เขตอนุรักษ์หรือป่าไซน ซี) ของป่าเทือกเขานาคเกิด ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะนำไปจัดสรรและปฏิรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีมติคัดเลือกผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมมีอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ เพิกถอนผลการคัดเลือกและการอนุมัติตามมติเดิมที่ไม่ถูกต้องได้ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ย่อมต้องดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ที่ออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนและไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เข้าร่วมทำการตรวจสอบแนวเขตที่ดินด้วยก็ตาม แต่การตรวจสอบดังกล่าวได้กระทำขึ้นเพียงเพื่อให้ทราบเขตที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีว่าอยู่ในเขตหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดินตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เคลื่อนย้ายไปไหนและมีจุดที่ตั้งที่แน่นอนตายตัวอยู่แล้ว การเข้าร่วมตรวจสอบหรือไม่ได้เข้าร่วมตรวจสอบด้วย จึงหาได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงจุดที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามผลการตรวจสอบทางวิชาการของเครื่องมือหาค่าพิกัดแผนที่ด้วยสัญญาณดาวเทียม (G.P.S.) แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกเลิกผลการคัดเลือกและยกเลิกการจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท



และการที่ผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก ฉบับพิพาท จึงเป็นการออกคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย พินาศยาผูกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๔/๒๕๕๐)

(๗) การฟ้องโต้แย้งการปฏิเสธไม่ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ในกรณีที่มีประกาศกำหนดให้ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้นำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ก่อนหน้าที่จะมีประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรมในที่ดินพิพาทจริง แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ แต่ก็ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว โดยอ้างเหตุผลว่า พื้นที่ส่วนใหญ่มีเป็นสภาพป่าไม่เหมาะสมที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต่อเนื่องมาจากบิดา โดยเสียภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๕ และได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในที่ดินแปลงดังกล่าวจำนวนเนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๓ งาน ๒๗ ตารางวา ตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการกำหนดบุคคลให้เป็นผู้สืบสิทธิและหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ ตรี^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ (แบบ ข.ส. ๔) ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม

^{๑๘} พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

มาตรา ๑๖ ตรี ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๖ ทวิ ถึงแก่ความตาย ให้บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

ถ้าสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตและผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดให้เป็นผู้สืบสิทธิ และหน้าที่ของตนประสงค์จะอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย

เมื่อได้ยื่นคำขออนุญาตตามวรรคสองแล้ว ให้บุคคลตามวรรคหนึ่งอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ต่อไปได้ตามที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอนุญาต



๒๕๓๖ ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ท้องที่อำเภอประโคนชัย และอำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้นำที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อที่ดินตกอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งเป็นผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่ ๒๔ ไร่ ๑ งาน ๑ ตารางวา และมีคำขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินพร้อมทั้งนำเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์รังวัดสอบสวนสิทธิการถือครองที่ดิน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินแปลงพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ได้ เนื่องจากผู้ปกครองท้องที่ได้คัดค้านว่าเป็นที่ดินที่สงวนรักษาไว้เป็นเขตป่าชุมชน ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยให้เหตุผลว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้ตรวจสอบที่ดินแปลงพิพาทแล้ว พื้นที่ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นป่า ไม่เหมาะสมที่จะนำมาจัดให้ผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลใดเข้าทำประโยชน์ ประกอบกับผู้ปกครองท้องที่ได้คัดค้านว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตที่สงวนรักษาไว้เป็นเขตป่าชุมชน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์มีหนังสือแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าวและให้ตนมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้นำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่า รัฐได้พิจารณาแล้วว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นเขตที่มีความเหมาะสมแก่การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินต้องประกาศในเขตท้องที่ที่มีการสำรวจแล้วว่ามีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายดังกล่าวได้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยตกทอดจากบิดาตามหลักฐานแบบ ข.ส. ๔ และใบตอบรับซึ่งแสดงการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์จากกรมป่าไม้ ส.ท.ก. ๑ (สิทธิทำกิน) เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๓ งาน ๒๕ ตารางวา และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้ทำการรังวัดที่ดินพิพาท มีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำและแจ้งเป็นผู้ถือครองที่ดิน โดยมีการบันทึกสภาพการทำประโยชน์ว่าเป็นที่นาและที่ไร่ตั้งแต่ก่อนที่ผู้ปกครองท้องที่จะยื่นคำขออนุญาตจัดทำโครงการป่าชุมชนจนได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยอมรับว่าที่ดินพิพาทมีการทำประโยชน์เป็นที่นาประมาณ ๓ ไร่ กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์เพื่อ



การเกษตรกรรมในที่ดินพิพาทจริง แม้ที่ดินพิพาทจะเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองได้ ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงเป็นผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์จากกรมป่าไม้ในที่ดินพิพาทเนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๓ งาน ๒๕ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะเป็นผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจำนวน ๑๒ ไร่ ๓ งาน ๒๕ ตารางวา เท่านั้นส่วนหลักฐาน ภ.บ.ท. ๕ เป็นเพียงหลักฐานแสดงการชำระภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งทางราชการออกไว้ให้ผู้เสียภาษี ไม่ใช่เอกสารแสดงสิทธิการครอบครองที่ดินหรือการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ เมื่อศาลพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องพิจารณาคัดเลือกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดไว้ต่อไป พิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๗/๒๕๕๑)

(๘) การฟ้องขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งที่ได้มีการกันเขตป่าร่วมกันตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การจะพิจารณาว่าพื้นที่ใดมีสภาพเป็นป่าและต้องกันคืนให้กรมป่าไม้นั้น ต้องพิจารณาในวันที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และแม้ว่าที่ดินบริเวณดังกล่าว จะเป็นที่ดินที่ผ่านขั้นตอนการรังวัดแปลงที่ดินโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้ว ก็ห้ามผลทำให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ไม่สามารถกันกลับคืนแก่กรมป่าไม้ได้

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวม ๔ แปลง โดยที่ดินตั้งอยู่ในเขตพื้นที่โครงการปลูกป่าเศรษฐกิจในป่าสงวนแห่งชาติดงช้างดี บ้านหัวदान หมู่ที่ ๘ ตำบลวังแดง อำเภอตรอน จังหวัดอุดรดิตถ์ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้ออกหนังสือรับรองให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ต่อมา เจ้าหน้าที่ของหัวหน้าสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



จังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑๑ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการสำรวจและตรวจสอบพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดงช้างดี โดยปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๘ และตามบันทึกข้อตกลง (เพิ่มเติม) ระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางในการปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ปรากฏว่ามีพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดินและต้องกันออกรวม ๕ แปลง ซึ่งมีลักษณะที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากพื้นที่มีสภาพเป็นป่าและควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ลงนามรับรองผลการตรวจสอบร่วมกันเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ตามบันทึกการตรวจสอบกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติออกจากเขตที่จะทำการปฏิรูปที่ดิน ฉบับลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๒ แต่การดำเนินการตรวจสอบกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ทับซ้อนกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และนางสาว ก. ถือครองอยู่บางส่วน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ อ้างว่าได้รับโอนที่ดินต่อมาจากนางสาว ก.) ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งที่ได้มีการกันเขตป่าร่วมกันตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจะพิจารณาว่าพื้นที่ใดมีสภาพเป็นป่าและต้องกันคืนให้กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) นั้น ต้องพิจารณาในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยในข้อ ๑.๑ ของแนวทางการตรวจสอบกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติออกจากเขตที่จะทำการปฏิรูปที่ดิน ได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาตรวจสอบพื้นที่ที่มีสภาพป่า ความว่า พื้นที่ที่มีสภาพป่าต้องเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าไม้ ไม่ว่าจะมิขนาดเนื้อที่มากน้อยเพียงใดก็ตาม สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ เมื่อพยานหลักฐานไม่อาจรับฟังได้ว่า ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งมอบพื้นที่ป่าเขาเหล็กให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น พื้นที่พิพาทที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และนางสาว ก. ครอบครอง มีการครอบครองทำประโยชน์อยู่ จึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงตามบันทึกการตรวจสอบกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติออกจากเขตที่จะทำการปฏิรูปที่ดินลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๒ ดังกล่าว ประกอบกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และที่ดินของนางสาว ก. เป็นที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐมิใช่ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นแต่อย่างใด เพียงแต่ตามข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการจัดให้เกษตรกรเข้าถือครองที่ดินได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เกษตรกรได้ใช้



ประโยชน์ในการทำกินเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการรังวัดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ก็เพื่อจัดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และนางสาว ก. ได้ถือครองที่ดินไม่เกินจำนวน ห้าสิบไร่ ตามที่กฎหมายกำหนดตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ และแม้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และของนางสาว ก. จะเป็นที่ดินที่ผ่านขั้นตอน การรังวัดแปลงที่ดินแล้วก็ได้ไม่ได้ทำให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ไม่สามารถกันกลับคืนผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ ได้ และเนื่องจากที่ดินที่นางสาว ก. ส่งมอบให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นที่ดินที่มีหนังสืออนุญาต ส.ท.ก. โดยนางสาว ก. ซื้อมาจากบุคคลอื่น จึงไม่อาจจำหน่าย จ่าย โอน ให้แก่บุคคลอื่นได้ การที่นางสาว ก. โอนที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จึงทำให้นางสาว ก. ขาดสิทธิถือครอง ในที่ดินดังกล่าวทันที ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงตกเป็นของป่าสงวนแห่งชาติที่จะต้องกันกลับคืนให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งรับมอบที่ดินดังกล่าวมาจากนางสาว ก. จึงไม่มีสิทธิถือครอง ที่ดินดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการกันพื้นที่พิพาทดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วย กฎหมาย ส่วนข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า การรังวัดแบ่งแปลงถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าสงวน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ได้รับมอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะรังวัดเฉพาะพื้นที่ที่ไม่ใช่ป่าและยัง ไม่มีการเข้าทำประโยชน์ และหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่รับรองว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดี ที่ ๔ เป็นผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินรวมถึง ส.ก. ๓ เป็นเอกสารที่รับรองความถูกต้องของ การถือครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ แล้ว นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกหนังสือรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นเพียงหนังสือที่รับรองว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้ถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และเป็นผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อพิจารณาคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ยังถือไม่ได้ว่าผู้ครอบครองนั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่รับมอบของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามเนื้อที่ที่ได้มีการรังวัดแบ่งแปลงถือครองไว้แล้วโดยทันที เนื่องจากมีการระบุไว้ชัดเจนว่า ผู้ถือหนังสือมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาคัดเลือกเพื่อเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตาม ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมจะมอบหนังสือรับมอบที่ดินและ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่ผู้ถือหนังสือฉบับนี้ เมื่อได้รับการคัดเลือกแล้ว ส่วน ส.ก. ๓ ที่ออกให้โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์ตามระเบียบ กรมป่าไม้วาดด้วยการเบิกจ่ายเงินโครงการส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็เป็นเพียงหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อปลูกป่าตามโครงการส่งเสริมเกษตรกร ปลูกป่าเท่านั้น ไม่ได้เป็นหนังสือรับรองความถูกต้องของการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น ที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และที่นางสาว ก. ถือครอง จึงยังคงเป็นที่ดินของรัฐที่จะต้องมีการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อไป ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงฟังไม่ขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๙๘/๒๕๕๑)

๕.๒ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควรในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ กองทุนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

การที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการขอให้มีการรังวัดและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ก็มีอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินได้เนื่องจาก มีปัญหาอุปสรรคหลายประการซึ่งมิใช่ความผิดของปฏิรูปที่ดินจังหวัด กรณีไม่อาจถือได้ว่า ปฏิรูปที่ดินจังหวัดละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการกองทุนที่ดินอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี ได้กู้ยืมเงินจากกองทุนที่ดินของ ธ.ก.ส. สาขาอุดรธานี เพื่อซื้อที่ดินการเกษตรและลงทุน ประกอบการเกษตรจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยปฏิรูปที่ดินจังหวัด อุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๘๑) ฉบับที่ ๒๕๓๗/๒๕๓๗ ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๒๐๖๓ ให้แก่ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามข้อ ๕ ของ ส.ป.ก. ๔-๘๑ กำหนดว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะโอนสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ผู้ได้รับอนุญาตเมื่อได้ผลการรังวัดแบ่งแยกที่ดินและได้รับ หนังสือสำคัญที่ดินในแปลงที่แบ่งแยกแล้ว เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ซื้อ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๖๓ จากนาง น. และได้แบ่งที่ดินเป็น ๖ แปลง โดยผู้ฟ้องคดีครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ ๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว เรื่อยมา แต่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ จนกระทั่งเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ติดตาม สอบถามเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงย่อยที่ ๒ กับผู้ถูกฟ้องคดี แต่ได้รับแจ้งว่า การแบ่งแยก เอกสารสิทธิในที่ดินยังไม่แล้วเสร็จ หากแล้วเสร็จเมื่อใดจะแจ้งให้ทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องตลอดมาเกือบ ๑๐ ปี แล้ว แต่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ ในที่ดินอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรังวัดแบ่งแยกที่ดินแปลงย่อยที่ ๒ ให้ได้



เนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๒๓ ตารางวา ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๘๑) และให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับถัดจากวันที่มีคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับโอนที่ดินและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว แต่การดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินเกิดความล่าช้าเนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของเกษตรกรที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติตามโครงการกองทุนที่ดินละทิ้งโครงการ หรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ของโครงการ การดำเนินงานตามโครงการมีเจ้าหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และ ธ.ก.ส. ได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ขออายัดที่ดินทั้งโครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือหารือไปยังเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีหนังสือแจ้งให้ระงับการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินที่ถูกอายัด นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบรังวัดที่ดินเพื่อทราบแนวเขต เนื้อที่ และที่ตั้งของที่ดินตามโครงการในอำเภอที่ถูกอายัด และคณะกรรมการกองทุนที่ดินในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ ได้มีมติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุดรธานี ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี สาขาเพ็ญ รวม ๒๐๓ แปลง รวมทั้ง น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๖๓ ที่จัดให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารสิทธิด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงนายอำเภอเพ็ญเพื่อขอสอบเขตที่ดิน จนกระทั่งคณะกรรมการกองทุนที่ดินมีมติเห็นชอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่งข้อมูลให้กรมที่ดินตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารสิทธิในที่ดินโครงการกองทุนที่ดินอำเภอเพ็ญ และอำเภอสร้างคอม จังหวัดอุดรธานี ผลการตรวจสอบปรากฏว่า ในโครงการมี น.ส. ๓ ก. จำนวนมากที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องถูกเพิกถอน รวมถึง น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๖๓ ด้วย อธิบดีกรมที่ดินจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา ๖๑^{๑๗๒} แห่ง

^{๑๗๒} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่น



ประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อดำเนินการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าว เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการขอให้มีการรังวัดและออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ก็มีอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินได้ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ ซึ่งมีใช้ความผิดของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรทำให้ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๖/๒๕๕๓)

ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ เพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้นำคำสั่งให้ทำการสอบสวนในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งส่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



**๕.๓ แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ**

แม้จะได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ประชาชนยังคงใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นอยู่ ประกอบกับคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังมิได้พิจารณาอนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินแปลงพิพาท กรณีจึงถือว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินนั้นตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งยังไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติที่ครอบคลุมที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ทางราชการจึงสามารถนำที่ดินมาดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหารายอ้างว่าได้ครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยบางรายมีเอกสารการครอบครองเป็นหนังสือให้สิทธิทำกินชั่วคราวในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ส.ท.ก. ๑) บางรายมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. ๖) หรือ (ภ.บ.ท. ๑๑) บางรายมีใบจอง (น.ส. ๒) ต่อมา มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ดังกล่าวให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้ดำเนินการรังวัดสอบสวนสิทธิในที่ดินที่ราษฎรยึดถือครอบครองเพื่อจะปฏิรูปที่ดินและออกหลักฐานแบบแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางรายไปแล้ว หลังจากนั้น นายอำเภอตาพระยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ขอรังวัดที่สาธารณประโยชน์โคกหนองหอยเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและใช้ที่ดินดังกล่าวจัดตั้งเป็นที่ว่าการกิ่งอำเภอโคกสูง โดยกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้ดำเนินการออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สก ๐๑๓๓ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหารายเห็นว่า ที่ดินที่นำมาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นที่ดินที่พวกตนครอบครองซึ่งเป็นที่ดินคนละแปลงกับที่สาธารณประโยชน์โคกหนองหอย การกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนที่ดินที่เข้าไปก่อสร้างที่ว่าการกิ่งอำเภอโคกสูงซึ่งเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง รวมทั้งให้มีการจ่ายค่าเสียหายจากการเข้าไปทำการก่อสร้างที่ว่าการกิ่งอำเภอโคกสูงให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหารายครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม



ประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙^{๑๘๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนที่ดินโคกหนองหอยได้มีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้ โดยมีได้รังวัดกำหนดเขตที่แน่นอน ซึ่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง และผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ได้ร่วมกันตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า สถานที่ก่อสร้างที่ว่าการกิ่งอำเภอโคกสูงตั้งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์โคกหนองหอย เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหาคนไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนว่าโคกหนองหอยมิใช่ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหารายครอบครองทำประโยชน์ กรณีจึงรับฟังได้ว่า โคกหนองหอยที่ขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้เป็นที่ดินแปลงเดียวกันกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหาคนครอบครองทำประโยชน์และใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างที่ว่าการกิ่งอำเภอโคกสูง เมื่อต่อมาได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้ที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และหลังจากนั้นได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นผลให้ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สำรวจรังวัดและสอบสวนสิทธิที่ดินที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นบางส่วน แต่ยังมีได้ดำเนินการในส่วนที่พิพาทโคกหนองหอย ราษฎรยังคงใช้ที่ดินพิพาทเป็นที่เลี้ยงสัตว์อยู่ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้พิจารณาอนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบริเวณที่ดินสาธารณประโยชน์โคกหนองหอย กรณีจึงถือว่าพระราชกฤษฎีกาไม่มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินนั้นตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งยังไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติที่ครอบคลุมที่สาธารณประโยชน์โคกหนองหอย ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ดินพิพาทจึงยังคงมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจึงชอบด้วยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมีอาจโอนแก่กันและมีอาจยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๕

^{๑๘๓} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน



ประกอบมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พินาศหายยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔-๕/๒๕๕๐)

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏแล้วเชื่อได้ว่า แนวเขตนิคมสร้างตนเองขุนทะเลกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาพลูแบ่งแยกเขตกันโดยชัดเจนแล้ว ทั้งปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงของผู้ฟ้องคดีจำนวนหลายแปลงทั้งก่อนและหลังมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกัมพูขันธ์ได้คัดค้าน ดังนั้น การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดปักหลักเขตปฏิรูปที่ดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินตามหลักฐาน น.ค. ๓ เลขที่ ๘๗๙ ของผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองโดยได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) เลขที่ ๘๗๙ ซึ่งแนวเขตนิคมสร้างตนเองมีแนวเขตติดต่อกับเกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินและได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์แปลงเลขที่ ๑๙ กลุ่มที่ ๓๒๓๓ ซึ่งมีแนวเขตที่ดินติดต่อกับที่ดินตาม น.ค. ๓ เลขที่ ๘๗๙ ของผู้ฟ้องคดีเอง ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินตาม น.ค. ๓ เลขที่ ๘๗๙ ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว โดยอ้างว่าแนวเขตโครงการปฏิรูปที่ดินบางส่วนทับซ้อนกับแนวเขตนิคมสร้างตนเอง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งแปลง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพและกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เห็นว่าแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดที่ดินให้ประชาชนมีที่ทำกินเช่นเดียวกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันของรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินเหล่านั้น เพื่อไม่ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเอง การกำหนดเขตที่ดินไม่ควรกระทำในลักษณะที่มีการทับซ้อนหรือเหลื่อมพื้นที่กัน จึงน่าเชื่อว่าเขตนิคมสร้างตนเองฯ และเขตปฏิรูปที่ดินไม่ได้ทับซ้อนกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ และได้มีการสำรวจรังวัดทำแผนที่ไว้เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และที่ดินทางด้านทิศตะวันตกของที่ดินแปลง น.ค. ๓ เลขที่ ๘๗๙ ของผู้ฟ้องคดีติดต่อกับที่ดิน



แปลงเดียวกันกับที่ดินหลักฐาน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก แปลงเลขที่ ๑๙ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๗ โดยที่ข้างเคียงทางด้านทิศตะวันออกของที่ดินแปลงนี้ ระบุจุดที่ดินนอกเขตโครงการ (ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลง น.ค. ๓ เลขที่ ๘๗๙) ดังนั้น ที่ดินแปลงหลักฐาน น.ค. ๓ เลขที่ ๘๗๙ ย่อมเป็นที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบได้ตามกฎหมาย อีกทั้ง ปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงกับผู้ฟ้องคดีที่มีหลักฐาน น.ค. ๓ มาแล้วจำนวนหลายแปลง ทั้งก่อนและหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีผลใช้บังคับ ประกอบกับเมื่อพิจารณาแผนผังที่โฉนดที่ดินแล้วพบว่า ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวมีการออกโฉนดที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองขุนทะเลก่อนที่จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ระบุแนวเขตที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันตกจดป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาพลู ทำให้เห็นได้ว่า แนวเขตนิคมสร้างตนเองขุนทะเลกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาพลู แบ่งแยกเขตกันโดยชัดเจนแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปักหลักเขตปฏิรูปที่ดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินตามหลักฐาน น.ค. ๓ เลขที่ ๘๗๙ ของผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำความดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พินิจพิเคราะห์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถอนหลักเขตปฏิรูปที่ดินที่ปักไว้ในที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีออกไปจากที่ดินดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มียุติพิพากษารวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑/๒๕๔๙)



คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายดิเรกฤทธิ์	เจนครองธรรม	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายสุรพันธ์	บุรานนท์	ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

คณะผู้จัดทำ

๑. นายยงยุทธ	อนุกุล	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
๒. นายวิริยะ	วัฒนสุชาติ	ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาคดีปกครอง
๓. นางมานิตตา	สิงห์วิจารณ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
๔. นางสาวอุมาภรณ์	สุนทรนนท์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
๕. นายพรเทพ	สุขทรัพย์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๖. นางสาววิลาสินี	สันทัด	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
๗. นางสาวชัชราภรณ์	ทองอร่าม	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

ผู้เรียบเรียง

๑. นายวิริยะ	วัฒนสุชาติ	ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาคดีปกครอง
๒. นางสาวอุมาภรณ์	สุนทรนนท์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

ผู้พิมพ์

๒. นางสาวอุมาภรณ์	สุนทรนนท์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
-------------------	-----------	--------------------------