

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ด. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๗๖/๒๕๕๙
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๒๓/๒๕๕๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๑ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

ระหว่าง { นายทองสา สาริมา ที่ ๑
นายคำสี พรหมลีตัง ที่ ๒
นายเจริญ อินทรโยธา ที่ ๓
นายสุกรี แสนสุข ที่ ๔
องค์การบริหารส่วนตำบลผาขาว

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๙๐/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๑๘๗/๒๕๕๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการปลูกยางพาราในที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ตั้งอยู่ในเขตตำบลผาขาว อำเภอผาขาว จังหวัดเลย โดยได้ทำการขุดดินเปิดป่าและไถหน้าดินเพื่อรองรับโครงการดังกล่าว และได้ประกาศห้ามเข้าไปในบริเวณดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นซึ่งเป็นราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่ในหมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๑๑



/ตำบลผาขาว...

ตำบลผาขาว อำเภอผาขาว จังหวัดเลย ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากมีที่เลี้ยงสัตว์น้อยลง โดยที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีอาชีพทำไร่ทำนาและเลี้ยงสัตว์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีอาชีพทำนาทำไร่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีอาชีพทำนาทำไร่และเลี้ยงสัตว์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ มีอาชีพรับจ้างทั่วไป และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ตำบลผาขาวได้ดำเนินการจัดทำโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ ๑๒ สิงหาคม มหาราชินี และดำเนินการปลูกซ่อมแซมติดต่อกันมาโดยตลอด แต่ปัจจุบันนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลผาขาวและคณะได้ดำเนินการโค่นล้มและบุกรุกทำลายป่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ร้องเรียน ต่อนายอำเภอผาขาวแล้ว แต่ไม่ได้รับการช่วยเหลือแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกโครงการปลูกยางพาราในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ทำเลเลี้ยงสัตว์ตำบลผาขาว

๒. ให้ศาลพิจารณารณณายกองค์การบริหารส่วนตำบลผาขาวบุกรุกทำลายป่า โครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ ๑๒ สิงหาคม มหาราชินี และกรณีที่ใช้สิทธิพลชมชู่ ราษฎรบ้านผาขาวในการคัดค้านโครงการปลูกยางพารา

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๘ ไม่รับคำขอข้อ ๒ ที่ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษารณณายกองค์การบริหารส่วนตำบลผาขาวบุกรุกทำลายป่า โครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ ๑๒ สิงหาคม มหาราชินี และกรณีใช้สิทธิพลชมชู่ ราษฎรบ้านผาขาวในการคัดค้านโครงการปลูกยางพารา และไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ไว้พิจารณา ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ ให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ในประเด็นตามคำขอข้อ ๑ ไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า พื้นที่ดำเนินการปลูกยางพาราดังอยู่ในพื้นที่ ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดเลย สาขาภูกระดึง ได้แจกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหมู่ที่ ๑๑ ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ บ้านห้วยลาดเหนือ ระบุว่า ๕๓๒๓ II แปลบที่ ๑๖๗ เนื้อที่ ๖๘ ไร่ ๑ งาน ๓๔^๑/_{๑๐} ตารางวา เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเดิมพื้นที่นี้เป็นพื้นที่ของหมู่ที่ ๑ บ้านผาขาว ต่อมา มีการขอแยกหมู่บ้านผาขาว หมู่ที่ ๑ ตำบลผาขาว จัดตั้งเป็นหมู่บ้านอีก ๑ หมู่บ้าน ชื่อหมู่บ้านห้วยลาดเหนือ โดยตั้งเป็นหมู่ที่ ๑๑ ตำบลผาขาว ตามประกาศจังหวัดเลย เรื่อง ตั้งและกำหนดเขตหมู่บ้าน เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๒ ซึ่งผลจากการแยกหมู่บ้าน ทำให้ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ตั้งอยู่ในเขตหมู่ที่ ๑๑ ดังนั้น



จึงทำให้...

จึงทำให้ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ตกเป็นของหมู่ที่ ๑๑ บ้านห้วยลาดเหนือ โดยปริยาย ซึ่งไม่ใช่ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ของตำบลผาขาว แต่เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ของหมู่ที่ ๑๑ บ้านห้วยลาดเหนือ สำหรับการขอใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำประชาคมเพื่อขอความเห็นชอบในการทำโครงการ โดยขอความร่วมมือจากผู้ปกครองท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของโครงการ คือ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑๑ บ้านห้วยลาดเหนือ เรียกประชุมราษฎรในหมู่บ้านเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะยื่นญัตติต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผาขาว เพื่อให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ซึ่งในร่างข้อบัญญัติดังกล่าวได้บรรจุโครงการปลูกยางพาราซึ่งเป็นข้อพิพาทคดีนี้) เข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภา (ยื่นญัตติในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗) ซึ่งที่ประชุมของหมู่บ้านมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ดำเนินการได้ จึงขอความเห็นชอบจากหมู่ที่ ๑๑ เพียงหมู่บ้านเดียว ไม่ใช่ขอความเห็นชอบจากทั้งตำบลอย่างที่คุณฟ้องคดีเข้าใจ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ปิดประกาศห้ามผู้ฟ้องคดีหรือราษฎรนำสัตว์มาเลี้ยงนอกบริเวณที่ตั้งโครงการตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อต้นยางพาราโตและแข็งแรงแล้ว ซึ่งใช้เวลาประมาณ ๓ ปี ถึง ๕ ปี จึงจะรื้อรื้อออกให้ผู้เลี้ยงสัตว์นำสัตว์เข้าไปเลี้ยงในสวนยางพาราได้ สำหรับเนื้อที่ทำเลเลี้ยงสัตว์แห่งนี้มีทั้งหมด ๖๘ ไร่ ๑ งาน ๓๔^๙/_{๑๐๐} ตารางวา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำโครงการปลูกยางพาราเพียง ๒๐ ไร่ หรือคิดเป็น ๑ ใน ๓ ของพื้นที่ทั้งหมด ทำให้เหลือที่จะเลี้ยงสัตว์อีก ๔๘ ไร่ ๑ งาน ๓๔^๙/_{๑๐๐} ตารางวา ซึ่งเพียงพอเลี้ยงสัตว์ได้ แต่จากสภาพที่แท้จริงของที่ทำเลเลี้ยงสัตว์แห่งนี้ ปัจจุบันไม่เหมาะที่จะใช้เลี้ยงสัตว์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เสื่อมโทรม เพราะถูกลักลอบขุดหน้าดินไปขาย ทำให้ดินขาดความสมบูรณ์ จึงทำให้หญ้าไม่ค่อยขึ้นที่ขึ้นอยู่ก็เป็นหย่อมๆ และเป็นหญ้าแข็ง ด้อยคุณภาพ ซึ่งไม่มีสารอาหารที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตของสัตว์ ประกอบกับพื้นที่บริเวณนี้ตั้งอยู่ที่สูง ทำให้ดินคงความชุ่มชื้นได้ไม่นาน ไม่เหมือนกับพื้นที่ลุ่มหรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่หญ้าขึ้นเจริญงอกงามดี นอกจากนี้แล้วยังปราศจากการดูแลรักษาจากผู้มีหน้าที่ดูแลเนื่องจากคิดว่าไม่ค่อยมีผู้มาใช้ประโยชน์ ซึ่งเมื่อถึงฤดูแล้ง จะถูกไฟไหม้ทุกปี จากข้อบกพร่องนี้ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเข้ามาพัฒนาที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์แห่งนี้ให้ดีขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากที่สุด

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่คัดค้านคำให้การว่า ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ผาขาวแห่งนี้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับให้ประชาชนในพื้นที่ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ และปัจจุบันเกษตรกรผู้มีอาชีพเลี้ยงสัตว์มีจำนวนมากขึ้นเนื่องจากการส่งเสริมจากรัฐบาล



/แต่พื้นที่...

แต่พื้นที่สำหรับเลี้ยงสัตว์กลับลดน้อยลง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการปลูกยางพาราในพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ผาขาวนี้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า กรมที่ดินได้มีมาตรการเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่วนราชการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อให้การใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยให้ทบวงการเมืองกำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ว่าที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใดเหมาะสมที่จะให้ใช้ประโยชน์ในราชการได้ หรือแปลงใดเหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยในการดำเนินการดังกล่าวให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการและอาจขอความเห็นองค์การบริหารส่วนตำบลกับนายอำเภอท้องที่เพื่อประกอบการดำเนินการ เมื่อได้มีการกำหนดโซนและจัดทำแผนการใช้ที่ดินแล้ว ต่อไปการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อสร้างสถานที่ราชการให้ขอจากแปลงที่จังหวัดได้กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๒๓/ว ๓๔๔๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ หากทบวงการเมืองใดมีความประสงค์จะใช้ที่ดินของรัฐ ทบวงการเมืองนั้นจะต้องแจ้งความประสงค์ขอถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นต่อกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ทั้งนี้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๒/ว ๑๘๔ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๖ การใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ขายดิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน ทบวงการเมืองผู้ขอใช้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด สำหรับการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทบวงการเมืองผู้ขอถอนสภาพจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และเมื่อได้มีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาจัดการจำหน่ายที่ดินสาธารณประโยชน์และคั้นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินแล้วให้ผู้ขอดำเนินการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้น โดยใช้วิธีการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ที่ให้ความเห็นชอบให้ใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย



/ว่าด้วยการดูแล...

ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐ เพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ สำหรับการขอใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ผาขวานนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการขอใช้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่กำหนด เพียงแต่ได้ส่งทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ได้กำหนดลักษณะการใช้งานไว้ให้อำเภอผาขาวทราบ ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลผาขาว ที่ ลย ๗๓๕๐๑/๔๐ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๕ และไม่มีผู้ใดให้ความเห็นชอบการขอใช้ที่ดิน เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการขอใช้ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการขอใช้ที่ดินตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย แต่ก็ไม่ได้มีเจตนาที่จะเข้าทำประโยชน์โดยพลการ ซึ่งก่อนจะเข้าดำเนินการ ก็ได้ขอความเห็นชอบจากประชาคมหมู่บ้านและขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และก็มีเจตนารมณ์ที่ดีที่จะให้เกิดประโยชน์กับชุมชนให้มากที่สุด ซึ่งการยื่นขอใช้ตามที่ระเบียบกำหนดก็ต้องใช้เวลาอย่างมาก อาจทำให้พลาดโอกาสที่ดีจากโครงการที่สำคัญต่างๆ ที่ทางรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ โครงการแปลงสาธิตการปลูกยางพาราที่พิพาทนี้เป็นโครงการที่เป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล โดยรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายให้มีการปลูกยางพาราในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือให้ได้รวม ๑,๐๐๐,๐๐๐ ต้น โดยเป็นการปลูกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน ๗๐๐,๐๐๐ ต้น และปลูกในภาคเหนือจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ ต้น เนื่องจากเห็นว่าพืชชนิดนี้เป็นพืชที่สามารถทำรายได้ให้กับเกษตรกรเป็นอย่างดีในอนาคต

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านผาขาวไปจัดทำเป็นโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพารานั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังเป็นที่ยุติว่า ที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพารานั้นอยู่ในที่สาธารณะประโยชน์ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านผาขาว ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๑ ตำบลผาขาว อำเภอผาขาว จังหวัดเลย อันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเองยอมรับว่าการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการขอใช้ที่สาธารณะประโยชน์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องดังกล่าวกำหนดไว้ เหตุเพราะเห็นว่าการยื่นคำขอใช้ประโยชน์ตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดต้องใช้เวลาอย่างมาก จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องพลาดโอกาสในการดำเนินการตามโครงการ



/ที่รัฐบาล...

ที่รัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณให้ เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกใช้บังคับ มาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอยู่ภายใต้เขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว การที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เช่นนั้น ก็เพื่อให้มีการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ให้เป็นสมบัติของส่วนรวม หากต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าโดยสภาพของที่ดินเองหรือโดยสภาพของการใช้ที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปโดยราษฎรเลิกใช้หรือต้องการใช้เป็นประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ ก็ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยพลการได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและถอนสภาพที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าวกำหนดไว้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดและเหมาะสมตามสภาพหรือความต้องการใช้ของหน่วยงานของรัฐหรือของราษฎรในพื้นที่นั้นเอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าได้เปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านผาขาวมาจัดทำเป็นโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราจริงโดยไม่ได้ยื่นคำขอใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะดังกล่าวตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้เพราะการดำเนินการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ใช้เวลาในการดำเนินการมาก จะทำให้พลาดโอกาสในการใช้เงินงบประมาณที่ทางรัฐบาลจัดสรรมาให้นั้น เห็นว่า เป็นเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้นเพราะความต้องการใช้เงินงบประมาณเร่งด่วนมิได้เป็นเหตุยกเว้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่เลี้ยงสัตว์บ้านผาขาวมาใช้ในโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราโดยไม่ได้ขออนุญาตใช้ประโยชน์และถอนสภาพที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องจึงเป็นการกระทำ



/ที่ไม่ชอบด้วย..

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านผาขาวกลับสู่สภาพการใช้ประโยชน์ตามเดิมภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้ เนื่องจากได้ปลูกยางพาราเต็มพื้นที่ ๒๐ ไร่ มีต้นยางพาราประมาณ ๑,๘๐๐ ต้น ใช้งบประมาณ ๕๒๖,๘๐๕ บาท โดยได้ล้อมรั้วลวดหนาม เสาคอนกรีตล้อมรอบทั้งสี่ด้านอย่างแข็งแรง เพื่อป้องกันสัตว์เลื้อยเข้าทำลายยางพาราและจะมีการรื้อถอนรั้วลวดหนามหลังจากที่ยางพาราเริ่มโตภายใน ๓ ปี ถึง ๔ ปี ขณะนี้พื้นที่ปลูกยางพาราดังกล่าวได้มีราษฎรบ้านผาขาว บ้านแสนสุข และบ้านห้วยลาดเหนือที่ไม่มีที่ทำกินได้เข้าไปใช้ประโยชน์โดยการปลูกพืชไร่ตามร่องของการปลูกยางพารา จำนวน ๑๑ ราย และเพื่อเป็นการดูแลรักษาต้นยางพารา มีการใส่ปุ๋ย พรวนดิน จึงทำให้ต้นยางพารากำลังเจริญเติบโต ในช่วงระหว่างปิดภาคเรียน ผู้ถูกฟ้องคดียังได้พาเด็กนักเรียนจำนวน ๓๐ คน เข้าไปเรียนรู้วิธีการปลูกใส่ปุ๋ย และการตัดแต่งกิ่งเพื่อให้เด็กได้มีประสบการณ์จริงเพื่อจะได้นำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้อย่างแท้จริง ซึ่งในการปลูกยางพาราแปลงนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น และเพื่อเป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของชุมชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นโครงการระยะยาวตามแผนเศรษฐกิจของรัฐบาล สำหรับที่ดินที่ใช้ปลูกยางพาราแปลงนี้ เป็นที่สาธารณประโยชน์ เป็นป่าเสื่อมโทรม เป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่นายบัวลี บัดชากาว ผู้ใหญ่บ้านบ้านผาขาวในสมัยนั้น ขอสงวนไว้เป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๘ เมื่อมีพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว บรรดาทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ต้องเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ดูแลรักษา จำนวนเนื้อที่ทำเลเลี้ยงสัตว์มีเนื้อที่ ๖๘ ไร่ ๑ งาน ๓๔^๙/_{๑๐๐} ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีได้แบ่งเนื้อที่ดังกล่าวเพื่อทำเป็นแปลงสาธิตการเกษตรปลูกยางพารา จำนวน ๒๐ ไร่ จึงมีเนื้อที่ว่างเหลืออีก ๔๘ ไร่ ๒ งาน ๓๔^๙/_{๑๐๐} ตารางวา และสามารถใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ได้ ซึ่งขณะนี้มีผู้เลี้ยงสัตว์ในที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าว จำนวน ๑ ราย อนึ่ง โครงการนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน มิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ประกอบกับโครงการนี้จัดทำขึ้นตามโครงการของรัฐ เพื่อยกระดับรายได้ของประชาชน โดยผ่านการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผาขาว ประชาคมหมู่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้จัดทำโครงการนี้โดยใช้อำนาจแต่อย่างใด ถึงแม้ว่า



/การจัดทำ...

การจัดทำโครงการนี้จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็จัดทำโครงการนี้ขึ้นเพื่อใช้พื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนในตำบล ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แก้อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้เปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านผาขาวมาจัดทำเป็นโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำขอใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ ประกอบกับการจัดทำโครงการดังกล่าวยังสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนที่ใช้พื้นที่ดังกล่าว เพราะผู้ถูกฟ้องคดีได้ล้อมรั้วกันสัตว์เลี้ยงของประชาชนไว้ ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้พื้นที่ดังกล่าวเลี้ยงสัตว์ได้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการดังกล่าวเป็นการใช้เงินภาษีราษฎรจำนวน ๕๒๘,๐๐๕ บาท โดยผิดวัตถุประสงค์ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินภาษีดังกล่าวมาทำลายพื้นที่ส่วนรวมของราษฎรให้เกิดความเสียหาย แทนที่จะนำเงินดังกล่าวไปใช้ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนที่อยู่ในเขตท้องที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด นางสาวปรารถนา อินทรโยธา ได้ยื่นคำขอ ฉบับลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ แจ้งต่อศาลว่า นายเจริญ อินทรโยธา ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นบิดาของนางสาวปรารถนา ได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๒ โดยนางสาวปรารถนา ในฐานะทายาทและตัวแทนของทายาทผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ประสงค์จะเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถึงแก่ความตาย ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ อนุญาตตามคำขอ และมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ออกจากสารบบความ

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว



/ข้อเท็จจริง...

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านผาขาว ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๑ ตำบลผาขาว อำเภอผาขาว จังหวัดเลย (เดิมตั้งอยู่ในหมู่ที่ ๑ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการแบ่งแยกหมู่ที่ ๑ เป็นหมู่ที่ ๑๑ และที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ทั้งแปลงอยู่ในเขตหมู่ที่ ๑๑) มีเนื้อที่ประมาณ ๖๘ ไร่ ๑ งาน ๓๔^๙/_{๑๐} ตารางวา เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งอยู่ในการดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยมีราษฎรหมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๑๑ ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอให้สำนักงานที่ดินดำเนินการรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ต่อมาปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพารา เพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร โดยใช้พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ผาขาวจำนวน ๒๐ ไร่ โดยอ้างว่าได้รับอนุมัติให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผาขาวและประชาคมหมู่บ้านหมู่ที่ ๑๑ แล้ว แต่ไม่ได้ดำเนินการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เพราะเห็นว่าหากขอใช้ตามระเบียบที่กำหนดต้องใช้เวลานาน ซึ่งอาจทำให้พลาดโอกาสที่ดีจากโครงการที่สำคัญต่าง ๆ ที่ทางรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นราษฎรที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในหมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๑๑ ตำบลผาขาว อำเภอผาขาว จังหวัดเลย อันเป็นที่ตั้งของที่สาธารณประโยชน์ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ผาขาว เห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำพื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ไปทำแปลงสาธิตปลูกยางพาราเป็นการใช้ที่สาธารณประโยชน์ผิดวัตถุประสงค์ และผู้ถูกฟ้องคดีห้ามราษฎรเข้าใช้พื้นที่ดังกล่าวด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพราะพื้นที่สำหรับเลี้ยงสัตว์มีจำนวนลดลง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทประเภทใด ซึ่งเมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจหน้าที่นำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านผาขาวไปจัดทำเป็นโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพารา ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นราษฎรในหมู่บ้านดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากมีที่เลี้ยงสัตว์น้อยลง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกโครงการดังกล่าว แม้คดีนี้จะมีการกล่าวอ้างถึงการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ลักษณะของการแก้ไขเยียวยาเห็นได้ว่ามิใช่การยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่ต้องให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำกรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจ



/ตามกฎหมาย...

ตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีคำขอตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเพียงประเด็นเดียวว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านผาขาวไปจัดทำเป็นโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายใต้บังคับของกฎหมาย ข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายดง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลผาขาว และเมื่อที่ดินซึ่งได้มีการนำไปจัดทำโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราเป็นที่สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลที่ดินดังกล่าว

สำหรับการจะใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้ขอใช้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน จึงจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ ข้อ ๙ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้ขอถอนสภาพจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ส่วนข้อ ๑๐ ของ



/ระเบียบ...

ระเบียบฉบับเดียวกัน กำหนดให้มีการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีสาระสำคัญว่า ทบวงการเมืองอาจขอใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการได้ โดยมีการพิจารณาและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามที่ระเบียบกำหนดไว้ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ทบวงการเมืองอาจขอเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งได้เช่นกัน โดยมีการพิจารณาและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามที่ระเบียบกำหนดไว้ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าไปจัดทำ “โครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร” บนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่พลเมืองใช้ร่วมกันโดยใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ ซึ่งจากรายละเอียดของโครงการยังมีลักษณะเป็นโครงการภายใต้การจัดการดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี อันมีลักษณะเป็นการใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ แต่ไม่ได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ถึงแม้การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้กระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะเช่นนี้มีความแตกต่างจากการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง เพราะแม้ทั้งสองกรณีจะมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ผลการวินิจฉัยจะแตกต่างกัน กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง โดยปกติจะนำไปสู่การลบล้างนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยวิธีการเพิกถอนหรือยกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งจะสอดคล้องกับการเยียวยาแก้ไขความเสียหายในกรณีดังกล่าวเพราะมุ่งในเรื่องผลทางกฎหมาย



/เป็นสำคัญ...

เป็นสำคัญ ส่วนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่น โดยปกติอาจไม่ได้มุ่งไปสู่การลบล้างการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เพราะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วในความเป็นจริง วิธีคิดที่จะให้มีการลบล้างการกระทำอื่นดังกล่าวในลักษณะเดียวกันกับการลบล้างนิติกรรมทางปกครองจึงไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง การเยียวยาแก้ไขความเสียหายในกรณีนี้จึงเปิดกว้างมากกว่าการให้ลบล้างผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จึงเห็นได้ว่า ข้อบกพร่องที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวนั้น ในด้านหนึ่ง เป็นเรื่องที่ศาลควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย โดยการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการที่ไม่ถูกต้องนั้นให้ถูกต้องต่อไป และในอีกด้านหนึ่ง เป็นเรื่องที่ระบบภายในของฝ่ายปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบหรือพิจารณาหาข้อยุติหรือแก้ไขให้ถูกต้องได้อีกภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว กรณีเช่นนี้ศาลจึงไม่อาจนำไปใช้เป็นเหตุให้หรือถอนโครงการดังกล่าวทำนองเดียวกับการลบล้างนิติกรรมทางปกครอง หรือไม่อาจกำหนดคำบังคับอื่นเพิ่มเติม เพราะเป็นเรื่องในอนาคต เพราะจะเกินขอบเขตของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล กล่าวคือ หากศาลจะพิพากษาให้มีการกลับคืนสู่สถานะเดิมโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับสภาพที่ดินที่พิพาทให้กลับคืนเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภททำเลเลี้ยงสัตว์เช่นเดิมย่อมจะก่อให้เกิดแต่ผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่ของทรัพยากรที่ได้ใช้ไปแล้วในการจัดทำโครงการนี้และที่จะต้องใช้ในการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมอีกทั้งยังเป็นการปฏิเสธประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นจากโครงการนี้ ในขณะที่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลสามารถแสดงออกได้โดยการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการที่ไม่ได้กระทำโดยถูกต้องนั้นให้ถูกต้องเสีย และข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับพิจารณาของฝ่ายปกครองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องว่าจะสมควรมีข้อยุติอย่างไร ศาลจึงกระทำได้เพียงการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเสียให้ถูกต้องเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ที่สาธารณะประโยชน์กลับสู่สภาพการใช้ประโยชน์ตามเดิม ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ให้เป็นไป



/ตามประมวลกฎหมาย...

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และ
วิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ ภายในสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา
หากไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย ก็ให้ดำเนินการปรับสภาพโครงการแปลงสาธิต
ปลูกยางพาราที่พิพาทกันในคดีนี้ให้กลับสู่สภาพการใช้ประโยชน์ดังเดิมภายในสามร้อยหกสิบวัน
นับแต่วันที่ได้รับความแจ้งการไม่อนุมัติของกระทรวงมหาดไทย

นายชาญชัย แสงศักดิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

Yuh แสงศักดิ์

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายดำริ วัฒนสิงห์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิษณุ วรรณ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรารุณ ศิริยุทธ์วัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์

/มีบันทึกที่ประธานศาลปกครองสูงสุด
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้



คดีหมายเลขที่ ๑๑/๒๕๕๓
๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓
(นายประสิทธิ์ ขาวขำ) (นายประสิทธิ์ ขาวขำ)
ตุลาการเจ้าของสำนวน