

คู่มือการส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืน
เพื่อทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
ปี 2563



คู่มือ

การสั่งให้เกษตรกรคืนสิทธิการ

เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

คำนำ

เอกสารวิชาการเรื่อง “คู่มือการสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน” ได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ได้ใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรให้ได้มีโอกาสโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองซึ่งได้มีคำสั่งไปโดยมีผลกระทบต่อสิทธิของเกษตรกร อันเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่นและให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรได้อย่างเหมาะสม

คู่มือฉบับนี้หากมีข้อผิดพลาดประการใด คณะผู้จัดทำขอน้อมรับและยินดีรับฟังข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

คณะผู้จัดทำ

สารบัญ

บทที่	หน้า
๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๒ หน้าที่ของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน	๒
๓ การสันสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน	๓
๔ การดำเนินการของ ส.ป.ก.จังหวัด	
๓.๑ การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน	๕
๓.๒ การแจ้งเตือนเกษตรกร	๖
๓.๓ การจัดทำคำสั่ง	๘
๓.๕ การส่งหนังสือแจ้งคำสั่ง	๘
๕ การอุทธรณ์	
๔.๑ การยื่นอุทธรณ์	๙
๔.๒ การนับระยะเวลา	๑๒
๔.๓ การขยายระยะเวลา	๑๓
๔.๔ ผลของอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลา	๑๔
๔.๕ การรับอุทธรณ์	๑๕
๔.๖ การถอนอุทธรณ์	๑๗
๖ แนวทางตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	๑๙

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการจัดที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยนำที่ดินของรัฐและที่ดินที่จัดซื้อจากเอกชนมาดำเนินการจัดให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เข้าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อ เกษตรกรซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้การคัดเลือกเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินในแต่ละท้องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ซึ่งเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดการถือครองภายใต้บังคับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ดังนี้

(๑) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด จะได้รับการจัดที่ดินเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่

(๒) เกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด จะได้รับการจัดที่ดินเนื้อที่ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่

(๓) สถาบันเกษตรกรจะได้รับการจัดที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

(๔) ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา จะได้รับการจัดที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแต่ไม่เกิน ๕๐ ไร่

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) มีอำนาจกำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการออกระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวก็จะดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่งให้สันติการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป

หน้าที่ของเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดิน

เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗ กำหนดให้เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่าหรือเข้าทำประโยชน์หรือโดยพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(๒) ยินยอมทำสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าเช่าและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(๓) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรม

(๔) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

(๕) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉางหรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรนั้น

(๖) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบ มิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(๗) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(๘) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(๙) ปฏิบัติตามสัญญาที่ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.

หากเกษตรกรฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ปทจ.) ต้องมีหนังสือเตือนให้ละเว้นการกระทำความผิดหรือปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง พร้อมทั้งแจ้งข้อเท็จจริงถึงเหตุแห่งการสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและแจ้งสิทธิให้โต้แย้งเหตุดังกล่าวก่อน หากเกษตรกรยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด) ต้องการดำเนินการนำเสนอ คปจ. เพื่อมีมติให้เกษตรกรนั้นสันนิษฐานการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อไป แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อ ๘ วรรคสอง หรือ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) กรณีใดกรณีหนึ่งดังนี้

กรณีที่ ๑ ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าเกษตรกรขายที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่น เช่น มีหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดิน หรือได้ให้ถ้อยคำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง หรือปรากฏพยานหลักฐานสนับสนุนชัดเจน หรือโดยพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรได้โอนการทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่นแล้ว

กรณีที่ ๒ เกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีใดกรณีหนึ่งในข้อ ๗ และไม่อาจหาตัวเกษตรกรนั้นได้พบ

กรณีที่ ๓ เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินขาดคุณสมบัติตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) หากมีข้อเท็จจริงดังกล่าวมานี้เกิดขึ้น ปทจ. สามารถแจ้งข้อเท็จจริงถึงเหตุแห่งการสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ ในที่ดินและแจ้งสิทธิให้มีโอกาสโต้แย้งเหตุแห่งการสิ้นสุดสิทธิดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือเตือน ให้เกษตรกรปฏิบัติตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง

การสิ้นสุดสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. จะสิ้นสุดสิทธิในที่ดินเมื่อมีเหตุ ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๑ กำหนดว่า เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรจะสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบจาก ส.ป.ก. ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ตาย หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) โอนสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเช่า การเช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าเช่าขดเชยไปยังบุคคลอื่น ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก เกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังต่อไปนี้

ก. สัญชาติไทย

ข. เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ค. มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การ เลี้ยงชีพอยู่แล้ว

(๔) ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามความในข้อ ๗ และไม่ปฏิบัติตามคำเตือนในข้อ ๘

เหตุแห่งการสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามข้อ ๑๑ (๑) และ (๒) เกษตรกร จะสิ้นสุดสิทธิทันทีที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้น

การขาดคุณสมบัติ ตาม (๓) และกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ ตาม (๔) จะยังไม่มีผลให้สิ้นสุดสิทธิ เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับมอบทันที เกษตรกรจะสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เมื่อ คปจ. มีมติให้ สิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และ ส.ป.ก.จังหวัด มีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวของ คปจ. พร้อมทั้งกำหนด ระยะเวลาให้เกษตรกรและบริวารออกจากที่ดินและแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งมติ คปจ. ดังกล่าว หากเกษตรกรไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งและไม่ออกจากที่ดิน ปทจ. มีหน้าที่ต้องดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

กรณีเกษตรกรเห็นว่าคำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นไม่เป็นธรรม เกษตรกรมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด แห่งท้องที่ที่มีคำสั่งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหรือวันที่ได้ปิดคำสั่ง โดย ส.ป.ก.จังหวัด มีหน้าที่รวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องส่งมายัง ส.ป.ก. พร้อมคำอุทธรณ์ดังกล่าวภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เพื่อ ส.ป.ก.จะได้นำเสนอ คปก. พิจารณาอุทธรณ์ต่อไป และ ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์เกษตรกรสามารถเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ต่อไปจนกว่า คปก. จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยมีมติยืนตามคำสั่งของ คปจ. และ ส.ป.ก.จังหวัด ได้แจ้งผลการพิจารณาของ คปก. ดังกล่าวให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้วภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ส.ป.ก.จังหวัด ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์จาก ส.ป.ก. โดย ส.ป.ก.จังหวัด ต้องแจ้งระยะเวลาให้ผู้อุทธรณ์และบริวารออกจากที่ดินอีกครั้งพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย

มติ คปจ. ที่สั่งให้เกษตรกรสันติธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของเกษตรกร มติดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๗/๒๕๕๐) ดังนั้น กระบวนการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญอันจะส่งผลทำให้คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการของ ส.ป.ก. จังหวัด ก่อนที่จะเสนอ คปจ. เพื่อให้มีมติสั่งให้เกษตรกรสันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายต้องเตรียมการหรือดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง โดยต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติ

วิธีการและขั้นตอนไว้ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่าการกระทำของเกษตรกรเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบฯ และมีเหตุที่จะให้ คปจ. มีคำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้แล้ว เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ ให้เกษตรกรได้รับทราบอย่างเพียงพอ และเปิดโอกาสให้ได้โต้แย้งโดยแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนเหตุผลของเกษตรกรภายในระยะเวลาอันสมควร ตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะเจตนารมณ์กฎหมายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเยียวยาคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่นเพื่อให้คู่กรณีทางปกครองได้รับความเป็นธรรมและเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขความเดือดร้อนของคู่กรณียิ่งกว่ากระบวนการใช้สิทธิทางศาลยุติธรรม เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายอาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ตามมาตรา ๒๘ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือจะแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากที่ใดก็ได้เพื่อให้รับฟังเป็นที่ยุติว่ามีการกระทำที่ผิดระเบียบระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การดำเนินการของ ส.ป.ก.จังหวัด

การดำเนินการของ ส.ป.ก.จังหวัด ก่อนนำเสนอที่ประชุม คปจ. เพื่อมีมติให้เกษตรกรยื่นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.จังหวัดต้องดำเนินการ ดังนี้

๑. การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

๑.๑ เมื่อ ส.ป.ก.จังหวัด ได้รับทราบข้อมูลหรือกรณีมีข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนระเบียบ คปจ. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ ปทจ. พิจารณามอบหมายเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัด ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยพิจารณาว่าควรแสวงหาข้อเท็จจริงใดจากที่ใดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าเกษตรกรนั้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวจริงหรือไม่อย่างไร และการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวต้องกระทำโดยไม่มีเหตุอันสมควร เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้นจึงต้องถูกสั่งให้สิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวมิได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด แต่อย่างน้อยควรมีพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาอย่างเพียงพอให้รับฟังได้ว่าเกษตรกรฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว เช่น

๑) พยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องที่ยืนยันหรือเชื่อมโยงถึงเหตุแห่งการสั่งให้เกษตรกรสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือพยานหลักฐานที่แสดงว่าเกษตรกรขาดคุณสมบัติ

๒) รับฟังคำชี้แจงของคู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย พยานผู้เชี่ยวชาญ พยานบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓) ตรวจสอบแปลงที่ดินที่เป็นประเด็นปัญหา และหรือแสวงหาข้อเท็จจริงจากแปลงที่ดินข้างเคียง

๑.๒ เมื่อเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัด ได้แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการเสนอให้ คปจ. พิจารณาเพื่อมีมติสั่งให้เกษตรกรสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าการฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวนั้น เป็นกรณีที่ต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้เกษตรกรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนดตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง หรือเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีหนังสือเตือนตามข้อ ๘ วรรคสอง หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีใดก็ให้ดำเนินการตามกรณีนั้น ๆ ไป

หากเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัด สรุปความเห็น ว่า เรื่องดังกล่าวไม่มีเหตุเพียงพอต่อการเสนอให้ คปจ. พิจารณามีมติสั่งให้เกษตรกรสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ให้ ปทจ. พิจารณายุติเรื่อง หรือสั่งการตามที่เห็นสมควร

๒. การแจ้งเตือน

การแจ้งเตือนตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับดำเนินการสั่งให้เกษตรกรสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่อาจมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยยกเว้นกรณีที่เกษตรกรได้ออกรับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่นหรือกรณีเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีหนึ่งกรณีใดในข้อ ๗ และไม่สามารถหาตัวได้พบตามข้อ ๘ วรรคสอง หรือกรณีเกษตรกรขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่ ส.ป.ก.จังหวัด ไม่ต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้เกษตรกรรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

๒.๑ กรณีที่ต้องมีหนังสือเตือน

๑) เป็นกรณีเกษตรกรกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีหนึ่งกรณีใดตามข้อ ๗ ของระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ ปทจ. มีหนังสือแจ้งเตือนให้เกษตรกรรละเว้นการกระทำหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนดตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๓๔ ซึ่ง ส.ป.ก.จังหวัด ต้องระบุข้อเท็จจริงที่เป็นพฤติการณ์ของเกษตรกรที่ได้ตรวจสอบพบระบุข้อกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจดำเนินการ และแจ้งสิทธิในการจัดทำคำชี้แจงและข้อโต้แย้ง ตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นไปตามหลักการประกันความเป็นธรรมให้แก่เกษตรกร โดยกำหนดระยะเวลาอันสมควรเพื่อให้เกษตรกรได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามการแจ้งเตือน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ส.ป.ก.จังหวัด ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ซึ่งกระทำผิดระเบียบดังกล่าวอีกครั้ง หากเกษตรกรสามารถปฏิบัติตามหนังสือเตือนได้เหตุแห่งการสั่งให้เกษตรกรสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินย่อมเป็นอันระงับไป หากพบว่ายังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็นำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้วว่ามี การกระทำที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ นำเสนอ คปจ. เพื่อพิจารณามีมติสั่งให้เกษตรกรสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินต่อไป

๒) กรณีเกษตรกรได้รับการจัดที่ดินหลายแปลง เนื่องจากมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คปก. กำหนด ดังนั้น การที่เกษตรกรจะได้รับการจัดที่ดิน สิทธิของเกษตรกรผู้จะได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. จึงเป็นในลักษณะสิทธิเดียว เช่น เกษตรกรและบุคคลในครอบครัว กรณีได้รับสิทธิที่จะได้รับการจัดที่ดิน

ครอบครัวยุคใหม่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ซึ่งอาจจะได้รับการจัดในคราวเดียวไม่เกิน ๕๐ ไร่ หรือหลายคราวแต่รวมกันไม่เกิน ๕๐ ไร่ เมื่อเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินกระทำการฝ่าฝืนระเบียบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งหรือในที่ดินทุกแปลง เกษตรกรจึงต้องเสียสิทธิในที่ดินซึ่งได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ทุกแปลง ดังนั้น กรณีเกษตรกรรายใดได้รับการจัดที่ดินมากกว่าหนึ่งแปลงกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งเตือนโดยไม่มีเหตุอันสมควรซึ่งอาจนำไปสู่การพิจารณาให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินปทจ. จึงต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้เกษตรกรดำเนินการและแจ้งข้อเท็จจริงให้ทราบถึงผลแห่งพฤติการณ์อันเป็นเหตุในการสั่งให้สิ้นสิทธิว่าเกษตรกรต้องสิ้นสิทธิในที่ดินทุกแปลงที่ได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. อันเป็นข้อเท็จจริงและสาระสำคัญซึ่งเกษตรกรพึงต้องทราบถึงสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการสั่งให้สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเพียงพอ ดังที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ในตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งถือเป็นขั้นตอนและวิธีการที่สำคัญอันอาจมีผลให้คำสั่งให้เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

๒.๒ กรณีที่ไม่ต้องมีหนังสือเตือน

๑) กรณีที่เกษตรกรขายที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่น โดยปรากฏหลักฐานชัดเจน เช่น มีหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดิน หรือได้ให้ถ้อยคำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง หรือปรากฏยานหลักฐานสนับสนุนชัดเจน หรือโดยพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรได้อนุญาตการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปยังบุคคลอื่นแล้ว

๒) กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ไป ณ ภูมิลำเนาของเกษตรกรผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีหนึ่งกรณีใดในข้อ ๗ และไม่สามารถหาตัวได้พบ โดยเจ้าหน้าที่ได้จัดทำบันทึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยปรากฏชัดเจนว่าเกษตรกรไปจากภูมิลำเนาหรือไม่ได้ประกอบกิจการตามภูมิลำเนาเดิม โดยไม่มีใครรู้แน่ชัดว่าไปอยู่ ณ ที่ใด

๓) กรณีเกษตรกรขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) กล่าวคือมิได้มีสัญชาติไทย หรือมิได้เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การครองชีพอยู่แล้ว

แม้ทั้งสามกรณีดังกล่าวข้างต้น ส.ป.ก.จังหวัด จะไม่ต้องดำเนินการแจ้งเตือนตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ ส.ป.ก.จังหวัดก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้โดยการมีหนังสือแจ้งให้เกษตรกรได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๑๓๕ และระบุข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติการณ์ที่ได้ตรวจสอบพบ ข้อกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจดำเนินการ

เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนเหตุผลของตนหรือแสดงพยานหลักฐานหักล้างพยานหลักฐานของ ส.ป.ก.จังหวัด อย่างเพียงพอภายในระยะเวลาอันสมควร อันเป็นขั้นตอนและวิธีการที่สำคัญมีผลทำให้คำสั่งให้เกษตรกรสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองจะเป็นเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ๘๘๓/๒๕๔๘)

๓. การจัดทำคำสั่ง

เมื่อ คปจ. ได้มีมติให้เกษตรกรสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ให้ ส.ป.ก.จังหวัด เร่งจัดทำคำสั่งของ คปจ. เสนอประธาน คปจ. เพื่อลงนาม โดยในคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ และดำเนินการแจ้งให้เกษตรกรได้ทราบ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้เกษตรกรและบริวารออกจากที่ดินและแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งมติของ คปจ. โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ส.ป.ก.จังหวัด แห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งให้สละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือวันที่ได้ปิดคำสั่ง ตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๓ ดังนั้น ในการแจ้งคำสั่งให้เกษตรกรสละสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินให้ได้รับทราบมติดังกล่าว ส.ป.ก.จังหวัดจึงต้องระบุงรณที่อาจอุทธรณ์โต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้เกษตรกรได้ทราบ เช่น ใช้ข้อความว่า“หากท่านประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนี้ ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อ ส.ป.ก.จังหวัดภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง” พร้อมทั้งแนบแบบ ส.ป.ก. ๔-๙๔ ซึ่งเป็นแบบที่กำหนดให้เกษตรกรระบุข้อเท็จจริงหรือระเบียบข้อกฎหมายที่ยกขึ้นกล่าวอ้างข้อโต้แย้งคัดค้าน และหลักฐานประกอบ จัดส่งให้เกษตรกรเพื่อใช้ในการยื่นอุทธรณ์

๔. การส่งหนังสือ

เพื่อให้การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การส่งหนังสือเตือน หนังสือแจ้งข้อเท็จจริงและแจ้งสิทธิ หนังสือแจ้งคำสั่งของ คปจ. หนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือหนังสืออื่นใด ซึ่งมีไปถึงเกษตรกร เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกัน ส.ป.ก.จังหวัดต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ใน หมวด ๔ การแจ้ง เช่นในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีนำส่งหนังสือทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ กรณีเกษตรกรมีที่อยู่หลายแห่งให้แจ้งไปยังภูมิลำเนาปัจจุบัน (ตรวจสอบข้อมูลทางทะเบียนราษฎร) หรือกรณีมีบุคคลอื่นเป็นผู้รับหนังสือไว้แทน บุคคลนั้นต้องเป็นผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและอยู่หรือทำงานในภูมิลำเนาของผู้รับด้วย จึงจะถือว่ามีผลเป็นการแจ้งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้นำส่งด้วยตนเอง ณ ภูมิลำเนาของผู้รับหนังสือในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก ถ้าไม่พบผู้รับ ณ ภูมิลำเนา ให้ส่งแก่บุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และอยู่หรือทำงานในภูมิลำเนาของผู้รับก็ได้ ทั้งนี้ การส่งหนังสือโดยวิธีดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ผู้นำส่งหนังสือต้องจัดทำหลักฐานการส่งซึ่งปรากฏรายละเอียดชัดเจนให้ทราบชื่อบุคคลผู้รับหนังสือซึ่งบรรลุนิติภาวะ หรืออยู่หรือทำงานในบ้านที่เป็นภูมิลำเนาของผู้รับหนังสือ

(๓) กรณีไม่สามารถส่งหนังสือตามข้อ (๑) และ (๒) หรือในกรณีที่ผู้รับหนังสือไม่ยอมรับ หรือขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีผู้นั้นไม่ยอมรับ หากได้ปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานที่จะเป็นพยานในการปิดหนังสือดังกล่าว ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ

การอุทธรณ์

เมื่อเกษตรกรได้รับทราบคำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว เห็นว่าคำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวไม่เป็นธรรม สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีขั้นตอน ดังนี้

๑. การยื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ ผู้อุทธรณ์ย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์และเสียสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพราะถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ฉะนั้น การพิจารณาว่าผู้อุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาก่อนว่า การยื่นอุทธรณ์มีผลเมื่อใด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ส.ป.ก. จึงได้กำหนดให้เกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สันติธิการสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้สองวิธี ดังนี้

วิธีที่ ๑ การยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือด้วยตนเองหรือมอบอำนาจตามกฎหมายให้บุคคลอื่นยื่นต่อ ส.ป.ก. จังหวัด แห่งท้องที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งให้สันติธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือวันที่ได้ปิดคำสั่ง ทั้งนี้ การยื่นอุทธรณ์ด้วยวิธีการดังกล่าวย่อมถือว่าวันที่ ส.ป.ก.จังหวัด ลงทะเบียนรับหนังสืออุทธรณ์ไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เป็นวันที่ยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายหรือวันที่อุทธรณ์มีผล

วิธีที่ ๒ การยื่นอุทธรณ์โดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ อาจมีปัญหาต้องพิจารณาว่าการอุทธรณ์มีผลในวันใด โดยเฉพาะกรณีที่ได้นำส่งหนังสืออุทธรณ์ก่อนครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ แต่ปรากฏว่าหนังสืออุทธรณ์ไปถึง ส.ป.ก. จังหวัด ภายหลังพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว จะถือว่าวันที่ผู้อุทธรณ์ส่งหนังสืออุทธรณ์หรือวันที่ ส.ป.ก.จังหวัด ได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่ยื่นอุทธรณ์หรือวันที่อุทธรณ์มีผล ทั้งนี้ ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ว่าให้ถือวันส่งหนังสืออุทธรณ์ซึ่งปรากฏตามหลักฐานทางไปรษณีย์เป็นวันยื่นอุทธรณ์ หรือแม้กระทั่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” ก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ส่งผลให้องค์กรทางกฎหมายมีแนวคำวินิจฉัยแตกต่างกันไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จ ที่ ๓๔๕/๒๕๔๘ ได้ให้ความเห็นว่าเมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณี และการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองต้องถือว่าวันส่งหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จ ที่ ๑๕๒/๒๕๔๙ ได้นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยให้ความเห็นว่า การใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ส่งเจตนา วันที่คู่กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์จึงเป็นวันที่การแสดงเจตนามีผล

สำหรับกรณีนี้ศาลปกครองได้มีแนววินิจฉัยดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๖/๒๕๕๐ ได้วินิจฉัยว่า วันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับหนังสืออุทธรณ์เงินค่าทดแทนเป็นวันที่อุทธรณ์มีผล อันเป็นการนำมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่มีการแสดงเจตนาไปถึงมาใช้บังคับ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๗๐/๒๕๕๑ ได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ให้ไปรับค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ไปรับเงิน ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาโดยส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๙ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๙ โดยที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติเพียงให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาโดยมิได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาไว้ และได้บัญญัติกำหนดให้

การยื่นคำอุทธรณ์มีผลนับแต่วันส่งทางไปรษณีย์ ศาลจึงต้องนำบทบัญญัติในเรื่องการนับระยะเวลาและการแสดงเจตนาในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นบททั่วไปในการวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่าการแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่มีการแสดงเจตนาขึ้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา ในกรณีนี้จึงต้องถือว่าการแสดงเจตนาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีผลในวันที่รัฐมนตรีคมนาคมได้รับคำอุทธรณ์นี้ ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์แล้ว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักนี้ไปใช้ในการอุทธรณ์ตามกฎหมายอื่นด้วย รวมทั้งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยศาลได้ให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้บัญญัติให้การยื่นอุทธรณ์คำสั่งมีผลนับแต่วันที่ส่งคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ จึงต้องนำมาตรา ๑๖๙

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ และถือว่าการแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผลในวันที่เจ้าหน้าที่ได้ลงทะเบียนรับคำอุทธรณ์ ซึ่งจนถึงปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดก็ได้เปลี่ยนแนวคำพิพากษาในเรื่องนี้แต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๗๒/๒๕๕๗ ได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๖ ปรากฏหลักฐานใบตอบรับทางไปรษณีย์ว่า มีเจ้าหน้าที่ชื่อ ปิตินันท์ เป็นผู้รับไว้แทน หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คือ ต้องยื่นอุทธรณ์อย่างช้าที่สุดภายในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๖ โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงทะเบียนรับอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติเพียงให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการยื่นอุทธรณ์ไว้ และมีได้บัญญัติกำหนดให้การยื่นอุทธรณ์คำสั่งมีผลนับแต่วันที่ส่งทางไปรษณีย์ ศาลจึงต้องนำบทบัญญัติในเรื่องการนับระยะเวลาและการแสดงเจตนาในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักทั่วไปในการวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีปกครองมาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๑๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้าให้ถือว่ามีผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนาขึ้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา จึงต้องถือว่าการแสดงเจตนาอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีมีผลในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับ คำอุทธรณ์ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์

อย่างไรก็ตามแนวทางปฏิบัติของ ส.ป.ก. นั้นมีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามเรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๔๘ กล่าวคือการจะถือเอาวันที่ ส.ป.ก.จังหวัด ได้รับหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่อุทธรณ์มีผลย่อมไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ถูกสั่งให้สันสิทธิ เพราะผู้อุทธรณ์ต้องเผื่อระยะเวลาในการจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ โดยเฉพาะผู้อุทธรณ์ที่อยู่ห่างไกลจาก ส.ป.ก.จังหวัด ทั้งยังไม่อาจกำหนดได้ว่าหนังสืออุทธรณ์จะไปถึง ส.ป.ก.จังหวัด เมื่อใด เพราะอาจเกิดความล่าช้าในขั้นตอนการจัดส่งหนังสือของไปรษณีย์ได้ นอกจากนี้อาจมีความผิดพลาดในขั้นตอนการลงทะเบียนรับหนังสือ ซึ่งอาจทำให้ ส.ป.ก.จังหวัด ได้รับหนังสืออุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมแก่เกษตรกร โดยคำนึงถึงความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์ จึงควรถือวันส่งหนังสืออุทธรณ์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผล ตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองข้างต้น ทั้งนี้ ในโอกาสต่อไปหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ส.ป.ก. จะกำหนดหลักเกณฑ์

เกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ให้เป็นที่ชัดเจนต่อไป นอกจากกรณีการยื่นอุทธรณ์ตามแบบ ส.ป.ก. ๔-๙๔ และ หากผู้ยื่นอุทธรณ์ไม่ได้ทำตามแบบดังกล่าว ก็สามารถทำเป็นหนังสือโดยต้องระบุข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้สันสิทธินั้นด้วยเหตุใด อาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายใดเพื่อให้เพียงพอต่อการวินิจฉัย ทั้งนี้ กรณีที่คำอุทธรณ์มีรูปแบบไม่ถูกต้อง เช่น ไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลในการโต้แย้งคำสั่งเกษตรกรหรือคู่กรณีอาจยื่นอุทธรณ์เพิ่มเติมเพื่อแสดงข้ออ้างพร้อมเหตุผลโต้แย้งคำสั่งในภายหลังได้ แต่ “คำอุทธรณ์เพิ่มเติม” จะต้องยื่นภายในระยะเวลาอุทธรณ์ด้วย จึงจะถือเป็นการอุทธรณ์ที่ต้องตามกฎหมาย

๒. การนับระยะเวลาอุทธรณ์

ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๑ วรรคหก และวรรคเจ็ด ได้กำหนดให้ ปทจ. มีหนังสือแจ้งการสิ้นสุดสิทธิให้เกษตรกรทราบ กรณีไม่สามารถแจ้งได้ เช่น ไม่มีผู้รับตามภูมิลำเนาของเกษตรกร ให้ปิดหนังสือนั้นไว้ ณ ส.ป.ก.จังหวัด ที่ว่าการอำเภอ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตท้องที่ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหมู่บ้านแห่งท้องที่นั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ดังนั้น วันที่ถือว่าคู่กรณีได้รับแจ้งจึงเป็นไปตามหมวด ๔ การแจ้งตามมาตรา ๖๘ ถึงมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดการแจ้งโดยวิธีการต่างๆ ไว้โดย คำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๔๐ ด้วย (ระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์ การยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาอุทธรณ์) จึงจะมีผลให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ได้เมื่อ เกษตรกรได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองที่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้โดยถูกต้องแล้ว ระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มนับโดยไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลารวมเข้าด้วยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง ในทางปฏิบัติจึงเริ่มนับวันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันที่หนึ่งของระยะเวลาอุทธรณ์ เช่น คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงต้องนับวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ เป็นวันที่หนึ่งของระยะเวลาอุทธรณ์ ซึ่งจะครบกำหนด ๑๕ วันในการใช้สิทธิอุทธรณ์ในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐ ให้ความเห็นว่า มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า การแจ้งคำสั่งโดยวิธีส่งไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนวันนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากองทัพอากาศได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ ส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ ธ. และปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับว่ามีผู้ลงลายมือชื่อรับแทน ธ. หากปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าผู้รับแทนนั้นมีคุณสมบัติที่สามารถรับแทนได้ เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ แม้ ธ. จะอ้างว่าได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ต้องถือว่า ธ. ได้รับทราบคำสั่งตั้งแต่วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายใน ๑๕ วัน วันสุดท้ายของการใช้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงได้แก่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ ดังนั้น การที่ ธ. อุทธรณ์คำสั่งในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ คู่กรณีย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจรับคำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลานั้นไว้ในฐานะคำร้องเรียนเพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

สำหรับกรณีที่วันสุดท้ายของระยะเวลาอุทธรณ์เป็นวันหยุดราชการ ต้องถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำการถัดจากวันหยุดราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๔ วรรคสาม เช่น คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แต่หากปรากฏว่าวันที่ ๕ - ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เป็นวันหยุดราชการ จึงต้องถือว่าระยะเวลาอุทธรณ์สิ้นสุดลงในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันทำการถัดจากวันหยุดราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔/๒๕๕๑) ทั้งนี้ พึงเข้าใจให้เป็นที่ชัดเจนว่า เรื่องวันหยุดไม่ใช้กับการนับระยะเวลา

เริ่มต้นในการยื่นอุทธรณ์ ในกรณีที่วันถัดจากวันได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวันหยุดราชการ เช่น วันที่ ๓ - ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นวันหยุดราชการ และคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ย่อมต้องนับวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันถัดไปเป็นวันที่คู่กรณีรู้สิทธิในการอุทธรณ์และเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ แม้ว่าวันดังกล่าวจะเป็นวันหยุด มิใช่ถือว่าวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันทำการถัดจากวันหยุดเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๓๖/๒๕๕๓)

๓. การขยายระยะเวลา

ระยะเวลาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ อาจมีการขยายระยะเวลาออกไปได้ ๒ กรณี ดังนี้

กรณีแรก เป็นการขยายระยะเวลาโดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่มีได้จดแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในวรรคหนึ่ง และไม่มีการแจ้งคำสั่งใหม่พร้อมสิทธิอุทธรณ์ และระยะเวลาอุทธรณ์สั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง และในกรณีที่เจ้าหน้าที่แจ้งคำสั่งทางปกครองใหม่แต่แจ้งไม่ถูกต้อง เช่น แจ้งคำสั่งที่ลงนามโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ย่อมถือว่าไม่ใช่การแจ้งคำสั่งใหม่พร้อมสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้อง ระยะเวลาอุทธรณ์ย่อมขยายเป็นหนึ่งปีเช่นกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๓๖/๒๕๕๐) ดังนี้ ส.ป.ก.จังหวัดจันทบุรีให้ความสำคัญกับการแจ้งสิทธิ

อุทธรณ์ในคำสั่งทางปกครองเพราะหากไม่แจ้งหรือแจ้งไม่ถูกต้องระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายเป็นหนึ่งปีซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงของสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างมาก (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑/๒๕๔๐) ส่วนกรณีที่ระยะเวลาอุทธรณ์หนึ่งปีที่ขยายออกไปได้ล่วงพ้นไปแล้ว และไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งภายในระยะเวลาดังกล่าว แม้เจ้าหน้าที่จะแจ้งคำสั่งและสิทธิในการอุทธรณ์ใหม่ ก็ไม่ถือเป็น “คำสั่งทางปกครองที่แจ้งใหม่” หากคู่กรณีมีหนังสือโต้แย้งคำสั่งที่แจ้งใหม่ดังกล่าว นั้น ย่อมไม่ถือเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมาย ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๒๘/๒๕๕๔) และแม้กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็ไม่ทำให้เกิดสิทธิฟ้องคดีขึ้นใหม่แต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๐/๒๕๕๖)

กรณีที่สอง เป็นการขยายระยะเวลาตามคำขอของผู้อุทธรณ์ โดยผู้อุทธรณ์อาจขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาอุทธรณ์โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาไว้ในกฎหมายในกรณีที่มิพพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้นจนเป็นเหตุให้ไม่อาจกระทำการได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยการขยายระยะเวลานั้นมีองค์ประกอบอยู่ ๒ ประการ คือ

๑) ต้องมีพฤติการณ์ที่ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่อาจยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยพฤติการณ์ดังกล่าวต้องมีใช่ “ปัญหาข้อขัดข้องทั่วไป” ที่ผู้อุทธรณ์อาจประสบได้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพราะเป็นเรื่องที่ผู้อุทธรณ์มีหน้าที่ต้องจัดการเป็นปกติธุระอยู่แล้ว เช่น เป็นปัญหาในการจัดเตรียม

เอกสารความซับซ้อนของข้อกฎหมาย การจัดหาทุนความ ฯลฯ ซึ่งตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๘๙/๒๕๕๖ ได้วินิจฉัยว่า กรณีคู่กรณีมีปัญหาในการรวบรวมเอกสารเพื่อจัดทำคำอุทธรณ์เนื่องจากได้รับทราบคำสั่งทางปกครองล่าช้าเพราะได้ย้ายออกจากภูมิลำเนาไปอยู่ที่อื่นและแม่บ้านเป็นผู้รับเอกสารแทนคู่กรณีย่อมมีหน้าที่กำชับให้แม่บ้านแยกเอกสารที่มีถึงตนและส่งมอบให้โดยเร็ว อีกทั้งเมื่อได้รับทราบคำสั่งแล้วคู่กรณียังมีเวลาเหลือพอที่จะยื่นอุทธรณ์คู่กรณีไม่อาจอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ โดยพฤติการณ์ที่จะสามารถขยายระยะเวลาอุทธรณ์ได้ต้องเป็น “พฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่อาจกระทำการใด ๆ ได้โดยสิ้นเชิง” เช่น เกิดภัยพิบัติธรรมชาติทำให้เอกสารสำหรับการจัดทำคำอุทธรณ์สูญหายหรือถูกทำลาย และพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดจากการกระทำหรือเป็นความผิดของผู้อุทธรณ์เอง

๒) ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นคำขอขยายระยะเวลาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พฤติการณ์นั้นได้สิ้นสุดลง และเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ขยายระยะเวลาให้แล้ว ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กำหนดให้ด้วย ตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

๔. ผลของอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลา

ในกรณีที่เกษตรกรยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเจ้าหน้าที่ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเกษตรกรย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์และเสียสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี เจ้าหน้าที่จะรับอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ได้หรือไม่นั้น *คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐* ได้ให้ความเห็นไว้ข้างต้นโดยวางหลักไว้ว่า ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดในกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองถูกโต้แย้งโดยไม่มีที่สิ้นสุด อันจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางกฎหมาย จึงเป็นระยะเวลาที่มีผลบังคับทั้งต่อคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์และต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว คู่กรณีย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ และขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจรับอุทธรณ์ที่ล่วงเลยระยะเวลาไว้พิจารณาได้เฉพาะกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น เช่น กรณีของมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๐๑/๒๕๕๙ ได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบประกาศเทศบาลนครเชียงใหม่ เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข การจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ อุทธรณ์ประกาศนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงประกาศฉบับดังกล่าวอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๘ หรืออย่างช้าในวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีการที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๙

จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปไม่ได้เจาะจงใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ และกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี และไม่เป็นเหตุให้ระยะเวลาการฟ้องคดีขยายออกไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๔๔/๒๕๔๗ ให้ความเห็นว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเนื่องจากยื่นเกินระยะเวลา คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งเพราะเป็นการปฏิเสธสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการทบทวน คำสั่งคู่กรณีจึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้ แต่ถ้าคู่กรณียังอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเกินระยะเวลาอีก เจ้าหน้าที่ชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเป็นครั้งที่สองโดยไม่จำเป็นต้องจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งนั้นอีก แต่ให้จัดแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป (คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙๖/๒๕๕๕)

การยื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลา เกษตรกรย่อมเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอุทธรณ์ และเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจที่จะรับคำอุทธรณ์ ซึ่งจะมีผลทำให้เกษตรกรไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เว้นแต่กรณีที่เกษตรกรมีคำขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพบว่า มีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันไม่ได้เกิดขึ้นจากความผิดของเกษตรกร ดังที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓/๒๕๕๐ ได้ให้ความเห็นไว้ข้างต้น และการที่เกษตรกรยื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่เจ้าหน้าที่อาจรับคำอุทธรณ์ไว้ในฐานะคำร้องเรียนขอความเป็นธรรม เพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาทบทวนคำสั่งให้สิทธิหากพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามนัยมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๕. การรับอุทธรณ์

ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบคำอุทธรณ์ที่ได้รับว่า เป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยมีข้อโต้แย้งเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้สิทธิที่ดินอย่างไร เพียงพอต่อการวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือไม่ หากเห็นว่าคำอุทธรณ์ครบองค์และควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการ ให้ ส.ป.ก.จังหวัด ออกใบรับอุทธรณ์ให้เกษตรกรผู้อุทธรณ์ และนำส่งคำอุทธรณ์พร้อมทั้งจัดทำและรวบรวมเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้

(๑) จัดทำสรุปขั้นตอนการดำเนินการสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พร้อมจัดทำความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวว่ามีเหตุเพียงพอที่ คปจ. มีมติสั่งให้เกษตรกรสันสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพร้อมพยานหลักฐานที่สนับสนุนความเห็นดังกล่าว

(๒) กรณี ส.ป.ก.จังหวัด ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่าภายหลังจากที่ คปจ. ได้มีมติให้เกษตรกรผู้นั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ส.ป.ก.จังหวัด สามารถนำข้อเท็จจริงดังกล่าวเสนอ คปจ. เพื่อพิจารณาทบทวนมติซึ่งได้สั่งให้เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ในฐานะผู้ออกคำสั่งให้เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินย่อมมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองในครั้งก่อนได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๔๖

(๓) หนังสือแจ้งเตือนพร้อมหลักฐานการรับหนังสือดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีมีคำสั่งให้เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้เกษตรกรปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ คปจ. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง นอกจากนั้นยังต้องมีหลักฐานการตรวจสอบของ ส.ป.ก.จังหวัด ที่ยืนยันว่าเกษตรกรไม่ได้ปฏิบัติตามหนังสือเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร เช่น บันทึกการตรวจสอบพื้นที่ บันทึกถ้อยคำผู้ปกครองท้องที่ หรือผู้ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงข้างเคียง เป็นต้น

(๔) หนังสือแจ้งข้อเท็จจริงซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน โดยกำหนดเวลาอันสมควรพร้อมหลักฐานการรับหนังสือดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่มีคำสั่งให้เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้เกษตรกรปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อ ๘ วรรคสอง แห่งระเบียบ คปจ. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนที่สำคัญ ตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนั้นยังต้องมีหลักฐานการตรวจสอบของ ส.ป.ก.จังหวัด ที่ยืนยันว่าเกษตรกรไม่มีเหตุอันสมควรตามที่กล่าวอ้างในคำโต้แย้ง

(๕) หนังสือแจ้งข้อเท็จจริงซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรได้โต้แย้งคัดค้านแสดงพยานหลักฐานโดยกำหนดเวลาอันสมควร พร้อมหลักฐานการรับหนังสือดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีการสั่งให้เกษตรกรสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งเตือนเนื่องจากเกษตรกรผู้ได้รับการจัดที่ดินขาดคุณสมบัติตาม ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) อันเป็นการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่สำคัญซึ่งได้บัญญัติไว้ตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนั้นยังต้องมีหลักฐานการตรวจสอบของ ส.ป.ก.จังหวัด ที่ยืนยันว่าเกษตรกรผู้นั้นเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ

(๖) เอกสารรายงานการประชุม คปจ. คราวซึ่งมีมติให้ผู้นั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และได้รับรองรายงานการประชุมแล้ว

(๗) หนังสือแจ้งคำสั่ง คปจ. เรื่องสั่งให้สิ้นสิทธิและให้เกษตรกรพร้อมด้วยบริวารออกจากที่ดิน ซึ่งต้องระบุข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญข้อกฎหมายที่อ้างอิงและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ พร้อมกับระบุกรณีที่น่าจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

อันเป็นการได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง พร้อมหลักฐานการรับหนังสือดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย

๖. การถอนอุทธรณ์

เนื่องจากระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การถอนอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะกรณีจึงต้องถือว่าเมื่อการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ย่อมสละสิทธิดังกล่าวได้โดยขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว และต้องขอถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ยังอยู่ในการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งจะมีผลให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับไป แต่ถ้าได้มีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้วกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมเสร็จสิ้นลง และล่วงพ้นขั้นตอนที่จะถอนอุทธรณ์ได้ เจ้าหน้าที่ต้องสั่งไม่รับคำขอถอนอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้อุทธรณ์ถอนคำอุทธรณ์ ย่อมทำให้ระงับไปซึ่งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะถือว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๓๑๙/๒๕๕๑ เรื่อง ผลของการถอนอุทธรณ์เมื่อกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นลง มีความเห็นทางกฎหมายไว้ ความว่า

ประเด็นที่หนึ่ง แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีได้กำหนดเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้ แต่ก็มีได้บัญญัติห้ามมิให้มีการถอนอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อการอุทธรณ์เป็นสิทธิอย่างหนึ่งของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของตน โดยหลักแล้วคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิย่อมสละสิทธิดังกล่าวได้โดยการไม่ยื่นอุทธรณ์หรือขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว ส่วนประเด็นว่าการถอนอุทธรณ์จะมีผลอย่างไรต่ออุทธรณ์ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่า โดยที่

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เริ่มต้นขึ้นด้วยการยื่นอุทธรณ์ของคู่กรณี ดังนั้น หากคู่กรณีไม่ประสงค์ที่จะอุทธรณ์ต่อไปและถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ยังอยู่ในการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ว่าจะในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นตามมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือในชั้นการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ การถอนอุทธรณ์ย่อมมีผลให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการถอนอุทธรณ์จะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ระงับไป แต่ก็ไม่ได้ตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้เองไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการอุทธรณ์ตามกฎหมายมาแล้วหรือไม่ อันเป็นอำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชา

ของเจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งก็อาจเพิกถอนคำสั่งโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่คู่กรณีถอนอุทธรณ์ภายหลังจากที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาคำขอถอนอุทธรณ์และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมเป็นอันเสร็จสิ้นลง ดังนั้น จึงไม่สามารถถอนคำอุทธรณ์ได้

แนวทางตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๗/๒๕๕๐ ได้วินิจฉัยว่า มติ คปจ. ที่สั่งให้เกษตรกร สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๐ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะระงับ สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร ดังนั้น มติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ๘๘๓/๒๕๔๘ ได้วินิจฉัยว่า มติ คปจ. ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสิทธิ ในที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ระงับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินมติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณี ทราบตามความจำเป็นแก่กรณี โดยมาตรา ๓๐ กำหนดว่าในกรณีคำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดง พยานหลักฐานของตน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนที่ คปจ. มีมติให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.จังหวัด มิได้แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และมีได้แจ้ง ข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างเพียงพอ ดังนั้น การที่ คปจ. มีมติให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสิทธิและคำสั่ง คปก. ที่สั่งให้ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๔๗/๒๕๕๐ ได้วินิจฉัยว่า แม้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้บุคคลอื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินบางส่วนที่เช่าจาก ส.ป.ก. จจริง แต่ภายหลังที่ ส.ป.ก. ได้ มีหนังสือเตือนให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ตามรายงาน การตรวจสอบพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก.จังหวัด ว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งกับเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก. แล้วว่าผู้ฟ้องคดี อยู่ระหว่างดำเนินการขับไล่บุคคลอื่นออกจากที่ดินแปลงพิพาท กรณีนี้จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งหรือขอผ่อนผัน ต่อเจ้าหน้าที่ของ ส.ป.ก.จังหวัด ตามสัญญาเช่า ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๔) และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าวแล้ว พฤติการณ์ดังกล่าวถือว่าไม่ได้ว่าผู้ได้รับแจ้งเตือนละเลยหรือเพิกเฉยโดยไม่มีเหตุอันสมควร ประกอบกับผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ ได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว จึงมีมติให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีได้พิจารณา ข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบด้วย ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามนัยข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว มติและคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๐๗/๒๕๕๗ ได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่อันเป็นที่อยู่ตามที่ปรากฏในรายการทะเบียนราษฎรของกรมการปกครองตามสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีและมีผู้รับคำสั่งแทน ซึ่งผู้รับแทนพักอาศัยอยู่ในที่อยู่ดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๔ ฉบับ ล้วนแต่ระบุตรงมุมบนด้านขวาของหน้าแรกเป็นที่อยู่ตามสำเนาทะเบียนบ้านดังกล่าว ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ส่งเอกสารต่างๆ ไปยังที่อยู่ในจังหวัดอุบลราชธานีแต่อย่างใด แม้ว่าจะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้พักอาศัยอยู่ในจังหวัดอุบลราชธานีก็ตาม ถือเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีมีถิ่นที่อยู่หลายแห่งตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนา กรณีจึงถือว่าการแจ้งคำสั่งไปยังที่อยู่ตามสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี เป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๙ ประกอบ มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขณะเดียวกันหากบุคคลอื่นลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทนบุคคลผู้นั้นต้องเป็นเจ้าบ้านหรือพักอาศัยหรือทำงานอยู่ในภูมิลำเนานั้นและบรรลุนิติภาวะ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๐๐/๒๕๕๘ ได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีแต่ปรากฏหลักฐานจากไปรษณีย์ตอบรับว่ามีผู้รับไว้แทน โดยระบุในใบตอบรับว่า “บ้านติดกัน” เห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งจะต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ด้วย การแจ้งคำสั่งทางปกครองจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญ กรณีของผู้รับแทนคำสั่งทางปกครองนั้น ก็ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับกรณีที่น่าคำสั่งไปส่งยังภูมิลำเนาของผู้นั้นและไม่พบกล่าวคือ ต้องเป็นบุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่อาศัยหรือทำงานในสถานที่นั้น เมื่อผู้รับแทนไม่ได้เป็นบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำงานในที่อยู่อันเป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง เนื่องจากการแจ้งคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕/๒๕๕๙ ได้วินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) มีพื้นที่แปลงอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การที่ คปจ. มีมติให้เพิกถอนการจัดที่ดินและเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ โดย ส.ป.ก.จังหวัด เป็นผู้แจ้งคำสั่งเพิกถอนและแจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี เป็นการแจ้งสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลพิเคราะห์เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๑ กำหนดว่าเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ ใช้บังคับในท้องที่ใดแล้วให้จัดตั้ง ส.ป.ก.จังหวัด ขึ้นสังกัด ส.ป.ก. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่ คปจ. กำหนด ดังนั้น การส่งหนังสือของ ส.ป.ก. จังหวัด ดังกล่าวมีอำนาจกระทำได้ซึ่งเป็นการกระทำการแทน ส.ป.ก. ตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการแจ้งสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๑/๒๕๕๙ ได้วินิจฉัยว่า ก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้อง มาตรา ๔๙ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงต้องถือว่าวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้อง และเป็นวันที่เริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ คือ ต้องยื่นคำฟ้องภายในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา	นายณกต ตันติเมฆิน	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
ผู้จัดทำ	นายไพโรจน์ วิริยะกิจ	ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมายและระเบียบ
	นายคมกฤษ แป้นโพธิ์กลาง	ผู้อำนวยการกลุ่มคดี
	นายอัครเดช ร่มโพธิ์เย็น	ผู้อำนวยการกลุ่มอุทธรณ์
	นายกิตติพงษ์ คงรักษ์	นิติกรชำนาญการ
	นายฤทธิธรรม จันทวีระ	นิติกรชำนาญการ
	นายวีระพงษ์ บุญภา	นิติกรปฏิบัติการ
	นายศุภณัฐ ทองดี	นิติกรปฏิบัติการ
	นายชัยณรงค์ เช่งซ้าย	นิติกรปฏิบัติการ
	นางสาวสุธิจิตตรา อุดมอ่าง	นิติกรปฏิบัติการ