

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายที่ดิน

คดีนี้ บริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องอธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นที่ตั้ง สำนักงานบริการโทรศัพท์และให้บริการโทรคมนาคมของผู้ฟ้องคดี และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ว่าเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๔๖๐ เนื่องจากเป็นการออกโฉนดที่ดินที่มีที่มาจากใบจองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย เพราะที่ดินมีตำแหน่งอยู่ในเขต “ป่าแม่ปายฝั่งซ้าย” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๗ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งได้ประกาศให้เป็น เขตป่าสงวนอยู่ก่อนแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่สงวนหวงห้าม ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำมาจัดให้กับ ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๔๙๘ ข้อ ๓ (๑) และต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๓ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความใน พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ข้อ ๘ (๒) ที่ใช้บังคับในขณะนั้น ส่วนผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ว่า ก่อนซื้อที่ดินเจ้าพนักงานที่ดินออกหนังสือรับรองยืนยันจำนวนที่ดินและสิทธิในการขายของ เจ้าของที่ดินเดิม และเจ้าของที่ดินเดิมครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๕๕ ตั้งแต่ปี ๒๕๐๑ ก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๗ (พ.ศ. ๒๕๐๖) จะกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องก็ได้ตรวจสอบการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว การออกใบจองจึงชอบด้วย กฎหมาย นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐ ย่อมต้องถือว่ารัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและใช้ ที่ดินเพื่อการจัดตั้งสำนักงานบริการโทรศัพท์จังหวัด เพื่อให้บริการโทรคมนาคมอันเป็นบริการสาธารณะ ไม่เข้าข่ายเป็นการออกโฉนดเพื่อจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการทำมาหาเลี้ยงชีพ อันต้องห้ามตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๔๙๘ ทั้งการเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๔๖๐ จะทำให้บริการสาธารณะด้านการคมนาคมหยุดชะงัก อันเป็นการกระทำฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ แห่ง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทาง ปกครองประเภทที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยื่นตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากก่อนออกโฉนดที่ดินเจ้าพนักงานที่ดินได้มีการตรวจสอบสิทธิครอบครองและการทำประโยชน์ของเจ้าของที่ดินเดิมโดยชอบแล้ว ทั้งเจ้าของที่ดินเดิมครอบครองที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๑ ก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๗ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ฯ กำหนดให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และโต้แย้งว่าไม่อาจนำระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐและใช้ที่ดินเพื่อการจัดตั้งสำนักงานบริการโทรศัพท์จังหวัดแม่ฮ่องสอน การให้บริการโทรคมนาคมไม่เข้าข่ายเป็นการออกโฉนดเพื่อจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยหรือทำมาหาเลี้ยงชีพ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ คดีพิพาทจึงมีปัญหาหลักเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง มีหน้าที่ในการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศ ซึ่งมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินอาจมีผลกระทบต่อบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องในทางปกครองคดีนี้จึงควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีคำขอเรียกค่าเสียหายมาด้วยว่า หากศาลพิพากษาให้การออกโฉนดที่ดินพิพาทเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากที่ดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น ความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งซื้อที่ดินต่อมาได้รับความเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน