

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๙๔/๒๕๕๖
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๙๔๗/๒๕๕๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๓๐ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ระหว่าง { นายหลักชัย กิตติพล ผู้ฟ้องคดี
ผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม ที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดี
นายอำเภอเมืองนครพนม ที่ ๒

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๙๙/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๑๘๐๒/๒๕๕๑ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ เรื่อง ให้ขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ โดยให้ราษฎรขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) ในตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม จำนวน ๑๐๐ แปลง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศอำเภอเมืองนครพนม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑๑ ฉบับ เพื่อประกาศที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินในบริเวณดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน



/เป็นที่...

เป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ใน
 แนวเขตที่ดินที่ประกาศจะสงวนหรือหวงห้ามดังกล่าวตามใบจองที่ผู้ฟ้องคดีชื่อมา
 มีจำนวน ๗๕ แปลง โดยผู้มีชื่อตามใบจองได้ขายและส่งมอบการครอบครองให้
 นายปรีชา ลิมรัญลักษณ์ เข้าครอบครองและทำประโยชน์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และเมื่อวันที่ ๑๑
 มีนาคม ๒๕๔๐ นายปรีชา ลิมรัญลักษณ์ ได้ขายและส่งมอบการครอบครองให้ผู้ฟ้องคดี
 เพื่อเข้าทำประโยชน์ปลูกยางพาราจนถึงปัจจุบัน ซึ่งหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง
 จังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แจ้งให้ราษฎร
 ออกจากที่ดิน ซึ่งเป็นการประกาศยกเลิกใบจองที่ผู้ฟ้องคดียึดถือครอบครองที่ดินแล้ว
 นายเลิศ พึ่งบุญไพศาล ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๗
 สอบถามปัญหาข้อกฎหมายต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดนครพนม และสำนักงานที่ดิน
 จังหวัดนครพนมได้ชี้แจงตามหนังสือ ที่ นพ ๐๐๑๙/๘๕๔๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๗
 และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินทั้ง ๑๑ ฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี
 ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ คัดค้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ได้มีหนังสือ ที่ นพ ๐๑๑๗/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ แจ้งยืนยันการสงวน
 หรือหวงห้ามที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งยกเลิกใบจอง
 ทั้ง ๑๐๐ แปลง เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย
 อย่างมาก เนื่องจากการซื้อขายและส่งมอบการครอบครองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐
 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบตั้งแต่ปีดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งดังกล่าว
 โดยไม่สอบสวนถึงสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้
 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินจำนวน ๑๑ ฉบับ โดยอ้างว่า
 ชาวบ้านจำนวน ๑๐๐ ราย ยกให้เป็นที่สาธารณะ เป็นการละเมิดสิทธิครอบครองและ
 เป็นการบุกรุกที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ เนื่องจากผู้ที่ยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณะ
 ไม่มีสิทธิในที่ดินแล้ว และผู้ที่ครอบครองที่ดินไม่ประสงค์จะยกให้ ดังนั้น จึงเป็นการ
 ดำเนินการโดยไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น
 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗



/๒. เพิกถอน...

๒. เพิกถอนประกาศของอำเภอเมืองนครพนม เรื่อง ที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑๑ ฉบับ

๓. เพิกถอนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม ที่ ๑๗๔๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๗

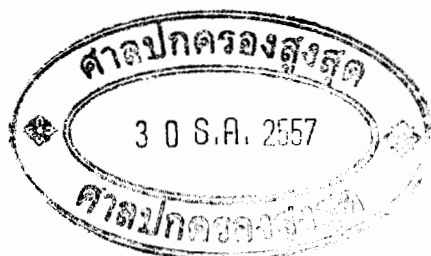
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ที่ดินตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ให้ราษฎรขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินตามใบจอง เป็นที่ดินของรัฐที่อนุญาตให้ราษฎรจับจองใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพชั่วคราวตามมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งอนุญาตให้จับจองในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๒๓ พ.ศ. ๒๕๒๔ พ.ศ. ๒๕๒๘ และ พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องเข้าทำประโยชน์ภายใน ๖ เดือน และทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี และอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หากผู้ได้รับใบจองไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจากที่ดินตามมาตรา ๓๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการออกคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๕๗ เรื่อง ให้ขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามใบจองตามคำสั่งอำเภอเมืองนครพนม ที่ ๕๕๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ของราษฎรที่ได้รับใบจองจำนวน ๑๐๐ แปลง และได้สรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าราษฎรที่ได้รับใบจองทั้ง ๑๐๐ แปลง ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หลังจากได้รับใบจองจากทางราชการแล้ว ก็ไม่เคยเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน และในการสอบปากคำนายปรีชา



/ลิ้มรัญลักษณ์...

ลี้มัญญลักษณะ ตามบันทึก (ป.ค. ๑๔) ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ นายปรีชา ลี้มัญญลักษณะ ให้การต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า หลังจากได้ซื้อและรับมอบการครอบครองที่ดินจากราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๓ นายปรีชา ลี้มัญญลักษณะ ก็ไม่เคยเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเช่นกัน และที่ดินตามใบจองบริเวณนั้น ยังไม่มีการทำประโยชน์และมีสภาพเป็นป่า อีกทั้งยังปรากฏหลักฐานการฟ้องร้องดำเนินคดี ผู้บุกรุกพื้นที่ดังกล่าว เนื่องจากมีการตรวจสอบพบการตัดโค่นต้นไม้ในบริเวณดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ที่ดินตามใบจองดังกล่าวจึงยังไม่ได้ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขของทางราชการและยังไม่ได้รับการรับรองจากนายอำเภอว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๕๕/๒๕๔๗ เรื่อง ให้ขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนการประกาศจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินจำนวน ๑๑ ไร่ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สอบสวนข้อเท็จจริงพร้อมจัดทำแผนผังที่ดินเสนอขอความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีประกาศอำเภอเมืองนครพนม เรื่อง ที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑๑ แปลง เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านการประกาศสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สอบสวนข้อเท็จจริงพร้อมเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่ดิน “โคกหนองแฝก โคกหนองผือกลาง โคกหนองปลาตุก” บ้านทุ่งมน ตำบลคำเตย อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ตามคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๑๗๔๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ เพื่อพิจารณากลับกรองความถูกต้องในการดำเนินการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐและแก้ไขปัญหาที่ดินบริเวณดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ แล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการโดยชอบและเหมาะสมแล้ว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาสั่งการตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่งของระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๙) ว่าด้วยการสงวน



/หรือหวงห้าม...

หรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐบริเวณนั้นตามหนังสือที่ นพ ๐๐๑๗.๑/๔๙๘๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือ ที่ นพ ๐๑๑๗/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการฟ้องหรือร้องต่อศาลภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ดังนั้น การออกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนการออกคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๑๗๔๒/๒๕๔๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาดินโคกหนองแฝก โคกหนองผือกลาง โคกหนองปลาตุก บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ และหมู่ที่ ๑๗ ตำบลคำเตย อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาแก้ไขปัญหาดินที่เกิดขึ้นบริเวณที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งจังหวัดนครพนมที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ขอถือเอาคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำให้การ

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า การที่ชาวบ้านได้ออกรอครอบครองไปแล้ว ย่อมมิใช่เจ้าของที่ดินและไม่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว จึงให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงว่ามีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว นอกจากนั้น เมื่อชาวบ้านหมดสิทธิในที่ดินแล้ว ก็ไม่มีอำนาจหรืออาศัยกฎหมายใดที่จะยกให้แก่ผู้อื่นได้ ราษฎรจำนวน ๑๐๐ ราย จึงไม่มีสิทธิยกที่ดินให้อำเภอเมืองนครพนม เนื่องจากขาดสิทธิครอบครองไปแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ได้ขายที่ดินและส่งมอบสิทธิครอบครองให้นายปรีชา ลิมธัญลักษณ์ การออกประกาศของนายอำเภอจึงไม่ได้สอบถามความสมัครใจหรือความยินยอมของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองและเจ้าของที่แท้จริง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ยกเลิกใบจองทั้งหมด เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งอำเภอเมืองนครพนม ที่ ๕๕๓/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

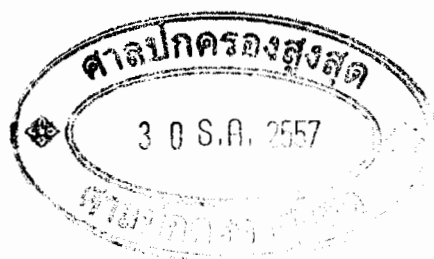


/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การเพิ่มเติมว่า จากการสอบปากคำราษฎรในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและจากการตรวจสอบพื้นที่ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๖ แล้วเห็นว่า ผู้ได้รับใบจองมิได้ทำประโยชน์ตามเงื่อนไขของทางราชการ จึงได้มีคำสั่งให้ผู้นั้นปฏิบัติตามเงื่อนไขของทางราชการขาดสิทธิในใบจอง

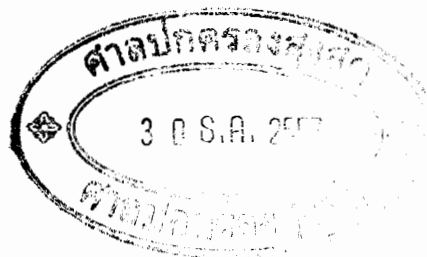
ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ระบุไว้ในคำฟ้องว่า หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นายเลิศ พึ่งบุญไพศาล ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๗ สอบถามปัญหาข้อกฎหมายไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดนครพนม โดยได้มีการสอบถามเกี่ยวกับสิทธิของผู้ครอบครองที่ดินต่อเนื่องจากผู้มีชื่อในใบจองด้วย กรณีจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างช้าที่สุดในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๗ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศอำเภอเมืองนครพนม เรื่องที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑๑ ฉบับ นั้น ถึงแม้ศาลไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ไว้พิจารณาได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม แต่ก่อนการออกประกาศฉบับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้ราษฎรจำนวน ๑๐๐ ราย ซึ่งถือสิทธิในที่ดินตามใบจองในบริเวณดังกล่าวขาดสิทธิและออกจากที่ดินตามใบจอง ดังนั้น ในการวินิจฉัยประเด็นนี้ จึงมีประเด็นเบื้องต้นที่จะต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งแม้ว่าผู้ถือใบจองในที่ดินหมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ทั้ง ๗๕ แปลง ที่ได้มาจากการจัดที่ดินตามมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน



/และระเบียบ...

และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ จะได้ขายและส่งมอบการครอบครองให้นายปรีชา ลิมธัญลักษณ์ เข้าครอบครองและทำประโยชน์ต่อ และนายปรีชาได้ขายและส่งมอบการครอบครองให้ผู้ฟ้องคดีก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้รับโอนสิทธิในการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามใบจองดังกล่าวแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้มีชื่อในใบจองหรือผู้ที่ได้รับโอนมรดกไม่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินภายในเวลาที่กำหนด และไม่ได้ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ที่ได้รับโอนสิทธิในที่ดินตามใบจองในหมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๒๔๔/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๕ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการออกคำสั่งให้ผู้ถือสิทธิในที่ดินตามใบจองขาดสิทธิและออกจากที่ดินตามใบจอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๕๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง ให้ขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) จึงเป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย และเนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่นำไปจัดให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยหรือทำกิน โดยออกใบจองซึ่งเป็นหนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราวให้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งให้ผู้ถือใบจองขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินตามใบจอง ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดิม กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามใบจองในหมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เสนอโครงการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อสงวนหรือหวงห้ามที่ดินในบริเวณที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๕๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้ผู้ถือใบจองขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินตามใบจอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติโครงการดังกล่าว



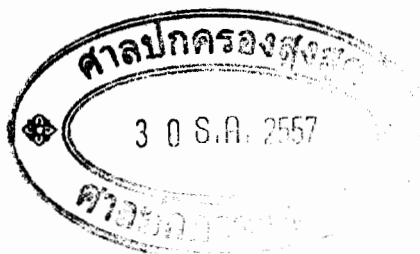
/และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑...

และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ นพ ๐๑๑๗.๑/๑๐๗๓๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗
 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเพื่อสงวนหรือหวงห้ามที่ดินตามที่เสนอ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ได้รังวัดจัดทำแผนที่บริเวณที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามออกเป็น ๑๑ แปลง ซึ่งคณะกรรมการ
 หมู่บ้านหมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคำเตยเห็นชอบให้ดำเนินการ
 สงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ นพ ๐๑๑๗/๕๐๘๑
 ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ เสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาสั่งการ
 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นพ ๐๑๑๗.๑/๑๖๐๗๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๗
 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า เห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอ และให้ดำเนินการต่อไป
 หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ออกประกาศอำเภอเมืองนครพนม เรื่อง ที่ดินที่จะสงวน
 หรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน)
 ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม
 ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑๑ ฉบับ เพื่อประกาศการที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน
 จำนวน ๑๑ แปลง โดยระบุไว้ในประกาศด้วยว่า ให้ผู้ที่ประสงค์จะคัดค้านยื่นคำคัดค้าน
 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศ กรณีจึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ได้ออกประกาศอำเภอเมืองนครพนม เรื่อง ที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชน
 ใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘
 ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ จำนวน
 ๑๑ ฉบับ เพื่อประกาศการที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินจำนวน ๑๑ แปลง มิใช่เป็นการกระทำ
 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

ส่วนการออกคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๑๗๔๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาที่ดินฯ
 เป็นเพียงการดำเนินการภายใน กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน
 หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ที่จะมิสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
 และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด ดังนั้น ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้อง
 ขอรื้อนี้ไว้พิจารณาได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

/ผู้ฟ้องคดี...



ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศอำเภอเมือง นครพนม เรื่อง ที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑๑ ฉบับ เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย เป็นการออกประกาศโดยมีเจตนาที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหายแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่ามีราษฎรจำนวน ๑๐๐ ราย มีความประสงค์จะยกที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) ที่ตนถืออยู่ให้แก่ทางราชการเพื่อดำเนินการ กำหนดให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ต่อไป ทั้งๆ ที่ราษฎรเหล่านั้นได้สละสิทธิครอบครองที่ดินตามใบจอง โดยได้รับชำระเงินค่าที่ดินจากการขายและส่งมอบการครอบครองให้แก่นายปรีชา ลิมธัญลักษณ์ ตั้งแต่เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และเมื่อนายปรีชา ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ก็มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อทราบและ ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาสังเกตการณ์ในการเข้าทำประโยชน์ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงทราบดีมาแต่ต้นแล้วว่าราษฎรจำนวน ๑๐๐ ราย ซึ่งแสดงความประสงค์จะมอบที่ดินให้แก่ ทางราชการเพื่อที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็น ที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ได้สละสิทธิครอบครองที่ดินตามใบจองที่ตนมีอยู่ไปแล้ว จึงไม่มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวแต่ประการใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบเรื่องดังกล่าว ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีได้ดำเนินการยกเลิกเพิกถอนหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับที่ดิน ตามใบจองเหล่านั้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับออกคำสั่งให้ราษฎรเหล่านั้นขาดสิทธิและ ให้ออกไปจากที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการ ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยสอบถามความเห็นและขอความยินยอมจากราษฎร ทั้งๆ ที่ราษฎรเหล่านั้นล้วนเป็นผู้ที่ขายและโอนสิทธิครอบครองให้แก่บุคคลอื่นไปแล้วและ มิได้เกี่ยวข้องหรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่ประการใด ราษฎรเหล่านั้นจึงไม่มีสิทธิใดๆ ในที่ดินต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับมอบที่ดินตามใบจองโดยความยินยอมของราษฎร ผู้ไม่มีสิทธิใดๆ เหนือที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการจัดเป็นป่าชุมชน เป็นการกระทำที่ ไม่ถูกต้องและเป็นธรรม และเท่ากับเป็นการยอมรับสิทธิของราษฎรผู้มีชื่อในใบจอง (น.ส. ๒) ว่ายังมีสิทธิในที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) ทั้งๆ ที่ตนเองได้รับค่าตอบแทนจาก การขายและส่งมอบการครอบครองที่ดินแก่บุคคลอื่นไปแล้ว อันเป็นการส่งเสริมให้ราษฎร เหล่านี้เข้าใจว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นเรื่องที่ถูกต้อง และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

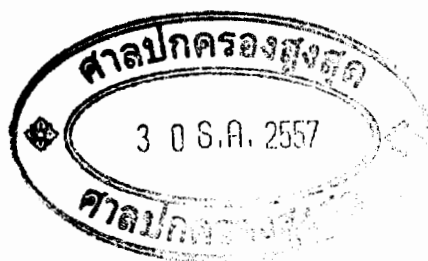


/ราษฎร...

ราษฎรเหล่านั้นจึงหาใช้บุคคลผู้สุจริตในอันที่จะร้องขอให้หน้าที่ดินที่ตนเองและพวกพ้องได้ขายให้บุคคลอื่นไปแล้ว ไปดำเนินการเพื่อจัดให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ (ป่าชุมชน) การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการเลือกปฏิบัติและกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเกี่ยวกับการออกคำสั่งและประกาศต่าง ๆ ทั้งหมด จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

ขอศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งและประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามฟ้องด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้อุทธรณ์ว่า จากระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ แสดงให้เห็นว่ารัฐยังไม่ได้ให้สิทธิครอบครองอย่างเด็ดขาดแก่ผู้ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดิน โดยผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินจะต้องอยู่ในบังคับของระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ และจากการตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรากฏว่าราษฎรผู้ได้รับใบจอง (น.ส. ๒) ทั้ง ๑๐๐ ราย มิได้ทำประโยชน์ในที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) ตามเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบ และมีการทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่จัดให้ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ในการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ ที่มีวัตถุประสงค์ให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินอยู่อาศัยหรือที่ดินทำกิน ให้มีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ไม่ให้ไปบุกรุกแผ้วถางที่ดินของรัฐแห่งใหม่ อันจะก่อให้เกิดปัญหาสังคม ปัญหาที่ดินทำกิน และปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในอนาคต และจากการตรวจสอบ นอกจากราษฎรผู้มีชื่อในใบจองแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ารัฐได้อนุญาตให้ผู้ใดครอบครองที่ดินบริเวณพิพาท ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ได้รับใบจองทั้ง ๑๐๐ ราย มิได้ทำประโยชน์ตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด และได้ทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐจัดให้ รวมทั้งการทอดทิ้งที่ดินดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในท้องที่ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ได้รับใบจองทั้ง ๑๐๐ ราย ขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินของรัฐตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจและดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ราษฎรผู้มีชื่อในใบจองขาดสิทธิในที่ดินและให้ออกไปจากที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้พิจารณาเสนอโครงการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน



(เป็นที่...)

เป็นที่สาธารณประโยชน์ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมือง นครพนม จังหวัดนครพนม เพื่อคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาที่ดินของรัฐ มิให้ผู้ใดบุกรุก เข้าไปครอบครองโดยพลการ การประกาศจะสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐจึงเป็นการคุ้มครอง ประโยชน์ของรัฐที่หน่วยงานราชการพึงกระทำ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตาม ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ว่าด้วยการสงวนหรือ หวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นการใช้อำนาจและดุลพินิจ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ทำคำแก้อุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ ตุลาการเจ้าของสำนวนและคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินในหมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ตามใบจองจำนวน ๖๘ ฉบับ โดยการรับซื้อและ รับมอบการครอบครองมาจากนายปรีชา ลิมธัญลักษณ์ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๐ โดยที่นายปรีชาได้รับซื้อและรับมอบการครอบครองที่ดินจากราษฎรผู้ครอบครองที่ดิน ตามหลักฐานใบจอง (น.ส. ๒) โดยปรากฏบันทึกการสอบสวนข้อเท็จจริงของนายปรีชา ลิมธัญลักษณ์ ที่ให้ถ้อยคำต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่าได้ซื้อที่ดินมาจาก ชาวบ้านราคาไร่ละ ๑,๐๐๐ บาท จำนวนเนื้อที่ประมาณ ๑,๗๐๐ ไร่ จาษฎรทั้งหมด ประมาณ ๑๗๐ ราย โดยทำการซื้อที่ดินจากชาวบ้านตั้งแต่ประมาณปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่ยังมีได้เข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างใด โดยใบจอง ดังกล่าว ราษฎรได้รับมอบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่ง จังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้ราษฎรจำนวน ๑๐๐ ราย ซึ่งถือสิทธิในที่ดินตามใบจองจำนวน ๑๐๐ แปลง ขาดสิทธิและออกไปจากที่ดิน ตามใบจองในหมู่ที่ ๘ และหมู่ที่ ๑๗ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม โดยเห็นว่าผู้ถือใบจองมิได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามใบจองและมีการทอดทิ้งไม่ทำ ประโยชน์กล่าวคือ ไม่ได้ทำประโยชน์ภายใน ๖ เดือน และทำประโยชน์ไม่แล้วเสร็จ



/ภายใน ๓ ปี...

ภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ได้รับใบจอง อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหมวด ๖ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ และได้ออกคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๑๗๔๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาดินในบริเวณพื้นที่ที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง ให้ขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ออกประกาศอำเภอเมืองนครพนม เรื่อง ที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่สาธารณประโยชน์ ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑๑ ฉบับ เพื่อประกาศการที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐในหมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็น ๑๑ แปลง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือคัดค้านการออกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ นพ ๐๑๑๗/๑๙๙๑ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ แจ้งยืนยันการจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

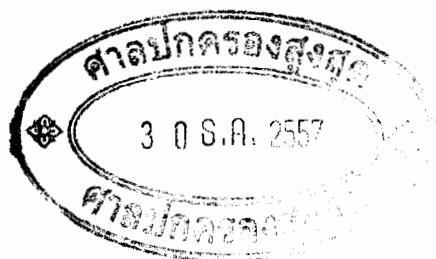
คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศอำเภอเมืองนครพนม เรื่อง ที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑๑ ฉบับ เป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า ให้มีกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ”... มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้... (๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน... (๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินฯ ซึ่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ข้อ ๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในท้องที่อำเภอใด มีที่ดินของรัฐ



/ที่มีใช้...

ที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เมื่อนายอำเภอหรือส่วนราชการใดเห็นสมควรจะสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย ให้ส่งนายอำเภอของอำเภอที่ที่ดินนั้นอยู่ในเขต ดำเนินการเพื่อสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้น ตามระเบียบนี้ ข้อ ๕ และข้อ ๖ กำหนดว่า นายอำเภอจะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับที่ดินภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งสอบถาม ความเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านและสภาตำบลว่าสมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้น เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ข้อ ๗ กำหนดว่า ในกรณีที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ดิน ที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาว่าสมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้นตามรายงานของนายอำเภอ หรือไม่เพียงใด ข้อ ๘ กำหนดว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้สงวนหรือหวงห้ามที่ดิน เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ให้นายอำเภอจัดทำประกาศระบุรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน ข้อ ๑๐ กำหนดว่า ถ้ามีผู้คัดค้านการประกาศจะสงวนหรือหวงห้ามภายในหกสิบวัน นับแต่วันประกาศโดยอ้างว่าตนเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรือได้รับอนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้นายอำเภอสอบสวน หาข้อเท็จจริงว่าผู้คัดค้านมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งการประการใดแล้ว ให้แจ้งแก่ผู้คัดค้านทราบ ถ้าผู้คัดค้านไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ก็ให้ไป ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลได้ เมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอเรื่อง พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อดำเนินการ ตามข้อ ๑๑ ต่อไป ซึ่งข้อ ๑๑ กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติให้สงวน หรือหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ให้จัดทำประกาศการสงวนหรือ หวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยให้มีแผนที่แสดงตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ และเขตข้างเคียงของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามแนบท้ายประกาศด้วย โดยประกาศการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ข้อ ๑๒ กำหนดว่า เมื่อได้ประกาศการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโฆษณา การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินให้ประชาชนทราบ โดยปิดสำเนาประกาศและแผนที่แนบท้าย



/ประกาศไว้...

ประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสาขา ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบล ที่ทำการหมู่บ้าน แห่งละอย่างน้อยหนึ่งฉบับ ซึ่งคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เสนอโครงการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อสงวนหรือหวงห้ามที่ดินในบริเวณที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งจังหวัดนครพนม ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้ผู้ถือใบจองขาดสิทธิและออกไปจากที่ดินตามใบจอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติโครงการดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ นพ ๐๐๑๗.๑/๑๐๗๓๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเพื่อสงวนหรือหวงห้ามที่ดินตามที่เสนอ ตามข้อ ๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบข้างต้น ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รังวัดจัดทำแผนที่บริเวณที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามเป็น ๑๑ แปลง ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้าน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคำเตย เห็นชอบให้ดำเนินการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือที่ นพ ๐๑๑๗/๕๐๘๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ เสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาสั่งการ ตามข้อ ๕ และข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นพ ๐๐๑๗.๑/๑๖๐๗๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า เห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอ และให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ออกประกาศอำเภอเมืองนครพนม เรื่อง ที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ จำนวน ๑๑ ฉบับ เพื่อประกาศการที่จะสงวนเพื่อหวงห้ามที่ดินจำนวน ๑๑ แปลง ตามข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ประกาศดังกล่าวได้ระบุว่า ด้วยทางราชการเห็นสมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐในหมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามความในมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แม้ในประกาศดังกล่าว จะระบุว่าให้ผู้ประสงค์จะคัดค้านยื่นคำคัดค้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศก็ตาม แต่การออกประกาศดังกล่าวเป็นเพียงกระบวนการในการ



/ใช้อำนาจ...

ใช้อำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๔) เท่านั้น
 แม้ต่อมาภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินทั้ง ๑๑ ไร่
 ข้างต้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ คัดค้านการออกประกาศ
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ นพ ๐๑๑๗/๑๒๐๒ ลงวันที่ ๑๐
 มีนาคม ๒๕๔๘ เสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเห็นควรยืนยันการสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน
 ตามที่ได้ออกประกาศ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจสอบและแก้ไข
 ปัญหาที่ดินโคกหนองแวก โคกหนองผือกลาง โคกหนองปลาตุก บ้านทุ่งมน ตำบลคำเตย
 อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาดิน
 ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ เห็นควรยืนยัน
 การสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ นพ ๐๐๑๗.๑/๔๙๘๓
 ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการ
 ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือ ที่ นพ ๐๑๑๗/๑๙๙๑
 ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันการจะสงวน
 หรือหวงห้ามที่ดินของรัฐบริเวณ ๑๑ แปลงดังกล่าว ตามข้อ ๑๐ ของระเบียบข้างต้น
 โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งตามข้อ ๑๐
 ของระเบียบดังกล่าวระบุว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งประการใดแล้ว ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่พอใจ
 คำสั่งดังกล่าว ให้ไปดำเนินการฟ้องต่อศาล แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว
 โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒๙๕/๒๕๔๗
 ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แทน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาไม่รับคำฟ้องข้อหานี้
 ไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ
 แห่งการฟ้องคดี ดังนั้น การฟ้องคดีนี้จึงไม่ใช้การฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ของระเบียบ
 ข้างต้น กรณีจึงเห็นได้ว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวเป็นเพียงกระบวนการ
 ภายในของฝ่ายปกครองในขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาหรือเตรียมการ
 เสนอเรื่องพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปยังคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
 เพื่อดำเนินการตามข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ ต่อไป จึงพึงได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศ
 อำเภอเมืองนครพนม เรื่อง ที่ดินที่จะสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
 เป็นที่สาธารณประโยชน์ (ป่าชุมชน) ประจำหมู่บ้าน บ้านทุ่งมน หมู่ที่ ๘ ตำบลคำเตย
 อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑๑ ไร่



/เพื่อประกาศ...

เพื่อประกาศการที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินจำนวน ๑๑ แปลง ยังมีได้มีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง เป็นเพียงการเตรียมการและ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อมีมติ ให้สงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไป ประกาศของผู้ ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวยังไม่เป็นผลเป็นการหวงห้ามที่ดิน จึงมิได้มีผลทางกฎหมายที่จะ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธินำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

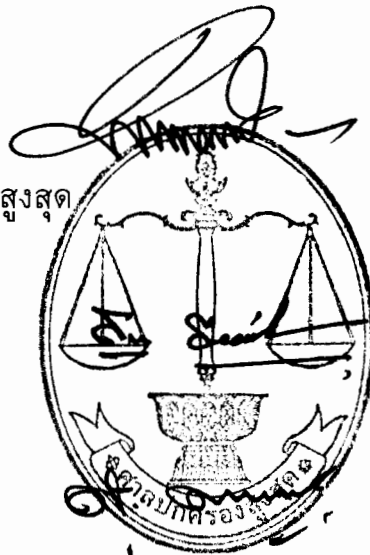
ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล พิพากษายืน

นายพรชัย มั่นศิริเพ็ญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

W. S. M. III

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายไพบุลย์ เสียงก้อง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสุชาติ มงคลเลิศพล
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางมณีวรรณ พรหมน้อย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ม.ร. - จ.ท.

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายเกียรติภูมิ แสงศศิธร

