

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม^{*}

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๘๘๐ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนด ระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติ เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตเกษตรกรรม คปก. จึงอาศัยอำนาจอรรถาธิบายคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำ ประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อควบคุมการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกำหนดหน้าที่ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร หากเกษตรกรหรือสถาบัน เกษตรกรฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงขาดคุณสมบัติ ย่อมส่งผลให้เกษตรกรหรือสถาบัน เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) หรือ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๑ วรรคสาม และวรรคห้า แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำ ประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังกำหนดขั้นตอนและระยะเวลา อุทธรณ์ให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ใช้สิทธิ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว หากเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เป็นธรรม โดยกำหนดให้ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓ วรรคสอง แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕

ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ คปก. มีมติปรับปรุง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูป ที่ดิน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ออกคำสั่ง คปก. ที่ ๑/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน (คณะอนุกรรมการฯ) ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ และกำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์เป็นสองกรณี ดังนี้

(๑) ระเบียบกำหนดให้ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คณะอนุกรรมการฯ จะมีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองคำอุทธรณ์ ตรวจสอบข้อมูล รายละเอียดหลักฐานต่าง ๆ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความสมเหตุสมผลในคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดิน และเสนอความเห็นเพื่อประกอบ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คปก.

^{*} ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๓๓๙ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒) ระเบียบกำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คณะอนุกรรมการฯ จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ในคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการจัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือการให้ความยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นในเขตปฏิรูปที่ดิน

การดำเนินการที่ผ่านมา ส.ป.ก. นำคำอุทธรณ์คำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินเสนอคณะอนุกรรมการฯ เพื่อกลั่นกรองและเสนอ คปก. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง ให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ และคำสั่ง คปก. ที่ ๑/๒๕๔๘ฯ ดังกล่าว แล้วแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมทั้งแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบ หากเห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ ปรากฏตาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๑๙/๒๕๖๔ ซึ่งวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่ง ให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินที่ออกตามระเบียบ เข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปได้ว่า โดยที่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลา อุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะแล้ว แม้ระเบียบดังกล่าวจะมีได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ แต่เมื่อกรณีนี้เป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ จึงต้องด้วยมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่อาจนำระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คปก.) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร

จนกระทั่งมีการออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อแก้ไข เพิ่มเติมระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเพิ่มข้อ ๑๑/๑ กำหนดให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือ ผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันติธิ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๑๓ โดยเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จาก คปก. เป็นคณะอนุกรรมการที่ คปก. แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์รวดเร็วขึ้น แต่ยังคงให้ผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์เป็นรูปแบบขององค์กรกลุ่มเช่นเดิม เนื่องจากประกอบด้วยผู้มีความรู้เฉพาะด้านและมาจาก หลากหลายหน่วยงาน กรณีดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ต่อมา ในการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ส.ป.ก. ได้นำอุทธรณ์คำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเสนอคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามข้อ ๑๓ แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ และคำสั่ง คปก. ที่ ๑/๒๕๕๘ฯ ที่กำหนดให้ คณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แต่คณะอนุกรรมการฯ มีมติให้ถอนวาระ เพื่อกลับไปพิจารณาทบทวนเรื่องอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเรื่องนี้ ส.ป.ก. มีความเห็น เกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินตามระเบียบ เข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ เป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดการอุทธรณ์ไว้เฉพาะเรื่องเงินค่าทดแทน ดังนั้น คณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรับอุทธรณ์ได้เฉพาะการอุทธรณ์เงินค่าทดแทน กรณีที่กฎหมายแม่บทไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คปก. อาจออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยข้อ ๑๑/๑ แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย มีคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิ ดังนั้น เมื่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบข้อ ๒ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คณะอนุกรรมการฯ จึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘ ซึ่งประกาศใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลใช้บังคับ โดย คปก. อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๘) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบเกี่ยวกับการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน ปรากฏตามคำสั่ง คปก. ที่ ๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ เพื่อทำหน้าที่ตามที่ คปก. มอบหมายด้วยเหตุนี้ คปก. จึงกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินไว้ในระเบียบดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้เฉพาะด้านและมาจากหลากหลายหน่วยงาน เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน ย่อมแสดงให้เห็นว่า ส.ป.ก. ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นอกจากนี้ การออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ ไม่มีผลเป็นการยกเลิกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะเป็นเพียงการแก้ไขโดยอาศัยอำนาจตามบทกฎหมายเดิม กล่าวคือ มาตรา ๑๙ (๘) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และการดำเนินการที่ผ่านมา ส.ป.ก. ได้นำคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเสนอ คปก. ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และคำสั่ง คปก. ที่ ๑/๒๕๕๘ฯ แล้วแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมทั้งแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ในกรณีที่เห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม ดังนั้น การที่ คปก. กำหนดวิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลา

ในการอุทธรณ์ รวมทั้งกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะในระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส.ป.ก. จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังต่อไปนี้

๑. เมื่อมาตรา ๑๙ (๘) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติให้ คปก. มีอำนาจกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการอุทธรณ์ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับนั้น เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะอนุกรรมการฯ ที่ คปก. แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินได้หรือไม่ รวมทั้งภายหลังที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลใช้บังคับ ส.ป.ก. จะแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีได้ยกเลิกระเบียบดังกล่าว ส.ป.ก. จะกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่

๒. กรณีที่ คปก. ไม่มีอำนาจกำหนดวิธีการ ขั้นตอน และระยะเวลาในการอุทธรณ์ รวมทั้งไม่มีอำนาจกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ผ่านมาจะได้รับผลกระทบหรือไม่ และหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ได้รับผลกระทบจากความเสียหายไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรหรือผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึง ส.ป.ก. จะเยียวยาความเสียหายอย่างไร และในขณะที่ระเบียบมีผลใช้บังคับ คปก. หรือคณะอนุกรรมการฯ จะสามารถพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินที่มีผู้ยื่นอุทธรณ์ตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ หากไม่สามารถพิจารณาได้และอยู่ระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เลขาธิการ ส.ป.ก. ได้ออกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗/๒๕๖๗ เรื่อง มอบหมายหน้าที่และอำนาจดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๗ เพื่อบริหารที่ดินจังหวัด (ปทจ.) มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและมีคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. จากข้อหารือของ ส.ป.ก. มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับ คปก. ออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์โดยเฉพาะเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และภายหลังจากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลใช้บังคับ คปก. ออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ

(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าว โดยกำหนดให้คณะกรรมการที่ คปก. แต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน รวมถึงกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาในการอุทธรณ์ให้แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ มาตรา ๑๙ (๘)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ คปก. มีอำนาจออกระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตผลเกษตรกรรม คปก. จึงออกระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕) กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ให้แก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าว หากเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เป็นธรรม โดยกำหนดให้ คปก. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓^๓ วรรคสอง แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นกรณีที่มีระเบียบ กำหนดเรื่องการอุทธรณ์เกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและการสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ คปก. ออกระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย

ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ บทบัญญัติมาตรา ๓^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนด วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

^๒มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุม การบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๘) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต เกษตรกรรม

๑.ล๑

๑.ล๑

^๓ข้อ ๑๓ หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สันสิทธิตามข้อ ๑๑ เห็นว่าคำสั่งนั้น ไม่เป็นธรรม ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แจ้งหรือวันที่ได้ปิดคำสั่ง โดยแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบ

ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ส่งไปยัง ส.ป.ก. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

^๔มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนด ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้ ตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง^๕ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง^๖ และมาตรา ๑๗๔ วรรคหนึ่ง^๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมหมายความว่าถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด เท่านั้น

การที่ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้ เลขานุการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขานุการ ส.ป.ก. มอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสืบลิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. นั้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเลขานุการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขานุการ ส.ป.ก. มอบหมาย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จะเห็นได้ว่า ในหมวด ๔ อุตธรณ์ กำหนดบทบัญญัติเรื่องการอุตธรณ์เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น ส่วนการอุตธรณ์คำสั่งให้สืบลิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. มีเพียงในระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๘)^๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้ให้ คปก. มีอำนาจในการกำหนดเกี่ยวกับการอุตธรณ์คำสั่งให้สืบลิทธิดังกล่าวด้วย จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุตธรณ์หรือโต้แย้งในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ แต่การอุตธรณ์ดังกล่าวกำหนดขึ้นโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงนำมาตรา ๓^{๑๐} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ

มาตรา ๘๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗๒ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗๔ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับในเรื่องนี้ได้ ดังนั้น ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^{๑๑} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๓๘/๒๕๖๓^{๑๒} และความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๖๐^{๑๓} ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องที่หารือมานี้แตกต่าง^{๑๔}จากความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๒๘๙/๒๕๕๖^{๑๕} และความเห็นคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๒๗๐/๒๕๕๘^{๑๖} เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๖๖^{๑๗} และเรื่องเสร็จ ที่ ๘๙๒/๒๕๖๖^{๑๘}

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการ เฉพาะเรื่องของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๒๒๒ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๓}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง อำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการ ให้ความช่วยเหลือของคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่งพร้อม หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๒/๓๐ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๐ ถึงกรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพ

^{๑๔}กรณีตามเรื่องเสร็จดังกล่าวเป็นความเห็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในการบริหารงานบุคคล มีลักษณะโดยธรรมชาติ (by nature) ที่จะต้องให้โอกาสผู้รับคำสั่งลงโทษทางวินัยโต้แย้งคัดค้าน กล่าวคือ มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ซึ่งถือว่าเป็นการอุทธรณ์ลักษณะหนึ่ง รูปแบบของบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลโดยส่วนใหญ่จะมีพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นต้นแบบ จึงถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของการบริหารงานบุคคล ที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์เพื่อโต้แย้งคัดค้าน ซึ่งจะเห็นได้จากเรื่องเสร็จ ที่ ๒๘๙/๒๕๕๖ และเรื่องเสร็จที่ ๘๙๒/๒๕๖๖ หรือกรณีการเลือกตั้งที่มีลักษณะโดยธรรมชาติ (by nature) ที่จะต้องให้โอกาสในการคัดค้านผลการเลือกตั้งเช่นกัน ปรากฏตามเรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๖๖ ดังนั้น แม้กฎหมาย แม่บทจะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ก็สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองได้ รวมถึงเรื่องเสร็จที่ ๒๗๐/๒๕๕๘ กรณีการอุทธรณ์การยึดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีอากรตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร ที่กำหนดให้วิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้มีการคัดค้านการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ดังนั้น ระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการยึดทรัพย์สินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงกำหนดเกี่ยวกับการคัดค้านว่าทรัพย์สินที่ยึดมิใช่ของผู้ค้างภาษีอากรได้

^{๑๕}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การส่งลงโทษทางวินัยของธนาการ แห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๘๐ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๖}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอุทธรณ์การยึดทรัพย์สิน ของผู้ค้างภาษีอากรตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากร ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๒๓ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงกรมสรรพากร

^{๑๗}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการ ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการทันตแพทยสภา ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๒๗ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๘}บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การขอให้ทบทวนคำสั่งปรับตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๑๔๓ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เป็นผู้ออกคำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามข้อ ๑๑/๑ วรคหนึ่ง^{๑๙} แห่งระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ ต่อมาเลขาธิการ ส.ป.ก. ออกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๗/๒๕๖๗ฯ มอบหมายให้ปฏิรูปที่ดิน จังหวัด (ปทจ.) มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและมีคำสั่งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงได้แก่

(๑) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีที่เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นผู้ออกคำสั่ง ดังกล่าวเอง ทั้งนี้ ตามข้อ ๒^{๒๐} (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่เลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายให้ ปทจ. ซึ่งเป็นหัวหน้า ส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะการมอบหมาย มิใช่การมอบอำนาจ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔^{๒๑} และเรื่องเสร็จที่ ๕๐๒/๒๕๕๔^{๒๒}

^{๑๙}ข้อ ๑๑/๑ การสันติธิการตามข้อ ๑๑ (๑) และ (๒) ย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้น สำหรับการสันติธิการตามข้อ ๑๑ (๓) และ (๔) เมื่อเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีคำสั่งให้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรสันติธิการ ให้การสันติธิการมีผลเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามข้อ ๑๓ แล้ว หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์และคณะกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในการปฏิรูปที่ดินมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าผู้อุทธรณ์สันติธิการทำประโยชน์แล้ว ให้มีผลเมื่อได้รับแจ้งมติ คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐}ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วย กับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรง ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วใน (๑) หรือ (๓)

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๑}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๒๒}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงาน อุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๒๖ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เมื่อเป็นเช่นนี้ คปก. จะออกระเบียบมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้

ประเด็นที่สอง กรณีที่ คปก. ไม่มีอำนาจกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ รวมทั้งไม่มีอำนาจกำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๖ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ผ่านมาจะได้รับผลกระทบหรือไม่ และในขณะที่ระเบียบดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับ คปก. หรือคณะอนุกรรมการฯ จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินต่อไปได้หรือไม่ และ ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่า เมื่อคณะอนุกรรมการฯ ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินได้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น ดังนั้น เมื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และยังไม่มีการเพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นย่อมมีผลต่อไปจนกว่าจะถูกเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ โดยศาล หรือโดยเหตุอื่น

ด้วยเหตุนี้ ส.ป.ก. จึงควรแก้ไขระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเร็ว โดยอาจกำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้ให้ความเห็นต่อปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๗

^{๒๓}มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น