

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
: กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของคู่กรณีไว้พิจารณา

กรมที่ดิน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๕/๑๔๕๐๕ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปได้ดังนี้

(๑) อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่ง ที่ ๒๐๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ เรื่อง เพิกถอนแก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดินและแก้ไขโฉนดที่ดิน เพิกถอนรายการจดทะเบียนประเภท “ขายเฉพาะส่วน” ระหว่างนางสุวรรณ ม่วงบุญ ผู้ขาย กับนางสมบัติ พรหมพันธ์กรณ์ ผู้ซื้อ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๗๘๑ อำเภอเมืองนนทบุรี (ตลาดขวัญ) และเพิกถอนรายการจดทะเบียนประเภท “จำนองเป็นประกัน” ระหว่างนางสมบัติ พรหมพันธ์กรณ์ ผู้จำนอง กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ผู้รับจำนอง เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๕ ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๐๖๔๓ อำเภอเมืองนนทบุรี (ตลาดขวัญ) (แบ่งแยกจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๗๘๑) และเพิกถอนการจดทะเบียนประเภท “จำนองเป็นประกัน” ระหว่างนางสมบัติ พรหมพันธ์กรณ์ ผู้จำนอง กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้รับจำนอง เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๕ ซึ่งจดทะเบียนในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๖๗๔๘, ๑๙๖๗๔๙ และ ๑๙๖๗๕๐ อำเภอเมืองนนทบุรี (ตลาดขวัญ) พร้อมทั้งแก้ไขชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๐๖๔๓, ๑๙๖๗๔๘, ๑๙๖๗๔๙ และ ๑๙๖๗๕๐ อำเภอเมืองนนทบุรี (ตลาดขวัญ) โดยการซื้อชื่อนางสมบัติ พรหมพันธ์กรณ์ ออกแล้วเขียนชื่อนางสุวรรณ ม่วงบุญ ลงไว้แทน

(๒) กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๕/ ๒๓๒๖ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ แจ้งคำสั่งตาม (๑) ไปยังธนาคารอาคารสงเคราะห์โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ โดยปรากฏหลักฐานตามคำตอบรับว่า พนักงานของธนาคารฯ ได้ลงนามรับหนังสือดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๗ โดยกรรมการผู้จัดการธนาคารฯ ได้รับทราบหนังสือเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้มีหนังสือ ที่ กม ๖๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ อุทธรณ์คำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน

(๓) รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายพิจารณาแล้วมีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๕/๖๑๗๖ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ไม่รับคำอุทธรณ์ของธนาคารฯ ไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว

(๔) ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีหนังสือ ที่ กม ๑๒๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ขออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ โดยอ้างเหตุผลสรุปได้ดังนี้

(๔.๑) การที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของธนาคารฯ ไว้พิจารณา โดยอ้างว่าธนาคารฯ ยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์แล้ว นั้น เป็นการคลาดเคลื่อนทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อธนาคารฯ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖ การที่จะถือว่าธนาคารฯ รับทราบหนังสือแจ้งคำสั่งก็ต่อเมื่อกรรมการผู้จัดการได้รับทราบหนังสือดังกล่าวแล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ และระยะเวลา ๑๕ วัน ตามมาตรา ๔๔ เป็นระยะเวลาในการอุทธรณ์ มิใช่อายุความในการฟ้องคดีตามหลักของกฎหมายสารบัญญัติ อีกทั้งตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้มีการขยายระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งได้อีก การตีความจึงไม่จำต้องเคร่งครัดมากนัก ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรม ถึงแม้ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์จะเกินไป ๑ วัน เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องก็ชอบที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้

(๔.๒) สำหรับการนำส่งหนังสือแจ้งซึ่งเป็นการส่งทางไปรษณีย์ตอบรับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๗๑ บัญญัติว่า “การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากนั้น” การที่อธิบดีกรมที่ดินนำส่งหนังสือแจ้งถึงกรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๗ แล้วถือว่าวันที่ครบกำหนดยื่นอุทธรณ์คือวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นั้น ไม่ถูกต้อง เพราะกรรมการผู้จัดการได้รับทราบหนังสือเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ กรณีจึงต้องนับไปเจ็ดวันนับแต่วันส่ง โดยถือว่ากรรมการผู้จัดการได้รับแจ้งเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ธนาคารฯ ได้ยื่นอุทธรณ์ในวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จึงมิใช่การยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์แล้ว

(๕) รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายได้พิจารณาคำอุทธรณ์ตาม (๔) แล้วมีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๕/๑๐๘๓๗ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๗ แจ้งไปยังธนาคารอาคารสงเคราะห์ว่าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ โดยในการนี้ได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลเสนอรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไปแล้ว

(๖) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน พิจารณาคำอุทธรณ์แล้ว เห็นว่ากรณีนี้มีปัญหาข้อกฎหมายต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

(๖.๑) การพิจารณาไม่รับอุทธรณ์ของคู่กรณีไว้พิจารณาเนื่องจากอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาได้เอง หรือเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะเสนอเรื่องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง เป็นผู้พิจารณา

(๖.๒) คำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่สั่งไม่รับอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนแก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดินและแก้ไขโฉนดที่ดินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน

สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่ คำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึง ไม่อยู่ในอำนาจของรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์

(๗) อย่างไรก็ดี กรมที่ดินเห็นว่า คำสั่งไม่รับอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนแก้ไขรายการ จดทะเบียนที่ดินและแก้ไขโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าว และอธิบดีกรมที่ดินได้พิจารณาคำอุทธรณ์โดยไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์แล้ว ย่อมต้อง รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามนัย มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และข้อ ๓๒ (๒) ของกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกตามความใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่า ด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้เป็นไปด้วยความ ละเอียดยรอบคอบ กรมที่ดินจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับ แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในประเด็นข้อกฎหมาย ทั้งหมด ๓ ประเด็น ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เรียงลำดับใหม่ดังต่อไปนี้

๑. การแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับตามมาตรา ๗๑ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะต้องให้ผู้รับ (นิติบุคคลและบุคคลธรรมดา) เป็นผู้ลงนามรับด้วยตนเองจึงจะถือว่าผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว หรือหากได้ส่ง ให้กับบุคคลใดที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นเป็นผู้ลงนามรับแทนก็ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทาง ปกครองนั้นแล้วหรือไม่

๒. การพิจารณาไม่รับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นอุทธรณ์เกิน กำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้รับหนังสือ อุทธรณ์ดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาได้เอง หรือเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องเสนอเรื่องให้ ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองฯ เป็นผู้พิจารณา

๓. คำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ที่สั่งไม่รับอุทธรณ์คำสั่ง อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒๐๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ เรื่อง เพิกถอนแก้ไขรายการจด ทะเบียนที่ดินและแก้ไขโฉนดที่ดินนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรม ที่ดินโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทน ธนาการอาคารสงเคราะห์แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังคู่กรณีที่เป็นนิติบุคคล จะถือว่าคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งนับแต่วันที่พนักงานของนิติบุคคลนั้นลงนามรับหนังสือแจ้งคำสั่งหรือนับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของนิติบุคคลได้รับหนังสือดังกล่าว นั้น เห็นว่า มาตรา ๗๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้บัญญัติเรื่องการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับภายในประเทศ โดยให้ถือว่าคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งหนังสือแจ้งคำสั่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าคู่กรณีไม่ได้รับหนังสือหรือได้รับหนังสือก่อนหรือหลังจากวันนั้น ดังนั้น ในกรณีที่หาข้อเท็จจริงปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับว่า พนักงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ลงนามรับหนังสือแจ้งคำสั่งไว้เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๗ กรณีจึงต้องถือว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้รับแจ้งคำสั่งในวันนั้นแล้วตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง (ภายในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗) ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อธนาคารอาคารสงเคราะห์ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ กรณีจึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์แล้ว

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของคู่กรณีไว้พิจารณา เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

^๑มาตรา ๗๑ การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

^๒มาตรา ๔๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๔ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงบทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ปกครองฯ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๔๕ วรรคสอง ดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง เฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ของคู่กรณีไว้พิจารณาและพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

ในกรณีตามข้อหาหรือ เมื่ออธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งไม่รับพิจารณาคำอุทธรณ์ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนแก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดินและแก้ไขโฉนดที่ดิน เนื่องจากเป็นการยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย การกระทำดังกล่าวจึงมิใช่การพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อธิบดีกรมที่ดินจึงไม่ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์เพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปแต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม คำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่สั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ไว้พิจารณาเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีที่สามารถขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ไว้พิจารณาจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งมีผลเป็นการปฏิเสธสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการทบทวนคำสั่งเพิกถอนแก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดินและแก้ไขโฉนดที่ดิน กรณีจึงเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นที่สามนี้ว่า เมื่อคำสั่งไม่รับพิจารณาคำอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามมาตรา ๔๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อข้อเท็จจริงตามกรณีนี้หรือมานี้ปรากฏว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้อุทธรณ์คำสั่งไม่รับพิจารณาคำอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมที่ดิน และอธิบดีกรมที่ดินพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ และได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ซึ่งได้แก่

“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

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๒ (๒)^๖ ของกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน จึงมีหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๗

^๖ข้อ ๓๒ ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ และ ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ถ้ากฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกระทรวงที่มีการแบ่งกลุ่มภารกิจให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ให้เป็นอำนาจของ ปลัดกระทรวง(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าในกลุ่ม ภารกิจให้เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น