

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
ที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๕๕๕๙ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔) และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เป็นต้นไป โดยข้อ ๓ แห่งระเบียบดังกล่าวได้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ (ระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕) และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบเดียวกันได้กำหนดให้การคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามระเบียบนี้เป็นอำนาจของเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เว้นแต่เป็นกรณีการจัดที่ดินส่วนเกินกว่าขนาดที่กำหนด ในข้อ ๑๓ (๑) ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อมา เลขาธิการ ส.ป.ก. จึงได้มีคำสั่งมอบหมายให้การคัดเลือกและจัดที่ดินนี้เป็นหน้าที่และอำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่นั้น

ส.ป.ก. โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ได้ตรวจสอบพบการจัดที่ดิน ผิดพลาด ซึ่งจำเป็นต้องนำเสนอเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนการจัดที่ดินดังกล่าวเนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โดยที่การจัดที่ดินผิดพลาดนั้นเป็นการออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยในเรื่องนี้ ส.ป.ก. มีความเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ มีผลใช้บังคับแล้ว และเลขาธิการ ส.ป.ก. ได้มอบอำนาจให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบฯ ดังนั้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ออกโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดสุรินทร์ตามระเบียบฯ เดิมด้วย

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๔ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เนื่องจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จำเป็นต้องพิจารณาเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ออกคำสั่ง ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ในฐานะเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินและเป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ตนออกไว้

ส.ป.ก. จึงขอหารือว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายข้างต้นนั้น หมายถึง ปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและ ส.ป.ก.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า คำสั่งของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์ที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เป็นระเบียบที่ใช้บังคับในขณะนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ การพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงต้องพิจารณาก่อนว่ากฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งนี้ไว้เป็นการเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ได้ยกเลิกระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

^๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

เพื่อเกษตรกรกรมฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ โดยในส่วน
ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าวก็มิได้กำหนดผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง
ทางปกครองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะเช่นกัน คงปรากฏแต่เพียงบทบัญญัติในส่วนที่ ๓ การยกเลิก
หรือการเพิกถอน ที่ข้อ ๔๙^๓ ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. จังหวัด มีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันคำสั่งที่ถูกเพิกถอนดังกล่าว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
ทางปกครองได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบว่าด้วยการนั้นกำหนดเสร็จสิ้นแล้ว สำหรับ
กรณีที่ปรากฏเหตุแห่งการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้
(๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้เกษตรกรหรือผู้ได้รับที่ดินสันสิทธิ
การทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูป
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือเมื่อสิทธิ
ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินสิ้นสุดลงตามระเบียบนี้ (๒) เมื่อปรากฏว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดินออกโดยผิดพลาด (๓) เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
เปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และ (๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ
หรือจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ดินแปลงนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดเรื่องการเพิกถอน
คำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ
หากแต่กำหนดให้ต้องมีการดำเนินการทางเอกสารในส่วนของหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์
ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อให้มีหลักฐานชัดเจนว่า หนังสืออนุญาตนั้นได้ถูกเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
ทางปกครองแล้วเท่านั้น ประกอบกับคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุรินทร์มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่
ของผู้รับคำสั่ง จึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครองฯ ในการพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีขอบ
ด้วยกฎหมายตามข้อหาข้อนี้จึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๙^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

“ข้อ ๔๙ ในกรณีที่ปรากฏเหตุแห่งการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป
ที่ดิน ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินสันสิทธิ
การทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือเมื่อสิทธิของเกษตรกร
ผู้ได้รับที่ดินสิ้นสุดลงตามระเบียบนี้

(๒) เมื่อปรากฏว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินออกโดยผิดพลาด

(๓) เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดิน
แปลงนั้น ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ดินแปลงนั้น

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบ
ว่าด้วยการนั้นกำหนดเสร็จสิ้นแล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
ซึ่งเป็นหลักฐานยืนยันคำสั่งที่ถูกเพิกถอนดังกล่าวด้วย

“มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้
ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้ง
ตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน
นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะทำได้ขึ้นเพราะการแสดงข้อความ
อันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สิน
หรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

ราชการทางปกครอง ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑^๕ มาตรา ๕๒^๖ และมาตรา ๕๓^๗ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้ผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลามิครได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้ผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้ผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

เมื่อมาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดว่า

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคต ไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

(มีต่อหน้าถัดไป)

บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และมาตรา ๓๑^๙ กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้เกษตรกรผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดินหรือเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา ๓๐ (๑) และ (๒)^{๑๐} การพิจารณาผู้ทำคำสั่งทางปกครองเพื่อพิจารณาผู้ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามข้อหาอื่นนี้ จึงต้องพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวและมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เมื่อข้อ ๑๑^{๑๑} ประกอบกับข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้เปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๑ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ ถ้าเกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินหรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินที่ขอเพิ่มนั้นให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ทำคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนแล้ว ให้เสนอคำร้องพร้อมด้วยบันทึกรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิในที่ดิน หรือได้เช่าที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเท่าของจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ (๑) หรือ (๒) ทั้งนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือสั่งเลิกการเช่าที่ดินดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร และนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๐}ข้อ ๑๑ การคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามระเบียบนี้เป็นอำนาจของเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย เว้นแต่เป็นกรณีการจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาดที่กำหนดในข้อ ๑๓ (๑) ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ

^{๑๑}ข้อ ๑๖ เมื่อเลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายหรือคณะกรรมการได้มีคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรได้รับการจัดให้เช่าทำประโยชน์ หรือคำสั่งอนุมัติให้เกษตรกรได้รับสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ หรือได้รับการจัดให้โดยมีค่าชดเชย ตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๕ หรือคำสั่งไม่อนุญาตหรืออนุมัติตามคำขอดังกล่าวแล้วแต่กรณี ให้จัดทำคำสั่งเป็นหนังสือโดยออกประกาศผลการคัดเลือกและจัดที่ดิน พร้อมแนบบัญชีรายชื่อเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินซึ่งระบุวิธีการจัดที่ดินและแผนผังแปลงที่ดิน รวมทั้งบัญชีรายชื่อของผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตหรืออนุมัติตามคำขอนั้นประกอบด้วย ทั้งนี้ เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีอำนาจเปลี่ยนแปลงขอบเขตและขนาดที่ดินที่จัดให้แก่เกษตรกรตามแผนผังแปลงที่ดินดังกล่าวให้แตกต่างไปจากแผนผังตามประกาศในข้อ ๗ (๑) และ (๒) ได้เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามความเหมาะสมและจำเป็น

ในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจาก คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย เว้นแต่ เป็นกรณีการจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาดที่กำหนดในข้อ ๑๓ (๑)^{๑๓} ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกร ประกอบกับมาตรา ๒๐^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรฯ และบทบัญญัติในส่วนอื่น ก็มีได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการคัดเลือก และจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตดังกล่าว โดยกำหนดเพียงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอื่นอันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินจังหวัดไว้เท่านั้น ดังนั้น ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ใน ที่ดินจึงหมายถึงเลขาธิการ ส.ป.ก. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย และคณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกร กรณีการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเกินกว่าห้าสิบไร่ ดังนั้น กรณีตามข้อหาหรือนี้ ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงได้แก่ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด สุรินทร์ ซึ่งเป็นผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว

^{๑๓}ข้อ ๑๓ การคัดเลือกผู้ยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินตามประกาศข้อ ๗ (๑) และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ให้พิจารณาคัดเลือกเกษตรกรตามข้อ ๑๐ (๑) หรือ (๒) เพื่อให้ได้รับการจัดที่ดินในพื้นที่ที่ถือครอง หรือเช่าอยู่นั้นเป็นลำดับแรก หากเกษตรกรตามข้อ ๑๐ (๑) ไม่ยื่นคำขอ หรือยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดิน ในพื้นที่ที่ดินได้ถือครองอยู่เพียงบางส่วน ให้เกษตรกรตามข้อ ๑๐ (๓) เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินดังกล่าว หรือที่ดินส่วนที่เหลือนั้นเป็นลำดับถัดไป ด้วยวิธีการจัดที่ดิน ดังนี้

(๑) ให้เกษตรกรตามข้อ ๑๐ (๑) ได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ เว้นแต่คณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินจังหวัดเห็นสมควรให้จัดที่ดินโดยวิธีการให้สิทธิการเช่า ถ้าเป็นที่ดินที่เกษตรกรถือครองอยู่แล้วก่อนเวลา ที่คณะกรรมการกำหนดและได้ใช้ที่ดินดังกล่าวประกอบเกษตรกรนอกจากการเลี้ยงสัตว์ใหญ่เกินขนาดห้าสิบไร่ เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำขอและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเสนอคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาจัดที่ดิน ส่วนที่เกินกว่าขนาดดังกล่าวให้เกษตรกรนั้นได้รับสิทธิการเช่าหรือได้รับการจัดให้โดยมีค่าชดเชย แล้วแต่กรณี แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔}มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการ กำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการ

(๒) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการ ที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(๓) พิจารณาผลการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงาน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๔) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรแต่ละโครงการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๖) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า หาก ส.ป.ก. มีความประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดิน หรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก. สมควรพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา ๒๐^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดให้ครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าวด้วย



(นายปรณ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๖๕

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น