



คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๓๕/๒๕๕๔
คดีหมายเลขแดงที่ ๑๙๖๑/๒๕๕๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๒๐ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๖

ระหว่าง	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	ผู้ฟ้องคดี
	คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ กรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราอนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ทำเหมืองแร่ ตามใบประทานบัตรเลขที่ ๒๙๘๐๕/๑๕๘๒๑ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่า การอนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำเหมืองแร่ดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดี อนุญาตให้ผู้อื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรเข้าทำกิจการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การทำเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินได้ และตามค่านิยมของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีไว้เพื่อให้เกษตรกรทำเกษตรกรรมเท่านั้น มิใช่เพื่อกิจการอื่น ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอม



ในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ระเบียบดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ กรณีการอนุญาตให้เอกชนใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินบ้านแหงเหนือ หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ อำเภอวัง จังหวัดลำปาง ทำเหมืองแร่ถ่านหินลิกไนต์ เป็นการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริง โดยจังหวัด ฉะเชิงเทราได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำ ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยอาศัย อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่และความ รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หรือสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับกรมทรัพยากรธรณี เรื่อง การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการดำเนินการขอใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีศักยภาพทางแร่สูงกว่า การใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรม เพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน และประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ไม่ได้กำหนดให้การทำเหมืองแร่เป็นกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน การปฏิรูปที่ดิน การประกอบกิจการเหมืองแร่จึงไม่เกี่ยวข้องกับคำว่า "กิจการอื่น" ตามกฎหมายดังกล่าว แต่กลับปรากฏอยู่ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดิน ไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมา ส.ป.ก. มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓



ชี้แจงว่า หลักการและเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ สืบเนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) ๒๕๓๒ เป็นที่ดินผืนใหญ่ จึงมีพื้นที่ที่เป็นหินหรือแหล่งแร่ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ใต้ดินปะปนมาด้วย แม้จะมีการกันพื้นที่คืนกรมป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ แต่ยังคงเหลือพื้นที่เหล่านี้เป็นแปลงเล็ก ๆ อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (โดย ส.ป.ก.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ แต่ในการดำเนินการเสนอขอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินยังมีประเด็นเรื่องอื่น ๆ และประเด็นทางนโยบายอีกมาก จึงทำให้การเสนอขอแก้ไขกฎหมายยังไม่สำเร็จลุล่วง ต่อมา ใน พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมที่ดิน) ได้มีหนังสือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การขออนุญาตระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก. ไม่ขัดข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะอนุญาตไปตามระเบียบ กฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า ที่เขา ที่ภูเขา ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่า ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ได้ตามกฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ประกอบกับความจำเป็นที่ต้องบริหารจัดการพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพของพื้นที่ ทั้งในพื้นที่ที่เหมาะสมกับเกษตรกรรม พื้นที่ที่มีศักยภาพการใช้ประโยชน์อย่างอื่น และพื้นที่ที่มีศักยภาพทางแร่มากกว่าการใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรม เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งหรือมีผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ส.ป.ก. กับกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งเป็นหน่วยงาน



ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ในขณะนั้น จึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน เรื่อง การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขต ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้มีการยกวางระเบียบคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยอาศัยอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เสนอต่อคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบเพื่อพิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดี ได้พิจารณาอนุมัติร่างระเบียบดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยยึดหลักการไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราว และหลักการยินยอมตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ส่วนราชการอื่น ที่มีอำนาจตามกฎหมายสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นได้ และในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ ภายหลังจากการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ผู้ประกอบการจัดทำพร้อมกับการขอรับ ความยินยอมให้ใช้ที่ดิน เพื่อใช้พื้นที่นั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมต่อไป เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการยินยอมให้ใช้ที่ดิน โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๑๒) ที่บัญญัติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการกำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตั้งแต่ต้น แต่มาตรา ๓๐ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า "...กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา..." เป็นบทบัญญัติ ตามกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจ การจัดที่ดินของ ส.ป.ก. กว้างขวางขึ้นและงานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม ดังนั้น ถ้อยคำตามมาตรา ๑๙ (๑๒) และมาตรา ๓๐ วรรคห้า จึงมีความหมายแตกต่างกัน โดยมีหลักในการพิจารณา คือ "กิจการ" ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า หมายความว่า กิจการ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เท่านั้น ส่วนกิจการหรือการอื่น ๆ ตามมาตรา ๑๙ (๑๒) เป็นกิจการที่ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๓๐



วรรคห้า แต่โดยลักษณะกิจการหรือการอื่น ๆ ต้องมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือเกี่ยวข้องกั้บวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ในส่วนของมาตรา ๑๙ เป็นบทกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งหากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ในมาตราอื่นด้วยแล้ว จะต้องพิจารณาจากบทกฎหมายมาตรานั้น ๆ เป็นหลักก่อนกรณีการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่นไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดระเบียบเพื่อการจัดการพื้นที่ในความดูแลภายในกรอบของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเพื่อให้การปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ไม่มีผลกระทบต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผู้ฟ้องคดีได้ปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันกับผู้ตรวจการแผ่นดินอีกสองคนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่าการปฏิบัติ หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) ของรัฐธรรมนูญหรือมาตรา ๑๓ (๑) ก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แล้วแต่กรณี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เมื่อการร้องเรียนในคดีนี้เป็นการร้องเรียนว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีสภาพเป็นกฎ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย เรื่องร้องเรียนในคดีนี้จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๑๔ (๒) ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามลำดับ อีกทั้ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ บัญญัติว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึง



การจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และ "เกษตรกรรม" หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ ความว่า "ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่า เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น" จึงเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ได้มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง พร้อมทั้งการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องจำกัดไว้เฉพาะเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่น



ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
 และสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
 และสหกรณ์ได้ใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดกิจการ
 ที่เกี่ยวข้องกัเกษตรกรรมทั้งสิ้น และยังได้กำหนดความหมายของ "กิจการที่เป็น
 การเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ให้หมายถึงกิจการแปรรูปผลิตผล
 เกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก โดยไม่มีการกำหนด
 กิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวกับเกษตรกรรม ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ (๑๒)
 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
 จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ (๑) การปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน
 เพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ตามมาตรา ๖
 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่บัญญัติว่า "ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น
 ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 ตามพระราชบัญญัตินี้..." (๒) การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน
 จำกัดไว้เฉพาะเพื่อการเกษตรกรรมและที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรมเท่านั้น
 โดยพิจารณาจากบทนิยามคำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม" และ "เกษตรกรรม"
 ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา ๑๘ (๑๒)
 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบเพื่อการอนุญาต
 ให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้กิจการเกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรม
 หรือเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 และไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์
 และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับตามหนังสือชี้แจงของ ส.ป.ก.
 มีข้อความว่า "...คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติตามมติ
 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (โดย ส.ป.ก.)
 ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรม พิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถพัฒนา



ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ แต่ในการดำเนินการปรากฏว่าการเสนอขอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินยังมีประเด็นเรื่องอื่น ๆ และประเด็นทางนโยบายอีกมาก จึงทำให้การเสนอขอแก้ไขกฎหมายยังไม่สำเร็จลุล่วง..." ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นกร ใช้อำนาจในการออกระเบียบเกินกว่าที่กฎหมายมอบให้อำนาจไว้ โดยเหตุนี้ ระเบียบดังกล่าวจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔๕ (๒) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย-พุทธศักราช ๒๕๕๐-มาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ออกโดยถูกต้องตามขั้นตอน และออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ กล่าวคือ ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดว่าผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนเกษตรกร และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นกรรมการ และเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ



ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า บทนิยามคำว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายความว่า ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีไว้เพื่อทำเกษตรกรรมและเพื่อเกษตรกรเท่านั้น มิใช่มีไว้เพื่อการอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนอกจากจะมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน โดยการจัดซื้อที่ดินเอกชนหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินมาจัดให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินแล้ว ยังให้อำนาจ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐ ๔ ประเภท มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ คือ (๑) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันแต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ (๒) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (๓) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่านอกเขตป่าไม้ถาวร และ (๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เนื่องจากที่ดินที่ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินบางพื้นที่เป็นหิน มีแร่ต่าง ๆ อยู่บนดินและใต้ดินจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อยุติที่ถูกต้องและเป็นธรรมต่อประโยชน์ของเกษตรกรและประโยชน์สาธารณะซึ่งก่อนออกระเบียบฯ ส.ป.ก. ได้ศึกษาจากกรณีกระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ประกอบกับความจำเป็นที่ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพของพื้นที่ทั้งในส่วนที่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรมและไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม แต่มีศักยภาพทางแร่ธาตุมากกว่าการทำเกษตรกรรม และเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์หรือมีผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเกี่ยวกับแร่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ส.ป.ก. กับกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ในขณะนั้น ได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน



เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ วางหลักการในการบริหารจัดการพื้นที่ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้สามารถนำทรัพยากรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่นได้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติอนุมัติร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ มีผลบังคับใช้วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เป็นต้นไป ดังนั้น เมื่อ ส.ป.ก. มีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในฐานะผู้ดูแลพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงย่อมมีอำนาจจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ หากพื้นที่ใดไม่เหมาะสมที่จะนำไปจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์แต่มีความเหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์อย่างอื่น ก็ย่อมสามารถยินยอมให้บุคคลหรือหน่วยงานอื่นใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวได้ ซึ่งมีใช้เป็นการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แต่เป็นการจัดการในลักษณะเดียวกับการให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค เช่น การอนุญาตให้สร้างวัด โรงเรียน ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดวิธีการบังคับไว้หลายประการ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนที่อาจป้องกันความผิดพลาดได้ รวมทั้งมีวิธีการควบคุมคุณภาพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร โดยก่อนที่จะมีการพิจารณาให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่นนั้น ต้องมีการตรวจสอบพื้นที่ก่อนว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจของ ส.ป.ก. ไม่ได้มีการกันเขตคินกรรมป่าไม้ พื้นที่นั้นต้องมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่า การเกษตรกรรม และการยินยอมให้เข้าใช้ที่ดินดังกล่าวมีลักษณะเป็นการชั่วคราว ภายในกรอบระยะเวลาของอายุอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่หรืออาชญาบัตรพิเศษที่ออกโดยกระทรวงอุตสาหกรรม รวมทั้งมีการกำหนดมาตรการเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานในการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ผู้ขอรับประทานบัตรใช้เป็นกรอบแนวทางการจัดทำแผนการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่ง ส.ป.ก. จะทำการตรวจสอบการใช้ประโยชน์เป็นระยะ ๆ รวมทั้งตรวจสอบสภาพพื้นที่ว่ามีการปรับปรุงดินตามแผนการฟื้นฟูหรือไม่ เพื่อให้บริเวณที่ดินที่มีการยินยอมให้ใช้ชั่วคราวดังกล่าว สามารถนำมาจัดสรรให้เกษตรกรทำการเกษตรต่อไป กรณีเขตปฏิรูปที่ดินในคดีนี้



ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอบางน้ำเปรี้ยว อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา อำเภอบางโพธิ์ และอำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๒๐ ซึ่งต่อมาอำเภอบางคล้าได้แบ่งแยกออกเป็นกิ่งอำเภอแปลงยาว ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๐ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙๘๖ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้เพิกถอนป่าแควระบมและป่าสียัดในท้องที่...ตำบลวังเย็น ตำบลหนองไม้แก่น กิ่งอำเภอแปลงยาว อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อนำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ส.ป.ก. จึงได้ออกหนังสือยินยอมให้เข้าใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ จำนวน ๒๐ ราย รวมทั้งนายชวณวิทย์ ชวางษ์ ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หมู่ที่ ๓ ตำบลหนองไม้แก่น อำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ ๙๖ ไร่ ๓ งาน ๑๔ ตารางวา ทำเหมืองแร่มีกำหนด ๕ ปี เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ตามใบประทานบัตรเลขที่ ๒๙๘๐๕/๑๕๘๒๑ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งภายหลังครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ขอจะต้องปรับสภาพที่ดินและฟื้นฟูที่ดินภายหลังการทำเหมืองแร่ให้มีความเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรม ตามแผนฟื้นฟูสภาพพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดิน โครงการทำเหมืองแร่เหล็ก ตำบลหนองไม้แก่น อำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกระเบียบฯ หากศาลมีคำสั่งเพิกถอนระเบียบดังกล่าว จะทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ได้รับความยินยอมให้ใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปดังกล่าว เนื่องจากมีการลงทุนในการนำทรัพยากรธรรมชาติออกไปจากที่ดินดังกล่าวแล้ว และอาจมีการฟ้องร้องผู้ถูกฟ้องคดีและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ก่อให้เกิดอุปสรรคและผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐและการพัฒนาประเทศเกี่ยวกับการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ นอกจากนี้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) และมาตรา ๒๔๔ (๒) ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้าราชการของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ต้องเป็นเรื่อง



เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการออกกระเบียบโดยชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ได้ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ (๒) กำหนดว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่าการ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วแต่กรณี มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่โดยที่ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ระเบียบดังกล่าวจึงมีฐานะเป็น "กฎ" ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อมีการร้องเรียนและผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ระเบียบนี้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๔๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง พร้อมทั้งการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องจำกัดไว้เฉพาะเกษตรกรหรือกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ประกอบกับมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการกำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบที่พิพาท จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และเป็นการใช้อำนาจในการออกระเบียบเกินกว่าที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ ตามหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๖๙๙ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๓ ระบุว่า "หลักการและเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบเรื่องการให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ สืบเนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก.

~~ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘~~

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นที่ดินผืนใหญ่ จึงมีพื้นที่ที่เป็นหินหรือแหล่งแร่ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ใต้ดินมาปะปนด้วย แม้จะได้มีการกันพื้นที่คืนกรมป่าไม้ไปเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังคงเหลือพื้นที่เหล่านี้เป็นแปลงเล็ก ๆ อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับในการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาปฏิรูปที่ดิน คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่เห็นควรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) ร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ แต่ในการดำเนินการปรากฏว่าการเสนอขอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินยังมีประเด็นเรื่องอื่น ๆ และประเด็นทางนโยบายอีกมาก จึงทำให้การเสนอขอแก้ไขกฎหมายยังไม่สำเร็จลุล่วง" และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีความเห็นโดยสรุปว่า การพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังมีได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สามารถพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้



ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้มีการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงไม่สามารถกระทำได้ การออกระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ กรณีที่กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ได้หารือปัญหาข้อกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน สาธารณประโยชน์ซึ่งถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และการขออนุญาตระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ใช้ที่ดินหรือระเบิดและย่อยหินที่เขา และที่ภูเขาได้ตามกฎหมาย ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นการตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน และการขออนุญาตระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน มิได้มีการพิจารณาถึงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และการออกระเบียบประเด็นแห่งคดีนี้แต่อย่างใด นอกจากนี้ ตามบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป หน้าที่ ๒ ความตอนหนึ่ง ระบุว่า "... กระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่า ส.ป.ก. จะมีอำนาจดูแลรักษาที่ดินที่พ้นสภาพจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม แต่อำนาจดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวของ ส.ป.ก. ก็หาได้รวมถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้ ทบวงการเมืองหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ทั้งนี้ เนื่องจากกิจการดังกล่าวประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้บัญญัติมาตรการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว ประกอบกับกิจการดังกล่าวมิได้อยู่ในวัตถุประสงค์หรือขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘..." ซึ่งเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เพื่อช่วยเหลือให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับดำเนินการออกระเบียบให้เอกชนเข้ามาทำเหมืองแร่ในที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีการแก้ไขเพิ่มเติม รวม ๒ ครั้ง โดยในการตรากฎหมายดังกล่าวแต่ละครั้งจะระบุเหตุผลความจำเป็นในการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแตกต่างกันไปตามแต่บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับ สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาการนำทรัพยากรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์ สืบเนื่องจาก ส.ป.ก. ได้รับมอบที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมจากกรมป่าไม้ เพื่อนำมาจัดให้กับเกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาล บางพื้นที่เป็นที่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม บางพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม เช่น เป็นที่เขา ที่ภูเขา ดินลูกรัง ดินทราย หินดาน หรือเป็นแหล่งแร่ เป็นต้น ซึ่งในขณะนั้นไม่มีหลักในการพิจารณาวินิจฉัยและออกระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการต่าง ๆ ที่จะเป็นแนวปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับมีผู้ประกอบการมายื่นคำขอประกอบการเหมืองแร่ สำรวจน้ำมัน และอื่น ๆ จำนวนมาก และรัฐบาลมีนโยบายสำคัญที่จะให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและไม่มีผลกระทบต่อกรประกอบเกษตรกรรม จึงได้มีการพิจารณาหาวิธีเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการนำทรัพยากรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์ โดยสรุปได้ดังนี้ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๒๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๒๙ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายและระเบียบ เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายและระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินแก่ ส.ป.ก. เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๓ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๓๓ คณะอนุกรรมการได้เห็นชอบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้ ส.ป.ก. ใช้เป็นหลักในการพิจารณา



ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการพิจารณาอนุญาตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ตามความเห็นของ ส.ป.ก. และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า เมื่อกฎหมายให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในลักษณะเป็นเจ้าของ ส.ป.ก. จึงสามารถดำเนินการทุกประการเกี่ยวกับที่ดินได้ เช่น การส่งคืนหรือมอบให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามกฎหมาย หรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ แก่ทางราชการอื่นก็ได้ ซึ่ง ส.ป.ก. กำหนดแนวทางในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็น ๒ ประเภท ตามลักษณะที่ดิน ดังนี้ (๑) พื้นที่ที่เหมาะสม หรือ สามารถฟื้นฟูให้เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมก็คือพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการปฏิรูปที่ดิน แนวทางดำเนินการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ให้อำนาจไว้แล้ว ซึ่งแบ่งตามกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยกิจกรรมปฏิรูปที่ดิน หมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามบทนิยามในมาตรา ๔ ได้แก่ การใช้ที่ดินเพื่อการจัดที่ดิน ให้กับเกษตรกรซึ่งอำนาจในการจัดการที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นไปตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาและการสาธารณูปโภคในรูปแบบ ต่าง ๆ อำนาจในการจัดการที่ดินของ ส.ป.ก. เป็นไปตามมาตรา ๑๙ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่มอบหมายให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่น ๆ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๒๓ ส่วนกิจกรรมที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับ การปฏิรูปที่ดิน หมายถึง กิจการอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินโดยตรง แต่เป็นกิจการ ที่ให้ประโยชน์กับการปฏิรูปที่ดินในทางอ้อม อำนาจในการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เป็นไปตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า และ (๒) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม และไม่สามารถฟื้นฟูได้ คือ พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์อื่นตามลักษณะที่ดิน เช่น เป็นที่ตั้งชุมชน ที่ดินเป็นหิน หรือเป็นลูกรังที่ใช้ประโยชน์ในการทำเหมืองแร่ เป็นต้น เมื่อเป็นการใช้ที่ดินที่มีใช้กิจกรรมเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และกฎหมายปฏิรูปที่ดินในส่วนของ การจัดที่ดินมิได้บัญญัติการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวไว้ แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ที่ดินทุกประเภททุกลักษณะที่ได้มา ดังนั้น หากที่ดินบริเวณใดไม่เหมาะสม ที่จะปฏิรูปที่ดิน และกฎหมายปฏิรูปที่ดินมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการใช้ประโยชน์ ของที่ดินดังกล่าวไว้ ส.ป.ก. ก็สามารถที่จะนำที่ดินนั้นส่งคืน หรือมอบที่ดินนั้นให้หน่วยงานอื่นของรัฐ ไปทำกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ทุกประการในฐานะเจ้าของที่ดิน ภายใต้กรอบ แห่งกฎหมาย โดยไม่ขัดต่อระเบียบที่ทางราชการกำหนด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออก



ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ เพื่อให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิบัติทั้งที่เป็นกิจกรรมปฏิรูปที่ดิน และมีโครงการปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๓ อนุมัติแนวทางและอำนาจในการพิจารณาอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. ตามความเห็นของคณะอนุกรรมการ และให้ ส.ป.ก. ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติ เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๖ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๖ คณะอนุกรรมการได้มีมติว่า ควรแยกพิจารณาเรื่องการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินออกเป็น ๒ กรณี คือ (๑) กรณีเป็นป่าเก่าก่อนมีการแก้ไขกฎหมายโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติต่อเมื่อกรมป่าไม้ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติในสวนที่ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแล้วเท่านั้น (๒) กรณีเป็นป่าใหม่ เมื่อ ส.ป.ก. นำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ ฉะนั้น พื้นที่ที่ ส.ป.ก. ไม่นำมาปฏิรูปที่ดิน เพราะไม่เหมาะสมกับการเกษตร เช่น เป็นหิน ดินลูกรัง จึงยังไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ และโดยที่ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส.ป.ก. อาจให้ความยินยอมหรือไม่ขัดข้อง หากผู้ขอประกอบกิจการระเบิด ย่อยหินหรือประกอบกิจการเหมืองแร่จะนำคำยินยอมของ ส.ป.ก. ไปขออนุญาตจากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการนำทรัพยากรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์อีกหลายครั้ง ตามการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ การประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ การประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และครั้งล่าสุดในคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ ส.ป.ก. ได้นำร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ที่แก้ไขแล้ว เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๑ มาตรา ๗๙ และมาตรา ๒๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บังคับใช้ในขณะนั้น ซึ่ง ส.ป.ก. ชี้แจงว่า ร่างระเบียบดังกล่าวเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. จะอนุญาตให้บุคคลใดใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการสำรวจใช้ หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว แต่เหตุผลที่ ส.ป.ก. ต้องให้ความยินยอม เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและด้านอื่น ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หมายถึง กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นกฎหมายหลักลำดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่ใช่กฎหมายลำดับรอง โดยกฎหมายหลักสามารถกำหนดรายละเอียดให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์แต่ละประเภทได้และไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในร่างระเบียบฯ อีก อันจะเป็นเหตุให้ต้องพิจารณาเรื่องเดียวกันซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น จึงมีความเห็นว่า ร่างระเบียบฯ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว นอกจากนี้ในร่างระเบียบฯ ยังกำหนดว่า การให้ความยินยอมต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งท้องที่นั้นด้วย ซึ่งเป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามาร่วมให้ความเห็นในชั้นการพิจารณาของ ส.ป.ก. ด้วย ส่วนการนำร่างระเบียบฯ ไปใช้อาจมีผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น หลักการของร่างระเบียบฯ เป็นการให้ความยินยอมให้ใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งผู้ขอความยินยอมจะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือหากเป็นการขอความยินยอมใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการทำเหมืองแร่จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ซึ่งจะมีมาตรการควบคุมเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม ความยินยอมของราษฎรในพื้นที่ข้อกำหนดการวางหลักประกันเพื่อป้องกันความเสียหาย ฯลฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีมติอนุมัติร่างระเบียบฯ ดังกล่าว

ตามคำฟ้องและคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มีความเข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายคลาดเคลื่อนไปจากความจริงหลายประการ คือ ผู้ฟ้องคดีมีความเข้าใจเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจำกัดไว้เฉพาะเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอม



ในการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจเอาไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีเจตนารมณ์โดยชัดแจ้งที่จะให้มีการจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้สิทธิในที่ดินมีส่วนเกื้อหนุนสภาพความเป็นอยู่ในภาคเกษตรกรรมตามความเป็นจริง ดังนั้นการบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดที่ดิน พัฒนาที่ดิน ปรับปรุงสิทธิในที่ดิน ทั้งในเขตและนอกเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมย่อมมีปัญหาและอุปสรรค ซึ่งจะต้องใช้แนวทางปฏิบัติที่เป็นกิจกรรมปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและมีใช้กิจกรรมปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และทำอย่างไรที่จะให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีรายได้เพิ่มมากขึ้น รายจ่ายลดลง สิ่งที่เป็นพื้นฐานหลักก็คือที่ดินต้องอุดมสมบูรณ์ มีระบบน้ำที่ดี มีองค์ความรู้ในการผลิต มีการบริหารจัดการที่ดี และมีตลาดรองรับต่าง ๆ เหล่านี้ต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก หากจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำกินในพื้นที่ซึ่งไม่มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม ไม่มีเกษตรกรรายใดต้องการที่ดินประเภทนี้ หรือหากมีก็เพื่อขายต่อไม่ได้มีเจตนาหรือความประสงค์ที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากที่ดินลักษณะดังกล่าวเกษตรกรต้องลงทุนสูงและต้องหาดินมากมสน้ำหรือหาดินที่อุดมสมบูรณ์มาทดแทนจึงจะทำการประกอบเกษตรกรรมให้ได้ผลดี ส.ป.ก. ไม่อาจจัดที่ดินลักษณะดังกล่าวให้แก่เกษตรกรได้ ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่ามาตรา ๑๙ (๑๒) กิจการและระเบียบอื่น ๆ ... ต้องเกี่ยวข้องกับ การเกษตรกรรมแต่เพียงอย่างเดียวคงจะขัดแย้งต่อสภาพความเป็นจริงและเป็นไปไม่ได้ที่ที่ดินทุกตารางนิ้วต้องทำการเกษตรกรรม ประกอบกับคำว่า กิจการและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายใช้คำว่า "หรือ" ย่อมหมายความว่า อย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง ซึ่งคงไม่อาจจะตีความในลักษณะให้ความหมายอย่างแคบได้ เนื่องจากกิจการและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ไม่ได้จำกัดเฉพาะเพื่อเกษตรกรรม เช่น ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคฯ ระเบียบนี้ออกมาก็เพื่อแก้ไขปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีความเจริญขึ้น พลเมืองมากขึ้น ชุมชนก็เกิดขึ้นมา ภาครัฐเองก็ต้องยอมรับบริบทของสังคมที่ความเปลี่ยนแปลงไป โดยในพื้นที่ต้องมีโรงพยาบาล วัด สถานือนามัมย สถานีดำรวจ



เสาส่งสัญญาณโทรศัพท์ และอื่น ๆ เมื่อ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในลักษณะเจ้าของกรรมสิทธิ์ ย่อมสามารถดำเนินการทุกประการในที่ดินได้ เช่น การส่งคืนหรือมอบให้หน่วยงานอื่น ดำเนินการตามกฎหมายหรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์แก่ทางราชการอื่นที่เป็นประโยชน์ ต่อส่วนรวมได้ทุกประการในฐานะเจ้าของที่ดิน ดังนั้น การใช้ที่ดินที่ไม่ใช่กิจกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ส.ป.ก. จึงมีอำนาจทำนิติกรรมหรือนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ ในฐานะเจ้าของ กรรมสิทธิ์ได้ภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย นอกจากนั้น เมื่อ ส.ป.ก. นำที่ดินแปลงใดในพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทันที และโดยผลของกฎหมาย ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส.ป.ก. ย่อมมีอำนาจให้ความยินยอม หรือไม่ขัดข้องแก่ผู้ยื่นขอประกอบกิจการเหมืองแร่ ฯลฯ และผู้ยื่นจะนำคำยินยอมหรือไม่ ขัดข้องดังกล่าวไปขออนุญาตประกอบกิจการเหมืองแร่ ฯลฯ จากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ต่อไป ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีความเห็นโดยสรุปว่า การพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการได้ต่อเมื่อ ได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน เมื่อปรากฏว่า ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยความตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบดังกล่าว ไม่สามารถกระทำได้และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ตามหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๓ เป็นเพียงการชี้แจงข้อเท็จจริงโดยย่อพอสังเขปเท่านั้น มิได้ หมายความว่า การพัฒนาทรัพยากรธรณีในพื้นที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะดำเนินการได้ต่อเมื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น แต่เป็นเพียงช่องทางหนึ่งในหลายช่องทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า แม้ว่าจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายไม่สำเร็จลุล่วง แต่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมที่ใช้บังคับอยู่ก็สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการตรากฎหมาย



ขึ้นใหม่อีกด้วย ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นการตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยมิได้เป็นการพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และตามบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเฉพาะส่วนที่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูป หน้าที่ ๒ ความตอนหนึ่ง ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำคัดค้านคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีหยิบยกข้อความดังกล่าวมาเพียงบางส่วนทำให้เข้าใจความหมายคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความจริง เนื่องจากข้อความดังกล่าว เป็นเพียงความเห็นของกระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินเท่านั้น ซึ่งในการพิจารณา และทำความเข้าใจกับข้อความดังกล่าวจะต้องพิจารณาจากข้อความทั้งหมด หากตัดข้อความหนึ่งข้อความใดหรือพิจารณาประโยคหนึ่งประโยคใด อาจทำให้สับสนหรือเข้าใจผิดได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการนำที่ดินไปจัดสรรให้แก่เกษตรกร แต่กลับดำเนินการออกกระเบียบฯ ให้เอกชนเข้าทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งหากพิจารณาข้อความทั้งหมด ตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดิน โดยเฉพาะข้อความซึ่งต่อท้ายจาก "พ.ศ. ๒๕๑๘ ..." ความว่า "ดังนั้น หาก ส.ป.ก. ไม่ขัดข้อง กระทรวงมหาดไทยและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจึงมีอำนาจดำเนินการอนุญาตให้ทบวงการเมืองหรือเอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินตามนัยดังกล่าวได้ ... ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นที่ เขาและที่ฎเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำไปปฏิรูปที่ดินและไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดหรือย่อยหินที่เขาและที่ฎเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่ จึงเห็นได้ว่า การออกกระเบียบดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่เป็นการอนุมัติให้ทบวงการเมืองหรือเอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เป็นการใช้ถ้อยคำว่า "ยินยอม" ซึ่งมีความหมายเสมือนว่า "ไม่ขัดข้อง" ที่ผู้ยื่นคำขอจะนำคำยินยอมดังกล่าว เพื่อไปขออนุญาตประกอบกิจการจากส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่ ส.ป.ก. ให้ความยินยอมย่อมเป็นการแสดงโดยยืนยันเป็นหนังสือว่า ไม่ประสงค์จะนำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในขณะนั้นและไม่ขัดข้องหากหน่วยงานอื่นจะเข้ามาดำเนินการตามกฎหมายในเขต



ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ จะเป็นผู้อนุญาต ตามกฎหมายให้ผู้อื่นหรือผู้ประกอบการตามที่ยื่นคำขอ ไม่ใช่ ส.ป.ก. หรือผู้ถูกฟ้องคดี เป็นผู้อนุญาต นอกจากนี้ การพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และการดำเนินการออกกระเบียบฯ มีการดำเนินการเป็นขั้นตอนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๙ แล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ ผ่านการพิจารณาในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวง ๔ กระทรวง อธิบดี ๑๗ กรม ผู้แทนเกษตรกร นักวิชาการและกรรมการร่างกฎหมาย หรือผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น ๓๕ คน ยิ่งไปกว่านั้น ยังผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการพิจารณา กฎหมายและระเบียบอีกหลายครั้ง โดยมีกรรมการร่างกฎหมายของ สคก. ร่วมเป็น กรรมการพิจารณาด้วยทั้งสิ้น เมื่อระเบียบดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้แล้ว หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมที่ดิน กรมการปกครอง กรมอุตสาหกรรม เหมือนแร่และพื้นฐาน การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้เข้ามาดำเนินการตามกฎหมาย ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยอนุมัติหรืออนุญาตให้ผู้ประกอบการต่าง ๆ ดำเนินการสำรวจแร่ ทำเหมืองแร่ทองคำ เหมืองแร่ทองคำขาว และสำรวจน้ำมัน เป็นต้น ก่อให้เกิดรายได้กับภาครัฐจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมที่ได้เก็บ ค่าภาคหลวง ท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และประชาชนในพื้นที่มีงานทำเพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจเติบโตแบบยั่งยืน สังคมมีแต่ความสุขเรียบร้อย นอกจากนี้ ภายหลังเสร็จสิ้นระยะเวลาการดำเนินการ นำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้แล้ว ผู้ประกอบการต้องทำพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเกษตรกรรม ทำให้ ส.ป.ก. ได้พื้นที่ทางเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นและสามารถนำมาจัดให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน ต่อไป

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๖ โดยได้รับฟัง สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน คำแถลงของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๖ คำแถลงของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๖ และคำชี้แจงด้วยวาจา ประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยแล้ว



ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือร้องเรียน กรณีสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรายินยอมให้เอกชนใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หมู่ที่ ๓ ตำบลหนองไม้แก่น อำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา ทำเหมืองแร่เหล็ก และกรณี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดลำปางยินยอมให้เอกชนใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินบ้านแหงเหนือ หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ ตำบลบ้านแหง อำเภองาว จังหวัดลำปาง ทำเหมืองแร่ถ่านหินลิกไนต์ ทั้งนี้ ในการให้ความยินยอมให้เอกชนใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทำเหมืองแร่ ผู้ถูกฟ้องคดี ชี้แจงว่า เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยในการออกระเบียบดังกล่าว สืบเนื่องจากพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะ ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่กรมป่าไม้ส่งมอบ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นที่ดินผืนใหญ่ จึงมีพื้นที่ที่เป็นหินหรือแหล่งแร่ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ใต้ดินปะปนมาด้วย แม้จะมีการกันพื้นที่คั้นกรมป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ แต่ยังคงเหลือพื้นที่ เหล่านี้เป็นแปลงเล็ก ๆ อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประกอบกับเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมที่ดิน) ได้มีหนังสือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การขออนุญาตระเบิด และย่อยหินที่เขา ที่ภูเขา ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน หาก ส.ป.ก. ไม่ขัดข้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะอนุญาตไปตามระเบียบ กฎหมายที่ปฏิบัติ อยู่ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า ที่เขา ที่ภูเขา ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่า ไม่ประสงค์ จะนำที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจ ตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิด และย่อยหิน ที่เขา ที่ภูเขา ได้ตามกฎหมายที่ปฏิบัติอยู่ จากความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกาดังกล่าวประกอบกับความจำเป็นที่ต้องบริหารจัดการพื้นที่โครงการปฏิรูปที่ดิน ให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพของพื้นที่ ทั้งในพื้นที่ที่เหมาะสมกับเกษตรกรรม พื้นที่



ที่มีศักยภาพการใช้ประโยชน์อย่างอื่น และพื้นที่ที่มีศักยภาพทางแร่มากกว่าการใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรม เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งหรือมีผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ส.ป.ก. กับกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ในขณะนั้น จึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน เรื่อง การยินยอมให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้มีการยกร่างระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยอาศัยอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาอนุมัติร่างระเบียบดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยยึดหลักการไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราว และหลักการยินยอมต่อแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นได้ และผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ผู้ประกอบการจัดทำพร้อมกับการขอรับความยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อใช้พื้นที่นั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมต่อไป เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการยินยอมให้ใช้ที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง พร้อมทั้งการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องจำกัดไว้เฉพาะเกษตรกรรมหรือกิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน



หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าว ได้กำหนดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมทั้งสิ้น และยังได้กำหนดความหมายของ "กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ให้หมายถึงกิจการแปรรูป ผลผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก โดยไม่มีการกำหนดกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๑๘ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอม ในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการใช้อำนาจในการออกระเบียบเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ระเบียบดังกล่าวจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔๕ (๒) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีกรณีที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการออกระเบียบดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘ บัญญัติว่า ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๓๐ วรรคห้า บัญญัติว่า ...ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่



ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙-(๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยกำหนดให้ผู้ที่มีความประสงค์จะขอความยินยอมในการใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการสำรวจหรือใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นให้ยื่นคำขอ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินที่ประสงค์จะขอใช้ตั้งอยู่ (ข้อ ๔) โดยกรณีเป็นคำขอใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดส่งคำขอพร้อมทั้งความเห็นเสนอเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เลขาธิการ ส.ป.ก.) เพื่อพิจารณา (ข้อ ๙) หากเลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นว่า การสำรวจในพื้นที่นั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบเกษตรกรรมในที่ดินของเกษตรกรก็ให้แจ้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อออกหนังสือยินยอมให้แก่ผู้ยื่นคำขอ (ข้อ ๑๒) กรณีเป็นคำขออนอกจากคำขอตามข้อ ๙ เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นว่าพื้นที่ที่ขอใช้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาให้ความยินยอมได้ ให้เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นแล้วส่งเรื่องให้ ส.ป.ก. เพื่อนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณา (ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง) หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า พื้นที่ที่ขอใช้นั้นมีศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเกษตรและไม่ประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอว่าไม่ขัดข้องที่จะให้พื้นที่ดินไปใช้ในกิจการที่ขอได้ และต้องกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะไปยื่นคำขออนุญาตตามกฎหมายนั้นไว้ด้วย (ข้อ ๑๑) เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้รับสำเนาหนังสืออนุญาตซึ่งมีการรับรองความถูกต้องแล้วจึงออกหนังสือยินยอมให้แก่ผู้ยื่นคำขอ (ข้อ ๑๓) โดยก่อนออกหนังสือยินยอม ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเรียกให้ผู้ยื่นคำขอวางหลักประกันและชำระค่าตอบแทนการใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่ ส.ป.ก. กำหนด ทั้งนี้ จำนวนค่าตอบแทนที่จะเรียกเก็บจากผู้ได้รับหนังสือยินยอมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดี (ข้อ ๑๔) โดยที่ข้อกำหนดตามระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ (๑๒) บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจน การควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกำหนด กิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีเพียง (๑) กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตามอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๘ (๒) ควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. และ (๓) กำหนดกิจการและระเบียบการ อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปเพื่อการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดิน ที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตน หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อ การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น และเกษตรกรรม หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สำหรับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามเหตุผลในการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็น



ปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่า เกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผล เกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบ การเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทาง เศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็น อย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับ การจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในสถานะของบุคคล ในทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น ประกอบกับความประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ข้อ ๑ กำหนดว่า กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน ให้หมายถึง (๑) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ ทางการเกษตร (๒) กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุน การผลิตทางการเกษตร (๓) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร (๔) กิจการ ที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต การจำหน่าย และการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ข้อ ๒ กำหนดว่า กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมให้หมายถึง กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรมซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตร ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น วัตถุประสงค์ ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การยินยอมให้ใช้พื้นที่ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการสำรวจ ใช้หรือ หาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น ไม่ได้เป็นกิจการ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. การบริหารของ ส.ป.ก. กิจการที่เป็น



การสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันถือได้ว่าเป็นกิจการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดหลักเกณฑ์ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจออกหนังสือให้ความยินยอมให้เอกชนใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อการสำรวจ ใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีและเลขาธิการ ส.ป.ก. แล้วแต่กรณี ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) และมาตรา ๒๔๕ (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ (๒) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ แต่กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่ได้ปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้อง นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ (๒) ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ เมื่อกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ (๒) ซึ่งบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๓ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และพระราชบัญญัติจัดตั้ง



ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๓ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำ ทรัพย์สินสาธารณะชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และการฟ้องคดีนี้ศาลเห็นว่าเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีนี้ตามอำนาจหน้าที่ ตามบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอาจรับฟังได้

สำหรับกรณีที่ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงย่อมมีอำนาจจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามความเหมาะสม ของสภาพพื้นที่ โดยหากพื้นที่ใดไม่เหมาะสมที่จะนำไปจัดให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ แต่มีความเหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์อย่างอื่น ย่อมสามารถให้ความยินยอมให้บุคคล หรือหน่วยงานอื่นใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวตามระเบียบที่พิพาทได้ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามบทบัญญัติดังกล่าวแม้จะบัญญัติให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา แต่ก็ได้บัญญัติวัตถุประสงค์ การใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อ พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่บัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อีกทั้ง ตามคำนิยามการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคำนิยามเกษตรกรรม ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ จะเห็นได้ว่า ที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดินที่ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ส.ป.ก. จะต้องใช้เฉพาะเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน



เพื่อเกษตรกรรม มีอาจอาศัยกรณีที่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓๖ ทวิ ให้ความยินยอมให้บุคคลหรือหน่วยงานใดใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดิน อันมิใช่เป็นไปเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง ให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๘ และมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ไม่ได้บัญญัติให้ ส.ป.ก. มีอำนาจให้กระทำได้ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอาจรับฟังได้

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือ กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมที่ดิน) ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ว่า ที่เขาและที่ภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่า ไม่ประสงค์จะนำไปปฏิรูปที่ดิน และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดหรือย่อยหินที่เขาหรือที่ภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่ โดยผลของการตอบข้อหารือดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีจึงเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ให้ความยินยอมให้บุคคลหรือหน่วยอื่นใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบที่พิพาทได้ นั้น เห็นว่า การตอบข้อหารือดังกล่าวเป็นการตอบข้อหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ระเบิดหรือย่อยหินสำหรับที่เขาหรือที่ภูเขาตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า หากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่า ไม่ประสงค์จะนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินสำหรับที่เขาและที่ภูเขาได้ตามกฎหมายที่ถือปฏิบัติอยู่ (มาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) โดยไม่ได้วินิจฉัยว่า ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการมีหนังสือยืนยันว่า ไม่ประสงค์จะนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการมีหนังสือแจ้ง



ไม่ขัดข้องหรือยินยอมกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ดำเนินการ
ในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ประกอบกับกรณีดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา
ซึ่งไม่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายได้ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

พิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์
ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑

นายวิโรจน์ ปรีชาพันธ์
ตุลาการศาลปกครองกลาง

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายเสน่ห์ บุญทมานพ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง



นายนิทัศน์ จุฬินยง
ตุลาการศาลปกครองกลาง

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายจิรศักดิ์ จิรวดี

