



กิจกรรม อุทธรณ์สิทธิ

ตามตอบประเด็นข้อกฎหมาย

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
และกฎหมายปกครอง

การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม

กิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม

การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค
และกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน

จัดทำโดย

กลุ่มอุทธรณ์ สำนักกฎหมาย

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



คำนำ

สืบเนื่องจากการจัด “กิจกรรมอุทธรณ์สัญจร” ของสำนักกฎหมาย โดยกลุ่มอุทธรณ์ และกลุ่มกฎหมายและระเบียบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้และสร้างความเข้าใจ เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1674/2567 และรวมถึงประเด็นปัญหาในการปฏิบัติงาน ซึ่งจากการลงพื้นที่เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ รับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะในทางกฎหมายร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จำนวน 13 จังหวัด ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรค ข้อหารือ และประเด็นข้อสงสัยสำคัญที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น คณะผู้จัดทำ จึงได้รวบรวม วิเคราะห์ และประมวลประเด็นคำถาม-คำตอบ ที่สำคัญและเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานมาจัดทำ เป็นเอกสารถาม-ตอบข้อกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย และใช้เป็นแนวทางอ้างอิงในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามหลักกฎหมาย คณะผู้จัดทำ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติงานตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป หากมีข้อสงสัยหรือ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม สามารถติดต่อได้ที่สำนักกฎหมาย

กลุ่มอุทธรณ์
สำนักกฎหมาย
สิงหาคม 2569



สารบัญ

หน้าที่

1. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายปกครอง	1
1.1 ใครเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ?	1
1.2 หากไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (60 วัน หรือ 90 วัน กรณีขยายระยะเวลา) จะส่งผลทางกฎหมายอย่างไร	1
1.3 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 กรณีที่ผู้จัดทำคำสั่ง ทางปกครองเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจแตกต่างจากกรณีเป็นผู้ได้รับมอบหมาย อย่างไร ?	2
1.4 กรณีเกษตรกรมีหนังสือร้องเรียนขอให้พิจารณาให้ตนเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดิน ตามระเบียบคัดเลือกฯ โดยมีได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามแบบที่กำหนด กรณีดังกล่าวถือว่าเกษตรกรเป็นผู้ยื่นคำขอและเป็นผู้กรณีในการออกคำสั่ง ทางปกครองหรือไม่ ?	2
1.5 กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าการจัดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาเกษตรกรได้รับ อนุญาตได้ถึงแก่ความตาย ในการเพิกถอนการจัดที่ดินจะต้องมีการแจ้งข้อเท็จจริง และแจ้งสิทธิก่อนออกคำสั่งเพิกถอนแก่ทายาทหรือผู้ใด ?	3
1.6 กรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนดควรดำเนินการอย่างไร และส่งผลกระทบอย่างไรหรือไม่ ?	3
1.7 กรณีปัญหาระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง ?	4
1.8 กรณี ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ ไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วยจะมีผลอย่างไร และสามารถแก้ไขอย่างไรได้บ้าง ?	4
1.9 ก่อนออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินในทุกกรณี มีขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ที่ต้องดำเนินการก่อนการออกคำสั่งหรือไม่ ?	4
1.10 การแจ้งข้อเท็จจริงทางไปรษณีย์ตอบรับ หากไปรษณีย์ตีกลับ จะถือว่าได้แจ้งข้อเท็จจริง ให้แก่ผู้กรณีทราบแล้ว และดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองต่อไปได้หรือไม่ และหากไม่ สามารถหาตัวเกษตรกรได้พบ แต่ต้องการดำเนินการต่อไป ควรดำเนินการอย่างไร ?	5



สารบัญ

หน้าที่

- 1.11 ใบไปรษณีย์ตอบรับที่เพื่อบ้านของเกษตรกรลงชื่อรับคำสั่งไว้แทน จะถือว่าเกษตรกรได้รับแจ้งคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? 5
- 1.12 ก่อนออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำคำสั่งได้หรือไม่ ใช้อำนาจใด ? 5
- 1.13 การอุทธรณ์คำสั่งที่กำหนดไว้ในระเบียบคัดเลือกฯ ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ และระเบียบอื่นๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไข ต้องถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือถือปฏิบัติ ตามที่ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 กำหนด ? 6
- 1.14 การเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกโดย ปทจ. (ระเบียบปัจจุบัน) หรือ คปจ. (ระเบียบเก่า) หากอ้างข้อบังคับข้อ 49 ของระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 ในคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตฯ ประการเดียวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? 6
- 1.15 นติ คปจ. ที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอน ? 7
- 1.16 การพิจารณาอุทธรณ์ ตามกฎหมายปัจจุบัน ไม่มีคณะกรรมการพิจารณาลับกรอง จึงเป็นการสุ่มเสี่ยงในการใช้อำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพียงผู้เดียว ควรปรับแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร ? 7
- 1.17 การออกคำสั่งยกเลิกเพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ที่อนุญาตโดย ปทจ. ผู้ได้รับมอบหมายต้องพิจารณายกเลิก ส.ป.ก. 4-01 อย่างเดียวหรือไม่ ? 8
- 1.18 การปฏิเสธไม่รับคำขอ การคืนคำขอ ตามระเบียบที่ ส.ป.ก. กำหนด เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือไม่ ? 8
- 1.19 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกหรือไม่ ? 9
- 1.20 ในการพิจารณาอุทธรณ์ หากปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และยืนยันตามคำสั่งเดิม จะต้องแจ้งผลการพิจารณาทบทวนคำสั่งให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบหรือไม่ หรือสามารถส่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาได้เลยหรือไม่ ? 9





สารบัญ

หน้า *

1.21 กรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์แม้ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ไปแล้ว ผู้อุทธรณ์ยังสามารถยื่นพยานหลักฐานได้อีกหรือไม่ ?	9
1.22 กรณีเกษตรกรได้ยื่นอุทธรณ์ และอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของ ส.ป.ก.จังหวัด ต่อมาได้ยื่นหนังสือขอถอนอุทธรณ์สามารถทำได้หรือไม่ ?	
2. การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปเพื่อเกษตรกร	10
2.1 การดำเนินการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรตามระเบียบคัดเลือกฯ บั๊ 29 และบั๊ 62 แตกต่างกับอย่างไร ?	10
2.2 หากได้รับ “โฉนดเพื่อการเกษตร” ครบ 2 ปีแล้ว ต่อมาเกษตรกรถึงแก่ความตาย หรือประสงค์จะสละสิทธิเพื่อจัดที่ดินแทนที่ให้กับเกษตรกรอื่นซึ่งมิใช่เครือญาติ เกษตรกรที่รับการจัดที่ดินต้องเสียค่าเช่าไหมหรือไม่ ?	10
2.3 กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ได้ขายที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วน หรือบางแปลงให้แก่เกษตรกรอื่น โดยผู้ซื้อไม่ได้ใช้สิทธิยื่นคำขอตามบั๊ 62 แต่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ นายื่นขอออกโฉนดเพื่อการเกษตรแล้วโอนให้แก่เกษตรกรอื่นเมื่อครบ 2 ปี ได้หรือไม่ ?	11
2.4 กรณีผู้ทำประโยชน์ที่ดินยื่นคำขอตามบั๊ 62 ของระเบียบคัดเลือกฯ หากเกษตรกรรายเดิมยังไม่ถูกสั่งให้สละสิทธิฯ แต่ได้มาแสดงเจตนายื่นคำขอสละสิทธิกับ ส.ป.ก. ตามแบบคำขอสละสิทธิที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก. 4-52 ก) ส.ป.ก.จังหวัด จำเป็นต้องมีคำสั่งให้เกษตรกรสละสิทธิฯ อีกหรือไม่ และหากเกษตรกรได้แสดงเจตนาสละสิทธิแต่ไม่ได้ยื่นคำขอตามแบบ ส.ป.ก. 4-52 จะมีผลทางกฎหมายหรือไม่ ?	11
2.5 กรณีเกษตรกรได้รับการจัดที่ดิน 2 แปลง และได้กระทำการฝ่าฝืนระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ บั๊ 7 (1) โดยการขายที่ดิน 1 แปลง หรือบางส่วนใน 1 แปลง และเหลือที่ดินอีก 1 แปลง ส.ป.ก.จังหวัด จะต้องมีการสั่งให้เกษตรกรสละสิทธิฯ ในที่ดินแปลงไหนบ้าง อย่างไร ?	11
2.6 หากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินถึงแก่ความตาย และก่อนตายได้ฝ่าฝืนระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ โดยการขายที่ดินให้แก่เกษตรกรรายอื่น หากเกษตรกรอื่นผู้ทำประโยชน์ที่ดินได้ยื่นคำขอตามระเบียบคัดเลือกฯ บั๊ 62 สามารถดำเนินการจัดที่ดินตามบั๊ 62 หรือไม่ หรือต้องรอ คปก. กำหนดแนวทางการปฏิบัติ ?	12
3. กิจกรรมที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร	13
4. การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดินภาคผนวก	13
	14



ประเด็นปัญหา ตาม-ตอบ จากกิจกรรมอุทธรณ์สัญจร

1. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายปกครอง

1.1 ใครเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเกษตรกรรม ?

คำสั่งทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1674/2567 แยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยปฏิบัติหน้าที่จังหวัด การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปตามที่กำหนด ใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 44 และมาตรา 45 ประกอบกฎกระทรวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540 บัญชี 2 (8) ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ปทจ.) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง จึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับคำอุทธรณ์ หากไม่เห็นด้วยทั้งหมดหรือบางส่วนให้แจ้งรายงานความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน หากไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบและขยายระยะเวลาได้อีก 30 วัน

2) กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการ (คปก. หรือ คปจ.) ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ตามมาตรา 48 ประกอบมาตรา 87 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 แต่เป็นคำสั่งที่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จึงต้องดำเนินการแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 49 และมาตรา 50 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามแนวทางปฏิบัติหนังสือ ส.ป.ก. ส่วนที่ 1204/ว 1564 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2568

1.2 หากไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด (60 วัน หรือ 90 วัน กรณีขยายระยะเวลา) จะส่งผลทางกฎหมายอย่างไร ?

หากไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีดังกล่าวถือเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งมีผลทำให้ผู้อุทธรณ์เกิดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 (1) หรือตามมาตรา 9 (2) ประกอบมาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วันทำการหรือภายใน 90 วันทำการ ตามมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเท่านั้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ยังมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้แม้จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว เว้นแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอันถึงที่สุดแล้ว กรณีผู้อุทธรณ์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องดำเนินการฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันทราหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามนัยมาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ



1.3 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 กรณีที่ผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจแตกต่างจากกรณีเป็นผู้ได้รับมอบหมาย อย่างไร ?

1) กรณีผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองได้รับมอบอำนาจ ตาม พ.ร.บ.บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พ.ร.ฎ.ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ผู้มอบอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบการใช้อำนาจของตนโดยมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติฯ ต้องพิจารณาจากตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง

 ตัวอย่าง หาก เลขาธิการ ส.ป.ก. มอบอำนาจให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน เลขาธิการ ส.ป.ก. จึงเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้แก่ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามมาตรา 44 และมาตรา 45 ประกอบกฎกระทรวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540 ข้อ 2 (4)

2) กรณีผู้จัดทำคำสั่งทางปกครองได้รับมอบหมายตามกฎหมายเฉพาะ ผู้ได้รับมอบหมายถือเป็น "เจ้าหน้าที่" ผู้ทำคำสั่งและรับผิดชอบการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายนั้น โดยผู้มอบหมาย เป็นผู้กำหนดแนวทางการใช้อำนาจ และอาจถอนการมอบหมายได้ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 ต้องพิจารณาจากตำแหน่งผู้ได้รับมอบหมายซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามที่ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 กำหนด

 ตัวอย่าง หาก เลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมายให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 44 และมาตรา 45 ประกอบกฎกระทรวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540 ข้อ 2 (8)

1.4 กรณีเกษตรกรมีหนังสือร้องเรียนขอให้พิจารณาให้ตนเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดิน ตามระเบียบคัดเลือกฯ โดยมีได้ยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามแบบที่กำหนด กรณีดังกล่าว ถือว่าเกษตรกรเป็นผู้ยื่นคำขอและเป็นคู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ?

ผู้ประสงค์จะได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ตามระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 จะต้องยื่นคำขอตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด ตามข้อ 1 ของคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ 404/2564 เรื่อง กำหนดแบบและแนวทางปฏิบัติในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 หากมิได้ยื่นคำขอตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด แม้จะได้มีหนังสือร้องเรียน หรือคัดค้านการจัดที่ดินเพื่อให้ตนได้รับการจัดที่ดิน ก็ไม่มีผลทำให้เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งที่มีสิทธิได้รับแจ้งคำสั่ง และไม่เป็นผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ เนื่องจากมิได้ยื่นคำขอตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด และระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนให้ผู้มีส่วนได้เสียใช้สิทธิคัดค้านคำขอ หรือคัดค้านคำสั่งการจัดที่ดินแปลงที่ได้ร้องเรียนดังกล่าว ทั้งนี้ หากเห็นว่าการจัดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนการจัดที่ดินได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



1.5 กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าการจัดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตได้ถึงแก่ความตาย ในการเพิกถอนการจัดที่ดินจะต้องมีการแจ้งข้อเท็จจริงและแจ้งสิทธิก่อนออกคำสั่งเพิกถอนแก่ทายาทหรือผู้ใด ?

กรณีเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถึงแก่ความตายก่อนการเพิกถอนการจัดที่ดิน จึงเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ้นสุดไปโดยเหตุอื่นอันเกิดจากความตาย ของเกษตรกร ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 ประกอบเป็นการสืบสิทธิฯ โดยมีผลทันทีเพราะเหตุเกษตรกรถึงแก่ความตายตามระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ ข้อ 11 (1) ประกอบข้อ 11/1 จึงไม่ต้องดำเนินการออกคำสั่งเพิกถอนการจัดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สามารถดำเนินการออกคำสั่งเพิกถอนการจัดที่ดินดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีผู้กรณีในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง (ผู้กรณีเสียชีวิตก่อน) ทั้งนี้ ทายาทของผู้ตายมิใช่ผู้กรณีในกระบวนการพิจารณาเพิกถอนการจัดที่ดินจึงไม่ต้องดำเนินการแจ้งข้อเท็จจริงและแจ้งสิทธิให้แก่ทายาททราบ เว้นแต่ทายาทของผู้ตายใช้สิทธิยื่นคำขอรับการจัดที่ดินแทนที่ตามข้อ 30 แห่งระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 ต้องดำเนินการแจ้งข้อเท็จจริงและแจ้งสิทธิให้ทายาทเกษตรกรทราบถึงการจัดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการพิจารณาดังกล่าว

ส่วนที่ดินแปลงที่มีการจัดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงหาผู้ถือครองที่ดินที่แท้จริง และดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ผู้ถือครองที่แท้จริงต่อไป

1.6 กรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดควรดำเนินการอย่างไร และส่งผลกระทบอย่างไรหรือไม่ ?

ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 เป็นระยะเวลาที่มีผลบังคับถึงต่อผู้กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์และต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หากเป็นการยื่นอุทธรณ์พ้นกำหนดเวลา 15 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง ผู้อุทธรณ์ย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับคำอุทธรณ์ไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัย หากมีการยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องออกคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ เว้นแต่ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิขยายระยะเวลาตามมาตรา 66 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 (กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่ใช่สิทธิขยายระยะเวลาตามมาตรา 66 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่อาจรับไว้ในฐานะ "คำร้องทุกข์/ขอความเป็นธรรม" เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่) ทั้งนี้ คำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์มีสถานะเป็น "คำสั่งทางปกครอง" เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจึงต้องมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามนโยบายมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 หากผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาและคำอุทธรณ์รับฟังขึ้นให้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปตามมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 ตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 213/2550 เรื่องเสร็จ ที่ 844/2557 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.98/2547



1.7 กรณีปัญหาระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง ?

การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ผู้กรณียื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วัน
ที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งตามนโยบายตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 (เว้นแต่มีกฎหมายใดกำหนดขึ้นตอบ
และระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ) ซึ่งระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ถือเป็นระยะเวลาบังคับ
ตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 213/2550 และเรื่องเสร็จที่ 345/2558

1.8 กรณี ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ ในคำสั่งดังกล่าวด้วยจะมีผลอย่างไร และสามารถแก้ไขอย่างไรได้บ้าง ?

เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินโดยมิได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งดังกล่าว
ตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 และได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังเกษตรกรแล้ว เมื่อเกษตรกรได้รับทราบคำสั่งโดยชอบแล้ว
คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลใช้ยื่นต่อเกษตรกรแล้วตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 ส่วนกรณีที่ไม่ได้
แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งมีผลทำให้ระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ขยายเป็นหนึ่งปี เว้นแต่ ส.ป.ก.จังหวัด ได้มีการ
แจ้งสิทธิอุทธรณ์ใหม่ (ก่อนครบหนึ่งปี) โดยกำหนดให้ใช้สิทธิภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งจะเริ่มนับระยะเวลาใหม่
(ภายใน 15 วัน) นับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามนโยบายตรา 40 และมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539

1.9 ก่อนออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินในทุกกรณี มีขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ที่ต้องดำเนินการก่อนการออกคำสั่งหรือไม่ ?

ก่อนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณี ส.ป.ก.จังหวัด
จะต้องดำเนินการแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว แจ้งให้แก่คู่กรณี
ทราบอย่างเพียงพอและเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนทุกครั้ง ก่อนการพิจารณาจัดทำ
คำสั่งทางปกครองตามนโยบายตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอน
อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด ก่อนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง หากฝ่าฝืนย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครอง
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง
ที่ อ.447/2550



1.10 การแจ้งข้อเท็จจริงทางไปรษณีย์ตอบรับ หากไปรษณีย์ตีกลับ จะถือว่าได้แจ้งข้อเท็จจริงให้แก่คู่กรณีทราบแล้ว และดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองต่อไปได้หรือไม่ และหากไม่สามารถหาตัวเกษตรกรเจอได้พบ แต่ต้องการดำเนินการต่อไป ควรดำเนินการอย่างไร ?

การมีหนังสือแจ้งข้อเท็จจริงทางไปรษณีย์ตอบรับ และไปรษณีย์ตีกลับ จึงเป็นกรณีที่เกษตรกรไม่ได้รับหนังสือแจ้งข้อเท็จจริงก่อนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หาก ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองต่อไป โดยมีได้แจ้งข้อเท็จจริงให้แก่เกษตรกรทราบโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 30 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 เนื่องจากเกษตรกรไม่ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้กระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 300/2558)

แนวทางแก้ไข หากไปรษณีย์ตีกลับและไม่สามารถหาตัวเกษตรกรได้พบ ส.ป.ก.จังหวัด สามารถดำเนินการแจ้งข้อเท็จจริงโดยวางหนังสือหรือปิดหนังสือไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่ายตามที่อยู่ที่เกษตรกรรายนั้นได้ให้ไว้แก่ ส.ป.ก.จังหวัด ต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยาน ตามนัยมาตรา 70 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2542) ออกตามความใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 (ได้แก่ เจ้าพนักงานตำรวจ ข้าราชการส่วนกลาง กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น) ไปเป็นพยานการวางหนังสือหรือปิดหนังสือดังกล่าว ถือว่าเกษตรกรได้รับแจ้งตามกฎหมายแล้ว ส.ป.ก.จังหวัด สามารถดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินต่อไป

1.11 ไปรษณีย์ตอบรับที่เพื่อนบ้านของเกษตรกรลงชื่อรับคำสั่งไว้แทน จะถือว่าเกษตรกรได้รับแจ้งคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

การดำเนินการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ เป็นการดำเนินการแจ้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 71 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้มีสิทธิรับคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายได้แก่บุคคลผู้มีชื่อที่อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้น นอกจากนี้ การแจ้งทางไปรษณีย์ตอบรับอาจมีผู้รับไว้แทนได้โดยชอบด้วยกฎหมายได้ ได้แก่ ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่อาศัยหรือทำงานในสถานที่นั้น ส่วนเพื่อนบ้านไม่มีคุณสมบัติที่จะรับคำสั่งแทนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การแจ้งหรือการส่งคำสั่งที่เพื่อนบ้านลงชื่อรับไว้แทนถือว่าเกษตรกรไม่ได้รับแจ้งคำสั่ง เนื่องจากเป็นการแจ้งคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองจึงยังไม่มีผลทางกฎหมายกับเกษตรกร เว้นแต่เกษตรกรแจ้งว่าได้รับแจ้งคำสั่งแล้ว และให้ถือว่าเกษตรกรได้รับแจ้งคำสั่งอย่างช้าที่สุดในวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.300/2558

1.12 ก่อนออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำคำสั่งได้หรือไม่ ใช้อำนาจใด ?

การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน เป็นการพิจารณาทางปกครองประเภทหนึ่งเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. จึงมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 และเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ อันได้แก่ การแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง การรับฟังคำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณี พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญการออกไปตรวจสอบที่ เป็นต้น ตามนัยมาตรา 29 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 ดังนั้น เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. จึงสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ตามแนวทางปฏิบัติหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ 1204/ว 1564 ลงวันที่ 13 มีนาคม 2568



1.13 การอุทธรณ์คำสั่งที่กำหนดไว้ในระเบียบคัดเลือกฯ ระเบียบเข้าทำประโยชน์ และระเบียบอื่นๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไข ต้องถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือถือปฏิบัติตามที่ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 กำหนด ?

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1674/2567 ได้ให้ความเห็นว่า พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้ให้ คปก. มีอำนาจในการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 3 และ ส.ป.ก. ต้องผูกพันและถือปฏิบัติตามความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2482 ประกอบกับในการประชุม คปก. ครั้งที่ 1/2568 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2568 มีมติรับทราบความเห็นและมติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเรื่องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดิน ตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 และตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินจึงต้องถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539

ส่วนกรณีที่มีการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินไว้ในระเบียบแต่ยังมิได้ดำเนินการแก้ไขนั้น คปก. ครั้งที่ 1/2568 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2568 ได้มีมติอนุมัติหลักการให้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ โดยเพิ่มอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในการปฏิรูปที่ดินไว้เป็นการเฉพาะในร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ดังนั้น การแก้ไขขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินจึงดำเนินการเพิ่มอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินไว้ในร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินและคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ.ไปโดยคราวเดียวกัน

1.14 การเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกโดย ปกจ. (ระเบียบปัจจุบัน) หรือ คปก. (ระเบียบเก่า) หากอ้างข้อบังคับข้อ 49 ของระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 ในคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตฯ ประการเดียวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินจึงต้องอาศัยอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับ ตามแต่กรณี กล่าวคือ

1. กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาศัยอำนาจตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539

2. กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอาศัยอำนาจตามมาตรา 49 ประกอบมาตรา 53 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539

และต้องระบุข้อกฎหมายดังกล่าวไว้ในคำสั่งเพิกถอนฯ ด้วย หากไม่ระบุข้อกฎหมายดังกล่าวไว้ในคำสั่งเพิกถอนฯ จะมิผลให้คำสั่งเพิกถอนฯ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากรูปแบบของคำสั่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 เพราะขาดเหตุผลในส่วนข้อกฎหมายที่อ้างอิง หากความบกพร่องดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการแก้ไขตามมาตรา 41 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 ก่อนกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สิ้นสุดศาลปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

ส่วนกรณีข้อบังคับข้อ 49 ของระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 เป็นกรณีที่ระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 ให้อำนาจ ส.ป.ก.จังหวัด เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นหลักฐานยืนยันคำสั่งที่ถูกเพิกถอนเท่านั้น มิได้ให้อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การออกคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตฯ โดยระบุข้อบังคับข้อ 49 ของระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 ประการเดียวไว้ในคำสั่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากรูปแบบของคำสั่งไม่เป็นไปตามมาตรา 37 ตามที่ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ พ.ศ. 2539 เนื่องจากขาดเหตุผลในส่วนข้อกฎหมายที่อ้างอิง ประกอบแนวทางปฏิบัติหนังสือ ส.ป.ก. ด้านที่สุด ที่ กษ 1204/ว 275 ลงวันที่ 12 มกราคม 2565 ส.ป.ก. ด้านที่สุด ที่ กษ 1204/ว 5054 ลงวันที่ 12 กันยายน 2568 และ ส.ป.ก. ที่ กษ 1204/ว 1412 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2569



1.15 บท คปจ. ที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอน ?

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 34/2565 มีความเห็นว่า พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งไว้เป็นการเฉพาะผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตฯ จึงต้องพิจารณาตามระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 เมื่อ บอ 11 ประกอบกับ 16 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 และระเบียบดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินจาก คปจ. เป็นเลขาธิการ ส.ป.ก.หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย ประกอบกับมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และบทบัญญัติในส่วนอื่นก็มิได้กำหนดให้ คปจ. มีอำนาจในการคัดเลือกและจัดที่ดินหรือออกคำสั่งอนุญาตโดยกำหนดเพียงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ คปจ. ในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.จังหวัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอื่นอันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.จังหวัด ไว้เท่านั้น ดังนั้น ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ออกโดย คปจ. จึงเป็นอำนาจของเลขาธิการ ส.ป.ก.หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก.มอบหมาย เมื่อ ส.ป.ก. ได้มีคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ 403/2564 สั่ง ณ วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 มอบหมายหน้าที่และอำนาจในการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดในท้องที่นั้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งออกโดย คปจ.

1.16 การพิจารณาอุทธรณ์ ตามกฎหมายปัจจุบัน ไม่มีคณะกรรมการพิจารณากลับกรอง จึงเป็นการสูญเสียในการใช้อำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพียงผู้เดียว ควรมีแนวทางในการแก้ไข ปัญหาอย่างไร ?

การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันต้องนำ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ในกระบวนการพิจารณาตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1674/2567 ซึ่งมาตรา 45 วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540 บอ 2 (8) ที่ออกตามความใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายในปัจจุบันจึงมิได้เป็นการเพิ่มความเสี่ยงในกระบวนการพิจารณาแต่อย่างใด เนื่องจากยังมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของปฏิรูปที่ดินจังหวัดในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์จากระบบ คปจ. และผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็ว ในกระบวนการพิจารณาและสอดคล้องกับการปฏิรูปกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 77 วรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้มีการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น



1.17 การออกคำสั่งยกเลิกเพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ที่อนุญาตโดย ปทจ. ผู้ได้รับมอบหมาย ต้องพิจารณายกเลิก ส.ป.ก. 4-01 อย่างเดียวหรือไม่ ?

คำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการใช้อำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัดตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ที่จะก่อให้เกิดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนิยามตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 ส่วนกรณีการออก ส.ป.ก. 4-01 ไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นเพียงหลักฐานยืนยันคำสั่งอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามหมวด 5 ส่วนที่ 1 ข้อ 39 (1) ประกอบข้อ 49 วรรคสอง ของระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น ส.ป.ก.จังหวัด จึงต้องดำเนินการออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 49 ถึง มาตรา 53 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 ตามแต่กรณี (การเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการเพิกถอนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย) เมื่อคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตฯ ดังกล่าวเป็นที่สุดแล้ว จึงดำเนินการเพิกถอน ส.ป.ก.4-01 ทางทะเบียนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อ 49 ของระเบียบคัดเลือกฯ พ.ศ. 2564 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อไป



1.18 การปฏิเสธไม่รับคำขอ การคืนคำขอ ตามระเบียบที่ ส.ป.ก. กำหนด เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือไม่ ?

การปฏิเสธไม่รับคำขอ หรือการคืนคำขอของเกษตรกรหรือบุคคลใดที่ใช้สิทธิยื่นขอรับการพิจารณาอนุญาต หรืออนุมัติตามแต่กรณี จาก ส.ป.ก.จังหวัด ตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการปฏิเสธไม่รับคำขอ หรือการคืนคำขอ ซึ่งมีผลเป็นการระงับสิทธิของผู้ยื่นคำขอที่จะได้รับการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติตามคำขอดังกล่าว(เทียบเคียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 314/2562) ดังนั้น การปฏิเสธไม่รับคำขอ หรือการคืนคำขอ จึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนิยามตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องระงับเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ตามที่กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระงับเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งประกาศ ณ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ข้อ (1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอ หรือคืนคำขอ จึงเป็นคำสั่งที่อาจอุทธรณ์โต้แย้งได้ตามมาตรา 40 และมาตรา 27 วรรคสี่แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบมาตรา 9 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตฯ ดังนั้น ส.ป.ก.จังหวัด จึงต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขอ หรือคำสั่งคืนคำขอด้วย หากไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งดังกล่าว ระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์จะขยายจาก 15 วัน เป็น 1 ปี ตามนิยามตรา 40 และมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ยื่นคำขอมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขอ หรือคำสั่งคืนคำขอ ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิในการใช้สิทธิยื่นคำขอใหม่ภายในกำหนดเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ (ยื่นใหม่)





1.19 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกหรือไม่ ?

การพิจารณาอุทธรณ์เป็นการพิจารณาทางปกครองประเภทหนึ่งของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติ ทั้งนี้ ไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของผู้กรณี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 28 และ มาตรา 29 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแก่ผู้กรณี อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติแล้ว ย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง และแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ได้

1.20 ในการพิจารณาอุทธรณ์ หากปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และยืนยันตามคำสั่งเดิม จะต้องแจ้งผลการพิจารณาทบทวนคำสั่งให้แก่ผู้อุทธรณ์ทราบหรือไม่ หรือสามารถส่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาได้เลยหรือไม่ ?

การพิจารณาอุทธรณ์โดยอำนาจตามมาตรา 44 มาตรา 45 ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540 ข้อ 2 (8) ที่ออกตามความใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 “เป็นระบบอุทธรณ์สองชั้น” ดังนั้น เมื่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาคำอุทธรณ์ในชั้นต้นแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ย่อมมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองในการปฏิรูปที่ดินพร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ กรณีปฏิรูปที่ดินจังหวัดไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และยืนยันตามคำสั่งเดิม ปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในชั้นที่สอง ตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 โดยยังมีต้องแจ้งผลการพิจารณาในชั้นต้นให้ผู้อุทธรณ์ทราบ เนื่องจากยังไม่ถือเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับคำอุทธรณ์จากปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้มีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเพื่อเป็นการขยายระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ออกไปอีกไม่เกินสามสิบวัน กรณีไม่มีหนังสือแจ้งดังกล่าวผู้อุทธรณ์เกิดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตั้งแต่วันที่ 61 ที่ได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ (ฟ้องภายใน 90 วัน) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้วไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ (อุทธรณ์ฟังขึ้นหรือฟังไม่ขึ้น) ต้องดำเนินการแจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ กรณีอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้นให้แจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 49 และมาตรา 50 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 ต่อไป

1.21 กรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์แม้ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ไปแล้ว ผู้อุทธรณ์ยังสามารถยื่นพยานหลักฐานได้อีกหรือไม่ ?

ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 เป็นระยะเวลาบังคับที่ใช้เฉพาะการใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์เท่านั้น หากผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว ต่อมาผู้อุทธรณ์มาขอยื่นพยานหลักฐานเพิ่มเติม เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์ไปแล้ว ในขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวได้ หากเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมกับผู้กรณี



1.22 กรณีเกษตรกรได้ยื่นอุทธรณ์ และอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของ ส.ป.ก.จังหวัด ต่อมาได้ยื่นหนังสือขอถอนอุทธรณ์สามารถทำได้หรือไม่ ?

พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบ ไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้ในการพิจารณาจึงสามารถดำเนินการตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ 319/2551 ให้ความเห็นไว้ว่า “เมื่อการอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีย่อมสละสิทธิดังกล่าวได้โดยขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว แต่ต้องถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ยังอยู่ในการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งจะมีผลให้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับ แต่ถ้าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยแล้วกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมสิ้นสุด และส่วนพินิจขั้นตอนที่จะถอนอุทธรณ์ได้ เจ้าหน้าที่ต้องสั่งไม่รับคำขอถอนอุทธรณ์” ดังนั้น การถอนอุทธรณ์ในระหว่างพิจารณาของเจ้าหน้าที่ทำให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมสิ้นสุดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 34/2514

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิขอถอนอุทธรณ์เป็นเพียงการถอนคำอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไปแล้วเท่านั้น มิได้มีผลทำให้สิทธิอุทธรณ์ที่มีอยู่ตามกฎหมายระงับไปด้วย ตราบไต่ระยะเวลายุทธธรรมที่กฎหมายกำหนดยังไม่พ้นกำหนดเวลา ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ใหม่ได้ ทั้งนี้ แม้ว่าการถอนอุทธรณ์จะมีผลทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ระงับไป แต่ก็ไม่ตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามมาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ ที่จะทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้เอง ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการอุทธรณ์ตามกฎหมายมาแล้วหรือไม่ อันเป็นอำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองก็อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติฯ

2. การจัดที่ดินในเขตปฏิรูปเพื่อเกษตรกร

2.1 การดำเนินการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรตามระเบียบคัดเลือกฯ ข้อ 29 และข้อ 62 แตกต่างกันอย่างไร ?

การจัดที่ดินตามข้อ 29 เป็นการจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งมีเหตุจำเป็นต้องจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สิน (รทส./กองทุนฯ) ที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. ตามข้อ 36 โดยเกษตรกรดังกล่าวอาจยื่นคำขอสละสิทธิเพื่อให้เกษตรกรรายอื่นเป็นผู้ได้รับพิจารณาจัดแทนที่ได้ (รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ในทรัพย์สินและหนี้สิน) ซึ่งเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินที่ใช้สิทธิตามข้อ 29 นี้จะต้องไม่ใช่ผู้ที่กระทำการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินไปยังบุคคลอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ตามที่ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรณปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ) กำหนด กรณีนี้จึงไม่มีเหตุที่จะต้องดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ 1204/ว 3019 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2565

ส่วนข้อ 62 เป็นการจัดที่ดินให้ผู้เข้าทำประโยชน์ที่ดินแปลงเกษตรกรที่ ส.ป.ก. จัดให้แก่เกษตรกรแล้ว (ส.ป.ก.4-01/สัญญาเช่า/สัญญาเช่าซื้อ) โดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดก่อนวันที่ 9 ธ.ค. 2566 การจัดที่ดินตามข้อ 62 จึงไม่จำเป็นต้องมีคำขอสละสิทธิเพื่อการจัดที่ดินแทนที่ของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจาก ส.ป.ก. เนื่องจากเป็นกรณีที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินดังกล่าวได้กระทำการโอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินไปยังบุคคลอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ตามที่ระเบียบเข้าทำประโยชน์ฯ กำหนดซึ่งจะต้องดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินนั้นสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดินก่อนเพื่อพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่ผู้ใช้สิทธิยื่นคำขอตามข้อ 62 เพื่อรับสิทธิโดยการเช่าที่ดิน



2.2 หากได้รับ “โฉนดเพื่อการเกษตร” ครบ 2 ปีแล้ว ต่อมาเกษตรกรถึงแก่ความตาย หรือประสงค์จะสละสิทธิเพื่อจัดที่ดินแทนที่ให้กับเกษตรกรอื่นซึ่งมิใช่เครือญาติ เกษตรกรที่รับการจัดที่ดินต้องเสียค่าเช่าไหมหรือไม่ ?

กรณีเกษตรกรผู้ได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรครบ 2 ปี ได้ยื่นคำขอสละสิทธิเพื่อให้เกษตรกรอื่นได้รับการจัดที่ดินแทนที่เป็นการดำเนินการตามข้อ 29/1 ของระเบียบคัดเลือกฯ ส่วนกรณีการจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรซึ่งถึงแก่ความตาย เป็นการจัดที่ดินให้แก่ทายาทของเกษตรกรผู้ตาย ตามข้อ 30 หรือข้อ 31 ของระเบียบคัดเลือกฯ โดยเกษตรกรอื่นและทายาทที่ได้รับการจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินตามโฉนดเพื่อการเกษตรซึ่งสละสิทธิหรือถึงแก่ความตายทั้งสองกรณีข้างต้น จะได้รับการจัดที่ดินโดยวิธีการจัดให้เจ้าทำประโยชน์ที่ดินตามโฉนดเพื่อการเกษตรดังกล่าว จึงไม่ต้องเสียค่าเช่าที่ดิน ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติในหนังสือ ส.ป.ก. ผ่านที่สุด ที่ กษ 1204/ว5491 ลงวันที่ 9 กันยายน 2567

2.3 กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ ได้ขายที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนหรือบางแปลงให้แก่เกษตรกรอื่น โดยผู้ซื้อไม่ได้ใช้สิทธิยื่นคำขอตามข้อ 62 แต่เกษตรกรผู้ได้รับอนุญาตฯ นายื่นขอออกโฉนดเพื่อการเกษตรแล้วโอนให้แก่เกษตรกรอื่นเมื่อครบ 2 ปี ได้หรือไม่ ?

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกษตรกรได้ขายที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนหรือบางแปลง ส.ป.ก.จังหวัด ย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการออกคำสั่งให้เกษตรกรสืบสิทธิฯ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการตามกระบวนการ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดก่อนออกคำสั่งให้เกษตรกรสืบสิทธิฯ ไม่ว่าเกษตรกรรายนั้นจะได้รับโฉนดเพื่อการเกษตรแล้วหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นหากผู้ที่เจ้าทำประโยชน์ที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก ส.ป.ก. ไม่ได้ใช้สิทธิยื่นคำขอตามข้อ 62 ของระเบียบคัดเลือกฯ ภายในวันที่ 9 ธ.ค. 2570 ส.ป.ก.จังหวัด จะต้องดำเนินการแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก ส.ป.ก. นั้น ออกจากที่ดินพร้อมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเพื่อนำที่ดินกลับมามีอำนาจดำเนินการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรรายอื่นตามข้อ 18 ของระเบียบคัดเลือกฯ ต่อไป

2.4 กรณีผู้ทำประโยชน์ในที่ดินยื่นคำขอตามข้อ 62 ของระเบียบคัดเลือกฯ หากเกษตรกรรายเดิมยังไม่ถูกสั่งให้สืบสิทธิฯ แต่ได้นำแสดงเจตนายื่นคำขอสละสิทธิกับ ส.ป.ก ตามแบบคำขอสละสิทธิที่ดินของบุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก. 4-52 ก) ส.ป.ก.จังหวัด จำเป็นต้องมีคำสั่งให้เกษตรกรสืบสิทธิฯ อีกหรือไม่ และหากเกษตรกรได้แสดงเจตนาสละสิทธิแต่ไม่ได้ยื่นคำขอตามแบบ ส.ป.ก. 4-52 จะมีผลทางกฎหมายหรือไม่ ?

เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินได้ยื่นคำขอสละสิทธิตามแบบ ส.ป.ก. 4-52 ก ย่อมมีผลให้เกษตรกรสืบสิทธิฯ กับที่เกษตรกรแสดงเจตนาสละสิทธิ ตามข้อ 11 (1) ประกอบข้อ 11/1 วรรคหนึ่ง ของระเบียบเจ้าทำประโยชน์ฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีนี้จึงไม่มีเหตุที่ ส.ป.ก.จังหวัด จะต้องดำเนินการออกคำสั่งให้เกษตรกรสืบสิทธิฯ เนื่องจากการสืบสิทธิฯ โดยผลของกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในระเบียบเว้นแต่เกษตรกรได้รับการจัดที่ดินมากกว่าหนึ่งแปลง ส.ป.ก.จังหวัด ยังมีหน้าที่และอำนาจต้องดำเนินการสั่งให้เกษตรกรสืบสิทธิฯ หากเข้าข้อยกเว้นที่สามารถสืบสิทธิฯ บางส่วนหรือบางแปลงได้ให้ดำเนินการ ตามข้อ 11/1 วรรคสอง ของระเบียบเจ้าทำประโยชน์ฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อไป แบบ ส.ป.ก. 4-52 ก เป็นแบบที่เลขาธิการ ส.ป.ก. กำหนดโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 10 ของระเบียบเจ้าทำประโยชน์ฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เกษตรกรที่ประสงค์จะสละสิทธิยื่นคำขอตามแบบดังกล่าว ต่อ ส.ป.ก. จังหวัด ณ ที่กองที่ดินที่หนึ่ง หรือ ส.ป.ก. หากไม่ยื่นสละสิทธิตามแบบดังกล่าว ย่อมไม่มีผลเป็นการสืบสิทธิฯ โดยผลกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในระเบียบเจ้าทำประโยชน์ฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 11 (1) ประกอบข้อ 11/1 วรรคหนึ่ง ส.ป.ก.จังหวัด จึงมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการตามกระบวนการ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเพื่อออกคำสั่งให้เกษตรกรสืบสิทธิฯ ต่อไป



2.5 กรณีเกษตรกรได้รับการจัดที่ดิน 2 แปลง และได้กระทำการฝ่าฝืนระเบียบเข้าทำประโยชน์ บั 7 (1) โดยการขายที่ดิน 1 แปลง หรือบางส่วนใน 1 แปลง และเหลือที่ดินอีก 1 แปลง ส.ป.ก.จังหวัด จะต้องนําคําสั่งให้เกษตรกรสืบททิต์ ในที่ดินแปลงไหนบ้าง อย่างไร ?

การสืบททิต์ เนื่องจากฝ่าฝืนระเบียบเข้าทำประโยชน์ บั 7 (1) ปฎิรูปที่ดินจังหวัดในฐานะผู้ซึ่งเลขาธิการ ส.ป.ก. มอบหมาย จะต้องนําคําสั่งให้เกษตรกรสืบททิต์ ตามบั 11/1 วรรคหนึ่ง ซึ่งในวรรคสอง ได้กำหนดให้การสั่งให้สืบททิต์ ดังกล่าว นํผลเป็นการ สืบททิต์ ทั้งหมดที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขที่กำหนดให้มําคําสั่งสืบททิต์ เฉพาะส่วนได้ตาม (1)-(3) จะนํ ไม่ว่าเกษตรกรจะได้รับการจัดที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง หากฝ่าฝืนระเบียบเข้าทำประโยชน์ โดยการขายที่ดินนํว่าทั้งหมด หรือบางส่วนยอมเป็นเหตุให้ต้องถูกให้สืบททิต์ ทุกแปลง แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก ส.ป.ก.จังหวัด จะต้องนํหนังสือแจ้งให้ เกษตรกรมีโอกาสดํรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้ไต่แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนพิจารณาออกคําสั่ง ให้เกษตรกรสืบททิต์ ดังกล่าว ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเหตุที่จะเข้าเงื่อนไขในการออกคําสั่งให้เกษตรกรสืบททิต์ เฉพาะส่วน (หรือเฉพาะแปลง) ตามบั 11/1 วรรคสอง (3) (ก) หรือ (ค) ของระเบียบเข้าทำประโยชน์ ปฎิรูปที่ดินจังหวัด ย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการออกคําสั่งให้เกษตรกรสืบททิต์เฉพาะส่วน (หรือเฉพาะแปลง) ได้โดยดําเนินการตามเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในแต่ละกรณี

2.6 หากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินถึงแก่ความตาย และก่อนตายได้ฝ่าฝืนระเบียบเข้า ทำประโยชน์ โดยการขายที่ดินให้แก่เกษตรกรรายอื่น หากเกษตรกรอื่นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินได้ ยื่นคําร้องขอตามระเบียบคัดเลือกฯ บั 62 สามารถดําเนินการจัดที่ดินตามบั 62 หรือไม่ หรือต้องรอ คปก. กำหนดแนวทางการปฏิบัติ ?

กรณีที่เกษตรกรผู้เข้าทำประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต ได้ยื่นขอเข้าทำประโยชน์ตามหนังสือแจ้งการถือครอง และทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต (ส.ป.ก.4-163) และปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกษตรกรรายเดิม ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย สามารถดําเนินการจัดที่ดินตามบั 62 ได้ ทั้งนี้ วิธีการตรวจสอบกรณีดังกล่าวได้มีการกำหนดไว้ ในบั 2.1 ของประกาศ คปก. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรืบททิต์โดยการเข้าที่ดินของผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่จัดให้แก่เกษตรกรแล้วโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการปฎิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ณ วันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2567 ประกอบกับแนวทางปฏิบัติตามหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ 1204/ว 1755 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2568 บั 3.1 และหนังสือ ส.ป.ก. ด่วนที่สุด ที่ กษ 1204/ว 3948 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2568 บั 2.3 โดยในกรณีนี้ ส.ป.ก.จังหวัด ไม่ต้องมีคําสั่งให้เกษตรกรรายเดิม ซึ่งถึงแก่ความตายสืบททิต์ ก่อนจัดที่ดิน ตามระเบียบคัดเลือกฯ บั 62 เนื่องจากความตาย ของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินมีผลเป็นให้สืบททิต์ ตามบั 11 (1) และบั 11/1 วรรคหนึ่ง ของระเบียบเข้าทำประโยชน์ และที่แก้ไขเพิ่มเติม



3. กิจกรรมที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.1 การทำถนนในที่ดินเอกชนที่โอนกรรมสิทธิ์แล้ว โดยใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำได้หรือไม่ เนื่องจากต้องโอนที่ดินคืน ส.ป.ก. และจ่ายค่าตอบแทนให้เกษตรกรหรือหากไม่โอนที่ดินคืนสามารถใช้วิธีให้เกษตรกรจดทะเบียนภาระจำยอมให้ ส.ป.ก. ได้หรือไม่ หรือมีวิธีการอื่นใดทำได้บ้าง เพื่อสร้างถนนให้แก่เกษตรกร ?

1. กรณีที่ดินเอกชนที่ได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้ว เกษตรกรต้องโอนคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ตามกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา 5 และมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ โดยมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน

1.1 กรณีที่เกษตรกรประสงค์จะขอรับค่าตอบแทน ค่าตอบแทนนั้นให้จ่ายเป็นค่าที่ดินที่คิดตามราคาประเมินหักด้วยค่าภาระผูกพันหรือหนี้ (ถ้ามี) ทั้งนี้ หากปรากฏว่าที่ดินมีสภาพไม่เหมาะสมที่จะใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมอันเนื่องมาจากการกระทำหรือลดเว้นการกระทำอันพึงต้องทำในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมต้องหักค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการนั้น

1.2 กรณีเกษตรกรไม่ประสงค์จะขอรับค่าตอบแทน ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ส่งเรื่องให้ ส.ป.ก.เพื่อรับโอนสิทธิในที่ดิน

2. กรณีที่ดินเอกชนที่ยังไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ เกษตรกรต้องมาสละสิทธิในที่ดิน และให้ อบต.หรือ สวป. ดำเนินการต่อไป

3. กรณีเกษตรกรไม่โอนคืนที่ดินให้แก่ ส.ป.ก. ตามกฎกระทรวง น.39 หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกษตรกรใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ส.ป.ก. มีหน้าที่เรียกคืนที่ดิน เนื่องจากผิดเงื่อนไขในสัญญาเช่าซื้อที่ดินที่ได้ทำไว้กับ ส.ป.ก. ก่อนที่จะได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าว

4. กรณีตามคำถามไม่สมควรใช้วิธีจดทะเบียนภาระจำยอม เนื่องจากภาระจำยอมตามที่กฎหมายกำหนดเป็นกรณีที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ต้องรับไปซึ่งภาระต่างๆ ในที่ดิน เพื่อให้เจ้าของสามัญทรัพย์ได้ไปซึ่งภาระจำยอมนั้น ดังนั้น จึงต้องดูว่าครบองค์ประกอบที่จะสามารถจดทะเบียนภาระจำยอมได้หรือไม่

5. เมื่อเกษตรกรโอนที่ดินคืนให้แก่ ส.ป.ก. แล้ว สามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

5.1 ส.ป.ก. ดำเนินการจัดทำถนนเอง โดยส่งเรื่องให้ สวป. จัดทำแผนงานโครงการขอใช้เงินกองทุนปฏิรูปที่ดินฯ

5.2 อบต. ยื่นคำขอใช้ที่ดิน และขอยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทน เนื่องจาก 1) เป็นประโยชน์สาธารณะ

2) พื้นที่มีความเหมาะสม 3) ไม่เรียกเก็บค่าใช้บริการ (คำสั่ง ส.ป.ก. ที่ 973/2565 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตกิจการสาธารณะฯ สั่ง ณ วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565)

4. การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจกรรมอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน

4.1 การติดตั้งเสาไฟฟ้าแรงต่ำ หรือท่อประปา ส่วนใหญ่งานทั้งสองจะมีการติดตั้งบริเวณสองข้างถนนบริเวณไหล่ถนน แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองกิจการนี้ก็ไม่ใช่งานเกี่ยวกับถนน ทางสำเลียงซึ่งจะต้องมีคำขอใช้ที่ดินแยกเป็นอีกกิจการ ทำให้พื้นที่บริเวณถนนมีทั้งกิจการทำถนน ไฟฟ้า น้ำประปา จึงทำให้เกิดภารกิจการทำงานเพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดงานค้างคั่งและยังไม่ชัดเจนว่ากิจการไฟฟ้า น้ำประปาดังกล่าว ต้องเรียกเก็บค่าตอบแทนใช้ที่ดินหรือไม่ เพราะสิ่งนั้นล้วนเป็นส่วนหนึ่งในการสำเลียงไฟฟ้า น้ำประปา ให้ประชาชนใช้โดยมีการเก็บค่าบริการ ?

ส.ป.ก.จังหวัด ควรหารือเพื่อเสนอ คปก. พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติ



ภาคผนวก

1. กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง



2. คำพิพากษา และความเห็นคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง



3. คำสั่ง ส.ป.ก.



4. หนังสือเวียน

