



บทวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1728/2559 เรื่อง คดีพิพาท
เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและสัญญา
ทางปกครอง : กรณีขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ติดตั้งกังหัน
ลมผลิตกระแสไฟฟ้า

Unlawful Act in Contravention of Administrative Contract by a
Public Officer: The Case of the Licensing for the Installation of
Wind Generators on Sor Por Kor (Agricultural Land Reform)
Land

ลัดดาวลย์ อุทัยนา

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

E-mail : laddawanuthaina@gmail.com

บทคัดย่อ

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึงการปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน สถาบันทางการเกษตร สถาบันสนับสนุนการบริการทางการเกษตรและสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท โดยมีภารกิจการจัดขนาดการถือครองที่ดินให้เพียงพอแก่การครองชีพ การปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันจนเกินไป และให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินตลอดจนการจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่และเกษตรกรรม ปรับปรุงการใช้แรงงานในการเกษตรและส่งเสริมองค์ความรู้ทางการเกษตร แผนใหม่ การจัดระบบภาษีที่ดิน การให้สินเชื่อเพื่อเกษตรกรรม การรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์เพื่อการเกษตรและการครองชีพ การจัดการอุตสาหกรรมในชนบทและการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร รวมตลอดถึงการพัฒนาศึกษาและสาธารณะประโยชน์ต่างๆในชนบทด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นส่วนหนึ่งในกฎหมายหลายๆ ฉบับที่ต่างก็มีภารกิจในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด้วยเหตุนี้การดำเนินการของฝ่ายปกครองเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเชื่อถือและไว้วางใจ ในเอกชนผู้เข้าร่วมดำเนินการทางปกครองหรือตกอยู่ภายใต้การดำเนินการทางปกครอง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดข้อพิพาทขึ้น อาทิเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1728/2559 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและสัญญาทางปกครอง : กรณีขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ติดตั้งกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้า กรณีเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับบริษัทเอกชนได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินหรือสงฆ์หรือสหกรณ์เพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินการกีดกันลมนผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งในคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาวิเคราะห์ว่าการดำเนินการของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ตลอดจนวิเคราะห์ถึงหลักการและการให้



เหตุผลในการวินิจฉัยคดีของศาล ว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือไม่ อย่างไร

คำสำคัญ: การติดตั้งกังหันลมในที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ABSTRACT

Agricultural land reform refers to the development in land usage and ownership, the process of which is undertaken by various agricultural, agricultural services, and other relevant rural development agencies. Their missions comprise of as follows: reallocation of land occupation for the purpose of ensuring subsistence; regulation of land leasing for the purposes of preventing unfair practices, and ensuring security in land occupation; consolidation of land to promote agricultural and dwelling uses; improvement in the use of labour in agriculture; provision of support in accumulating body of knowledge concerning new agricultural plan; restructuring of land tax and agricultural loans; provision of support for the establishment of agricultural cooperatives; regulation of industrial works in rural area; distribution of agricultural products; and improvement of educational system and provision of public utilities in rural area. The Land Agricultural Reform Act B.E. 2518 (1975) along with its amendments are one of the various body of laws whose common objective concerns reform to agricultural land. It follows, therefore, that the works undertaken by administrative agencies pursuant to the aforementioned laws are imperative in establishing the trust and confidence between the public sector and the private organisations who participate in administrative process or whose undertakings are regulated by administrative law. However, such environment may create disputes. The Supreme Administrative Court's Judgement No. Or.1728/2559 (2016) concerning the issue of permission granted by public officers for the establishment of a wind farm on Sor Por Kor (Agricultural land reform) land is one example of such. The ruling involves the application from a private firm for the usage of Sor Por Kor (Agricultural land reform) land to establish a wind farm for the purpose of generating electricity redundant. The case raises interesting issues for the purposes of analysing the law fulness of the Agricultural Land Reform Office (ALRO)'s acts; and the Court's reasoning, particularly whether the Court's ruling follows administrative law. Future, consideration is whether such activity is consistent with the intention of the law on agricultural land reform.

KEYWORDS: The establishment of a wind farm on Sor Por Kor (agricultural land reform) land.



บทนำ

ข้อเท็จจริงของคดี บริษัท เทพสถิต วินด์ฟาร์ม จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินหรือสงวนหรือเพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.4-109) ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2552 ต่อ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัดชัยภูมิ) เพื่อดำเนินการกิจการกั้นล้มผลิตกระแสไฟฟ้าในพื้นที่หมู่ที่ 2 ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ จำนวน 39 แปลง เนื้อที่ประมาณ 38 ไร่ โดยวิธีการเช่า ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลนายางกลัก และตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2542 และเป็นเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ส.ป.ก.ชัยภูมิ จึงส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาโดยการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้พื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเป็นพื้นที่เพื่อกิจการกั้นล้มผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า โดยมีเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมาย และให้ปรับแผนงานโครงการเพื่อสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ส่วนกำหนดระยะเวลาการเช่าควรมีระยะเวลาที่สอดคล้องกับการดำเนินโครงการและอัตราค่าเช่า ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ ที่ประชุมให้นำเรื่องเสนอต่อ ส.ป.ก. เพื่อพิจารณาต่อไป ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2552 และครั้งที่ 1/2553 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2553 โดยที่

ประชุมได้พิจารณาเรื่องแนวทางการขอใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินโครงการพลังงานลมสำหรับภาคเอกชน แล้วเห็นควรดำเนินการจัดที่ดินในกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลมให้ผู้ประกอบการเช่า ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสงวนหรือเพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 เนื่องจากเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ฯ และช่วยให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงเห็นชอบโครงการติดตั้งกังหันลมเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า เนื่องจากเป็นพลังงานลมสะอาดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สามารถอนุญาตให้ใช้ที่ดินได้ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 8 และผู้ฟ้องคดีที่ 11 เห็นว่าการอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้ที่ดินเพื่อกิจการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสัญญาเช่าที่ดินหรือสงวนหรือเพื่อใช้สำหรับกิจการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสัญญาเช่าที่ดินหรือสงวนหรือเพื่อใช้สำหรับกิจการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสัญญาเช่าที่ดินหรือสงวนหรือเพื่อใช้สำหรับกิจการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-119) ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2553 ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้เช่า กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะผู้เช่า ยังเป็นสัญญาที่ไม่สุจริต กล่าวคือมีกำหนดระยะเวลาให้เช่า 27 ปี ซึ่งจากเดิมมีกำหนด 3 ปี โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นอกจากนี้ผู้



ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 8 และผู้ฟ้องคดีที่ 11 เห็นว่า พื้นที่เพื่อดำเนินกิจการติดตั้งกังหันลมอยู่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี จึงอยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ส.ป.ก.จึงจะพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการได้แต่ปรากฏว่าโครงการดังกล่าวไม่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และไม่ได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีให้ใช้พื้นที่แต่อย่างใด และโดยที่โครงการติดตั้งกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลมเป็นโครงการระยะยาวที่อาจส่งผลกระทบต่อการอุปโภคบริโภคของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 8 ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ทำให้ไม่สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างปกติสุข เพราะต้องสูญเสียลุ่มน้ำชั้น 1 บี อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ ปราศจากมลภาวะ แต่กลับไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 8 และผู้ฟ้องคดีที่ 11 จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้

1. เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ที่เห็นชอบกำหนดให้พื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นพื้นที่เพื่อกิจการกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้า และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการติดตั้งกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า

2. สั่งให้ระงับหรือรื้อถอนหรือเพิกถอนการทำสัญญาเช่าพื้นที่ติดตั้งกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้าพื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ

จังหวัดชัยภูมิ ที่เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บีระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 กับผู้ฟ้องคดีที่ 3 จนกว่าจะได้ดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

คำพิพากษาศาลปกครองนครราชสีมา (ชั้นต้น)

ศาลปกครองนครราชสีมา ได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 211/2556 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และ มาตรา 49 และ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2552 ข้อ 1 กำหนดว่า ให้ยกเลิก (1) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้อง จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535 (4) ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ข้อ 7 กำหนดว่า ประกาศนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด



หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อเท็จจริงได้ความว่า ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2552 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2552 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2552 จึงมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา กล่าวคือ มีผลใช้บังคับในวันที่ 31 ธันวาคม 2552 ดังนั้น ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 เห็นชอบกำหนดพื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นพื้นที่เพื่อกิจการกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้า และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการติดตั้งกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2552 ยังไม่มีผลใช้บังคับ จึงยังไม่มีผลเป็นการยกเลิกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ตามข้อ 1 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2552 ดังนั้น การดำเนินการติดตั้งกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในพื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ตามมติ

คณะรัฐมนตรี จึงต้องอยู่ภายใต้ บังคับของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมทั้งสองฉบับดังกล่าว

เมื่อประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 กำหนดให้โครงการหรือกิจการทุกประเภท และทุกขนาดของเอกชน ที่อยู่ใน พื้นที่ที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยต้องเสนอรายงานดังกล่าวในชั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีและขึ้นขอขยายโครงการหรือกิจการ ดังนั้น กิจการกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเป็นการดำเนินการในเขตหมู่ที่ 2 ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลนาบึง และตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2542 และเป็นเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ตามมติของคณะรัฐมนตรี จึงต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบกับ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์



เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการดำเนินการกั้นลมนผลิตกระแสไฟฟ้าในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นผลให้มติของ คปจ.ชัชวามิในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ที่เห็นชอบกำหนดพื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเป็นพื้นที่เพื่อกิจการกั้นลมนผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า เป็นมติที่ออกโดยมิได้มีการพิจารณาว่ากิจการดังกล่าวของ บริษัทฯ ได้ก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่หรือไม่ อันเป็นมติที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน มติดังกล่าวของ คปจ.ชัชวามิ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบกับข้อ 11 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2541 พิกษาเพิกถอนมติของ คปจ.ชัชวามิ ในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ที่เห็นชอบกำหนดให้ใช้พื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นพื้นที่เพื่อกิจการกั้นลมนผลิตกระแสไฟฟ้า และให้บริษัทฯ ใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อดำเนินการกิจการติดตั้งกั้นลมนผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.1728/2559 วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 4 ได้บัญญัตินิยาม “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น “เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่3) พ.ศ. 2532 บัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด วรรคห้า บัญญัติว่า นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ(3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้



ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2541 ข้อ 3 กำหนดว่า “กิจการ” หมายความว่า กิจการที่เป็นการ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวง เกษตรและสหกรณ์เรื่องกำหนดกำหนดกิจการอื่น ที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร กรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม (ฉบับที่3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) ฯ กำหนดว่า กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับ ความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจ และสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการ นั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้ โดยเฉพาะ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 3 ได้ยื่นคำขอรับอนุญาตการจัดการที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.4-109) ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2552 ต่อ ส.ป.ก.จังหวัดชัยภูมิ โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการกังหันลมผลิตและ จำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย โดยมีสถานที่ประกอบกิจการ ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 2 ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพ

สถิต จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินตาม พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ ตำบลนาายางหลัก และตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพ สถิต จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2542 อนึ่ง แม้ว่าโครงการดังกล่าวได้รับความ เห็นชอบจากประชาคมในท้องถิ่นเมื่อวันที่ 7 วันที่ 17 และวันที่ 19 มกราคม 2552 รวมทั้งความ เห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไร่เมื่อ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2552 และผู้ขอได้ ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ในเบื้องต้น รวมถึงได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการ ผลิตพลังงานทดแทน (โครงการโรงกังหันลม) จาก กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมติในการ ประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 เห็นชอบกำหนดให้พื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นเขตปฏิรูป ที่ดินเป็นพื้นที่เพื่อเอากิจการกังหันลมผลิต กระแสไฟฟ้า และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้พื้นที่ ดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการติดตั้งกังหันลมผลิต กระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่าแล้วก็ตาม แต่โดยที่ วัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด รวม ตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมนั้น โดยการเช่า เช่าซื้อ เช่า หรือเช่า ทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการ พัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการ จำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความ เป็นธรรมแก่เกษตรกร ส่วนการจัดที่ดินให้แก่ บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์เพื่อ ใช้สำหรับกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดินตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น เป็นข้อยกเว้นสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขต ปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ซึ่งหลักการตีความกฎหมาย เกี่ยวกับข้อยกเว้นของกฎหมายจะต้องตีความโดย เครื่องคืด กล่าวคือ การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน



ให้บุคคลใดใช้เพื่อกิจการอื่น กิจการนั้นจะต้องสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวต้องได้รับประโยชน์จากกิจการนั้นโดยตรง สำหรับโครงการกิจการกักหน้ลผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แม้จะมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ตามแต่กิจการดังกล่าวเป็นไปเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอันเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร มิใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลาโดยตรง

เนื่องจากกระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้จะถูกรับซื้อ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อำเภอบำเหน็จณรงค์ จังหวัดชัยภูมิ โดยผ่านสายส่งระบบ 115 กิโลโวลต์ เพื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะได้จำหน่ายกระแสไฟฟ้าตามขั้นตอนการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าต่อไปการผลิตกระแสไฟฟ้านี้จึงมิได้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าว ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่าผู้ฟ้องคดีและราษฎรในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงแต่อย่างใด นอกจากนี้การจัดตั้งกองการพัฒนาไฟฟ้าก็เป็นเพียงผลของการดำเนินโครงการกิจการกักหน้ลตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ที่กำหนดให้จัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาเงินในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า ซึ่งได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหรือการผลิตไฟฟ้าเท่านั้น

ดังนั้นโครงการกิจการกักหน้ลผลิตกระแสไฟฟ้าของ ส.ป.ก.จึงมิใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน อันไม่เข้าลักษณะตาม

ความใน ข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 (ฉบับที่2)ฯ และข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าได้มีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเดิมหรือมีการตราพระราชกฤษฎีกากันเขตที่ดินพื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดชัยภูมิออกจากเขตปฏิรูปที่ดินการที่ ส.ป.ก.ได้ดำเนินการจัดที่ดินดังกล่าวให้แก่บริษัท ฯ เพื่อดำเนินกิจการกักหน้ลผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ที่เห็นชอบกำหนดให้พื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดชัยภูมิซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นพื้นที่เพื่อกิจการติดตั้งกักหน้ลผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ฟังไม่ขึ้น ส่วนข้ออ้างอื่นในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหานี้ไม่จำต้องวินิจฉัยเพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ที่เห็นชอบกำหนดให้พื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปีตามมติของคณะรัฐมนตรีให้เป็นพื้นที่เพื่อกิจการกักหน้ลผลิตกระแสไฟฟ้า และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการติดตั้งกักหน้ลผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

บทวิเคราะห์

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกิจการกักหน้ลสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด จะต้องตีความโดยเคร่งครัดหรือไม่

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ได้มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า “ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางการเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควรที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมากจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 วรรคห้า ว่า “นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ(3) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ดังนี้ “ประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาระยะหนึ่งแล้วการดำเนินการยังมี

อุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามสมควร สมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้น ทำให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วยเพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม”

จะเห็นได้ว่ากิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดการครบวงจร ซึ่งการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหาได้มีความหมายเฉพาะแต่ การช่วยให้เกษตรกรมีที่ทำกินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยหรือที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และยังมีความหมายรวมถึงการจัดที่ดินในกิจการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินด้วย ดังนั้นการจัดที่ดินให้เกษตรกรเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างเดียวจึงไม่อาจดำเนินงานปฏิรูปที่ดินให้ประสบผลสำเร็จได้เลย หากผลผลิตจากเกษตรกรรมของเกษตรกรนั้นไม่อาจจำหน่ายให้เกิดความเป็นธรรม หรือขาดซึ่งปัจจัยเกื้อหนุนให้ภาคเกษตรกรรมอยู่ได้ เช่น ลานรับซื้อผลผลิต การแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร การบำรุงรักษาตลาดรับซื้อผลผลิต ร้านขายวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญให้มีการเกื้อหนุนผลิตผลโดยตรงต่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นข้อยกเว้น แต่เป็นส่วนสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินให้เกิดความสมดุลครบวงจรต่างหาก ด้วยเหตุนี้ถ้อยคำที่ว่า กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า มีความหมายอย่างไรจึงเป็นสาระสำคัญที่ควรพิจารณาให้ความสำคัญและจะทำให้ทราบถึงกิจการที่อยู่ในอำนาจที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้ได้ ซึ่งเรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำหนดกิจการอื่นที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ได้กำหนดกิจการดังกล่าวออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. กิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน

1.1 กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

1.2 กิจการที่ส่งเสริม หรือประกันราคา พืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทาง การเกษตร

1.3 กิจการที่เป็น ข้อตกลงร่วมกับ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการ ดำเนินการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลทางการ เกษตรกร

1.4 กิจการที่เป็นการ พัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตการจำหน่ายและการตลาดให้ เกิดผลดียิ่งขึ้น

1.5 กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับ ความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและ สังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกิจการนั้นต้อง อยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร กรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

2. กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้หมายถึงกิจการแปรรูป ผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลิตผลทางการเกษตรใน เขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลักจะเห็นได้ว่ากิจการอื่นที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ได้พิจารณาจากความหมายจาก ความหมาย ของคำว่า เกษตรกรรม โดยพิจารณาให้ ความหมายของกิจการที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูป ที่ดินว่าเป็นกิจการที่ยังมีส่วนร่วมที่เกี่ยวกับ เกษตรกรรมอยู่ด้วยบางส่วน ส่วนความหมายของ กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมว่าเป็นกิจการที่มีส่วนร่วมเกี่ยวกับ เกษตรกรรมอยู่บ้างหรือไม่เลยแต่มีความ เกี่ยวเนื่องกันอย่างยิ่งกับเกษตรกรรม อุปมาดัง วงกลมซ้อนกันสามวง โดยให้ความหมายวงกลมวงใน สุด ว่าเป็นการประกอบเกษตรกรรม และวงกลมชั้น

ที่สองถัดออกมาเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนการ ปฏิรูปที่ดิน และในที่สุดท้ายเป็นกิจการที่ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น การที่ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าการจัดการที่เป็น กิจการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน เป็นข้อยกเว้นสำหรับการใช้ประโยชน์ในการปฏิรูป ที่ดินปฏิรูปที่ดินเท่านั้น และหลักการตีความ กฎหมายเกี่ยวกับข้อยกเว้นของกฎหมายจะต้อง ตีความโดยเคร่งครัดนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้มีขอบ ทกฎหมายที่เป็นข้อยกเว้น และแม้จะถือว่าบทก่า หมายดังกล่าวเป็นบทกฎหมายที่เป็นข้อยกเว้น ก็หา ได้บังคับให้ต้องตีความโดยเคร่งครัดเสมอไปไม่ กล่าวคือ หลักที่ว่าการตีความกฎหมายที่เป็น ข้อยกเว้นนั้นต้องตีความให้เคร่งครัด แต่ในทางตำรา สมัยใหม่มีความเห็นตรงกันว่า ไม่ว่าจะเป็บทก ฎหมายที่เป็นหลักก็ดี หรือบทกฎหมายที่เป็น ข้อยกเว้นก็ดี ถ้าตีความอย่างกว้างแล้วจะตรงกับ เจตนารมณ์ของกฎหมายก็ย่อมสามารถตีความอย่าง กว้างได้ กล่าวคือ ผู้เขียนเห็นว่าเดิมพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2518 ได้ให้เหตุผลในการ ประกาศใช้โดยให้ความสำคัญที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมเป็นหลักและเหตุผลดังกล่าวก่อให้เกิด ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนกันทั่วไปว่า การจัดที่ดิน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ต้องจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้นไม่อาจ นำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการอย่างอื่นได้ เลย ซึ่งการให้เหตุผลเช่นนี้เป็นความเข้าใจที่เป็น อุปสรรคต่อการดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างมาก จนในที่สุดได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เหตุผลในการประกาศใช้ได้เปลี่ยนไปจากเดิมและได้ ขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้ กว้างขวางและช่วยเหลือผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร และการจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุน และต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้งานดำเนินไป อย่างครบวงจรของภาคเกษตรกรรม และเหตุผลนี้เองที่ทำให้การจัดที่ดินจากเดิมที่เป็นการจัดที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมที่ถือเป็นหลัก ได้เปลี่ยนเป็นการ จัดที่ดินที่ให้ความสำคัญกับกิจการสนับสนุนและ



เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินและกิจการจัดที่ดินในกรณีนี้มีความสำคัญเท่าๆ กับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยเช่นกัน ซึ่งหลักการนี้ได้ถูกยืนยันไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 30 วรรคห้าแล้วนั่นเอง

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด

ข้อวินิจฉัยของศาลปกครองนครราชสีมาแม้จะเห็นว่า “กิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดี ที่ 3 เป็นกิจการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ที่อยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และเป็นเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรี จึงต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบ กับประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2535 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับการดำเนินกิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าที่อยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินและเป็นเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด”

ในกรณีนี้มีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเราอาจให้ความหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำ หรือปฏิบัติก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายกำหนดขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองขึ้นเพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองและเพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การ

จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการรับฟังบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่ง และเป็นขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองด้วยเช่นกัน หากพิจารณาให้ดีแล้วการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณี หรือการรับฟังผลกระทบต่อสาธารณะในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลจำนวนมาก ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปว่าการที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือกระทำก่อนออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าแม้หน้าที่ในการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้มีหน้าที่ที่จะต้องกระทำก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก็ยังมีหน้าที่เสนอรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้นในการพิจารณาโครงการหรือกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ ประกอบกับประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี จะต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นว่าโครงการหรือกิจการที่จะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงการยื่นคำขอรับการจัดที่ดินเพื่อติดตั้งกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้า ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ได้นำเข้าสู่การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการขอรับอนุญาตจากทางราชการ แต่



การอนุญาตดังกล่าว ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิใช่การอนุญาตในโครงการหรือกิจการ แต่เป็นการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินหมู่ที่ 2 ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิต จังหวัดชัยภูมิ ที่อยู่ในอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่จะพิจารณาให้ใช้ที่ดินในกิจการนั้นได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยังมีหน้าที่ต้องไปดำเนินการขอใบอนุญาตจากหน่วยงานอื่นอีก เช่น ขอรับใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตามแบบคำขอรับใบอนุญาต (ร.ง.3) ขออนุญาตก่อสร้างติดตั้งหรือถอนอาคารจากกรมโยธาธิการและผังเมือง (แบบ ข1) ขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานกระทรวงพลังงาน (แบบ สกพ 01-0) ซึ่งการพิจารณาในคำขอเหล่านี้ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบต่างหากที่ต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญของโครงการหรือกิจการและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คงมีแต่เพียงหลักเกณฑ์ตามข้อ 7 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ประกอบหลักเกณฑ์ ข้อ 2 แนวทางปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2541 ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาคำขอรับอนุญาต โดยให้ ส.ป.ก. จังหวัดเสนอคำขอและเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมความเห็นเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ไดวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตในการขอรับอนุญาตกิจการกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้าแต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่ได้มีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรมได้มีหนังสือ ที่ กษ 1204/ว0632 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2553 แจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตสำหรับกิจการกังหันลมกระแสไฟฟ้า ซึ่งหนังสือแจ้งเวียนฉบับดังกล่าวยืนยันหลักการเช่นเดียวกันตามข้อ 7 ของระเบียบฯดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาคำขอและเอกสารประกอบคำขอรับอนุญาตสำหรับกิจการกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้าอันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ยื่นคำขอรับอนุญาตการจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2552 ต่อ ส.ป.ก.ชัยภูมิโดยมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ากิจการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รับความเห็นชอบจากประชาคมในท้องถิ่นเมื่อวันที่ 7 วันที่ 17 และวันที่ 19 มกราคม 2552 รวมทั้งความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไร่เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2552 จึงเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบข้อ 7 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2541 ประกอบแนวทางปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2541 ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับฟังคู่กรณีที่เกี่ยวข้องและได้ดำเนินการมาโดยสมบูรณ์แล้ว ด้วยเหตุนี้ข้อวินิจฉัยของศาลปกครองนครราชสีมา ที่วินิจฉัยว่า “มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ที่เห็นชอบกำหนดให้พื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิต จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นพื้นที่เพื่อกิจการกังหันลมผลิต



กระแสไฟฟ้าและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า จึงเป็นมติที่ออกโดยมิได้มีการพิจารณาว่ากิจการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่หรือไม่เป็นมติที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด” ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองนครราชสีมา ข้อพิจารณากรณีศาลปกครองชั้นต้นให้เหตุผลในคำพิพากษาแตกต่างไปจากศาลปกครองสูงสุด แม้ผลของคำพิพากษาจะเป็นการพิพากษายืน

การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า “โครงการกิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมิใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน อันไม่เข้าลักษณะตามความในข้อ 1.5 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 (ฉบับที่ 2)ฯ และข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าได้มีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเดิมหรือมีการตราพระราชกฤษฎีกากันเขตที่ดินพื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ออกจากเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว การที่ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เพื่อดำเนินกิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ที่เห็นชอบกำหนดให้พื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นพื้นที่เพื่อกิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วย

กฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ฟังไม่ขึ้น ส่วนข้ออ้างอื่นๆในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาที่ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยเพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนไปแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ที่เห็นชอบกำหนดให้พื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ตามมติของคณะรัฐมนตรีให้เป็นพื้นที่เพื่อกิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก” เห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องในผล จึงได้มีคำพิพากษายืน ซึ่งถ้อยคำที่ว่า “พิพากษายืน” คงมีความหมายแต่เพียงยืนในผลของคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2552 ที่เห็นชอบกำหนดให้พื้นที่ ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นพื้นที่เพื่อกิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้า และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าโดยวิธีการเช่า ส่วนเหตุผลในการเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือศาลปกครองนครราชสีมาได้ให้เหตุผลว่า “เมื่อพิเคราะห์จากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532 ที่ระบุว่าประเทศไทยได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การดำเนินการยังมีอุปสรรคทำให้การงานไม่อาจดำเนินไปโดยเหมาะสมตามควร จึงสมควรขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการกิจการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วยเพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม อันนำมาซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติ



ดังกล่าว เพื่อให้อำนาจแก่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการจัดที่ดินให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาโดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต การให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2541 เพื่อให้อำนาจสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการจัดที่ดินให้บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินจึงเห็นว่าการดำเนินกิจการกักหน้ผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่3ในพื้นที่หมู่ 2 ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลนางยงกลักและตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2542 เป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรกำหนดในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา30วรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518” เห็นได้ว่าเหตุผลในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและเหตุผลในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ได้มีกฎเกณฑ์เป็นที่ยอมรับในระบบกฎหมายไทยและสากลว่าคำพิพากษาของศาลที่สูงกว่าย่อมมีผลลบล้างคำพิพากษาของศาลที่มีลำดับชั้นที่ต่ำกว่า แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่การให้เหตุผลของศาลที่ได้กล่าวไว้ในข้อวินิจฉัยโดยให้เหตุผลไว้อย่างแตกต่าง ในลักษณะที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการให้เหตุผลไปในทางตรงกันข้าม ดังนั้น ประเด็นนี้ต่างหากที่สะท้อนให้เห็นว่าในคดีที่มีข้อเท็จจริงในลักษณะเช่นนี้ ยังไม่มีแนวคำ

พิพากษาที่อาจถือเป็นบรรทัดฐานได้ และก็เป็นแนวทางที่คู่กรณีในคดีอื่นอาจยึดถือเป็นแนวทางในการต่อสู้คดีที่มีข้อเท็จจริงแห่งคดีลักษณะเช่นเดียวกันกับคดีนี้

ข้อพิจารณากรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ากิจการกักหน้ผลิตในคดีดังกล่าวมิได้ก่อประโยชน์โดยตรงต่อเกษตรกร

เมื่อศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้บุคคลใดเพื่อใช้ในการกิจการอื่นกิจการนั้นต้องสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้นการที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า “โครงการกิจการกักหน้ผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีที่ 3 แม้จะมีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ตาม แต่กิจการดังกล่าวเป็นไปเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอันเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร มิใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ โดยตรงทั้งนี้ เนื่องจากกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องที่ 3 ที่ผลิตได้จะถูกรับซื้อโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและส่งไปยังสถานีไฟฟ้าแรงสูงบำเหน็จณรงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอำเภอบำเหน็จณรงค์ โดยผ่านสายส่งไฟฟ้าระบบ 115 กิโลโวลต์ เพื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะได้จำหน่ายกระแสไฟฟ้าตามขั้นตอนการจำหน่ายไฟฟ้าต่อไป การผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมิได้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกร ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่าผู้ฟ้องคดีที่1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 10 และราษฎรในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยตรงแต่อย่างใด” ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก.ในกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ



เกษตรกรรมไว้ว่า “กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน จะต้องเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปที่ดินตามความหมายของคำนิยามว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจะต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการและผลที่ได้รับจากกิจการนั้นประกอบกัน ดังนั้นกิจการที่ลักษณะของการประกอบกรรมได้เห็นชัดเจนว่าเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน แต่ส.ป.ก.ได้อาศัยผลของการดำเนินการกิจการดังกล่าวมาสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดิน รัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์ จึงไม่อาจประกาศกำหนดให้เป็นกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เช่น การอนุญาตให้บุคคลอื่นเช่าทำเหมืองแร่ ระเบิดย่อยหิน หรือขุดดินลูกรังในเขตปฏิรูปที่ดิน” จะเห็นได้ว่าข้อวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในส่วนนี้มีความสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวว่าเป็นประโยชน์ในการดำเนินการกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ตกได้แก่เกษตรกรจะต้องเป็นประโยชน์โดยตรง ส่วนข้อวินิจฉัยที่ว่าไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 10 และราษฎรในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยตรงแต่อย่างใดเท่ากับว่าศาลได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้แสดงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประโยชน์จากการผลิตกระแสไฟฟ้าที่ราษฎรได้รับโดยตรงแล้วแต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเช่นนั้นแต่อย่างใด ซึ่งภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้ว ส.ป.ก.ได้มีหนังสือหารือถึงแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยมีประเด็นในการหารือดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “ส.ป.ก.ได้ตีความคำวินิจฉัยตามแบบวิธีการให้เหตุผลไปในทางตรงกันข้าม (argumentum a contrario) ว่ากิจการกั้นล้มผลิตกระแสไฟฟ้าจะเป็นกิจการที่เข้าลักษณะการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ต่อเมื่อกิจการดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่

เกษตรกรในพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในลักษณะที่เกษตรกรได้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตได้โดยตรง หรือกิจการดังกล่าว “เป็นประโยชน์โดยตรง” กับราษฎรในพื้นที่” ซึ่งข้อหารือของ ส.ป.ก.ในส่วนนี้ได้หารือเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่องตามข้อวินิจฉัยที่ศาลยกขึ้นอ้างอันเป็นเหตุผลรอง ส่วนเหตุผลของข้อวินิจฉัยที่เป็นเหตุผลหลักแท้จริงแล้วปรากฏอยู่ในประโยคที่ว่า “สำหรับโครงการกิจการกั้นล้มผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ลักษณะเป็นการบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ตามแต่กิจการดังกล่าวเป็นไปเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อันเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรมิใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา โดยตรงทั้งนี้เนื่องจากกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องที่ 3 ที่ผลิตได้จะถูกรับซื้อโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและส่งไปยังสถานีไฟฟ้าแรงสูงบำเหน็จณรงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อำเภอบำเหน็จณรงค์ โดยผ่านสายส่งไฟฟ้าระบบ 115 กิโลโวลต์เพื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะได้จำหน่ายกระแสไฟฟ้าตามขั้นตอนการจำหน่ายไฟฟ้าต่อไป การผลิตกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมิได้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกร ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว” ซึ่งเหตุผลหลักในส่วนนี้มีประเด็นน่าพิจารณาว่ามีความหมายแคบเพียงไร กล่าวคือ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยยืนยันว่ากิจการกั้นล้มผลิตกระแสไฟฟ้าในคดีนี้ไม่ใช่กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวเนื่องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 1.5 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532



(ฉบับที่2) อันเป็นการวินิจฉัยเอาข้อเท็จจริงในชั้น
ปรับกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หาได้มีความหมายว่า
กิจการกั้นล้มผลิตรกระแสไฟฟ้าในกรณีอื่นๆ หรือ
ในรายอื่น ที่ได้ทำสัญญาไปแล้ว หรือจะเกิดขึ้นใน
อนาคตเป็นกิจการที่ต้องด้วยข้อ 1.5 ประกาศ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม
ตามที่กระทรวงฯ จะกล่าวในชั้นนี้ด้วยว่า ข้อ 9 ของระเบียบ
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และ
การให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดิน หรือ
อสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุน
หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้ ส.ป.ก.มีอำนาจกำหนด
ระยะเวลาการเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์โดย
ออกเป็นประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม ซึ่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้กิจการ
ผลิตรกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลม มีกำหนด
ระยะเวลาในการเช่าไม่เกิน 27 ปี ซึ่งประกาศฉบับนี้
ก็หาได้มีผลเป็นการกำหนดประเภทกิจการ ขึ้นใหม่
แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับ
ระยะเวลาในการให้เช่าไว้ไม่เกิน 27 ปี ส่วนกิจการ
กั้นล้มผลิตรกระแสไฟฟ้าใดจะเป็นกิจการที่
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอนุญาตให้
ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่ ยังคงต้อง
พิจารณาตาม ข้อ 1.5 ประกาศกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ฯ อยู่เช่นเดิม

สรุปผล

1. คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดี
นี้ย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณี ไม่มีผลผูกพันไปถึง
บุคคลอื่น แต่อย่างไรก็ตามคำพิพากษานี้ก็น่าจะ
กลายเป็นบรรทัดฐาน หรือตัวอย่างการใช้การตีความ
กฎหมายของศาลที่จะต้องคำนึงถึงเมื่อมีคดีที่มี
ลักษณะเช่นเดียวกันขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

2. คำถามซึ่งเป็นหัวใจของคดีนี้ที่ควร
แสวงหาคำตอบที่ว่า กิจการกั้นล้มผลิตร
กระแสไฟฟ้าเป็นกิจการที่ต้องด้วยข้อ 1.5 ตาม
ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เป็นการ

บริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกร
ในด้านเศรษฐกิจและสังคม 3. ในคดีนี้
ได้สะท้อนหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญหลักหนึ่ง
อย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ “หลักการคุ้มครองความ
เชื่อถือและไว้วางใจ” ที่กำหนดว่าเอกชนผู้ตกอยู่
ภายใต้อำนาจรัฐย่อมเชื่อมั่นความคงอยู่ในการ
ตัดสินใจใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐและความ
เชื่อมั่นดังกล่าวนี้จะต้องได้รับการคุ้มครอง ซึ่งไม่
อาจปฏิเสธได้เลยว่าเอกชนผู้ยื่นคำขอรับอนุญาตใน
กิจการกั้นล้มผลิตรกระแสไฟฟ้ามีความเชื่อถือและ
ไว้วางใจในการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครอง
ดังนั้น การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิก
ถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ครั้งที่ 4/2552 เมื่อ
วันที่ 23 กันยายน 2552 ที่ประชุมได้มีมติ
เห็นชอบกำหนดให้พื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพ
สถิตจังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเป็น
พื้นที่เพื่อกิจการกั้นล้มผลิตรกระแสไฟฟ้าโดย
วิธีการเช่า เอกชนควรที่จะได้รับความคุ้มครองใน
ความเชื่อถือและไว้วางใจและให้เกิดความเป็น
ธรรมแก่กรณี ซึ่งหลักกฎหมายนี้บัญญัติอยู่ใน
มาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.
2542

ข้อเสนอแนะ

ข้อ1. คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้
ห้ามคู่กรณีซึ่งได้แก่ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
บริษัทเทพสถิต วินด์ฟาร์ม จำกัด จะดำเนินการใดๆ
เพื่อแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบหลักเกณฑ์ หรือการ
ดำเนินการใดให้สอดคล้องคำพิพากษา แล้ว
ดำเนินการให้มีการเพื่อให้มีการพิจารณาทาง
ปกครองขึ้นใหม่ เกี่ยวกับคำขอรับอนุญาตในกิจการ
กั้นล้มผลิตรกระแสไฟฟ้าขึ้นใหม่

ข้อ2. ผู้เขียนเห็นว่า ส.ป.ก.ยังสามารถแก้ไขปรับปรุง
ลักษณะของกิจการตลอดจนกำหนดรายละเอียด
เพิ่มเติมเพื่อให้กิจการกั้นล้มไฟฟ้าที่ได้ทำสัญญา



ไปแล้วรายอื่นหรือที่จะยื่นคำขอรับอนุญาตรายใหม่ให้เกิดประโยชน์โดยตรงตกได้แก่เกษตรกรในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินบริเวณที่ยื่นขอนั้น ส่วนลักษณะของกิจการที่ศาลเห็นว่าเป็นการแสวงหาผลกำไรและเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินการกีดกันล้มผลิตรกระแสไฟฟ้าคงเป็นไปไม่ได้เลยที่จะให้กิจการในภาคอุตสาหกรรมดำเนินกิจการของตนโดยไม่แสวงหาผลกำไรและวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ก็เป็นวัตถุประสงค์เดียวกับการดำเนินการของกิจการอื่นๆ ในภาคการเกษตรที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ก็เพื่อแสวงหาผลกำไรด้วยเช่นเดียวกัน สารสำคัญของผลกำไรในกรณีนี้ที่ควรจะทำให้มีความสำคัญว่ากิจการที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์โดยตรงและผลประโยชน์โดยอ้อมตกได้แก่เกษตรกรจริงหรือไม่ หากขาดซึ่งความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องของผลประโยชน์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมย่อมเป็นเหตุผลของเรื่องอยู่นั่นเองว่ากิจการดังกล่าวไม่อาจดำเนินการได้ในเขตปฏิรูปที่ดิน หาใช้การพิจารณาเหตุผลที่ว่ากิจการนั้นแสวงหาผลกำไรหรือไม่

ข้อ3. การที่ศาลตัดสินคดีโดยการเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถ้าศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนศาลยังสามารถกำหนดให้ผลของคำพิพากษามีผลในอนาคตหรือจะกำหนดเงื่อนไขอย่างอื่นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เอกชนผู้สุจริตก่อนก็ได้โดยคำนึงถึงความสุจริตในการเข้าทำสัญญาของเอกชนมาประกอบการพิจารณา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแห่งกรณี หากศาลมิได้คำนึงถึงหลักกฎหมายนี้เสียแล้ว เอกชนคงจะไร้ซึ่งหลักประกันในการเข้าทำสัญญาหรือกระทำการใดๆที่จะมีผลทำให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ ดังนั้นการขัดความไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยทำลายล้างเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือการตัดสินใจของรัฐต่างๆ ต้องคำนึงถึงเอกชนที่สุจริตด้วย

เอกสารอ้างอิง

Roland R. Renne, Land Economics 559
(rev1958) อ้างไว้ใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์

ศาลฎีกา,กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หน้า 6 2526

แนวทางปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ข้อ 2 การพิจารณา 2.1 ให้ ส.ป.ก.จังหวัดเสนอคำขอและเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมความเห็นเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) พิจารณาให้เข้า ให้เข้าทำประโยชน์ หรือไม่อนุญาต

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่2)

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ



เกษตรกรรม (ฉบับที่3) พ.ศ. 2532
(ฉบับที่2)
ประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์กำหนดระยะเวลาการเช่า การเช่าทำประโยชน์ ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาต และการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่2) ข้อ 3 กิจการกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลม (กังหันลม) ให้เช่ามีกำหนดระยะเวลาตามเงื่อนไขการดำเนินงานของโครงการที่ผู้รับอนุญาตกำหนด แต่ไม่เกิน 27 ปี

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและ ขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วน ราชการรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้อง จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่ง ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับ อนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย ก่อนเริ่มก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้ บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อ เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจตามกฎหมายนั้น ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร กรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการอนุญาต และการให้ผู้รับ อนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือ

อสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ข้อ 7 ให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้ พิจารณาอนุญาตคำขอรับอนุญาตตาม ระเบียบนี้

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร กรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข ในการอนุญาต และการให้ผู้รับ อนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็น การ สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ข้อ 9 ระยะเวลาการเช่า เช่าซื้อ หรือการ เช่าทำประโยชน์ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ ที่ ส.ป.ก.ประกาศกำหนด

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป หน้า 65. สำนักพิมพ์นิติราษฎร์.

กรุงเทพมหานคร.2554

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง 40 ลง พิมพ์เดือนตุลา 2557 กรุงเทพมหานคร หยุต แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย ทั่วไป หน้า 104 สำนักพิมพ์

ประกายพริก 2535 กรุงเทพมหานคร

หลักเกณฑ์ แนวทางในการดำเนินการผลิต

กระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานลม 2.การ จัดเตรียมหลักฐานและยื่นคำขอ 2.2 ผู้ ขอรับอนุญาตยื่นคำขอรับอนุญาต ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ซึ่ง ที่ดินนั้นตั้งอยู่และใช้เอกสารหลักฐาน ดังนี้ 2.2.7 ความเห็นชุมชนท้องถิ่นใน ส่วนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมความ เป็นอยู่ของประชาชน โดยจัดทำประชา พิจารณ์

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/596 ลงวันที่ 3 เมษายน 2535 เรื่องการกำหนดแนวทางการใช้



ประโยชน์ในที่ดินของสำนักงานการ
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ที่ กษ 1204/1617 ลงวันที่ 22
กุมภาพันธ์ 2560 เรื่อง ทหารเรือแนวทาง
ปฏิบัติการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาล
ปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่
อ.1203/2556 คดีหมายเลขแดงที่
อ.1278/2559