

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4455/2562

นาย ส. กับพวกโจทก์ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กับพวกจำเลย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 36 ทวิ, ป.วิ.พ. มาตรา 245

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 หรือมิใช่ที่สงวนหวงห้าม หรือมิใช่ที่เขา ที่ภูเขา (2)....." ระเบียบดังกล่าวนี้ใช้บังคับแก่ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 แห่ง ป.ที่ดิน พ.ศ.2497 ด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบ ข้อ 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 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 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 เป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทในคดีนี้ และเมื่อเป็นเหตุในลักษณะคดี ศาลฎีกามีอำนาจพิพากษาให้มีผลถึงจำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 ที่มีได้ฎีกาด้วยตาม ป.วิ.พ. มาตรา 245 (1) ประกอบมาตรา 247 (เดิม)คดีนี้ ศาลชั้นต้นรับโอนสำนวนมาจากศาลปกครองกลางตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ศาลชั้นต้นทำการพิจารณา

พิพากษา โดยให้โจทก์ทั้งสองทำคำฟ้องและจำเลยทั้งเก้าทำคำให้การแก้คดีอย่างคดีแพ่งสามัญ

คำพิพากษา

โจทก์ทั้งสองฟ้องขอให้บังคับจำเลยทั้งเก้าร่วมกันเพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 แปลงที่ 3, 7, 8, 9, 10, 11 และ 12 อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ในส่วนที่ออกทับซ้อนที่ดินพิพาทของโจทก์ทั้งสอง หากจำเลยคนใดไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลยคนนั้น 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, แปลงที่ 9 สารบัญญัติเลขที่ 4713, แปลงเลขที่ 10 สารบัญญัติเลขที่ 4691, แปลงเลขที่ 11 สารบัญญัติเลขที่ 4693, และแปลงเลขที่ 12 สารบัญญัติเลขที่ 4688 อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย ในส่วนที่ออกทับซ้อนที่ดินพิพาท ซึ่งอยู่ภายในเขตที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (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 4713 แปลงที่ 10 สารบัญญัติเลขที่ 4691

แปลงที่ 11 สารบัญญัติเป็นเลขที่ 4693 และแปลงที่ 12 สารบัญญัติเป็นเลขที่ 4688 ในส่วนที่
ออกทับที่ดินพิพาทตามที่ปรากฏในแผนที่พิพาท หรือไม่ เห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงได้ความจากที่ฝ่าย
โจทก์และฝ่ายจำเลยนำเสนอสืบรับกันและมีโต้แย้งเป็นอย่างอื่นว่า เดิมที่ดินพิพาทตาม
หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 200, 201, 202, 203 และ 204 ตำบลศรีสงคราม
อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย มีหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินเป็นใบจอง (น.ส. 2) โดยใบจองดังกล่าว
ทางราชการออกให้ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้ป่าหมายเลข 23 ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอ
วังสะพุง จังหวัดเลย เป็นป่าไม้ถาวร โจทก์ทั้งสองซึ่งยกเรื่องการได้สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท
ทั้งห้าแปลงมาโดยชอบขึ้นยันจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและได้รับที่ดินพิพาทดังกล่าวมา
ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงมีหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานมานำสืบให้ได้ความตามที่
กล่าวอ้าง ซึ่งตามทางนำสืบของโจทก์ทั้งสองมีนางสลิฎา ตำแหน่งนักวิชาการที่ดินชำนาญการ
หัวหน้าฝ่ายทะเบียน รักษาราชการแทนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเลย สาขาวังสะพุง มาเบิกความ
เป็นพยานว่า จากการตรวจสอบพบว่าเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงออกโดยถูกต้อง
ตามระเบียบกรมที่ดิน โดยในส่วนของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ออกตามหลักฐาน
ใบจอง (น.ส. 2) ซึ่งเป็นใบจองที่เจ้าหน้าที่ออกให้โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ.2497 มาตรา 33 โดยก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เจ้าพนักงานที่ดินได้
สอบสวนสิทธิการจับจอง และได้ประกาศเพื่อให้มีการคัดค้านแล้ว แต่ไม่มีผู้คัดค้าน นายอำเภอ
วังสะพุงจึงออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ให้แก่ผู้ขอ ต่อมามีการขอเปลี่ยน
เอกสารสิทธิในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เป็น
หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ดังปรากฏตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3
ก.) เลขที่ 200, 201, 202, 203 และ 204 ตามคำเบิกความของนางสลิฎาดังกล่าวนอกจากจะไม่
ยืนยันว่า ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงที่เจ้าหน้าที่ออกใบจอง (น.ส. 2) ให้ ไม่ได้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตาม
มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 แล้ว พยานปากนี้ยังเบิกความตอบทนายจำเลยที่
1 และที่ 2 ถามค้านว่า ในช่วงปี 2506 ถึงปี 2515 จะมีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ถาวรในเขตอำเภอ
วังสะพุงอย่างไร และที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจะอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ พยานไม่ทราบ แสดงว่า
นางสลิฎาเองก็ไม่ทราบว่าในท้องที่อำเภอวังสะพุงมีที่ดินส่วนใดอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรบ้าง ที่พยาน
ปากนี้เบิกความในทำนองว่า ได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงไปโดยชอบนั้น จึงไม่มี
น้ำหนักให้น่ารับฟัง ส่วนตัวโจทก์ที่ 2 และพยานโจทก์ปากนางนิรนุช พี่สาวโจทก์ที่ 2 และปากนาย
คงวุฒิ ซึ่งเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกับโจทก์ที่ 1 ก็คงเบิกความแต่เพียงว่า การซื้อขายที่ดิน
พิพาททั้งห้าแปลงระหว่างเจ้าของเดิมกับโจทก์ทั้งสองจดทะเบียนกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย อัน
เป็นการเบิกความถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังที่มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลง
แล้ว จึงหาข้อเท็จจริงที่สนับสนุนให้เห็นว่าที่ดินพิพาทไม่ได้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร สำหรับพยาน
โจทก์ปากนายวิโรเทพ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้างานช่างรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดเลย สาขา
วังสะพุง ก็เบิกความเฉพาะที่เกี่ยวกับการรังวัดที่ดินพิพาทเพื่อออกโฉนดให้แก่โจทก์ทั้งสองซึ่งได้
ดำเนินการไปเมื่อปี 2553 เท่านั้น ส่วนที่โจทก์ทั้งสองอ้างหนังสือของกรมที่ดิน เรื่อง แนวทางปฏิบัติ
เกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้ และบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เรื่อง วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดง
สิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2558 เป็นพยานนั้น เป็นเรื่องวิธีปฏิบัติของหน่วยงานราชการ
หาใช่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของคู่ความในคดีนี้

ไม่ ตามพยานหลักฐานที่โจทก์ทั้งสองนำเสนอจึงไม่มีน้ำหนักให้น่ารับฟัง ส่วนจำเลยที่ 1 นำสืบโดยมีนายบุญรวย ตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมายรักษาราชการแทนปฏิรูปที่ดินจังหวัดเลยมาเบิกความถึงความเป็นมาของที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงว่า เมื่อปี 2506 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ป่าหมายเลข 23 ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย เป็นป่าไม้ถาวร ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงเป็นที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรจึงไม่อาจนำไปขออนุญาตจับจองได้ ต่อมาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกพื้นที่ป่าไม้ถาวรบางส่วนออกมาเพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินและจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ จึงมีการจำแนกป่าหมายเลข 23 ที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนซึ่งรวมถึงที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงออกมดั่งที่ปรากฏในเอกสารที่ระบายด้วยหมึกสีแดง ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงเดิมอยู่ในเขตตำบลวังสะพุง อำเภอวังสะพุง เมื่อมีการแบ่งแยกตำบลวังสะพุงออกเป็นตำบลศรีสงครามเมื่อปี 2530 ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจึงตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลศรีสงคราม อำเภอวังสะพุง และต่อมาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2533 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มอบที่ดินป่าหมายเลข 23 ส่วนที่จำแนกไว้ให้แก่จำเลยที่ 1 นำไปปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หลังจากจำเลยที่ 1 ได้รับมอบที่ดินมา คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้นำที่ดินที่ได้รับมอบจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติไปทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากนั้นจึงได้นำที่ดินดังกล่าวซึ่งรวมถึงที่ดินพิพาทไปดำเนินการปฏิรูปและมอบให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนายบุญรวยจะเบิกความไว้ดังกล่าว จำเลยที่ 1 ยังมีหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน หนังสือของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน และบันทึกถายงานการประชุมคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินและคณะกรรมการอำนวยการและประมวลผลการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินมานำสืบ ซึ่งเมื่อตรวจดูในเอกสารมีข้อความระบุไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 อนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ส่วนเอกสารที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยส่งไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมติของคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินที่ได้มีมติให้จำแนกประเภทที่ดินเป็นพื้นที่ป่าไม้ซึ่งควรสงวนคุ้มครองและเป็นที่ดินจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรมและอื่น ๆ สำหรับท้องที่ที่มีการจำแนกประเภทที่ดินนั้น ก็ปรากฏจากบันทึกถายงานการประชุมว่า ในส่วนของจังหวัดเลยมีพื้นที่ป่าที่จะต้องจำแนกประเภทเป็นจำนวนค่อนข้างมากและตั้งอยู่ในหลายอำเภอรวมถึงพื้นที่ป่าที่อยู่ในเขตอำเภอวังสะพุงด้วย โดยมีพื้นที่ป่าที่คณะกรรมการมีมติให้ดำเนินการสงวนและคุ้มครองอยู่ 2 ป่า คือ ป่าหมายเลข 23 และป่าดงขำแม่นาง ในส่วนป่าหมายเลข 23 ซึ่งมีเขตป่าติดต่อกับหลายอำเภอนั้น แม้จะไม่ได้ระบุว่ายู่ในเขตตำบลวังสะพุงด้วย แต่เมื่อนำข้อเท็จจริงที่ได้ความจากรายงานบันทึกผลการพิจารณาของอนุกรรมการพิจารณาแนวทางและมาตรการเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน ซึ่งเป็นบันทึกที่คณะกรรมการดังกล่าวทำขึ้นเพื่อเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 6/2533 มาพิจารณาประกอบก็จะเห็นได้ว่า ในการจำแนกที่ดินป่าหมายเลข 23 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 นั้น คณะอนุกรรมการได้จำแนกที่ดินส่วนหนึ่งออกจากป่าไม้ถาวรที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อนำมาเป็นที่ทำกินของราษฎรและจัดเป็นป่าชุมชน มีพื้นที่จำแนกแปลงที่ 9 และแปลงที่ 11 ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลศรีสงครามและตำบลวังสะพุง อำเภอวังสะพุง จากข้อเท็จจริงดังกล่าวบ่งชี้ว่าป่าหมายเลข 23 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 ที่ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร

นั้น ส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลวังสะพุง และเมื่อตั้งตำบลศรีสงครามขึ้นเมื่อปี 2530 ป่าส่วนหนึ่ง
จึงยังตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลศรีสงครามตามที่จำเลยที่ 1 นำสืบ นอกจากนี้จำเลยที่ 1 ยังมีรายงานผล
การตรวจสอบวิเคราะห์และอ่านแปลตีความภาพถ่ายทางอากาศมานำสืบสนับสนุนเอกสาร
ดังกล่าวแม้เจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 1 เป็นผู้จัดทำขึ้น แต่ก็ไม่ปรากฏว่าฝ่ายโจทก์ได้โต้แย้งคัดค้านถึง
ความไม่ถูกต้องของข้อเท็จจริงที่นำมาประกอบในการวิเคราะห์สรุปผลแต่อย่างใด ผลการวิเคราะห์
ที่ระบุว่า ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรจึงมีน้ำหนักให้น่ารับฟัง อีกทั้งยังปรากฏ
ข้อเท็จจริงว่า 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 พื้นที่ที่ขอให้ตรวจสอบอยู่ใน
พื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2532 ให้จำแนกออกจากป่าไม้ถาวร "ป่าหมายเลข
23" เพื่อเป็นที่ทำกินของราษฎรหรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งก็เป็นอีกข้อเท็จจริงหนึ่งที่
สนับสนุนข้ออ้างของจำเลยที่ 1 ที่ว่า ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 ให้มีน้ำหนักน่ารับฟังยิ่งขึ้น ตามพยานหลักฐานที่
จำเลยที่ 1 นำมาสืบมีน้ำหนักให้รับฟังได้ว่า ที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2506 การเข้ายึดถือครอบครองที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจึง
ไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ ที่จะใช้ยืนยันรัฐได้ การขออนุญาตเข้าจับจองก็เป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบ
ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม 2498 ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 (6) มาตรา 27 และมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมาย
ที่ดิน โดยตามระเบียบดังกล่าว ข้อ 3 กำหนดไว้ว่า "ที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือ
ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามความในมาตรา 20 (1) และมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมาย
ที่ดิน ต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ (1) ที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมี
สิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมิใช่ที่สงวน
หวงห้าม หรือมิใช่ที่เช่า ที่ภูเขา (2)....." ระเบียบดังกล่าวนี้ใช้บังคับแก่ที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย
ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน 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
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 36 ทวิ จำเลยที่ 1 ย่อมมีอำนาจ

นำที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงไปปฏิรูปและจัดให้เกษตรกรเข้าครอบครองทำประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ได้ การอนุญาตให้จำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาททั้งห้าแปลงจึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ โจทก์ทั้งสองจึงไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) ส่วนจำเลยที่ 3 ถึงที่ 9 เป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ 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: thai-legal-corpus (CC-BY-4.0) ← deka.supremecourt.or.th · <https://www.thaideka.online/deka/4455/2562>