

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4455/2562

นาย ส. กับพวก โจทก์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับพวก จำเลย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.วิ.พ. มาตรา 245, ป.วิ.พ. มาตรา 247, ป.ที่ดิน มาตรา 20, ป.ที่ดิน มาตรา 27, ป.ที่ดิน มาตรา 33, พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ

ย่อ / หลักกฎหมาย

ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 การเข้ายึดถือครอบครองที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ ที่จะใช้ยื่นรัฐได้ การขออนุญาตเข้าจับจองก็เป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม 2498 ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 20 (6) มาตรา 27 และมาตรา 33 แห่ง ป.ที่ดิน โดยตามระเบียบดังกล่าว ข้อ 3 กำหนดไว้ว่า "ที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามความในมาตรา 20 (1) และมาตรา 27 แห่ง ป.ที่ดิน ต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ (1) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือ มีใช้ที่สงวนหวงห้าม หรือมีใช้ที่เขา ที่ภูเขา (2)....." ระเบียบดังกล่าวนี้ใช้บังคับแก่ที่ดินแปลงเล็ก แปลงน้อยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 แห่ง ป.ที่ดิน พ.ศ.2497 ด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบ ข้อ 22 ดังนั้น ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงแม้จะเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยตามมาตรา 33 ก็ต้องอยู่ใน บังคับของระเบียบดังกล่าว เมื่อการขออนุญาตจับจองในที่ดินพิพาทและการอนุญาตให้จับจองของ เจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยมิชอบ จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ที่จะ ยื่นคำขอเพื่อขอรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใน ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจึงเป็นการออกโดยไม่ชอบ ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของป่า หมายเลข 23 ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 ดังนั้น เมื่อ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ให้จำแนกป่าหมายเลข 23 โดยให้จำแนกพื้นที่ บางส่วนออกจากป่าไม้ถาวรเพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎรหรือเพื่อใช้ประโยชน์อื่น ๆ และ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติให้จำแนกพื้นที่ส่วนหนึ่งซึ่งรวมถึงที่ดินพิพาททั้งห้าแปลง ออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวร และมอบให้จำเลยที่ 1 ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดิน พิพาททั้งห้าแปลงซึ่งพ้นจากสภาพป่าไม้ถาวรแล้วจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยที่ 1 ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 36 ทวิ จำเลยที่ 1 ย่อมมีอำนาจนำที่ดิน พิพาททั้งห้าแปลงไปปฏิรูปและจัดให้เกษตรกรเข้าครอบครองทำประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ได้ การอนุญาตให้จำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 เข้า ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ โจทก์ทั้งสองจึงไม่อาจ ฟ้องขอให้เพิกถอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ส่วนจำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 เป็นผู้มิคุณสมบัติที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทในคดีนี้ และเมื่อเป็น เหตุใดในลักษณะคดี ศาลฎีกามีอำนาจพิพากษาให้มีผลถึงจำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 ที่มีได้ฎีกาด้วยตาม ป.วิ.พ. มาตรา 245 (1) ประกอบมาตรา 247 (เดิม)

คำพิพากษา

คดีนี้ ศาลชั้นต้นรับโอนสำนวนมาจากศาลปกครองกลางตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ศาลชั้นต้นทำการพิจารณาพิพากษา โดยให้โจทก์ทั้งสองทำคำฟ้องและจำเลยทั้งเก้าทำคำให้การแก้คดีอย่างคดีแพ่งสามัญ โจทก์ทั้งสองฟ้องขอให้บังคับจำเลยทั้งเก้าร่วมกันเพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 แปลงที่ 3, 7, 8, 9, 10, 11 และ 12 อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ในส่วนที่ออกทับซ้อนที่ดินพิพาทของโจทก์ทั้งสอง หากจำเลยคนใดไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาแทน การแสดงเจตนาของจำเลยคนนั้น ห้ามจำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 และบริวารเข้ายุ่งเกี่ยวกับที่ดินของโจทก์ทั้งสองอีกต่อไป และห้ามจำเลยทั้งเก้าคัดค้านการออกโฉนดที่ดินทั้งห้าแปลงของโจทก์ทั้งสอง จำเลยทั้งเก้าให้การขอให้ยกฟ้อง ศาลชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-01) แปลงเลขที่ 3 สารบัญญัติเลขที่ 4712, แปลงเลขที่ 7 สารบัญญัติเลขที่ 4696 แปลงเลขที่ 8 สารบัญญัติเลขที่ 4711, แปลงเลขที่ 9 สารบัญญัติเลขที่ 4713, แปลงเลขที่ 10 สารบัญญัติเลขที่ 4691, แปลงเลขที่ 11 สารบัญญัติเลขที่ 4693, และแปลงเลขที่ 12 สารบัญญัติเลขที่ 4688 อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ในส่วนที่ออกทับซ้อนที่ดินพิพาท ซึ่งอยู่ภายในเขตที่ดินตาม หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 200, 201, 202, 203 และ 204 ตำบลศรีสงคราม อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ของโจทก์ทั้งสอง และห้ามจำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 และบริวารเข้ายุ่งเกี่ยวกับที่ดินตาม น.ส. 3 ก. ทั้งห้าแปลงดังกล่าวอีกต่อไป กับให้จำเลยที่ 1 ที่ 3 ถึงที่ 9 ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ทั้งสอง โดยกำหนดค่าทนายความ 50,000 บาท และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี 20,000 บาท ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และยกฟ้องโจทก์ทั้งสองสำหรับจำเลยที่ 2 ค่าฤชาธรรมเนียมระหว่างโจทก์ทั้งสองและจำเลยที่ 2 ให้เป็นพับ จำเลยที่ 1 อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 4 พิพากษายืน ค่าฤชาธรรมเนียมชั้นอุทธรณ์ให้เป็นพับ จำเลยที่ 1 ฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงเบื้องต้นรับฟังเป็นยุติว่า ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงอยู่ในเขตท้องที่อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2536 ได้มีพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กำหนดเขตที่ดินในท้องที่บางแห่งในอำเภอเชียงคาน อำเภอเมืองเลย อำเภอนาแห้ว อำเภอภูเรือ อำเภอวังสะพุง อำเภอด่านซ้าย อำเภอภูหลวง อำเภอภูกระดึง และอำเภอผาขาว จังหวัดเลย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงบางส่วนอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินของจำเลยที่ 1 เดิมที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ไว้ มีชื่อโจทก์ทั้งสองเป็นผู้ครอบครอง โดยชื่อมาจากผู้มีชื่อ ต่อมาออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 200, 201, 202, 203 และ 204 ตำบลศรีสงคราม อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย โดยมีชื่อโจทก์ทั้งสองเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ จำเลยที่ 1 ดำเนินการปฏิรูปที่ดินพิพาทโดยจัดให้จำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 เข้าทำประโยชน์ และได้ออกเอกสารสิทธิเป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือ ส.ป.ก. 4-01 เลขที่ 4711, 4712, 4696, 4713, 4691, 4693 และ 4688 ให้แก่จำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 ตามลำดับ ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2553 โจทก์ทั้งสองนำ น.ส. 3 ก. เลขที่ 200, 201, 202, 203 และ 204 ตำบลศรีสงคราม อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดเลย สาขาวังสะพุง จำเลยที่ 1 คัดค้าน คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามฎีกาของจำเลยที่ 1 ว่า โจทก์ทั้งสองมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) แปลงที่ 3 สารบัญญัติเลขที่ 4712 แปลงที่ 7 สารบัญญัติเลขที่ 4696 แปลงที่ 8 สารบัญญัติเลขที่ 4711 แปลงที่ 9 สารบัญญัติเลขที่

เลขที่ 4713 แปลงที่ 10 สารบัญทะเบียนเลขที่ 4691 แปลงที่ 11 สารบัญทะเบียนเลขที่ 4693 และแปลงที่ 12 สารบัญทะเบียนเลขที่ 4688 ในส่วนที่ออกทับที่ดินพิพาทตามที่ปรากฏในแผนที่พิพาท หรือไม่ เห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงได้ความจากที่ฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยนำเสนอสืบรับกันและมีได้โต้แย้งเป็นอย่างอื่นว่า เดิมที่ดินพิพาทตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 200, 201, 202, 203 และ 204 ตำบลศรีสงคราม อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย มีหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินเป็นใบจอง (น.ส. 2) โดยใบจองดังกล่าวทางราชการออกให้ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้ป่าหมายเลข 23 ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย เป็นป่าไม้ถาวร โจทก์ทั้งสองซึ่งยกเรื่องการได้สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงมาโดยชอบขึ้นยันจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและได้รับที่ดินพิพาทดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานมานำเสนอให้ได้รับความตามที่กล่าวอ้าง ซึ่งตามทางนำเสนอของโจทก์ทั้งสองมีนางสลิฎา ตำแหน่งนักวิชาการที่ดินชำนาญการ หัวหน้าฝ่ายทะเบียน รักษาการแทนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเลย สาขาวังสะพุง มาเบิกความเป็นพยานว่า จากการตรวจสอบพบว่าเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงออกโดยถูกต้องตามระเบียบกรมที่ดิน โดยในส่วนของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ออกตามหลักฐานใบจอง (น.ส. 2) ซึ่งเป็นใบจองที่เจ้าหน้าที่ออกให้โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 33 โดยก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เจ้าพนักงานที่ดินได้สอบสวนสิทธิการจับจอง และได้ประกาศเพื่อให้มีการคัดค้านแล้ว แต่ไม่มีผู้คัดค้าน นายอำเภอวังสะพุงจึงออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ให้แก่ผู้ขอ ต่อมาเมื่อมีการขอเปลี่ยนเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ดังปรากฏตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 200, 201, 202, 203 และ 204 ตามคำเบิกความของนางสลิฎาดังกล่าวนอกจากจะไม่ยืนยันว่า ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงที่เจ้าหน้าที่ออกใบจอง (น.ส. 2) ให้ ไม่ได้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 แล้ว พยานปากนี้ยังเบิกความตอบนายจำเลยที่ 1 และที่ 2 ถามค้านว่า ในช่วงปี 2506 ถึงปี 2515 จะมีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ถาวรในเขตอำเภอวังสะพุงอย่างไร และที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจะอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ พยานไม่ทราบ แสดงว่านางสลิฎาเองก็ไม่ทราบว่า ในท้องที่อำเภอวังสะพุงมีที่ดินส่วนใดอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรบ้าง ที่พยานปากนี้เบิกความในทำนองว่าได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงไปโดยชอบนั้น จึงไม่น่าหนักให้น่ารับฟัง ส่วนตัวโจทก์ที่ 2 และพยานโจทก์ปากนางนิรนุช พี่สาวโจทก์ที่ 2 และปากนายคงวุฒิ ซึ่งเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกับโจทก์ที่ 1 ก็คงเบิกความแต่เพียงว่า การซื้อขายที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงระหว่างเจ้าของเดิมกับโจทก์ทั้งสองจดทะเบียนกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการเบิกความถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังที่มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงแล้ว จึงหาใช่ข้อเท็จจริงที่สนับสนุนให้เห็นว่าที่ดินพิพาทไม่ได้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร สำหรับพยานโจทก์ปากนายวีรเทพ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้างานช่างรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดเลย สาขาวังสะพุง ก็เบิกความเฉพาะที่เกี่ยวกับการรังวัดที่ดินพิพาทเพื่อออกโฉนดให้แก่โจทก์ทั้งสองซึ่งได้ดำเนินการไปเมื่อปี 2553 เท่านั้น ส่วนที่โจทก์ทั้งสองอ้างหนังสือของกรมที่ดิน เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้ และบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2558 เป็นพยานนั้น เป็นเรื่องวิธีปฏิบัติของหน่วยงานราชการ

หาใช้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของคู่ความในคดีนี้ ไม่ ตามพยานหลักฐานที่โจทก์ทั้งสองนำสืบมาจึงไม่มีน้ำหนักให้นำรับฟัง ส่วนจำเลยที่ 1 นำสืบโดย มีนายบุญรวย ตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมายรักษาราชการแทนปฏิรูปที่ดินจังหวัดเลยมา เบิกความถึงความเป็นมาของที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงว่า เมื่อปี 2506 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ป่า หมายเลข 23 ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย เป็นป่าไม้ถาวร ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลง เป็นที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรจึงไม่อาจนำไปขออนุญาตจับจองได้ ต่อมาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกพื้นที่ป่าไม้ถาวรบางส่วนออกมาเพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินและจัดให้ เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ จึงมีการจำแนกป่าหมายเลข 23 ที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน ซึ่งรวมถึงที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงออกมดั่งที่ปรากฏในเอกสารที่ระบายด้วยหมึกสีแดง ที่ดินพิพาท ทั้งห้าแปลงเดิมอยู่ในเขตตำบลวังสะพุง อำเภอวังสะพุง เมื่อมีการแบ่งแยกตำบลวังสะพุงออกเป็น ตำบลศรีสงครามเมื่อปี 2530 ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจึงตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลศรีสงคราม อำเภอ วังสะพุง และต่อมาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2533 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มอบที่ดินป่า หมายเลข 23 ส่วนที่จำแนกไว้ให้แก่จำเลยที่ 1 นำไปปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หลังจากจำเลยที่ 1 ได้รับมอบที่ดินมา คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้นำที่ดินที่ได้รับมอบจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติไป ทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม จากนั้นจึงได้นำที่ดินดังกล่าวซึ่งรวมถึงที่ดินพิพาทไปดำเนินการปฏิรูปและมอบให้ เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนายบุญรวยจะเบิกความไว้ดังกล่าว จำเลยที่ 1 ยังมี หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน หนังสือของ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และบันทึกรายงานการประชุม คณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินและคณะอนุกรรมการอำนวยการและประมวล ผลการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินมานำสืบ ซึ่งเมื่อตรวจดูในเอกสารมีข้อความระบุไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 อนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ส่วน เอกสารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยส่งไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอ คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมติของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินที่ได้มีมติให้ จำแนกประเภทที่ดินเป็นพื้นที่ป่าไม้ซึ่งควรสงวนคุ้มครองและเป็นที่ดินจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรม และอื่น ๆ สำหรับท้องที่ที่มีการจำแนกประเภทที่ดินนั้น ก็ปรากฏจากบันทึกรายงานการประชุมว่า ในส่วนของจังหวัดเลยมีพื้นที่ป่าที่จะต้องจำแนกประเภทเป็นจำนวนค่อนข้างมากและตั้งอยู่ใน หลายอำเภอรวมถึงพื้นที่ป่าที่อยู่ในเขตอำเภอวังสะพุงด้วย โดยมีพื้นที่ป่าที่คณะกรรมการมีมติให้ ดำเนินการสงวนและคุ้มครองอยู่ 2 ป่า คือ ป่าหมายเลข 23 และป่าดงขำแม่นาง ในส่วนป่า หมายเลข 23 ซึ่งมีเขตป่าติดต่อกับหลายอำเภอนั้น แม้จะไม่ได้ระบุว่าจะอยู่ในเขตตำบลวังสะพุงด้วย แต่เมื่อนำข้อเท็จจริงที่ได้ความจากรายงานบันทึกผลการพิจารณาของอนุกรรมการพิจารณา แนวทางและมาตรการเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน ซึ่งเป็นบันทึกที่คณะอนุกรรมการดังกล่าวทำขึ้นเพื่อ เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 6/2533 มาพิจารณาประกอบก็จะเห็นได้ ว่า ในการจำแนกที่ดินป่าหมายเลข 23 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 นั้น คณะ อนุกรรมการได้จำแนกที่ดินส่วนหนึ่งออกจากป่าไม้ถาวรที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อนำมา เป็นที่ทำกินของราษฎรและจัดเป็นป่าชุมชน มีพื้นที่จำแนกแปลงที่ 9 และแปลงที่ 11 ตั้งอยู่ใน ท้องที่ตำบลศรีสงครามและตำบลวังสะพุง อำเภอวังสะพุง จากข้อเท็จจริงดังกล่าวบ่งชี้ว่า

ป่าหมายเลข 23 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 ที่ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร นั้น ส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลวังสะพุง และเมื่อตั้งตำบลศรีสงครามขึ้นเมื่อปี 2530 ป่าส่วนหนึ่ง จึงยังตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลศรีสงครามตามที่จำเลยที่ 1 นำสืบ นอกจากนี้จำเลยที่ 1 ยังมีรายงานผลการตรวจสอบวิเคราะห์และอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศมานำสืบสนับสนุนเอกสารดังกล่าวแม้เจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 1 เป็นผู้จัดทำขึ้น แต่ก็ไม่ปรากฏว่าฝ่ายโจทก์ได้โต้แย้งคัดค้านถึงความไม่ถูกต้องของข้อเท็จจริงที่นำมาประกอบในการวิเคราะห์สรุปผลแต่อย่างใด ผลการวิเคราะห์ที่ระบุว่า ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรจึงมีน้ำหนักให้น่ารับฟัง อีกทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า จำเลยที่ 1 เคยมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กษ 1204/3645 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2554 ไปถึงกรมพัฒนาที่ดิน เพื่อขอให้ตรวจสอบแผนที่แสดงแปลงที่ดินพิพาทว่าอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 หรือไม่ ต่อมากรมพัฒนาที่ดินมีหนังสือ ที่ กษ 1806/1755 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2554 แจ้งให้จำเลยที่ 1 ทราบว่า พื้นที่ที่ขอให้ตรวจสอบอยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ให้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร "ป่าหมายเลข 23" เพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎรหรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งก็เป็นอีกข้อเท็จจริงหนึ่งที่สนับสนุนข้ออ้างของจำเลยที่ 1 ที่ว่า ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 ให้มีน้ำหนักน่ารับฟังยิ่งขึ้น ตามพยานหลักฐานที่จำเลยที่ 1 นำมาสืบมีน้ำหนักให้รับฟังได้ว่า ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 การเข้ายึดถือครอบครองที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ ที่จะใช้ยื่นรัฐได้ การขออนุญาตเข้าจับจองก็เป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม 2498 ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 (6) มาตรา 27 และมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยตามระเบียบดังกล่าว ข้อ 3 กำหนดไว้ว่า "ที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามความในมาตรา 20 (1) และมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ (1) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือมิใช่ที่เขา ที่ภูเขา (2)....." ระเบียบดังกล่าวนี้ใช้บังคับแก่ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบข้อ 22 ดังนั้น ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงแม้จะเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยตามมาตรา 33 ก็ต้องอยู่ในบังคับของระเบียบดังกล่าว เมื่อการขออนุญาตจับจองในที่ดินพิพาทและการอนุญาตให้จับจองของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยมิชอบ จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ที่จะยื่นคำขอเพื่อขอรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจึงเป็นการออกโดยไม่ชอบ ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของป่าหมายเลข 23 ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 ดังนั้น เมื่อต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ให้จำแนกป่าหมายเลข 23 โดยให้จำแนกพื้นที่บางส่วนออกจากป่าไม้ถาวรเพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎรหรือเพื่อใช้ประโยชน์อื่น ๆ และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติให้จำแนกพื้นที่ส่วนหนึ่งซึ่งรวมถึงที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวร และมอบให้จำเลยที่ 1 ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงซึ่งพ้นจากสภาพป่าไม้ถาวรแล้วจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยที่ 1 ตาม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 36 ทวิ จำเลยที่ 1 ย่อมมีอำนาจนำที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงไปปฏิรูปและจัดให้เกษตรกรเข้าครอบครองทำประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ได้ การอนุญาตให้จำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ โจทก์ทั้งสองจึงไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ส่วนจำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 เป็นผู้มีความสมบัตินี้จะได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทในคดีนี้ ที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษาให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ที่จำเลยที่ 1 ออกให้แก่จำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 โดยเห็นว่าโจทก์ทั้งสองเป็นผู้มีสิทธิโดยชอบในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงมานั้น ศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วย ฎีกาของจำเลยที่ 1 ฟังขึ้น และเมื่อเป็นเหตุในลักษณะคดี ศาลฎีกามีอำนาจพิพากษาให้มีผลถึงจำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 ที่มีได้ฎีกาด้วยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 245 (1) ประกอบมาตรา 247 (เดิม) พิพากษากลับ ให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสอง ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งสามศาลให้เป็นพับ

องค์คณะ

ทรงศิลป์ ธรรมรัตน์ · เฉลิมชัย ศรีเลิศพานิช · วิชิต ลีธรรมชโย

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://www.thaideka.online/deka/4455/2562>