



ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๑๔๑๒

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๗ มีนาคม ๒๕๖๙

เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่ง
หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ประกาศ ณ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓
๒. ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เสร็จที่ ๗๗๘/๒๕๕๘
๓. ตัวอย่างแบบฟอร์มคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
๔. กรณีศึกษาตัวอย่างเกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินที่ไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย
๕. แผ่นพับสรุปสาระสำคัญ มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ (Infographic)

ตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้ศึกษาและตรวจสอบ
แนวทางการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) เกี่ยวกับการพิจารณาจัดทำ
คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินที่ออกตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.)
หรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามแต่กรณี และการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพื่อยกระดับ
คุณภาพการปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน พบว่า ยังปรากฏประเด็นในการปฏิบัติงานที่ควรได้รับ
การพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
(พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙) ประกอบด้วยรูปแบบของคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน และการอ้างอิง
บทกฎหมายในคำสั่ง ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ส.ป.ก. ได้จัดทำแนวทางในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง
ในการปฏิรูปที่ดินตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ ส.ป.ก.จังหวัด ได้นำไปใช้เป็นแนวทาง
ในการปฏิบัติงาน จึงขอให้จังหวัดโปรดแจ้ง ส.ป.ก.จังหวัด เพื่อนำไปศึกษาและถือปฏิบัติต่อไป
โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. หลักการทั่วไปของคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน

มาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองว่า
การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ
/เปลี่ยนแปลง...

เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน เป็นต้น รวมถึงการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน หมายความว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดย คปก. เลขาธิการ ส.ป.ก. คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) หรือ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ (พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ระเบียบ คปก. กฎกระทรวง หรือ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ (กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน) เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว

๒. รูปแบบของคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน

พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง กำหนดองค์ประกอบรูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

- ๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- ๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- ๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

ประกอบกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้าย ประกาศ ณ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้

- ๑) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น คำสั่งไม่รับคำขอคำสั่งไม่อนุญาต คำสั่งไม่อนุมัติ
- ๒) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น คำสั่งเพิกถอนการอนุมัติหรืออนุญาต
- ๓) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ
- ๔) คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์
- ๕) คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคา ที่มีผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว

ต้องระบุเหตุผลตามนัยมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ไปด้วย ดังนั้น คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องทำเป็นหนังสือ รวมทั้งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงต้องระบุเหตุผลตามนัยมาตรา ๓๗ วรรคสองด้วย

๓. การอ้างอิงบทกฎหมายในคำสั่ง

๓.๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกตามระเบียบ คปก. หรือ กฎกระทรวง ให้อ้างอิงข้อบังคับในระเบียบ คปก. หรือ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น

๑) คำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน อ้างอิงข้อ ๑๑ และข้อ ๑๖ ประกอบข้อ ๑๓ ของระเบียบ คปก. ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๘ (ระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๐๓/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

๒) คำสั่งอนุมัติให้เกษตรกรผู้ขอรับโอนหรือขอรับการตกทอดทางมรดกได้รับสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อที่ดิน อ้างอิงข้อ ๑๑ ประกอบข้อ ๒๕ ของระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๐๓/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

๓.๒ คำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๓.๑

๑) อำนาจในการเพิกถอน

พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบ คปก. ที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินและการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. กฎกระทรวงการพิจารณาให้ความยินยอมฯ พ.ศ. ๒๕๖๐ และกฎกระทรวงการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๖๗ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๓.๑ จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยแบ่งออกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑.๑) กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้อ้างอิงและอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ ถึง มาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๒) กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายให้อ้างอิงและอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๕๓ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒) ผู้มีอำนาจเพิกถอน

พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกตามระเบียบ คปก. หรือ กฎกระทรวง จึงได้แก่ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด เลขานุการ ส.ป.ก. คปจ. หรือ คปก. แล้วแต่กรณี ตามตารางเปรียบเทียบผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๕๐๔๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๘

อนึ่ง การเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งออกโดย คปจ. อยู่ในอำนาจการเพิกถอนของเลขานุการ ส.ป.ก. หรือ ผู้ซึ่งเลขานุการ ส.ป.ก. มอบหมาย ซึ่งเป็นผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาต

/ให้เกษตรกร...

ให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ ส.ป.ก. ได้มีคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๐๓/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ มอบหมายหน้าที่และอำนาจในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดในท้องที่นั้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งออกโดย คปจ. ตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ ๓๔/๒๕๖๕ ส่วนกรณีข้อบังคับข้อ ๔๙ ของระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นเพียงข้อบังคับสำหรับการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ซึ่งเป็นหลักฐานยืนยันคำสั่ง) มิใช่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องอ้างอิงและอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ ถึง มาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙

๔. ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไข

๔.๑ คำสั่งทางปกครองที่บกพร่อง

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งตามนัยมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างครบถ้วน ย่อมมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวบกพร่องและไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจถูกเพิกถอนโดยผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองอาจแก้ไขความบกพร่องดังกล่าวได้ โดยจัดทำหนังสือระบุเหตุผลที่ยังไม่ครบถ้วน และความประสงค์ให้ผลของคำสั่งทางปกครองเป็นไปตามคำสั่งเดิมแจ้งให้แก่คู่กรณีทราบ พร้อมทั้งบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมด้วย ตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องดังกล่าวต้องดำเนินการก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวขึ้นสู่ศาลปกครอง ในกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ ตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙

๔.๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องมิได้ดำเนินการแก้ไขก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือมิได้แก้ไขก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ในกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งทางปกครองที่บกพร่องดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนโดยศาลปกครอง

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ โดยอาศัยอำนาจตามนัยมาตรา ๔๙ ถึง มาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้ได้แย้งตามกฎหมายมาแล้วหรือไม่ ตามแนวทางปฏิบัติหนังสือ ส.ป.ก. คำวนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/ว ๕๐๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๘ อย่างไรก็ตาม ในกรณีคำสั่งทางปกครองมีการอุทธรณ์คำสั่งและมีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองเดิมไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

/ตามนัย...

ตามนัยมาตรา ๔๙ ถึง ๕๒ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ แต่อำนาจการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเป็นกรออกคำสั่งทางปกครองใหม่ที่ตัดอำนาจการเพิกถอนเดิมของผู้จัดทำคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๗๗๘/๒๕๕๘ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

ในการนี้ ส.ป.ก. ได้จัดทำตัวอย่างแบบฟอร์มคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน ที่มีหลักเกณฑ์เป็นไปตามนัยมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓) กรณีศึกษาตัวอย่าง เกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๔) และแผ่นพับสรุปสาระสำคัญ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๕) เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการปฏิบัติงานและการศึกษา หลักกฎหมายข้างต้นมาด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายปรีชา ลิมถวิล)

รองเลขาธิการฯ ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๘๑ ๘๗๘๗

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๒๙๐๔

(สำเนาตามเรียน)

ที่ กษ ๑๒๐๔ /ว ๑๖๑๒ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๙

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ๗๒ จังหวัด

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี
เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่ง
หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง

- (๑) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอ อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์ หรือไม่รับจดทะเบียน
 - (๒) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต เพิกถอนการอนุมัติ เพิกถอนการรับรอง เพิกถอนการรับจดทะเบียน
 - (๓) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ
 - (๔) คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์
 - (๕) คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคา ที่มีผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว
- ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้ในกรณีที่ไม้อาจเปิดเผยได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๓๒

ประกาศไว้ ณ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอน การประเมินภาษีและการขอให้พิจารณาการประเมินภาษีใหม่ ในกรณีที่เรื่องอยู่ในระหว่าง การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือของศาล หรือในกรณีที่คณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๗๗๘/๒๕๔๘)

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนที่คณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีเจ้าหน้าที่ได้พบพยานหลักฐานเองหรือมีผู้ร้องขอว่าเจ้าหน้าที่ ยังไม่ได้พิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็นในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าหน้าที่ย่อมเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตน และพิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองใหม่ และให้เสนอเรื่องต่อ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ และสำหรับกรณีที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กรมสรรพากรต้องแจ้งการเพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาดำเนินการต่อไป ส่วนกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้



ตัวอย่างแบบฟอร์มคำสั่ง
เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย

คำสั่งปฏิรูปที่ดินจังหวัด.....
ที่...../.....

เรื่อง สั่งให้เพิกถอนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ตามที..... เลขประจำตัวประชาชน.....อายุ.....ปี
อยู่บ้านเลขที่.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด..... ได้รับอนุญาตให้เข้าทำ
ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน.....แปลง ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเลขที่.....
อำเภอ.....จังหวัด.....นั้น

ปรากฏว่า (๑. ระบุข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่แสดงว่า การพิจารณาคัดเลือก
และจัดที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ระเบียบเดิม) หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ระเบียบปัจจุบัน)
ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ ส.ป.ก. กำหนด) ซึ่งเป็นการฝ่าฝืน ระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๓๕
และที่แก้ไขเพิ่มเติม/ระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ข้อ.....
โดยปฏิรูปที่ดินจังหวัด.....ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานประกอบกันแล้วเห็นว่า การพิจารณา
อนุญาตให้.....เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่เป็นตามระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ
พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม/ระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ.....
เนื่องจาก (ระบุเหตุผลที่ฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามที่ระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ กำหนด) (เหตุผลในการเลือก
ใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดคำสั่ง)

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๙ ถึง มาตรา ๕๒ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๑
และคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๐๓/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด.....
จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของ..... (ชื่อผู้ถูกเพิกถอน)
โดยให้มีผลทันทีเมื่อได้รับแจ้งคำสั่งนี้

ทั้งนี้ ถ้าท่านเห็นว่าคำสั่งนี้ไม่เป็นธรรม ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด.....
ตั้งอยู่..... ระบุที่อยู่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด.....
ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหรือวันที่ได้ปิดคำสั่งโดยแสดงหลักฐานประกอบการอุทธรณ์
พร้อมทั้งระบุข้อโต้แย้ง ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

สั่ง ณ วันที่.....

.....
(.....)

ปฏิรูปที่ดินจังหวัด.....



กรณีศึกษาตัวอย่างเกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส.ป.ก.จังหวัด ก. พิจารณาออกคำสั่งเพิกถอน มติ คปจ. ก. ที่อนุญาตให้นางสาว ข. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ ส.ป.ก. กำหนด และได้ดำเนินการแจ้งข้อเท็จจริงและแจ้งสิทธิพร้อมทั้งได้รับคำชี้แจงข้อโต้แย้งของนางสาว ข. แล้ว ปทจ. ก. ย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙) ประกอบระเบียบ คปก. ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอน หรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๔ (ระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔) และคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๐๓/๒๕๖๔ สั่ง ณ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งต่อมา ส.ป.ก.จังหวัด ก. ได้มีคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (คำสั่งเพิกถอนฯ) ของนางสาว ข. ตามคำสั่ง ส.ป.ก.จังหวัด ก. ที่ xx/๒๕๖๘ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และ ข้อ ๔๙ ประกอบ คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ ๔๐๓/๒๕๖๔ อย่างไรก็ตาม เมื่อ ระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ และข้อ ๔๙ ตามระเบียบ คปก. คัดเลือกฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นข้อบังคับสำหรับการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นเพียงหลักฐานยืนยันคำสั่งแต่มิได้ให้อำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงต้องอาศัยอำนาจตามหลักกฎหมายทั่วไป ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๔๙ ถึง มาตรา ๕๒ ที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ และต้องระบุข้อกฎหมายดังกล่าวที่ใช้อ้างอิงซึ่งเป็นเหตุผลที่ต้องจัดให้มีไว้ในคำสั่งทางปกครองด้วยตามนัยมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่ง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ประกาศไว้ ณ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ (๒) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่ง ส.ป.ก.จังหวัด ก. ที่ xx/๒๕๖๘ ได้ระบุเหตุผลในส่วนข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (มติ คปจ. ก. ไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ ส.ป.ก.) และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจเพิกถอนการอนุญาตไว้ในคำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ปรากฏข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิงที่เป็นฐานอำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนฯ ตามมาตรา ๔๙ ถึง มาตรา ๕๒ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีที่มีรูปแบบของคำสั่งเพิกถอนฯ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องตามนัยมาตรา ๔๑ (๒) แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวสิ้นสุดแล้ว จึงไม่อาจแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่ง ส.ป.ก.จังหวัด ก. ที่ xx/๒๕๖๘ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากรูปแบบของคำสั่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. ๒๕๓๙



รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง

ตาม มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

1. คำสั่งฯ ที่จัดทำเป็นหนังสือ ต้องระบุเหตุผลซึ่งประกอบด้วย

- 1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- 2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- 3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ



2. ประเภทของคำสั่งฯ ที่ต้องระบุเหตุผล ตามมาตรา 37 วรรคสอง

1. คำสั่งปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิ
2. คำสั่งการเพิกถอนสิทธิ
3. คำสั่งที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ
4. คำวินิจฉัยอุทธรณ์
5. คำสั่งยกเลิกการสอบราคา ประกวดราคา หรือการประมูลราคา

(ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ประกาศ ณ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2543)

3. ผลของคำสั่งฯ ที่ไม่เป็นไป ตามมาตรา 37

1. เป็นคำสั่งฯ ที่บกพร่อง หรือ
2. เป็นคำสั่งฯ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจแก้ไขหรือถูกเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง/ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์/ศาลปกครอง

4. แนวทางแก้ไข

1. แจ้งเหตุผลที่ขาดหายไปและความประสงค์ของเจ้าหน้าที่เป็นหนังสือให้คู่กรณีทราบตามมาตรา 41 วรรคสอง และวรรคสาม
2. เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 49



จัดทำโดย

กลุ่มอุทธรณ์ สำนักกฎหมาย
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
โทร. 02-281-8787

