

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒.๑)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๖๘/๒๕๖๒
คดีหมายเลขแดงที่ ค. ๑๐๑๑/๒๕๖๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๕ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นายสุทิน แซ่ลิ้ม ผู้ฟ้องคดี
นายอำเภอเกาะพะงัน ที่ ๑
คณะกรรมการพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการบุกรุก
ที่สาธารณประโยชน์ธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขดำ
ที่ ๑๓๙/๒๕๕๘ หมายเลขแดงที่ ๒๙๘/๒๕๖๒

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณอ่าวธารเสด็จ
ตั้งอยู่หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ๒ งาน
๗๖ ตารางวา โดยครอบครัวของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวด้วยการปลูกบ้าน
อยู่อาศัยและปลูกมะพร้าวเต็มพื้นที่ ต่อมาเมื่ออำเภอเกาะพะงันมีการพัฒนาและส่งเสริมการ
ท่องเที่ยวจนเป็นที่รู้จักแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ครอบครัวของผู้ฟ้องคดีจึงได้พัฒนาพื้นที่
บางส่วนประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยว โดยเปิดให้บริการห้องพักและร้านอาหาร ชื่อ “ไม่เป็นไร
เรสเตอร์รอง” จนถึงปัจจุบัน โดยผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อนมีการออกหนังสือสำคัญ
สำหรับที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ อันเป็นที่สาธารณสมบัติของ
แผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตั้งอยู่ที่บ้านธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน
จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ ๓๔๖ ไร่ ๒ งาน ๘๙ ตารางวา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตาม

/หนังสือ...



หนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและ
 ออกไปจากที่ดิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ธารเสด็จ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่
 วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่ง
 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินดังกล่าวต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษ
 ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนที่จะมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การออกหนังสือ
 สำคัญสำหรับที่หลวงจึงออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอำเภอเกาะพะงัน
 ที่ ๒๕๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของ
 ผู้ฟ้องคดี จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๗๐๐ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘
 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้ยื่นคัดค้านการ
 ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงภายในระยะเวลาที่กำหนดตามกฎหมาย กระทั่งวันที่ ๔๕ (พ.ศ.
 ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ส่วนการขอ
 อนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (บางส่วน) ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ยังไม่
 ปรากฏแน่ชัดว่าได้รับการอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
 เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑
 ตุลาคม ๒๕๕๗ ขอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วย
 กฎหมายเนื่องจากการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ ออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี
 และครอบครัวครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว
 ทั้งทางอำเภอเกาะพะงันได้กำหนดเลขที่บ้านหลังที่ครอบครัวของผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าว
 เป็นบ้านเลขที่ ๓๙ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี และผู้ฟ้องคดี
 เกิดที่บ้านหลังดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๐๘ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
 เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย เนื่องจากก่อนออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
 เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ ไม่ได้มีการปิดประกาศ ณ สถานที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนแต่อย่างใด
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณอ่าวธารเสด็จ และบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่อาศัย ซึ่งเป็น
 บริเวณที่ทางราชการจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ไม่ปรากฏว่าทางราชการได้นำประกาศ
 การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปปิด ณ ที่เปิดเผยในบริเวณดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่
 ไม่ถูกต้องตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
 ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗)
 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ อีกทั้งไม่ได้แจ้งเป็น
 หนังสือให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินทราบโดยตรง จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี
 และครอบครัวไม่ทราบว่า得有ประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในบริเวณดังกล่าว
 นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีและบุคคลในครอบครัวไม่เคยยินยอมสละสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองให้ตก



/เป็นที่ดิน...

เป็นที่ดินของรัฐไม่ว่าด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด และหลังจากมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ แล้ว ทางราชการได้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถครอบครองอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าว เนื้อที่ ๖ ไร่ ๒ งาน ๗๖ ตารางวา ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวขออนุญาตประกอบกิจการตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ได้มีมติอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ตามคำขอ และผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีในฐานะประธานกรรมการดังกล่าว ได้มีหนังสือ ที่ สฎ ๐๐๑๙.๒/๖๓๔๒ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๑ แจ้งผลการพิจารณาให้อธิบดีกรมที่ดินทราบ จึงเป็นกรณีที่เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ อีกทั้งเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๕ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบจึงมีหน้าที่ผูกพันต้องดำเนินการให้ผู้ครอบครองอยู่ก่อนเวลาดังกล่าวได้เช่าหรือขอใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่ดินดังกล่าวจนกว่าจะดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้เช่าตามคำขอใช้ประโยชน์ตามกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็ตาม แต่เมื่อนายวัฒนา บุรณะธนัง ปลัดอำเภอซึ่งรักษาราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้นได้พิจารณามีความเห็นอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามที่ขออนุญาตได้ กรณีต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งที่พิพาท จึงไม่อาจออกคำสั่งดังกล่าวได้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นว่าคำสั่งที่พิพาทได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วว่าหากผู้ฟ้องคดีมีเอกสารสิทธิในที่ดินที่ยึดถือ ครอบครอง หรือหนังสือในการก่อสร้าง ก็ให้นำมาแสดงเพื่ออุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งถือเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยเนื่องจากการให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐



/วรรคหนึ่ง...

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ต้องเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนออกคำสั่งดังกล่าว มิใช่แจ้งไว้ในคำสั่งที่ออกแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ เฉพาะส่วนที่รูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี เนื้อที่ ๖ ไร่ ๒ งาน ๗๖ ตารางวา

๒. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

๓. เพิกถอนการพิจารณาหรือมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ธารเสด็จไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ ไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำขอท้ายฟ้องในข้อที่ ๑ และข้อที่ ๓ ไว้พิจารณา และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๙ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่ง ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๖ (ที่ถูกคือ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕) ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ธารเสด็จเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ดูแลและรักษาคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งที่ดินแปลงนี้ได้ขึ้นทะเบียนหนังสือสำคัญ



/สำหรับที่หลวง...

สำหรับที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ อยู่ในความดูแลรักษาของ
กระทรวงมหาดไทย ผู้ฟ้องคดีได้ขออนุญาตสร้างที่พักและโรงอาหารต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากขัดกับระเบียบ
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวล
กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
บริเวณอ่าวธารเสด็จ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่
ประมาณ ๖ ไร่ ๒ งาน ๗๖ ตารางวา โดยครอบครัวของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ใน
ที่ดินดังกล่าวด้วยการปลูกบ้านอยู่อาศัยและปลูกมะพร้าวเต็มพื้นที่และประกอบธุรกิจด้านการ
ท่องเที่ยว ต่อมาเมื่อมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๐๕๖๘ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๖
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตั้งอยู่ที่บ้านธารเสด็จ หมู่ที่ ๕
ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ ๓๔๖ ไร่ ๒ งาน ๘๙ ตารางวา ต่อมา
เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเลขที่ ๑๒๑๐/๕๘ ขออนุญาตใช้ประโยชน์
ในที่ดินของรัฐ (บางส่วน) ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้พิจารณา
การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำเสนอ
กระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุมัติตามข้อ ๒๒ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย
หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ที่ สฎ ๐๐๑๙.๒/๑๑๐๑๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการ
พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่
๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ธารเสด็จ
หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๑
ตุลาคม ๒๕๕๗ เมื่อพิจารณาตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗
ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์ธารเสด็จ
โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ เห็นว่า
บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่แต่เพียงในการดูแลรักษาและคุ้มครอง
ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อมิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็น
ประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจเข้าไปบังคับจัดการให้บุคคล
ออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่
สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกจากที่ดิน



/สาธารณประโยชน์...

สาธารณประโยชน์ธารเสด็จตั้งกล่าว จึงเป็นเพียงการแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีให้ทราบว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ และเป็นการแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์เท่านั้น ยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ หรือมีผลบังคับตามกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด หากผู้ฟ้องคดีไม่ออกและไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์ตามหนังสือแจ้งเตือนฉบับดังกล่าว ก็เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่เพียงฟ้องร้องดำเนินคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป โดยไม่อาจใช้อำนาจบังคับเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีได้ การออกคำสั่งตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับดังกล่าว จึงไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่จะกระทบต่อสภาพหรือสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอันจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์ธารเสด็จได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นที่เป็นเนื้อหาแห่งคดี เนื่องจากไม่อาจทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ที่ดินบริเวณอ่าวธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอกะพะงั่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ๒ งาน ๗๖ ตารางวา ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่ดินแปลงดังกล่าวนั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงดังกล่าว โดยครอบครัวของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวด้วยการปลูกบ้านอยู่อาศัยและปลูกมะพร้าวเต็มพื้นที่มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๖๐ ปี ก่อนมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ ๐๕๖๘ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ ฉบับดังกล่าว ทั้งทางอำเภอกะพะงั่นยังได้กำหนดเลขที่บ้านหลังที่ครอบครัวผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยในที่ดินแปลงดังกล่าว เป็นบ้านเลขที่ ๓๙ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอกะพะงั่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี และผู้ฟ้องคดีก็ได้อยู่อาศัยในบ้านและที่ดินแปลงดังกล่าวตั้งแต่เกิดเรื่อยมา และเมื่ออำเภอกะพะงั่นมีการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวในอำเภอกะพะงั่นจนเป็นที่รู้จักแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศแล้ว ครอบครัวของผู้ฟ้องคดีจึงได้พัฒนาพื้นที่บางส่วนดำเนินการประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวโดยเปิดให้บริการห้องพักและร้านอาหารชื่อ “ไม่เป็นไร เรสเตอร์รอง” มาจนถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดี



/และครอบครัว...

และครอบครัวของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและอยู่อาศัยทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ก่อนมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ อย่างเห็นได้ชัดแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่ดินที่เป็นสิทธิครอบครองของผู้ฟ้องคดี และที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ โดยกล่าวอ้างว่าที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์อยู่นั้น เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยออกคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิครอบครองในที่ดิน บริเวณอ่าวธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ ประมาณ ๖ ไร่ ๒ งาน ๗๖ ตารางวา ของผู้ฟ้องคดี และเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าว ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายแล้วอย่างเห็นได้ชัด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจาก ที่ดินแปลงดังกล่าวนี้ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่กระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิหน้าที่ ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงและเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างชัดเจน และมีใช่เป็นเพียงการแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีให้ทราบว่า ผู้ฟ้องคดี ได้กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดถือ ครอบครองที่ดินของรัฐ และเป็นการแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดิน สาธารณประโยชน์เท่านั้น ดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยแต่อย่างใด แต่คำสั่งดังกล่าวเป็นการ ออกคำสั่งโดยถือว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ มิใช่เป็นที่ดินที่เป็นสิทธิ ครอบครองของผู้ฟ้องคดี อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและมีผลบังคับ ตามกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดี อันเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ ธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการออก คำบังคับที่ไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเกินกว่าอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดตาม บทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้บัญญัติให้ อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่แต่เพียงในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อมิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์



/ส่วนตัวเท่านั้น...

ส่วนตัวเท่านั้น กรณีดังกล่าวขอที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเสียมากกว่า นอกจากนี้แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะบัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินบริเวณอ่าวธารเสด็จ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ๒ งาน ๗๖ ตารางวา ของผู้ฟ้องคดีนั้น ทางราชการได้ทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ ออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวของผู้ฟ้องคดีที่ครอบครองและอยู่อาศัย และทำประโยชน์มาก่อน ทั้งการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย เนื่องจากก่อนออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ ไม่ได้มีการปิดประกาศ ณ สถานที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณอ่าวธารเสด็จและบริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่อาศัย ซึ่งเป็นบริเวณที่ทางราชการจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ไม่ปรากฏว่าทางราชการได้นำประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปปิด ณ ที่เปิดเผยในบริเวณดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ อีกทั้งไม่ได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินทราบโดยตรง จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวไม่ทราบว่ามีการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในบริเวณดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เคยยินยอมสละสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองให้ตกเป็นที่ดินของรัฐไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรมาก่อนแต่อย่างใด ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงยังคงเป็นที่ดินที่เป็นสิทธิครอบครองของผู้ฟ้องคดี หาได้ตกเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่ดินดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการบังคับใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ไม่ถูกต้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการออกคำสั่งบังคับโดยไม่มีอำนาจหรือเกินกว่าอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอย่างชัดแจ้ง

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง และมีคำพิพากษาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์



/ธารเสด็จ...

ธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านไต้ อำเภอกะพะงั่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้เพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ ธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านไต้ อำเภอกะพะงั่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ทำคำแก้อุทธรณ์

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ และไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และพยานหลักฐานอื่นจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณอ่าวธารเสด็จ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านไต้ อำเภอกะพะงั่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ๒ งาน ๗๖ ตารางวา โดยครอบครองของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวด้วยการปลูกบ้านอยู่อาศัยและปลูกมะพร้าวเต็มพื้นที่และประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยว ที่ดินบริเวณดังกล่าวได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๐๕๖๘ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตั้งอยู่ที่บ้านธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านไต้ อำเภอกะพะงั่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ ๓๔๖ ไร่ ๒ งาน ๘๙ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเลขที่ ๑๒๑๐/๔๘ เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (บางส่วน) ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้พิจารณาการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำเสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุมัติตามข้อ ๒๒ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ เนื่องจากสำนักศิลปากรที่ ๑๔ นครศรีธรรมราช ได้แจ้งผลการพิจารณาว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นโบราณสถานประเภทแหล่งประวัติศาสตร์ การยินยอมหรืออนุญาตให้มีการเข้าพื้นที่ตามที่ราษฎรร้องขออาจก่อให้เกิดผลกระทบ และมีผลให้เกิดความเสื่อมค่าต่อโบราณสถานซึ่งมีความผิดตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ที่ สฎ ๐๐๑๙.๒/๑๑๐๑๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓



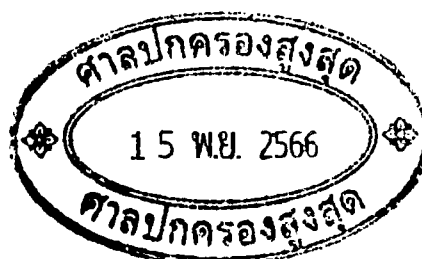
/แจ้งผล...

แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๗๐๐ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้ยื่น คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงภายในระยะเวลาที่กำหนดตามกฎหมาย กระทั่งวันที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ส่วนการ ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (บางส่วน) ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่าได้รับการอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย การออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง เลขที่ สฎ ๐๕๖๘ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ขอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีนี้

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดี ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือ โดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (๒)... พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นายอำเภอ มีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่น



/อันอยู่ใน...

อันอยู่ในเขตอำเภอ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง เห็นว่า เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ ชารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งวรรคหนึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง พิเคราะห์คำฟ้องโดยตลอดแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ ชารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อมิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจเข้าไปบังคับจัดการให้บุคคลออกไปจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวได้ หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ ชารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงเป็นเพียงการแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ และแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีย้ายออก



/จากบริเวณ...

จากบริเวณที่สาธารณประโยชน์เท่านั้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมออกจากบริเวณที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีอำนาจหน้าที่เพียงฟ้องร้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป โดยไม่อาจใช้อำนาจบังคับขับไล่หรือเข้ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น เมื่อหนังสือดังกล่าว ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ หรือมีผลบังคับตามกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงไม่อาจรับฟังได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ สฎ ๑๖๑๘/๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ธารเสด็จ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี และพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นายอนนท์ อติเรกสมบัติ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายอนุวัฒน์ ธาราแสวง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายธีรรัฐ อร่ามทวีทอง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายเสน่ห์ บุญทมานพ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

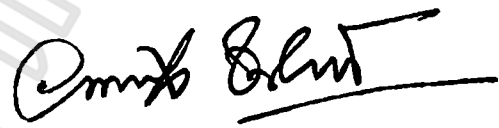
นายไพศาล บุญเกิด
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายวันชัย กนกอังกฤษ

มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้



ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๖๘/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่
๑. ๑๐๑๑/๒๕๖๒ ได้ทำคำพิพากษาโดยนายเสน่ห์ บุญทมานพ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
และนายไพศาล บุญเกิด ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ
และได้ลงลายมือชื่อไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่เนื่องจากนายเสน่ห์ บุญทมานพ และ
นายไพศาล บุญเกิด พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๑
วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
ก่อนที่จะลงลายมือชื่อในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ



(นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์)
ประธานศาลปกครองสูงสุด