

ปัญหาการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน  
โดยฝ่ายปกครอง

นายสหโรจน์ สุขจี



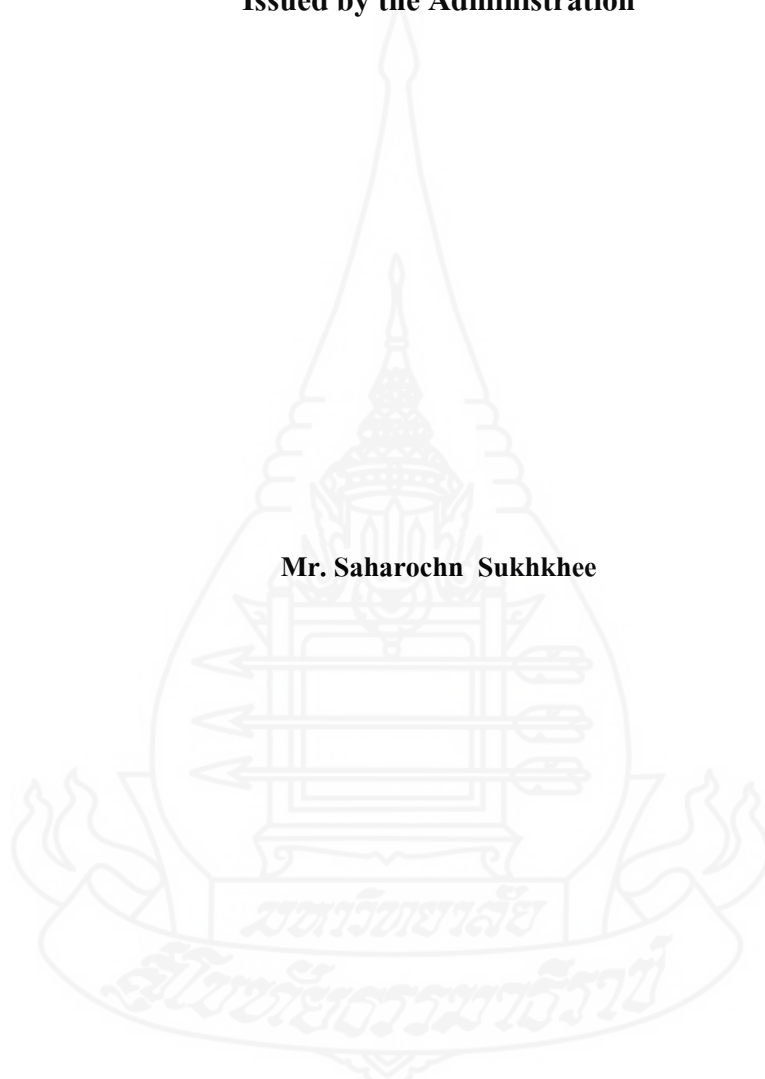
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2556

**The Revocation of Permission to Utilize Land in the Land Reform Zone**

**Issued by the Administration**

**Mr. Saharochn Sukkhee**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

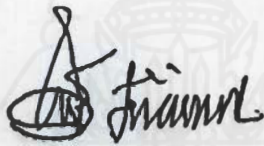
Sukhothai Thammathirat Open University

2013

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์  
ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยฝ่ายปกครอง  
ชื่อและนามสกุล นายสหโรจน์ สุขจี  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



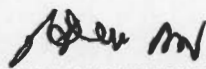
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน)



(อาจารย์เชิรชัย ฒ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** ปัญหาการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์  
ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยฝ่ายปกครอง

**ผู้ศึกษา** นายสหโรจน์ สุขจี **รหัสนักศึกษา** 2554000956 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน **ปีการศึกษา** 2556

### **บทคัดย่อ**

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานของคำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง (2) เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานของการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 (3) เพื่อหาแนวทางเยียวยาเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากรายบทความทางวิชาการ งานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สามารถค้นคว้าได้จากอินเทอร์เน็ต จากนั้น นำข้อมูลทั้งหมดมาตรวจสอบเพื่อให้เป็นการแน่ใจว่าข้อมูลที่ได้มานั้นเป็นข้อมูลที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ แล้วจึงนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 โดยการกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรและกำหนดขั้นตอนการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และส่งผลให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นธรรม

**คำสำคัญ** หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เกษตรกร ฝ่ายปกครอง



**Independent Study title:** The Revocation of Permission to Utilize Land in the Land Reform Zone Issued by the Administration

**Author:** Mr. Saharochn Sukkhee; **ID:** 2554000956; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Vikorn Ruppoungchon, Associate Professor;

**Academic year:** 2013

### **Abstract**

This independent study on the revocation of permission to utilize land in the land reform zone issued by the administration aims to 1) study basic concepts and principles of administrative orders and revocation of administrative orders by administration; 2) study basic concepts and principles of land reform including principles of revocation of permission to utilize land in the land reform zone according to the Agricultural Land Reform Act, B.E. 2518, and the Agricultural Land Reform Commission Regulations regarding issuance, amendment, revocation and replacement of permits to utilize land in the land reform zone in 1997; 3) find ways to help farmers who have been affected by revocation permission to utilize land in the land reform zone.

This independent study is qualitative research, in which document were mainly studied. Provisions of relevant legislation including information obtained from various texts, academic research and thesis and related information on the Internet were studied. Then, the data were verified for their accuracy and reliability and analyzed in a systematic way.

It was found that the Agricultural Land Reform Commission should amend regulations of issuing, amendment, revocation and replacement of permission to utilize land in the land reform zone in 1997. Criteria of the permit revocation should cover rights of farmers or the Farmers' Institution. Procedure of revocation of the permits to utilize land in the land reform zone should be clearly stated so that relevant government agencies can enforce the regulations in a more effective way and farmers or the Farmers' Institution are helped and compensated for damages fairly.

**Keywords:** Permission to Utilize Land in the Land Reform Zone, Farmers, Administration

## กิตติกรรมประกาศ

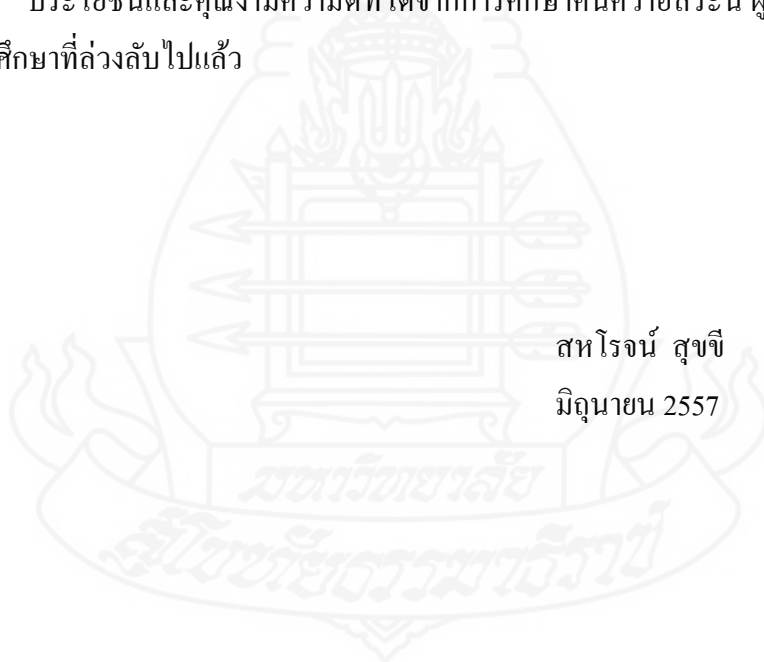
การศึกษาครั้งนี้อิสระฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จได้ หากไม่ได้รับกำลังใจจากมารดา ภริยา และบุตร และประการสำคัญหากไม่ได้รับความอนุเคราะห์จาก รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รัศมีปวงชน อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาครั้งนี้อิสระ และรองศาสตราจารย์วิมาน กฤติพลวิมาน กรรมการสอบ ที่กรุณาเสียสละเวลาให้คำปรึกษาแนะนำ และให้แนวคิดที่เป็นประโยชน์ ทำให้การศึกษาครั้งนี้ อิสระฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ลงได้ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณ คณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และอาจารย์ผู้สอนทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้การอบรม สั่งสอน ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ตลอดจน ประสพการณ์ที่ดีให้แก่ผู้ศึกษาด้วยความเมตตาเสมอมา และขอบคุณเพื่อนนักศึกษาปริญญาโท ตลอดจนเพื่อนร่วมงานที่หยิบยื่นมิตรไมตรีที่ดีให้กันเสมอมา

ประโยชน์และคุณงามความดีที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาขออุทิศให้แก่ บิดาของผู้ศึกษาที่ล่วงลับไปแล้ว

สหโรจน์ สุขจี

มิถุนายน 2557

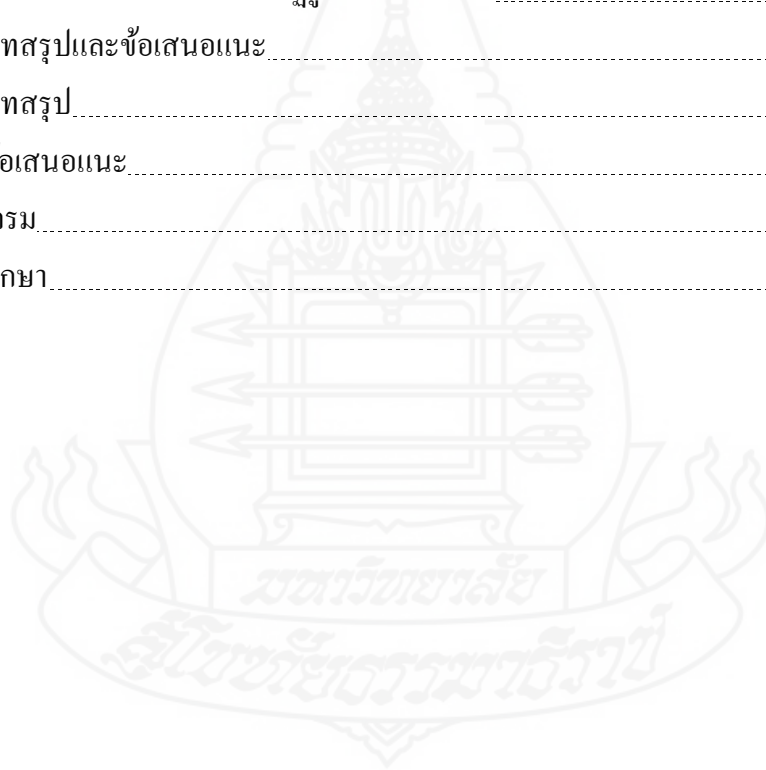


## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญภาพ .....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	4
ประเด็นปัญหาที่ศึกษา .....	4
ขอบเขตการศึกษา .....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	5
ระเบียบวิธีวิจัย .....	5
บทที่ 2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง .....	6
หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง .....	6
หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำทางปกครอง .....	8
สาระสำคัญของคำสั่งทางปกครอง .....	11
สาระสำคัญของการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง .....	13
สาระสำคัญของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองของประเทศไทย .....	15
สาระสำคัญของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองต่างประเทศ .....	31
บทที่ 3 หลักเกณฑ์การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการเพิกถอนหนังสืออนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน .....	43
ประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	43
ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	45
องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	46
ที่ดินที่ใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	49
บุคคลที่มีสิทธิได้รับที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	57
การคัดเลือกบุคคลให้ได้รับสิทธิในที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม .....	59

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน .....	61
หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน .....	63
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยฝ่ายปกครอง .....	67
เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินมิได้นำหลักการคุ้มครองสิทธิ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองมาใช้บังคับ .....	68
ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาต ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ชัดเจน .....	77
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	80
บทสรุป .....	80
ข้อเสนอแนะ .....	83
บรรณานุกรม .....	86
ประวัติผู้ศึกษา .....	89



## สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 3.1 แสดงผังขั้นตอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน..... 62



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “ฝ่ายปกครอง” (Administration) กับเอกชน การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และหลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ”<sup>1</sup>

ประเทศไทยได้พัฒนาระบบกฎหมายปกครอง จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการปฏิบัติราชการทางปกครองที่เหมาะสม และมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการในการพิจารณาทางปกครองเพื่อมีคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งผลและวิธีปฏิบัติภายหลังจากทำคำสั่งทางปกครองไปแล้ว เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการปฏิบัติของข้าราชการกับสิทธิของประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครอง กล่าวคือ หากกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ แต่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็จะต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับสาระสำคัญและแนวความคิดของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ถือเป็นกฎหมายที่วางหลักทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ ว่า จะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน และในขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆ

<sup>1</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ กฎหมายปกครองภาคทั่วไป กรุงเทพฯ นิติราษฎร์ 2554 หน้า 47

เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนสถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิ (object) อีกต่อไปหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่างๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด<sup>2</sup>

เดิมกฎหมายบางฉบับได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ แต่มิได้บัญญัติหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และหากกรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองก็ไม่กล้าที่จะเพิกถอนเนื่องจากไม่มีกฎหมายระบุชัดเจนว่าสามารถเพิกถอนได้ ในการร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้นำแนวความคิดและหลักกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศเยอรมันมาใช้เป็นแนวทางในการร่าง โดยนำแนวความคิดเกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่ายปกครองมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตั้งแต่มาตรา 49 ถึง มาตรา 53 ซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรย่อมมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น อันมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหลักเกณฑ์การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีด้วยกันใน 3 กรณี กล่าวคือ การสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลา การสิ้นผลโดยเหตุอื่น และการสิ้นผลโดยการเพิกถอนขององค์กรผู้ทรงอำนาจ ซึ่งองค์กรผู้ทรงอำนาจในที่นี้ หมายถึง องค์กรตุลาการหรือศาลปกครอง และองค์กรฝ่ายปกครอง แต่ในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองโดยการเพิกถอนของฝ่ายปกครองซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าว แยกออกได้ 2 กรณี

กรณีที่หนึ่ง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่

กรณีที่สอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่พ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีที่สอง คือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่พ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้วเท่านั้น ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่พ้นระยะเวลา

<sup>2</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ *สาระสำคัญพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2539 หน้า 7-8



อุทธรณ์แล้วถือเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่สามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาได้เองโดยมิต้องให้ คู่กรณีร้องขอทั้งกรณีของคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 และ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยต้องคำนึงถึงความเชื่อโดย สุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน หรือสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่จะได้รับค่าทดแทนความ เสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ปัจจุบันระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้วไข เพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ในข้อ 10 โดยให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วแต่กรณีสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตสิ้น สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจาก การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(2) เมื่อปรากฏว่า หนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด

(3) เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ ที่ดินแปลงนั้น ไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) เมื่อได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ดินแปลงนั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้งเป็นการสนองแนวนโยบาย แห่งรัฐ โดยให้กระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้ ประชาชนได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงเพื่อลดความเหลื่อม ล้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน แม้ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่า ด้วย การออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขต ปฏิรูปที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ แต่ปัจจุบันกลับพบว่า การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวยังมีได้คำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเท่าที่ควร การเพิก ถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ผ่านๆ มา เกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบ จากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์มิได้รับสิทธิในการพิจารณาทางปกครอง และ มิได้รับความคุ้มครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริตในความคงอยู่ของหนังสืออนุญาต

ให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่รัฐออกให้ดังที่ปรากฏเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทถัดไป ดังนั้น การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินของเจ้าหน้าที่จึงต้องคำนึงถึงหลักความเชื่อโดยสุจริตของเกษตรกรผู้รับที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของหนังสืออนุญาตดังกล่าว การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้จะศึกษาถึงการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ 10 (1) (2) และ(3) แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานของคำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานของการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

2.3 เพื่อหาแนวทางเยียวยาเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

## 3. ประเด็นปัญหาที่ศึกษา

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดแนวทางการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินกลับมิได้คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรซึ่งได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าวเท่าที่ควร

#### 4. ขอบเขตการศึกษา

4.1 ศึกษาแนวคิดและหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง เฉพาะกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่พ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว

4.2 ศึกษาหลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

4.3 ศึกษาหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ 10 (1) (2) (3) แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออกแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบแนวคิดและหลักการพื้นฐานของคำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างเหมาะสม

5.2 ทราบแนวคิด และหลักการพื้นฐานของการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

5.3 ได้แนวทางนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์การเยียวยาเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

#### 6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากรายบทความทางวิชาการ งานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สามารถค้นคว้าได้จากอินเทอร์เน็ต จากนั้น นำข้อมูลทั้งหมดมาตรวจสอบเพื่อให้เป็นการแน่ใจว่าข้อมูลที่ได้นั้นเป็นข้อมูลที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ แล้วจึงนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา

## บทที่ 2

# หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยฝ่ายปกครอง

การกระทำทางปกครองซึ่งถือเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะสามารถแบ่งการกระทำออกได้หลายกรณี ทั้งปฏิบัติการทางปกครอง คำสั่งทางปกครองทั่วไป สัญญาทางปกครอง และคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการกระทำทางปกครองในแต่ละรูปแบบข้างต้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งสู่การจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือ ก่อภาระแก่ประชาชนก็เพื่อสร้างความสมดุลภายในรัฐ และจัดระเบียบรัฐให้มีความเรียบร้อย ภายใต้หลักนิติรัฐการกระทำทางปกครองจึงต้องชอบด้วยกฎหมาย การกระทำทางปกครองใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงต้องถูกแก้ไข เปลี่ยน หรือถูกเพิกถอนได้เสมอ ซึ่งถือเป็นการยืนยันหลักการที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ดูเหมือนในสังคมโลกปัจจุบันต่างมุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากขึ้นส่งผลให้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (ทุกกรณี) เริ่มถอยห่างจากสังคมกฎหมายปกครองมากขึ้น

หลักความมั่นคงแห่งสิทธิที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่งทางปกครองจึงมีบทบาทสำคัญยิ่ง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในบางกรณีจึงทำได้ยากขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงแห่งสิทธิดังกล่าว ในการศึกษาบทที่ 2 นี้ จะกล่าวถึง หลักการกระทำทางปกครอง สาเหตุสำคัญของการกระทำทางปกครองในรูปแบบของ คำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองของไทย ตลอดจนการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองของประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส

### 1. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือที่เราเรียกกันว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นหลักการพื้นฐานในการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ซึ่งหลักการกระทำทางปกครอง

ต้องชอบด้วยกฎหมายถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของ หลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ หลัก “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”<sup>3</sup>

### 1.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายนี้ถือเป็นหลักการที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง ซึ่งมีได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตามที่กฎหมายนั้นกำหนด แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติเป็นแต่เพียงการตัดสินใจตามแผนการปกครอง ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ที่จะละเว้นไม่กระทำการได้<sup>4</sup>

### 1.2 หลัก ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

หลักการนี้ กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการให้อยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น แต่หลัก ไม่มีกฎหมาย ไม่มี อำนาจ เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ องค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกระทำการล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายไว้<sup>5</sup> นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย การกระทำในลักษณะที่จำกัดหรือรुकล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายนั้นกำหนด<sup>6</sup>

การบริหารราชการแผ่นดินมีฝ่ายปกครอง (Administration) เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล กฎหมายปกครองจึงให้อำนาจฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจการทางปกครองผ่านรูปแบบต่างๆ รูปแบบของการกระทำทางปกครอง แบ่งได้ 4 รูปแบบ คือ ปฏิบัติการทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง คำสั่งทางปกครองทั่วไป และสัญญาทางปกครอง<sup>7</sup> นิติกรรมทางปกครอง หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า คำสั่งในทางปกครอง คือ สิ่งที่ฝ่ายปกครอง

<sup>3</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* หน้า 47

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 48

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 50 -52

<sup>6</sup> สมยศ เชื้อไทย *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* กรุงเทพฯ วิญญูชน 2555 หน้า 237

<sup>7</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ *กฎหมายปกครอง* กรุงเทพฯ วิญญูชน 2543 หน้า 35

กระทำไปแล้วก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองผู้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน<sup>8</sup> การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ การกระทำทางปกครองจึงต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และจะกระทำได้อีกเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย การกระทำในลักษณะที่จำกัดหรือรुक้าสิทธิเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายนั้นกำหนด<sup>9</sup> สาระสำคัญของการกระทำทางปกครองมีหลายกรณี ทั้งกรณีความพอสมควรแก่เหตุ ความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ การห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ การสุจริตและการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ การคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ<sup>10</sup>

## 2. หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการกระทำทางปกครอง

### 2.1 หลักพอสมควรแก่เหตุ

การกระทำทางปกครองบางกรณีแม้กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำการที่ก้าวล่วงสิทธิหรือก่อภาระให้กับปัจเจกชนได้ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำการที่พอสมควรแก่เหตุ ซึ่งหลักการนี้ถือเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองหลักการหนึ่งที่จะสื่อให้เห็นว่าการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในทางกฎหมายมหาชนห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของปัจเจกชนเกินสมควร ซึ่งหลักการนี้ถือเป็นหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ต้องปฏิบัติตาม การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ จึงมีขั้นตอนในการพิจารณา 4 ขั้นตอน คือ การค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง การพิจารณาว่ามาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ พิจารณาว่ามาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์นั้น เป็นมาตรการที่

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 36

<sup>9</sup> สมยศ เชื้อไทย หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น หน้า 237

<sup>10</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครองกรุงเทพ วิทยุชน 2549 หน้า 29 - 40



จำเป็นหรือไม่ และพิจารณาว่ามาตรการที่อาจบรรลุดังประสงค์และเป็นมาตรการที่จำเป็นนั้น เป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่<sup>11</sup>

## 2.2 หลักความชัดเจนแน่นอนของการกระทำทางปกครอง

หลักความชัดเจนแน่นอนของการกระทำทางปกครองนี้อาจแตกต่างกันออกไปตามสภาพของการกระทำทางปกครองของแต่ละประเภท การกระทำทางปกครองบางกรณี เช่น การออกกฎหมายลำดับรอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องระบุข้อความที่ชัดเจน เนื่องจากเป็นการมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับข้อเท็จจริงจำนวนมาก แต่การกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของปัจเจกชนในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำการที่จะมุ่งให้เกิดผลที่ชัดเจน เพราะการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชัดเจนแน่นอนจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีความบกพร่องที่รุนแรงและอาจร้ายแรงถึงขนาดต้องส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะได้

## 2.3 หลักการห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ

การจะพิจารณาว่า การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ หลักการห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจนี้ เป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติรับรองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล หลักการเบื้องต้นของหลักความเสมอภาค คือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ หรือจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันโดยอำเภอใจก็ไม่ได้ การปฏิบัติโดยอำเภอใจ หรือการเลือกปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่อาจหา “เกณฑ์แห่งความแตกต่าง” อันมีน้ำหนักสำคัญระหว่างสิ่งสองสิ่งหรือหลายสิ่งมาอธิบายอย่างสมเหตุสมผลได้<sup>12</sup>

## 2.4 หลักสุจริตและการห้ามใช้สิทธิโดยไม่ชอบ

หลักสุจริตและการห้ามใช้สิทธิโดยไม่ชอบมีปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหลักสุจริตปรากฏอยู่ในมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีสาระสำคัญว่า ในการใช้สิทธิแห่งตนบุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต ส่วนหลักการห้ามใช้สิทธิโดยไม่ชอบปรากฏอยู่ในมาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว มีสาระสำคัญว่า การใช้สิทธิแห่งตนที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักการทั้งสองข้างต้นถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของระบบกฎหมายเอกชน แต่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่า

<sup>11</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ กฎหมายปกครองภาคทั่วไป หน้า 57

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 63



สามารถนำมาใช้ในระบบกฎหมายปกครองด้วยเช่นกัน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจทางปกครองโดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจในลักษณะที่กั้นกั้นบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ หลักสุจริตและการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ นอกจากจะผูกพันองค์กรฝ่ายปกครองแล้วยังผูกพันราษฎรที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับรัฐด้วย<sup>13</sup>

## 2.5 หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ เป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หลักการดังกล่าวนี้กำหนดว่าปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐย่อมสามารถเชื่อมั่นในความคงอยู่ของการตัดสินใจใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเชื่อมั่นดังกล่าวย่อมต้องได้รับความคุ้มครอง หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกมานั้น หากเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์กับบุคคลผู้รับคำสั่งแล้วฝ่ายปกครองจะเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้นได้หรือไม่<sup>14</sup>

## 2.6 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง ประโยชน์สาธารณะจึงต้องมาก่อนประโยชน์ของปัจเจกชน หลักการทางกฎหมายปกครองจึงเรียกร้องให้การกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นหลักการที่สอดคล้องกับมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ การกระทำทั้งหลายของรัฐย่อมต้องเป็นไปเพื่อประชาชน ทั้งปวงหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย<sup>15</sup>

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 65

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 65

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 67

### 3. สาระสำคัญของคำสั่งทางปกครอง

#### 3.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้ว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันฝ่ายบริหารได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การดำเนินการตามกฎกระทรวงนี้ ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง คือ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือสิทธิประโยชน์ในกรณีของ สั่งรับ หรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การอนุมัติสั่งซื้อจ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และการให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา ดังนั้น หากการกระทำของเจ้าหน้าที่แม้จะมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือการกระทำที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่การกระทำนั้นมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน นิติสัมพันธ์นั้นย่อมเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง และไม่อยู่ในความหมายของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ หากการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลใดหรือกรณีใดโดยเฉพาะ การกระทำนั้นย่อมมีลักษณะเป็นกฎ ซึ่งไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามความหมายนี้เช่นกัน

#### 3.2 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

##### 3.2.1 ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องเป็นเจ้าหน้าที่

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้นิยามคำสั่งทางปกครองว่าต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่หมายความว่าบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ ดังนั้น การพิจารณาว่า ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาถึงองค์กรที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ ซึ่งหากเป็นหน่วยงานทางปกครองแน่นอนว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมต้องได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครอง

ของรัฐ แต่หากเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐต้องพิจารณาต่อไปว่าหน่วยงานดังกล่าวได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐหรือไม่

### 3.2.2 เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

โดยหลักการแล้วคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวทั้งที่อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองมิได้ยินยอม และต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่และกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายปกครอง หากเป็นอำนาจตามกฎหมายอื่นก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่จะอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น กรณีประธานรัฐสภามีมติให้ถอนหรือเลื่อนวาระการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญวาระสามออกไปก่อน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การกระทำของรัฐสภาจึงไม่อยู่ในบังคับหลักเกณฑ์เรื่องการทำคำสั่งทางปกครอง หรือกรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีหนังสือเรียกเก็บค่าใช้จ่ายงานขยายเขตจำหน่ายไฟฟ้าแก่เอกชน กรณีนี้แม้ผู้ออกคำสั่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่การใช้อำนาจออกคำสั่งดังกล่าวสืบเนื่องมาจากสัญญาการให้บริการไฟฟ้าซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่ง คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 265/2552) ดังนั้น คำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นมาตรการอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ และต้องเป็นอำนาจรัฐอันเป็นอำนาจมหาชนประเภทที่เป็นอำนาจปกครอง การใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่ย่อมมีลักษณะเป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง การนิ่งเฉยไม่กระทำการย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้อำนาจ<sup>16</sup>

### 3.2.3 เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล จึงทำให้คำสั่งทางปกครองมีลักษณะแตกต่างจากการกระทำทางปกครองรูปแบบอื่น<sup>17</sup> เช่น คำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบอาชีพ เป็นต้น

### 3.2.4 มีผลบังคับเฉพาะกรณี

คำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นคำสั่งที่มุ่งกำหนดสถานภาพทางกฎหมายกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ และมีสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอนเสมอ เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด คำสั่งไม่อนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งการมีผลบังคับเฉพาะกรณีของคำสั่งทางปกครอง ทำให้คำสั่งทางปกครอง

<sup>16</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 129

<sup>17</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 133

มีลักษณะที่แตกต่างจากกฎ เนื่องจากกฎมีผลบังคับเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองที่ แจ่มชัดและใช้บังคับเฉพาะกลุ่มอาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้ แต่เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป เช่น คำสั่งห้ามมิให้ผู้อาศัยในเขตโรคระบาดเคลื่อนย้ายสัตว์ออกนอกพื้นที่ หรือคำสั่งห้ามบุคคลเข้าไปใน อาคารที่เกิดเพลิงไหม้ เป็นต้น คำสั่งเหล่านี้เป็นการบังคับแก่บุคคลหลายๆ คน คล้ายกับกฎ แต่ก็ไม่มี สภาพเป็นกฎ เพราะมุ่งหมายให้เกิดผลในทันทีทันใดแก่กลุ่มบุคคลที่แน่นอน

### 3.2.5 มีผลบังคับออกสู่ภายนอก

คำสั่งทางปกครองต้องมีผลบังคับออกสู่ภายนอกซึ่งเป็นการยืนยันว่า คำสั่งทาง ปกครองเกิดขึ้นเมื่อใด เพราะตราบไต่ที่ยังไม่มีผลออกสู่ภายนอกก็เป็นเพียงการเตรียมการและ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เท่านั้น เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการ ทางวินัย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 638/2547) เนื่องจากคำสั่งนี้เป็นการแต่งตั้งเพื่อให้ทำหน้าที่ รวบรวมข้อเท็จจริงในเบื้องต้นและสรุปหรือให้ความเห็นเสนอต่อผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณามีคำสั่งต่อไป จึงยังไม่มีผลออกสู่ภายนอก ผู้ที่อยู่ภายในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นก็ยังมีหน้าที่อะไรให้ ต้องปฏิบัติ และคำสั่งจะมีผลภายในหรือภายนอกนั้นต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งนั้นเป็นสำคัญ เช่น คณะกรรมการกั้นกรงผลการปฏิบัติงานข้าราชการมีมติไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนแก่ข้าราชการ กรณีนี้ยัง เป็นเรื่องภายในองค์กรของหน่วยงานนั้น ยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่หากผู้บังคับบัญชามีคำสั่ง ไม่ให้ข้าราชการเลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยสั่งตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว กรณีจึงมิใช่เรื่องภายใน องค์กรอีกต่อไป คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนนั้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

## 4. สาระสำคัญของการสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครอง

### 4.1 การสิ้นสุดผลโดยการเพิกถอนขององค์กรผู้ทรงอำนาจ

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ (ศาลปกครอง) และการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครอง (การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง) การเพิก ถอนคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรตุลาการปรากฏอยู่ในมาตรา 72 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งให้อำนาจศาลปกครองกำหนดคำบังคับให้เพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายปกครอง นั้นอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี

กรณีที่หนึ่ง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์หรือการ ทบทวนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่

ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ที่สามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ตลอดจนความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองใหม่ไปในทางใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กรณีที่สอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ในฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกว่าการเพิกถอนเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์

ในกรณีนี้ถือเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเริ่มการได้เอง แต่เนื่องจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลผูกพันผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้จึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

#### 4.2 การสิ้นสุดโดยเงื่อนไข

คำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีเงื่อนไขสิ้นสุดระบุไว้ในคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมสิ้นสุดลง ณ เวลาใดเวลาหนึ่งตามที่กำหนดไว้โดยอัตโนมัติ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนาหรือกระทำการในทางทำลายผลของคำสั่งทางปกครองนั้นอีก ทั้งนี้ เงื่อนไขสิ้นสุดบังคับทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอาจถูกกำหนดไว้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ทำให้อำนาจทำคำสั่งทางปกครองกำหนดเงื่อนไขสิ้นสุดบังคับทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองไว้เฉพาะ เช่น ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 มีผลใช้ได้จนถึงสิ้นปีปฏิทินแห่งปีที่ห้านับแต่ปีที่เริ่มประกอบกิจการโรงงาน กล่าวคือ มีผลใช้ได้ประมาณ 5 ปี<sup>18</sup> กรณีที่สอง กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้หมายความว่ารวมถึงการกำหนดเงื่อนไขสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครองด้วย หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองได้กำหนดเวลาสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครองไว้ คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมสิ้นสุดลง ณ เวลาใดเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นโดยอัตโนมัติ เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นอีก เช่น ใบอนุญาตขับรถส่วนบุคคลมีระยะเวลาให้ใช้ได้ 5 ปี หรือใบอนุญาตให้ซื้ออาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืนส่วนบุคคล (ป 3) มีอายุให้ใช้ได้ 6 เดือน เป็นต้น ทั้งนี้ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>18</sup> ฤทัย หงส์ศิริ “นิติกรรมทางปกครอง” คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2542 หน้า 366



### 4.3 การสิ้นสุดผลโดยเหตุอื่น

คำสั่งทางปกครองอาจสิ้นสุดผลลงโดยเหตุอื่นได้ ดังนี้<sup>19</sup>

1) การสิ้นสุดผลโดยสภาพของคำสั่งทางปกครองนั่นเอง เมื่อมีการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารย่อมสิ้นสุดผลลงเมื่อมีการรื้อถอนอาคารแล้ว หรือคำสั่งอนุญาตให้นำภาพยนตร์เข้ามาในราชอาณาจักรย่อมสิ้นสุดผลลงเมื่อมีการนำภาพยนตร์ที่ขออนุญาตเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว หรือกรณีคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเดินทางของข้าราชการย่อมสิ้นสุดผลลงเมื่อมีการเบิกค่าเดินทางแล้ว เป็นต้น

2) การสิ้นสุดผลโดยผลของกฎหมาย เช่น คำสั่งปิดโรงงานเนื่องจากผู้ประกอบการกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งกฎหมายให้มีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

ดังนั้น ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองเสร็จสิ้นแล้วคำสั่งทางปกครองก็จะสิ้นสุดผลลง โดยสภาพของคำสั่งทางปกครองนั้นโดยไม่ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นอีก เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารย่อมสิ้นสุดผลลงเมื่อมีการรื้อถอนอาคาร หรือคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินชดเชยน้ำท่วมย่อมสิ้นสุดผลลงเมื่อได้มีการรับเงินชดเชย หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมประท้วงปิดถนนสลายการชุมนุม เมื่อผู้ชุมนุมสลายการชุมนุมไปแล้วคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็สิ้นสุดผลลงโดยไม่ต้องเพิกถอนอีก เป็นต้น

## 5. สาระสำคัญของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองของประเทศไทย

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาจะขอกล่าวเฉพาะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง การที่เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ตนหรือผู้ใต้บังคับบัญชาออกไปย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยเช่นกัน ซึ่งการเตรียมการของเจ้าหน้าที่เพื่อกำหนดคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

### 5.1 การเริ่มกระบวนการพิจารณา

การเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครองอาจเกิดขึ้นได้ในสองกรณี

กรณีที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเริ่มกระบวนการพิจารณาได้เอง เช่น เจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบว่าอาคารแห่งหนึ่งมีสภาพที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้สัญจรไปมา เจ้าหน้าที่อาจเริ่มกระบวนการ

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 413

พิจารณาออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองรื้อถอนอาคาร หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่ล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว เช่น การเพิกถอน โฉนดที่ดิน การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

กรณีที่สอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครองเองมิได้จนกว่า จะมีผู้ยื่นคำขอ เช่น บุคคลจำนวนหนึ่งต้องการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทต้องยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ หรือ กรณีการขอยกโฉนดที่ดินต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน หรือการขอใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลต้องยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบก เป็นต้น

## 5.2 การพิจารณา แยกได้ ดังนี้

### 5.2.1 การแสวงหาข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่

ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองสามารถตรวจสอบ ข้อเท็จจริงต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับคำขอหรือพยานหลักฐานของ คู่กรณีตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และสามารถ แสวงหาข้อเท็จจริงได้เอง หรือรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณี หรือขอ ความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องเฉพาะทาง หรือออกไปตรวจสอบสถานที่ตามมาตรา 29 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ด้วย ดังนั้น ในการพิจารณาทางปกครองจึงห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเป็นปรปักษ์กับคู่กรณีตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

### 5.2.2 การให้สิทธิคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา

ในการพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกมานั้นชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ จำต้องพิจารณาถึงการให้สิทธิคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งนับว่าเป็น สิ่งที่สำคัญ แยกพิจารณาได้ ดังนี้

- 1) สิทธิที่จะได้รับการรับฟังและการมีโอกาสดูชี้แจงแสดงพยานหลักฐานตาม มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- 2) สิทธิที่จะตรวจดูเอกสารและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 31 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- 3) สิทธิที่จะนำพยานความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- 4) สิทธิที่จะได้รับแจ้งสิทธิและให้คำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 27 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539



### 5.3 ประเภทของคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนได้

จากหลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด<sup>20</sup> ทำให้เกิดหลักต่อไปว่า ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่างๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย หากฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

เนื่องด้วยมาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ได้กล่าวถึงคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกับคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองกับคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง จึงอาจแยกพิจารณาประเภทของคำสั่งทางปกครองได้ ดังนี้

#### 5.3.1 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ ดังนี้

มาตรา 50 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 51 และ มาตรา 52”

มาตรา 51 บัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น กับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

<sup>20</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ “หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ภูมิเอกสารศึกษาวิชากฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2545 หน้า 122

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน  
ในสาระสำคัญ

(3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมีได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”

มาตรา 52 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อ โดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความใน มาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้นค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน”

จากบทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวจึงแยกหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายออกได้เป็น 3 กรณี คือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ประเภทอื่น และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยหลักแล้วจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิของบุคคล เช่น การให้ทุนการศึกษา การอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ให้ทรัพย์สิน เช่น การให้เครื่องอุปโภคและบริโภคแก่ประชาชนที่ประสบปัญหาน้ำท่วม การให้เมล็ดพันธุ์พืชตามนโยบายผักสวนครัวรั้วกินได้ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถนำไปแบ่งแยกได้ เช่น การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก) เนื่องจากโฉนดที่ดิน และน.ส.3 ก ผู้ได้รับกรรมสิทธิ์สามารถนำไปจำหน่ายจ่ายโอนหรือแบ่งแยกได้

คำสั่งทางปกครองที่ให้เงิน ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้นี้ตกอยู่ในบังคับของหลักกฎหมายที่สำคัญสองหลัก ได้แก่ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” และ “หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง” ซึ่งหลักกฎหมายทั้งสองหลักมีผลบังคับที่ขัดแย้งกัน โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เรียกร้องให้ต้องคุ้มครองความเชื่อดังกล่าว จึงต้องคงคำสั่งทางปกครองไว้แม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>21</sup> นอกจากนี้การเพิกถอนจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อคำสั่งทางปกครองว่ามีสภาพบังคับหรือชอบด้วยกฎหมาย (Vertrauensschutz) อย่างไรก็ตาม ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้รับการคุ้มครองก็ต่อเมื่อความเชื่อโดยสุจริตนี้เมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะแล้วควรคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตยิ่งกว่า ดังนั้น ในการพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างความเชื่อโดยสุจริตกับประโยชน์สาธารณะจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป เช่น คำสั่งทางปกครองที่มีขั้นตอนการออกที่เคร่งครัด ความน่าเชื่อถือหรือความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ย่อมสูงกว่าคำสั่งทางปกครองที่มีขั้นตอนการออกที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน แต่ความเชื่อโดยสุจริตจะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะทำ

<sup>21</sup>วรพจน์ วิสชุดพิชญ์ “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่” เอกสารวิชาการส่วนบุคคลประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง บ.ย.ส. รุ่นที่ 15 กรุงเทพฯ สำนักงานศาลยุติธรรม หน้า 71

ให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับคำสั่งทางปกครองไปเพราะเหตุดังต่อไปนี้ ผู้นั้นจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้<sup>22</sup>

(1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง อันเข้าข่ายการกระทำที่เป็นการหลอกลวง ซึ่งการกระทำอาจเป็นความผิดอาญาฐานฉ้อโกง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 ได้ด้วย

(2) ผู้นั้นได้กระทำการอันเป็นการข่มขู่ ซึ่งเข้าใจได้ว่าเป็นการข่มขู่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้นั้น หรือข่มขู่เจ้าหน้าที่ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่บุคคลที่สามที่มีเหตุเชื่อมโยงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเกิดความเกรงกลัวจนต้องออกคำสั่งก็ได้ สำหรับลักษณะการข่มขู่ นั้น อาจข่มขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือโดยขู่เชียวว่าจะทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินก็ได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวในบางลักษณะอาจเป็นความผิดอาญาฐานกรรโชก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 337 ด้วยก็ได้

(3) จูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรณีรวมถึงการให้เพราะเจ้าหน้าที่เรียกสินบน หรือผู้นั้นเสนอให้หรือยอมรับว่าจะให้สินบนก็ได้

(4) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ กรณีนี้จะต่างไปจากข้อ (1) ข้างต้น เพราะมิใช่กรณีจูงใจหลอกลวงแต่เป็นความบกพร่องที่ผู้นั้นมีส่วนต้องรับผิดชอบอย่างสำคัญ เพราะได้ให้ข่าวสารที่ผิดพลาดอย่างมากจนทำให้เกิดคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในคำสั่งทางปกครองนั้น หลักการร่วมรับผิดชอบนำมาใช้บังคับแม้ว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองจะไม่ทราบถึงความผิดพลาดนั้นก็ตาม เพราะผู้นั้นไม่ตั้งใจแจ้งพยานหลักฐานที่ถูกต้อง อันเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ของบุคคลผู้เป็นคู่กรณี ตามมาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(5) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้เช่นนั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การที่ผู้นั้นได้รู้แต่ขณะรับคำสั่งทางปกครองแล้วคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าผู้นั้นทราบแล้วว่าไม่วันใดก็วันหนึ่งที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าว อาจถูกอุทธรณ์โต้แย้งหรือเจ้าหน้าที่ทราบ

<sup>22</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* กรุงเทพฯ จีระการพิมพ์ 2540 หน้า 307 -

ความจริงและเพิกถอนเสีย การที่หนึ่งเจียรรับผลประโยชน์จากคำสั่ง ไปแสดงอยู่แล้วว่าเป็นการไม่สุจริต และมีใช้การคาดหวังโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น ถ้าต่อมาคำสั่งทางปกครองนั้นถูกเพิกถอนบุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้รับความคุ้มครอง ส่วนกรณีไม่รู้ถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น กฎหมายไม่ให้ความคุ้มครองในกรณีมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เพราะการรู้และการไม่รู้โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง เพราะบางครั้งพยานหลักฐานโดยตรงไม่อาจบ่งชี้ได้ในทางยืนยันได้ว่า ผู้นั้นไม่ทราบข้อเท็จจริงของความไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วแต่โดยสภาพแวดล้อมบ่งชี้ได้ว่าน่าจะได้อันเห็นเช่นนั้น หากมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ความไม่รู้และเหตุประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงถูกยกระดับขึ้นมาเป็นความรับผิดชอบร้ายแรงในระดับเดียวกันที่จะไม่ให้ความคุ้มครองในประโยชน์ที่ได้ไปดังกล่าว ซึ่งจะส่งผลให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และเมื่อคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายถูกเพิกถอน ฝ่ายปกครองก็ไม่จำเป็นต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตกับประโยชน์สาธารณะ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้นี้ ต้องกระทำภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่นนอกจากกรณี 1)

คำสั่งทางปกครองกรณีนี้หมายความถึงคำสั่งทางปกครองซึ่งให้ประโยชน์ที่ไม่ใช่เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ เช่น คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร คำสั่งอนุญาตให้สัมปทานเหมืองแร่ คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างโรงแรม หรือการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ประเภทอื่นนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และบทบัญญัติทั้งสองดังกล่าวเป็นการจำกัดอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตลอดจนกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้รับคำสั่งทาง



ปกครองดังกล่าวไว้<sup>23</sup> ดังนั้น กรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้ดุลพินิจเพิกถอนได้โดยมีหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเพิกถอนเช่นเดียวกับกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ คงแตกต่างกันเพียงผลของการเยียวยาประโยชน์ที่เสียหาย ทั้งนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องใช้สิทธิร้องขอค่าทดแทนความเสียหายภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ค่าทดแทนความเสียหายนี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน ทั้งนี้ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ตาม ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจจะไม่ได้รับค่าทดแทนหากผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 วรรคสาม (1) ถึง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

### 3) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์ โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขเป็นพิเศษเช่นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีการกำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการ ทั้งนี้ เพราะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ไม่กระทบต่อหลักความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ดี หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ประโยชน์เพิ่มขึ้นก็ดี ยังเป็นประโยชน์ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองอยู่ เช่น ฝ่ายปกครองอนุญาตให้เอกชนตั้งแผงขายของในที่สาธารณะ โดยมีเงื่อนไขตามที่กำหนดว่าหากกระทำการขัดเงื่อนไขจะถูกเพิกถอนการอนุญาต ต่อมาฝ่ายปกครองคิดว่าเกิดกรณีเข้าเงื่อนไขต้องถอนการอนุญาต จึงออกคำสั่งไปตามนั้น และให้ผู้นั้นรื้อย้ายของออกไป ห้ามเข้ามาขายอีก ถ้าสัปดาห์ต่อมามีการทบทวนและปรากฏว่าการที่มีคำสั่งออกไปนั้นไม่เข้าเงื่อนไขที่จะเพิกถอนได้ ก็ต้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนเดิมนั้นและให้ผู้นั้นยังคงมีสิทธิขายต่อไป

<sup>23</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง หน้า 224

ส่วนความเสียหายจากการไม่ได้ขายของระหว่างนั้นหนึ่งสัปดาห์ ย่อมทำให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายตามหลักทั่วไปเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง<sup>24</sup>

การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ดุลพินิจโดยไม่กำหนดเงื่อนไขการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้สะดวก เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็มีได้กำหนดระยะเวลาการเพิกถอนไว้เหมือนดังเช่นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งได้ตลอดเวลา

### 5.3.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยปกติแล้ว คำสั่งทางปกครองที่จะถูกเพิกถอนจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีบางกรณีแม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ต้องถูกเพิกถอน ซึ่งในกรณีนี้ฝ่ายปกครองไม่สามารถทำการเพิกถอนได้ตามอำเภอใจ หากแต่ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการเพิกถอน ความเหมาะสมของประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม

มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

<sup>24</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 305 - 306



(2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ หรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (3) (4) และ (5) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา 52 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(2) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความใน มาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จะเห็นได้ว่าจากมาตรา 53 สามารถแบ่งหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายออกได้เป็น 3 กรณี คือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ประเภทอื่น

1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น มิได้บัญญัติไว้อย่างละเอียดดังเช่นกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เพราะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมากกว่า ดังนั้น ในกรณีของคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ โดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดไว้ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันอีก หรือการเพิกถอนคำสั่งนั้น ไม่อาจทำได้เพราะเหตุอื่น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกด้วย

2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ตามหลักเกณฑ์มาตรา 53 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

(1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีนี้เหตุแห่งการเพิกถอนอาจเกิดจากการมิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งให้ทุนข้าราชการไปศึกษาต่อต่างประเทศแต่ข้าราชการผู้นั้นไม่เดินทางไปศึกษายังประเทศที่กำหนด หรืออาจเกิดจากความล่าช้าของฝ่ายปกครองเอง เช่น มีคำสั่งให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษายากจนเป็นรายเดือน โดยจ่ายไปแล้ว 3 เดือน และกำลังดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้สำหรับเดือนล่าสุด แต่ปรากฏว่าแท้จริงเมื่อ 2 เดือนก่อนหน้านั้น นักศึกษาผู้นั้นถูกลอตเตอรี่ได้เงินรางวัลมากจนไม่เข้าข่ายที่จะเป็นนักศึกษายากจนตามระเบียบของ

สถาบันการศึกษานั้นอีกแล้ว และสมควรนำเงินไปพิจารณาจ่ายแก่นักศึกษาจากคนอื่นต่อไป หากปรากฏว่าการเบิกจ่ายยังดำเนินการไม่จบสิ้นหรือยังล่าช้าอยู่ โดยผู้รับประโยชน์ยังมีได้รับเงินที่อาจเพิกถอนคำสั่งนั้นย้อนหลังสำหรับเดือนสุดท้ายนั้นได้<sup>25</sup>

(2) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีนี้มาตรา 39 วรรคสอง (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “การกำหนดให้บุคคลผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำ หรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มี เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว” ในกรณีนี้หมายความว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตาม ทั้งเงื่อนไขบังคับก่อนและเงื่อนไขบังคับหลัง หากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติล่าช้า ฝ่ายปกครองก็สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นๆ ได้ เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่ข้าราชการ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องได้เกรดเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3 หรือคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยมีเงื่อนไขว่าข้าราชการผู้นั้นต้องอาศัยอยู่จริงในบ้านที่เช่า หากภายหลังปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นมิได้อาศัยอยู่จริงในบ้านที่เช่า เจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติให้เบิกค่าเช่าก็สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ เป็นต้น

3) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ประเภทอื่นนอกจาก 1) และ 2)

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์อื่นแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตได้เมื่อเกิดกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดตามหลักเกณฑ์มาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

(1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ส่วนกรณีมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้น หากฝ่ายปกครองกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในตัวคำสั่งทางปกครอง จะต้องกำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง และในการกำหนดข้อสงวนสิทธินี้

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 322

ฝ่ายปกครองไม่สามารถมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระในการกำหนดข้อสงวนสิทธิในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ การที่ฝ่ายปกครองจะกำหนดข้อสงวนสิทธิใดๆ ขึ้นได้ก็แต่โดยภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ ประการแรก ข้อสงวนสิทธิในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้กำหนดขึ้นโดยชอบด้วยเงื่อนไขตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ประการที่สอง มีเหตุในทางข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญและกำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตต้องเข้าทำประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว หากผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

(2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

กรณีนี้มีหลักการทำนองเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ เช่น คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างตึกให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี แต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ดำเนินการใดๆ ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น ก็สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เป็นต้น

(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

ในกรณีนี้ข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปจะต้องถึงขนาดที่ฝ่ายปกครองจะไม่ออกคำสั่งนั้นหากมีข้อเท็จจริงนั้น ในขณะที่ออกคำสั่งทางปกครอง และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกรณีนี้ต้องพิจารณาด้วยว่าหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร เนื่องจากกฎหมายปกครองมีหลักการที่สำคัญเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเช่นกัน เช่น กรณีนายทะเบียนขนส่งทางบกได้ออกใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลให้แก่ นาย ก ต่อมา นาย ก ป่วยเป็นโรคต้อหินทำให้ดวงตาท่วมมัวมองเห็นไม่ชัด หากยังคงให้ใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลมีผลบังคับต่อไปและนาย ก นำไปใช้อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะได้ เจ้าหน้าที่จึงสามารถเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวก่อนครบกำหนดได้

(4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

สำหรับกรณีนี้จะสังเกตได้ว่า ผู้รับประโยชน์หรือผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย จึงจะเข้าใจผิด หากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์หรือได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองนั้นไปแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยอ้างเหตุนี้ได้ เช่น ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้สร้างโรงงานและได้ลงมือก่อสร้างไปแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถเพิกถอนได้ แต่หากยังไม่ได้ก่อสร้างฝ่ายปกครองก็ยังมีอำนาจเพิกถอนได้ เป็นต้น

(5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ หรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์อาจถูกเพิกถอนได้เสมอ หากการดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหาย “อย่างร้ายแรง” ต่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ต้องมีเหตุอื่นใดประกอบอีก เพราะการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นประโยชน์สูงสุดที่จะต้องดำเนินการ แม้จะทำให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องเสียหายก็ตาม แต่เห็นว่า การใช้หลักนี้ควรตีความจำกัดอย่างเคร่งครัด เพราะเป็นการลิดรอนสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของเอกชน

#### 5.4 ผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

##### 5.4.1 ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น อาจถูกเพิกถอนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ และเมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย โดยยื่นคำร้องต่อฝ่ายปกครองและฝ่ายปกครองจะต้องคำนวณความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะ ความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองต้องมีมากกว่า อย่่างไรก็ตาม ค่าทดแทนความเสียหายนี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจได้รับ หากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน และผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง



จะต้องใช้สิทธิร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น แต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตเพื่อขอค่าทดแทนจากฝ่ายปกครองไม่ได้ หากได้กระทำการตามมาตรา 51 วรรคสาม (1) ถึง (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้มีผลย้อนหลัง ย่อมทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนหนึ่งไม่เคยได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน ก็ต้องมีการคืนเงิน หรือทรัพย์สิน ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ซึ่งมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อใดที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือควรได้รู้เช่นนั้นหากมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริต แต่หากเป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีส่วนในการทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายในขณะที่รับคำสั่งทางปกครองมาตั้งแต่ต้นตามที่บัญญัติในมาตรา 51 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้รับไปเต็มจำนวน

#### 5.4.2 ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยหลักแล้ว การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายจะไม่มีผลย้อนหลัง แต่จะมีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลไปในอนาคตตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักการไม่มีผลย้อนหลังของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือฝ่ายปกครองมิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง หรือหากผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงอาจแยกผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนี้

##### 1) ผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ให้ประโยชน์

กรณีนี้สามารถเพิกถอนเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการเพิกถอนในกรณีนี้ มิได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์ของบุคคลใด การดำเนินการเพิกถอนนี้จึงก่อให้เกิดผลดี ดังนั้น ในกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่ง



ไม่เป็นการให้ประโยชน์นี้ จึงมีขั้นตอนไม่ยุ่งยากเหมือนดังเช่นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ และผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนี้ จึงมีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนไปถึงอนาคตขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่มีข้อยกเว้นว่า หากต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาในทำนองเดียวกันนี้อีก หรือการเพิกถอนไม่อาจทำได้เพราะเหตุอื่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2) ผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องจำกัดให้แน่นอนเฉพาะเท่าที่จำเป็น และเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์นั้น สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้

มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การเพิกถอนต้องมุ่งรักษาประโยชน์สาธารณะและการเพิกถอนตามมาตรา 53 วรรคสอง (3) (4) และ (5) ต้องมีการให้ค่าทดแทนความเสียหายด้วย หากมีความเสียหายเกิดขึ้นมาจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยนำมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้

โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นนั้น หากถูกเพิกถอนแล้วจะไม่มีผลย้อนหลัง ยกเว้นเป็นกรณีตามมาตรา 53 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใน 2 กรณีนี้

ก. มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

ข. ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำสั่งทางปกครอง

ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายจึงมีผลย้อนหลังได้แค่ 2 กรณี คือ กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ตาม ก. และ ข. เท่านั้น แต่การเพิกถอนย้อนหลังนี้ต้องคำนึงถึงหลักความเชื่อโดยสุจริต และหลักเรื่องลาภมิควรได้ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

## 6. สาระสำคัญของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองต่างประเทศ

### 6.1 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของประเทศเยอรมัน

#### 6.1.1 ความหมายของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คือ การทำให้ผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองสิ้นสุดลงโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือศาล อาจเรียกเป็นภาษากฎหมายว่าการบอกล้างคำสั่งทางปกครอง (Aufhebung) การบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะอาจกระทำโดยขั้นตอนของการอุทธรณ์ภายในอำนาจบริหาร หรือการฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาล ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยการริเริ่มของผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองนั้นประการหนึ่ง หรืออาจกระทำนอกเหนือขั้นตอนของการอุทธรณ์ หรือขั้นตอนของการฟ้องร้องคดีโดยการริเริ่มของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจตามกฎหมายประการหนึ่ง<sup>26</sup> ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Widerruf) ก็คือ การบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายทุกประการในขณะออกคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ต่อมาภายหลังขณะที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังมีผลบังคับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายซึ่งเป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เริ่มแรกดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในภายหลัง หรือให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในส่วนของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้เปลี่ยนแปลงไปในภายหลังนี้ จะต้องกระทำการบอกล้างโมฆียกรรมดังกล่าวด้วยวิธีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

#### 6.1.2 หลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

โดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองที่มีผลออกมาสู่ภายนอกและมีสภาพบังคับแล้ว มิได้หมายความว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นจะสามารถมีสภาพบังคับอยู่ได้ตลอดไป ทั้งนี้

<sup>26</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544 หน้า 214

เพราะปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองนั้นออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในแง่สารบัญญัติหรือวิธีบัญญัติ หรือแม้ว่าฝ่ายปกครองจะได้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นมาชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปทำให้คำสั่งทางปกครองที่เคยชอบด้วยกฎหมายในขณะที่ออกโดยฝ่ายปกครอง กลับกลายเป็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไป อันเป็นเหตุให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นได้ ซึ่งในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองใด ๆ จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ 3 ประการดังนี้ ประกอบด้วยเสมอ กล่าวคือ

1) หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (*Gesetzsm Bigkeit der Verwaltung*)

การที่รัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ ในลักษณะก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตสิทธิและเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือมีกฎหมายสำรองที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผ่านสภานิติบัญญัติกำหนดให้กระทำได้เท่านั้น<sup>27</sup> การที่จะยึดและปฏิบัติตามหลักกฎหมายปกครองเรื่องการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย อยู่ que การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยศาล ตามมาตรา 19 วรคดีแห่งรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ถูกระทบสิทธิตามกฎหมายใช้สิทธิทางศาลได้<sup>28</sup>

2) หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ (*Rechtssicherheit*)

หลักความมั่นคงแห่งสิทธินี้เป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของระบบระเบียบกฎหมายทุกอย่าง (*Jede Rechtsordnung*) การกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะนำมาพิจารณาคดีแต่ละคดีให้เกิดความเสมอภาคกันนั้น ไม่เพียงแต่จะพิจารณาถึงความยุติธรรมอย่างเดียว แต่จะต้องพิจารณาในประเด็นที่ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมีความรู้สึกว่ามีสิทธิดังกล่าวดังที่เขาได้รับตามกฎหมายนั้นมีความมั่นคงด้วย ซึ่งจะทำให้ประชาชนแต่ละคนวางแผนการดำรงตนหรือการใช้สิทธิของตนในระเบียบกฎหมายได้ โดยพิจารณาถึงสิทธิและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ หลักกฎหมาย

<sup>27</sup> กาจนาน สุตประเสริฐ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2547 หน้า 55

<sup>28</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์ “อำนาจฟ้องคดีปกครอง” *วารสารนิติศาสตร์* 17,3 (กรกฎาคม 2542) หน้า 72 – 84 อ้างใน ทวีช สุภวรรธนกุล การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง : ศึกษากรณีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอน โฉนดที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การศึกษาอิสระ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ รามคำแหง 2549 หน้า 28

ปกครองเรื่องความมั่นคงแห่งสิทธินี้ นับว่าเป็นเรื่องความชอบธรรมที่สำคัญ (der wichtigste Rechtfertigungsgrund) สำหรับสภาพบังคับในทางเนื้อหาของคำวินิจฉัยต่าง ๆ ซึ่งโดยหลักแล้วผลในทางกฎหมายนี้ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก และผลของหลักกฎหมายนี้จึงไม่อาจเรียกร้องสิทธิที่ได้ให้กับผู้ที่รับคำสั่งทางปกครองกลับคืนหรือย้อนหลังอีกต่อไป

3) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อคำสั่งทางปกครองว่ามีสภาพบังคับหรือชอบด้วยกฎหมาย (Vertrauensschutz)

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ในประเทศเยอรมันยังได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 มาตรา 49 ซึ่งบัญญัติว่า<sup>29</sup>

(1) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นภาระหรือไม่เป็นคุณประโยชน์สำหรับผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจจะถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ โดยให้มีผลในอนาคต แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วก็ตาม เว้นแต่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่ ซึ่งมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่จะถูกเพิกถอนหรือด้วยเหตุผลอื่นที่มีอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

(2) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นคุณประโยชน์สำหรับผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจจะถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ โดยให้มีผลในอนาคต แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วก็ตาม เฉพาะแต่ในกรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น

1. เมื่อกฎหมายบัญญัติชัดแจ้งให้เพิกถอนหรือมีข้อสงวนสิทธิที่จะเพิกถอนในคำสั่งทางปกครอง

2. เมื่อคำสั่งทางปกครองมีข้อกำหนดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้กระทำการตามข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครอง หรือไม่กระทำการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

3. เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ เนื่องจากเกิดข้อเท็จจริงใหม่ในภายหลัง และหากไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว จะเป็นภัยต่อประโยชน์มหาชน

4. เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ เนื่องจากข้อกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป ตราบเท่าที่ผู้ที่ได้รับคุณประโยชน์จากคำสั่งทาง

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 28 - 31

ปกครองนั้นยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่เป็นคุณแก่ตนดังกล่าว หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ที่เป็นคุณแก่ตนดังกล่าว และหากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นแล้วจะเป็นภัยต่อประโยชน์มหาชน

5. เพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดผลเสียหายแก่ความผาสุกแก่ประชาชนหรือเพื่อจัดความเสียหายดังกล่าวให้พ้นไป

ให้นำมาตรา 48 วรรคสี่ มาใช้โดยอนุโลม

(3) คำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนี้จะสิ้นผลไปทันทีที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับ หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(4) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายหลังจากที่คำสั่งทางปกครองนั้นไม่อาจโต้แย้งคัดค้านแล้วนั้น ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 3 เป็นผู้วินิจฉัยกรณีนี้ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่จะเพิกถอนได้โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่นด้วย

(5) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามวรรคสอง ข้อ 3 ถึง 5 เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ยื่นคำร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากความเสียหายเปรียบทางทรัพย์สินอันเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถูกกระทบกระเทือนสิทธิ เพราะเหตุที่เขาเชื่อถือหรือไว้วางใจในความดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของคำสั่งทางปกครอง เมื่อความเชื่อถือหรือความไว้วางใจดังกล่าวสมควรที่จะได้รับความคุ้มครอง ให้นำมาตรา 48 วรรคสาม 3 ถึง 5 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีพิพาทเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนให้ฟ้องร้องยังศาลยุติธรรม (der ordentliche Rechtsweg)”

### 6.1.3 ประเภทของคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนได้

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 อาจแยกหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง และกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตามคำสั่งทางปกครองที่จะถูกเพิกถอนได้ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเพียงครั้งเดียว

1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง<sup>30</sup>

<sup>30</sup>มานิตย์ จุ่มปา การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2533 หน้า 91 – 97



คำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะถูกเพิกถอนได้ก็เฉพาะกรณีที่มีเหตุที่กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ สำหรับเหตุในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มาตรา 49 วรรคสอง กำหนดไว้ดังมีรายละเอียดดังนี้

(1) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติชัดแจ้งให้เพิกถอนหรือมีข้อสงวนสิทธิที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่งเมื่อมีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ กรณีนี้คำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนเพราะเหตุที่มีตัวบทกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ อาจเพราะว่าฝ่ายบัญญัติเห็นควรให้อำนาจฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ และกรณีที่สองเมื่อมีข้อสงวนสิทธิที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในคำสั่งทางปกครองอย่างชัดแจ้ง ฝ่ายปกครองอาจกำหนดข้อสงวนสิทธิในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดแจ้งในคำสั่งทางปกครอง (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มาตรา 36)

ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยข้อสงวนสิทธิได้ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้<sup>31</sup>

1. ข้อสงวนสิทธิในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้กำหนดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย
2. มีเหตุผลในทางข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญและกำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

(2) เมื่อคำสั่งทางปกครองมีข้อกำหนดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดและผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้กระทำตามข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครอง หรือไม่กระทำการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ฝ่ายปกครองย่อมเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วยสาเหตุข้างต้นต้องพิจารณาถึงหลักกฎหมายเรื่องความจำเป็นและความสมควรแก่เหตุกล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้น ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นข้อกำหนดที่สำคัญหรือไม่ หากเป็นข้อกำหนดที่ไม่สำคัญ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยเหตุดังกล่าวย่อมไม่สมควรแก่เหตุ<sup>32</sup>

<sup>31</sup>กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* หน้า 155

<sup>32</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 156



(3) เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ เนื่องจากเกิดข้อเท็จจริงใหม่ในภายหลัง และหากไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นแล้วจะเป็นภัยต่อประโยชน์มหาชน การเพิกถอนโดยอาศัยเหตุนี้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

1. หากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่ในภายหลัง เกิดขึ้นในขณะที่ออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครองให้สิทธิแก่ผู้นั้น
2. หากไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น จะส่งผลเกิดอันตรายแก่ประชาชน

(4) เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ เนื่องจากข้อกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป ตราบเท่าที่ผู้ได้รับคุณประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้น ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่เป็นคุณแก่ตนดังกล่าว หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ที่เป็นคุณแก่ตนดังกล่าว และหากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นแล้วจะเป็นภัยต่อประโยชน์มหาชนการเพิกถอนโดยอาศัยเหตุนี้ ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ

1. หากข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงในภายหลังมีอยู่ในขณะที่ออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิแก่ผู้นั้น
2. หากไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น จะส่งผลให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน
3. ผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้น

(5) เพื่อคุ้มครองมิให้เกิดผลเสียหายแก่ความผาสุกของประชาชน หรือเพื่อขจัดความเสียหายดังกล่าวให้พ้นไป เหตุเพิกถอนคำสั่งทางปกครองข้อนี้เปรียบเสมือนเป็นเหตุทั่วไป โดยเมื่อไม่ปรากฏเหตุผลการเพิกถอนใน 4 ประการข้างต้น จึงมาพิจารณาเหตุในการเพิกถอนข้อนี้ เหตุเพิกถอนข้อนี้เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ของมหาชนมีความสำคัญยิ่งกว่าประโยชน์ของเอกชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง ประโยชน์มหาชนที่นำมาอ้างนั้นจะต้องสำคัญมากจริงๆ เมื่อฝ่ายปกครองทราบเหตุในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว หากฝ่ายปกครองประสงค์จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว

## 2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อันมีผลต่อเนื้อหา อาจถูกเพิกถอนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 วรรคแรกนี้ มิได้บัญญัติไว้อย่างละเอียดดังเช่นกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เพราะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

ไม่กระทบต่อหลักกฎหมายปกครอง เรื่องการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองว่ามีสภาพบังคับหรือชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 49 วรรคแรก<sup>33</sup> โดยอาจแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ ดังนี้<sup>34</sup>

(1) หลักคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะถูกเพิกถอนได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองเช่นว่านั้นได้อีก เนื่องจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ฝ่ายปกครองไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เช่นนี้ฝ่ายปกครองจึงจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามข้อเรียกร้องของหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

(2) ข้อยกเว้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจกระทำได้ ถ้าถึงอย่างไรก็ตามฝ่ายปกครองก็ต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่ซึ่งมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่จะถูกเพิกถอนหรือด้วยเหตุผลอื่นที่มีอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ฝ่ายปกครองมักจะใช้ดุลพินิจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระ อันกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ดังตัวอย่างในเรื่องการห้ามประกอบการค้าซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 12 แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมัน เป็นต้น<sup>35</sup> การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนี้ ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนได้ตลอดเวลา ซึ่งต่างจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง<sup>36</sup>

#### 6.1.4 ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

โดยหลักแล้วการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลบังคับในอนาคต ซึ่งเป็นไปตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองอาจกำหนดไว้ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองว่า ให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลย้อนหลังไป

<sup>33</sup> มานิตย์ จุมปา การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หน้า 94 – 95

<sup>34</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน หน้า 158

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 159

<sup>36</sup> มานิตย์ จุมปา การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หน้า 95

ถึงขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่ทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 49 วรรคสามตอนท้าย) อนึ่ง การมีผลย้อนหลังของคำสั่งทางปกครองนี้ไม่อาจกำหนดให้ย้อนหลังเกินไปกว่าที่ข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงได้ เพราะจะไปกระทบต่อความเชื่อถือหรือไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองอย่างยิ่ง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอาจเป็นการเพิกถอนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ (มาตรา 49 วรรคแรก) แต่ในกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพียงบางส่วน ต้องพิจารณาว่าส่วนที่เพิกถอนไม่ใช่สาระสำคัญของคำสั่งทางปกครอง หากส่วนที่ต้องเพิกถอนเป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมด และที่สำคัญส่วนที่จะเพิกถอนนั้นจะต้องสามารถแยกออกจากส่วนที่ไม่เพิกถอนได้ กรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นคุณประโยชน์สำหรับผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยอาศัยเหตุตามมาตรา 59 วรรคสอง 3 ถึง 5 เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ยื่นคำร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากความเสียหายทางทรัพย์สินอันเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการคุ้มครองความเชื่อถือหรือไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 59 วรรคห้า) โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ฝ่ายปกครองแจ้งให้ทราบว่าคุณมีสิทธิดังกล่าว อนึ่ง กรณีมีการโต้แย้งพิพาทเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน ศาลยุติธรรมจะเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา<sup>37</sup>

สำหรับกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยข้อสงวนสิทธิที่จะเพิกถอนในคำสั่งทางปกครองจะไม่มี การจ่ายค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ เพราะการมีข้อสงวนสิทธิในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เท่ากับเป็นการแจ้งล่วงหน้าให้ทราบแล้วว่า คำสั่งทางปกครองนั้นอาจถูกเพิกถอนได้ในภายหลัง และเป็นการป้องกันมิให้เกิดประเด็นเรื่องการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจ นอกจากนี้ กรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยเหตุที่ว่า ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ในคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะอ้างเอาหลักเรื่องการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจที่มีต่อคำสั่งทางปกครองขึ้นเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะสาเหตุในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นจากตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง<sup>38</sup>

<sup>37</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 95 – 97

<sup>38</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 56

## 6.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจกระทำโดยฝ่ายปกครองเองหรือโดยศาลปกครองก็ได้ และไม่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่แม้ว่าคำสั่งทางปกครองจะออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นทุกกรณีไม่ หากแต่การจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงด้วย ไม่ว่าจะเป็นหลักเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่เอกชนได้รับไปแล้ว (droit acquis) หรือหลักเรื่องความมั่นคงทางกฎหมาย และความเชื่อมั่นในคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ การจะยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ยังต้องพิจารณาถึงผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วยว่า จะให้มีผลในอนาคตหรือย้อนหลังไปนับตั้งแต่ออกคำสั่งทางปกครอง<sup>39</sup>

### 6.2.1 ความหมายของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ในประเทศฝรั่งเศสการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น คือ การทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลจะกระทำโดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหมายถึง การทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลทั้งในอดีตและอนาคต<sup>40</sup>

### 6.2.2 หลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

เมื่อการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คือ การทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลไปโดยให้มีผลย้อนหลังไปในอดีต การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลย้อนหลัง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักความไม่มีผลย้อนหลังของคำสั่งทางปกครอง ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีหลักเกณฑ์ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยหลักทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายไม่อาจเพิกถอนได้ (C.E. 23 เมษายน 1948, Veillard, 176) หลักนี้มีรากฐานมาจากหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า คำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีผลย้อนหลังซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### (1) นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป

นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้ซึ่งจะไม่ก่อสิทธิให้ใครคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะ ฝ่ายปกครองจึงอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้ได้ โดยการเพิกถอนต้องทำตามแบบเดียวกับคำสั่งที่ถูกเพิกถอนและโดยผู้มีอำนาจ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถวางกฎเกณฑ์

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 56

<sup>40</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2533 หน้า 131

ให้เหมาะสมกับเรื่องและสถานการณ์ได้ตลอดเวลาอันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของฝ่ายปกครอง

(2) คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะราย

การจะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ต้องคำนึงถึงสิทธิที่เอกชนได้รับไปแล้ว แยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะรายที่มีผลก่อให้เกิดสิทธิไม่อาจถูกเพิกถอนได้เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความมั่นคงทางกฎหมาย เพราะหากให้มีการเพิกถอนได้ย่อมกระทบต่อสิทธิที่เอกชนได้รับมาแล้ว

ข. คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะรายที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิอาจถูกเพิกถอนได้โดยฝ่ายปกครอง เพราะการเพิกถอนในกรณีนี้ไม่กระทบต่อสิทธิที่เอกชนได้รับมาแล้วตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ นอกจากนี้ การให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ได้ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของฝ่ายปกครอง

2) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วยตนเอง หรือตามคำร้องขอของปัจเจกชนไม่ว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นตั้งแต่ขณะออกคำสั่งทางปกครองหรือเพราะการเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

(2) คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะรายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ต้องคำนึงถึงสิทธิที่ปัจเจกชนได้รับไปแล้ว แยกพิจารณา ดังนี้

ก. คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะรายที่ก่อให้เกิดสิทธิฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ แต่ต้องเพิกถอนภายในอายุความฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะถึงฝ่ายปกครองไม่เพิกถอนเอง เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ศาลปกครองก็เพิกถอนได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากพ้นอายุความฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว แม้ศาลปกครองเองยังเพิกถอนไม่ได้ ฝ่ายปกครองก็ยังไม่เพิกถอนไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะการเพิกถอนคำสั่ง



ทางปกครองในกรณีนี้ มีผลย้อนหลังไปกระทบต่อสิทธิของปัจเจกที่ได้รับไปแล้ว จึงต้องมีอายุความฟ้องคดี และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนเมื่อพ้นอายุความดังกล่าว เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความเชื่อถือในคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้จะเห็นได้ว่า ในกรณีนี้ได้ให้ความสำคัญกับหลักความมั่นคงทางกฎหมายมากกว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง แม้ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนได้ก่อนสิ้นอายุความฟ้องคดีปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุด ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนได้ อาจกล่าวได้ว่าทราบใดที่อายุความฟ้องคดียังไม่สิ้นสุด สิทธิของปัจเจกชนที่ได้รับมาจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายยังไม่ถือว่าเป็นสิทธิที่ได้รับมาแล้วอย่างเด็ดขาด ฝ่ายปกครองจึงเพิกถอนได้ ต่อเมื่อสิ้นอายุความฟ้องคดีปกครอง สิทธิที่ปัจเจกได้รับมาแล้วจึงจะเป็นสิทธิที่ได้รับมาแล้วอย่างเด็ดขาดไม่อาจถูกเพิกถอนได้อีกต่อไป<sup>41</sup>

สำหรับอายุความฟ้องคดีปกครองโดยหลักทั่วไป การฟ้องคดีปกครองจะฟ้องภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่มิคำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุให้ฟ้องคดีนั้นเอง เหตุที่กำหนดอายุความไว้สั้นก็เพื่อให้คำสั่งทางปกครองมั่นคงไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นานเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม อายุความ 2 เดือน เป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในกรณีที่ไม่มีการยกอายุความไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น หากมีการยกอายุความไว้โดยเฉพาะว่า กรณีคำสั่งทางปกครองนั้นมีอายุความเท่าใดก็ต้องเป็นไปตามนั้น การเริ่มนับอายุความในกรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะรายจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งให้เอกชนทราบ อนึ่ง คำสั่งทางปกครองจะก่อให้เกิดสิทธิ นับตั้งแต่ฝ่ายปกครองลงนาม แต่จะมีการเริ่มนับอายุความในการฟ้องคดีเพิกถอนต่อเมื่อมีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ ไม่ใช่ นับแต่วันลงนาม อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ บางกรณีความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะรายเกิดขึ้นเพราะการเพิกถอนอีกอันหนึ่ง กรณีนี้แม้ว่าระยะเวลาในการเพิกถอนจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม คำสั่งทางปกครองที่เป็นผลมาจากคำสั่งทางปกครองอันแรกก็อาจถูกเพิกถอนได้โดยฝ่ายปกครอง หรืออาจถูกนำไปฟ้องศาลปกครองได้ โดยมีเงื่อนไขว่าคำสั่งทางปกครองอันแรกที่ถูกเพิกถอนนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะรายเหมือนกัน เช่น การเพิกถอนคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วย

<sup>41</sup> พูนศักดิ์ วิจารณ์ นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส *วารสารกฎหมายปกครอง* 4, 2 (สิงหาคม 2528): หน้า 307 อ้างใน ทวี สุภวรัทธะกุล การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง : ศึกษากรณีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอน โฉนดที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การศึกษาอิสระ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ รามคำแหง 2549 หน้า 39



กฎหมาย มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง ผู้มาดำรงตำแหน่งแทนด้วย แต่ในทางตรงกันข้าม หากเป็นการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไปแล้ว การเพิกถอนเฉพาะรายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป ไม่อาจจะกระทำได้เมื่อคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะรายนั้นเป็นที่สุดแล้ว เนื่องจากไม่มีการเพิกถอนภายในกำหนดอายุความฟ้องคดีปกครอง

ข. คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะรายที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง อนึ่ง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ ฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้ทุกเวลาไม่มีข้อจำกัด ทั้งนี้ เพราะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธินี้ได้ ไม่กระทบต่อหลักความมั่นคงและความเชื่อถือในคำสั่งทางปกครอง

### 6.2.3 ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมสิ้นผล โดยมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งทางปกครอง และต้องถือว่าไม่มีคำสั่งทางปกครองนั้นเกิดขึ้นซึ่งมีผลทางกฎหมาย คือ ฝ่ายปกครองต้องทำให้ผลที่เกิดขึ้นแล้วของคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนหมดไปด้วย อย่างไรก็ตาม หากยึดถือหลักนี้เคร่งครัดก็จะก่อให้เกิดปัญหาได้ กล่าวคือ กรณีที่ข้อเท็จจริงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้เกิดผลหรือทำลายผลที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น คำสั่งทางปกครองที่ห้ามชุมนุมในวันใดวันหนึ่ง แต่ต่อมามีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นหลังจากวันที่ห้ามชุมนุม และในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอาจมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้ หากส่วนที่จะเพิกถอนนั้นสามารถแยกได้เป็นส่วนต่างหากจากส่วนที่ไม่เพิกถอน

### บทที่ 3

## หลักเกณฑ์การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการเพิกถอน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ก่อนที่จะเข้าสู่บทวิเคราะห์ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องศึกษาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ซึ่งการศึกษาพระราชบัญญัติและระเบียบดังกล่าว ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ทราบถึงโครงสร้างของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ทราบถึงการได้มาซึ่งที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินนำมาจัดให้แก่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร ทราบถึงบุคคลที่มีสิทธิได้รับที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ทราบถึงวิธีการคัดเลือกเกษตรกรและขั้นตอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนทราบถึงหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ในบทนี้จึงแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น การศึกษาประวัติความเป็นมาของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รูปแบบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน การได้มาซึ่งที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน บุคคลที่มีสิทธิได้รับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วิธีการคัดเลือกเกษตรกร ขั้นตอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

### 1. ประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีอาชีพทำการเกษตร มีความผูกพันและเกี่ยวข้องกับที่ดินอย่างมีนัยสำคัญ ในปี พ.ศ.2476 นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งขณะนั้นเป็นสมาชิกคนหนึ่งของคณะราษฎร ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินไว้ในสมุดปกเหลืองหรือเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติว่า “ให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขายแล้ว

นำมาพัฒนาเป็นคู่คั่นนา จัดทำเป็นที่ดินประกอบการเกษตรของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาและมีการใช้วิชาการสมัยใหม่ จากนั้นให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้างประกอบการเกษตรของรัฐบาล” แต่แนวคิดนี้ได้ถูกคัดค้านอย่างมาก โดยกล่าวหาว่าเป็นแนวคิดของลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงทำให้แนวคิดนี้ไม่ได้รับการยอมรับในสมัยนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวเกษตรกรส่วนใหญ่ประสบปัญหาที่ดินทำกิน บุคคลใดมีที่ดินมากย่อมแสดงถึงสถานภาพและอำนาจทางสังคม เป็นเหตุให้ประชาชนต่างแสวงหาและขวนขวายเพื่อให้ได้ที่ดินมาเป็นกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง แต่เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด ที่ดินส่วนใหญ่ตกไปอยู่ในมือของกลุ่มนายทุนส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องเช่าที่ดินจากกลุ่มนายทุน รัฐบาลในสมัยต่อมาได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรในรูปแบบต่างๆ เช่นการจัดที่ดินเพื่อตั้งนิคมสร้างตนเอง การจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตร การจำกัดการถือครองที่ดิน การควบคุมการเช่านา ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินอันเป็นแนวความคิดตามข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ และเป็นรากฐานให้รัฐบาลในยุคหลังใช้เป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาระยะที่ดินทำกิน<sup>42</sup> จึงมีการเคลื่อนไหวของนักการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มเกษตรกรผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินที่เป็นรูปธรรม เริ่มจากกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้เสนอโครงการปรับปรุงการถือครองที่ดินและจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอให้รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบาย และเมื่อปี พ.ศ.2513 มีการผลักดันให้จัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรโดยการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรซื้อโดยผ่อนส่งภายใน 15 – 20 ปี และคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำ<sup>43</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 มีการประวัติรัฐประหาร คณะกรรมการบริหารกองทุนดังกล่าวได้รวบรวมข้อมูลและนำโครงการปฏิรูปที่ดินเสนอต่อจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติในขณะนั้น สถาปนาการบริหารคณะปฏิวัติมีมติเห็นชอบในหลักการและให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณา มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งทำหน้าที่ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและเสนอต่อสภาบริหารคณะปฏิวัติ แต่สภาบริหารคณะปฏิวัติมีมติให้ชะลอเรื่องไว้ก่อน<sup>44</sup> จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นรัฐบาล ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2518 โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้

<sup>42</sup> สุรัตน์ พุ่มพวง และคณะ คู่มือการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หน้า 56

<sup>43</sup> เทียมทัน อุณหะสุวรรณ การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิ์จากปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หน้า 56

<sup>44</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายงานประจำปี 2542 โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรไทย จำกัด 2543 หน้า 1

“ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตทางการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากการเช่าที่ดิน จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด”<sup>45</sup>

## 2. ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเป็นการจัดระบบการถือครองที่ดินให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ การปฏิรูปที่ดินจึงมีความหมายแบ่งออกได้ 2 กรณี ดังนี้

### 2.1 การปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างแคบ

การปฏิรูปที่ดินในความหมายอย่างแคบนี้ หมายถึง การกระจายการถือครองที่ดินหรือการกระจายสิทธิในที่ดิน ทั้งกรณีของกรรมสิทธิ์และสิทธิการเช่า การปฏิรูปที่ดินตามความหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การเลี้ยงชีพ ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองมั่นคงถาวร ขั้นตอนการจัดที่ดินตามความหมายนี้รัฐอาจหาที่ดิน โดยการเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน หรือจัดหาที่ดินของรัฐนำมาจัดสรรและขายให้แก่เกษตรกร การปฏิรูปที่ดินตามความหมายนี้จึงเป็นกรณีการจัดที่ดินเพื่อตั้งนิคมสร้างตนเอง และเพื่อเป็นการขจัดอิทธิพลอันไม่ชอบธรรมและลดความเหลื่อมล้ำค่าสูงในสังคม<sup>46</sup>

### 2.2 การปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างกว้าง

การปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในการปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดินทั้งกรณีที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและสิทธิการเช่า ตลอดจนการปรับปรุงการผลิตทางการเกษตร หรือสถาบันทางการเกษตรที่สนับสนุนเกี่ยวกับการเกษตร การปรับปรุงระบบการเช่าที่ดิน การปรับปรุงการใช้จ่ายแรงงานในภาคการเกษตร การส่งเสริมวิชาการเกษตรแผนใหม่ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่าย การปฏิรูปที่ดินตามความหมายนี้จึงเป็นการรวมเอากิจกรรมในด้านการพัฒนาที่ดินเข้ามาอยู่ด้วยกัน การปฏิรูปที่ดินตาม

<sup>45</sup> คู่มือการให้บริการจัดที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

<sup>46</sup> สุทธิพร จิระพันธุ์ การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 263 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรุงเทพฯ 2540 หน้า 23 - 24

ความหมายแบบกว้างจึงครอบคลุมถึงการกระจายการถือครองที่ดินในความหมายอย่างแคบและมาตรการต่างๆ ที่นำไปสู่การพัฒนาเกษตร<sup>47</sup>

การปฏิรูปที่ดินตามความหมายอย่างกว้างนี้สอดคล้องกับการปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยที่กำหนดความหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติ<sup>48</sup> เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (มาตรา 4)

### 3. องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

#### 3.1 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.)

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถือเป็นกรรมการชุดใหญ่จะประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นกรรมการ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งบุคคลที่เป็นผู้แทนเกษตรกรจำนวน 6 คน และบุคคลที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 12)

<sup>47</sup>โกวิท พวงงาม การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน กรุงเทพฯ มิสเตอร์ก๊อปปี 2548 หน้า 30 อ้างใน แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ หน้า 2



กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปีและอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีก (มาตรา 14) และการพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นกรณีที่ตาย ลาออก คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจแต่งตั้งให้ออก และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 15 มาตรา 16) การประชุมของคณะกรรมการชุดนี้ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และคำวินิจฉัยชี้ขาดต้องทำด้วยเสียงข้างมาก (มาตรา 17 มาตรา 18)

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบาย ออกมาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน กำหนดเนื้อที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อ การกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดิน การอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเสนอรัฐมนตรี พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรม (มาตรา 19)

### 3.2 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.)

การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อจังหวัดนั้นได้มี การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีแผนที่แสดงแนวเขตปฏิรูปที่ดินที่ชัดเจน (มาตรา 25) หากจังหวัดใดยังมีได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตามมาตรานี้ จังหวัดนั้นก็ไม่ต้องมี คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนี้ก็ได้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ประกอบด้วยกรรมการ ในหลายภาคส่วน โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้ จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชย จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มี การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง เป็นกรรมการและให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นกรรมการ และเลขานุการ (มาตรา 13) วาระ การดำรงตำแหน่งของกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมเป็นไป ในทำนองเดียวกับคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำหรับกรุงเทพมหานครให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำหน้าที่ เป็นคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา 12 วรรคสอง)

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงาน



การปฏิรูปที่ดินจังหวัด ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้เป็นไปตาม แผนงานและ โครงการที่ได้รับอนุมัติ ปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่ายและวิธีปฏิบัติงานของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตาม โครงการการปฏิรูปที่ดิน วางระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (มาตรา 20) นอกจากนี้ ยังมี อำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือปฏิบัติงานอย่าง หนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มอบหมายได้ด้วย (มาตรา 21) การประชุมของคณะกรรมการชุดนี้เป็นไปในการทำงานเกี่ยวกับการ ประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 3.3 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้จัดตั้ง กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนและ เป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีแหล่งเงินทุนมาจากงบประมาณแผ่นดิน เงิน หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่าง ๆ ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศหรือบุคคลอื่น เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่า ด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เงิน ดอกผลหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การใช้จ่ายเงินของกองทุนนี้ให้กระทำได้ เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจาก กระทรวงการคลังเท่านั้น และให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนนี้ (มาตรา 9 มาตรา 10)

### 3.4 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานราชการที่มีฐานะเทียบเท่า กรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็น หัวหน้าสำนักงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในสังกัด (มาตรา 7) มี อำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 8)

### 3.5 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก.จังหวัด)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดถือเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค มีปฏิรูปที่ดิน จังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงาน จัดตั้งขึ้นได้ต่อเมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป ที่ดินใช้บังคับในท้องที่จังหวัดนั้นๆ หากจังหวัดใดยังไม่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจะจัดตั้ง สำนักงานปฏิรูปที่ดินนี้ไม่ได้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด แต่กรณีที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินคล อบคลุมที่ดินในท้องที่สองจังหวัดขึ้นไป คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมอบหมายให้

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดใดมีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินตลอดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นก็ได้ ส่วนกรณีของกรุงเทพมหานคร ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร (มาตรา 11)

#### 4. ที่ดินที่ใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การได้มาซึ่งที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีด้วย 2 ประเภท ได้แก่ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน

##### 4.1 ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง ที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใด ที่ดินของรัฐ จึงจำแนกได้หลายประเภท ดังนี้

##### 4.1.1 ที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

กรณีต้องเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมและไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับไปมีสภาพเป็นป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิมได้อีก และต้องเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย ซึ่งเมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้ว มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่นั้น โดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติอีก (มาตรา 26 (4)) แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่เขตป่าสงวนแห่งชาตินั้นมีไม้หวงห้าม หรือมีของป่าขึ้นอยู่ การดำเนินการใดๆ กับไม้หวงห้ามหรือของป่านั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายป่าไม้ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 791/2548) และหากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินมิได้นำที่ดินป่าสงวนนั้นไปดำเนินการปฏิรูป ที่ดินบริเวณป่าสงวนนั้นก็ยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังเดิม (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 307/2549)

##### 4.1.2 ที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์

ที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองให้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องเป็นกรณีที่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองให้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว เมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้น มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่จำเป็นต้องเพิกถอนตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก (มาตรา 26 (1))

### 4.1.3 ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกไว้

ที่ดินประเภทนี้เป็นที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งหรือเวนคืนหรือกลับมาเป็นของรัฐโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการใช้ประโยชน์ในพื้นที่และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติจำแนกพื้นที่ออกจากเขตป่าไม้อาวารก็สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ (มาตรา 26 (3))

### 4.1.4 ที่ดินอื่นๆ

ในกรณีนี้ได้แก่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการหรือที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ราชพัสดุ และต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน เมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ราชพัสดุโดยไม่จำเป็นต้องเพิกถอนตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุอีก (มาตรา 26 (2))

ทั้งนี้ ที่ราชพัสดุที่ถูกถอนสภาพตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินไม่ประสงค์จะนำที่ดินแปลงนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นกลับคืนมาเป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุอีก (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 287/2539)

## 4.2 ที่ดินเอกชน

การได้มาซึ่งที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินนอกจากที่ดินของรัฐแล้ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินสามารถนำที่ดินของเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองเกินกว่า 50 ไร่ ให้อำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่า 50 ไร่ ได้ (มาตรา 29 (1))

2) ที่ดินที่ใช้เพื่อเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา หากมีเนื้อที่เกิน 100 ไร่ ให้อำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินส่วนที่เกิน 100 ไร่ ได้ (มาตรา 29 (2))

3) ที่ดินที่เจ้าของให้บุคคลอื่นประกอบเกษตรกรรมแทน หรือประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองแต่ใช้เพียงเล็กน้อย หรือเพียงบางส่วนเพื่อแสดงสิทธิในที่ดิน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนที่เกิน 20 ไร่ ได้ (มาตรา 29 (3))

กรณีเป็นเจ้าของที่ดินรายใดประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ หรือเกินกว่า 100 ไร่ และได้แสดงหลักฐานว่าได้ประกอบเกษตรกรรมในพื้นที่นั้นอยู่ก่อนแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อขออนุมัติรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีเห็นชอบให้อนุญาตให้เจ้าของที่ดินนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป แต่ต้องไม่เกิน 1,000 ไร่ แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของที่ดินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนที่เกิน 50 ไร่ หรือ เกิน 100 ไร่ แล้วแต่กรณีได้ (มาตรา 29 (2) วรรคหนึ่ง)

กรณีเป็นเจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงตนว่าได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่า 1,000 ไร่ และได้แสดงหลักฐานว่าได้ประกอบเกษตรกรรมในพื้นที่นั้นอยู่ก่อนแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี แต่หากเจ้าของที่ดินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินในส่วนที่เกิน 1,000 ไร่ ได้ (มาตรา 29 (2) วรรคสอง)

แต่อย่างไรก็ดี การจัดซื้อที่ดินหรือการเวนคืนที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ห้ามมิให้ใช้บังคับกับที่ดินที่เป็นของทบวงกรม เมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 29 วรรคสาม) และการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการปฏิรูปที่ดินต้องนำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 34)

#### 4.2.1 วิธีการจัดซื้อที่ดินจากเอกชน

1) การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่ที่จะปฏิรูปประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือกองวิชาการและแผน จัดทำบัญชีราคาที่ดินในท้องที่นั้นเป็นรายตำบล และสำรวจข้อมูลการทำประโยชน์ในที่ดินส่งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม<sup>48</sup>

<sup>48</sup>ข้อ 3 ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 422/2535 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2535

แต่กรณีที่เจ้าของที่ดินได้เสนอขายหรือร้องขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรับซื้อที่ดินของตน ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินรวบรวมข้อมูลเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอนุมัติประกาศเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป<sup>49</sup>

#### 2) การติดต่อประสานกับเจ้าของที่ดิน

เมื่อประกาศพระราชกฤษฎีกาตาม 1) แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ติดต่อเจ้าของที่ดินเพื่อเจรจาจัดซื้อที่ดิน จากนั้นเสนอความเห็นต่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณาราคาที่เหมาะสมซื้อหากปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นด้วยกับราคาที่เจ้าของที่ดินเสนอมา ก็ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อ หากไม่เห็นด้วยกับราคาที่เจ้าของที่ดินเสนอมาก็ให้ดำเนินการเจรจาต่อรองราคากับเจ้าของที่ดินและหากเจ้าของที่ดินตกลงยินยอมขายในราคาที่ได้ต่อรองกันแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อต่อไป แต่หากตกลงกันไม่ได้ก็ให้ยุติเรื่อง<sup>50</sup>

#### 3) การชำระราคาค่าที่ดิน

การชำระราคาค่าที่ดินที่ได้มาจากการจัดซื้อให้จ่ายเป็นเงินสด หรือเงินสด และพันธบัตรของรัฐบาล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกพันธบัตร เพื่อชำระราคาค่าที่ดินและมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาไถ่ถอน เงื่อนไข และวิธีการในการออกพันธบัตร โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 35 )

#### 4.2.2 วิธีการเวนคืนที่ดิน

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งขั้นตอนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีดังนี้

##### 1) การประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

เมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนแล้วให้ปิดประกาศพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว พร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชกฤษฎีกาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่ ศาลว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และที่ทำการแขวง หรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบลและที่ทำการ

<sup>49</sup> ข้อ 4 ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 422/2535 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2535

<sup>50</sup> ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 11 ข้อ 12 ข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 15 ข้อ 16 ข้อ 17 ของคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 422/3848 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2535



ผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณี แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ สำนักงานที่ดินจังหวัด และที่ทำการที่ดินอำเภอ แห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ (มาตรา 7 พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์)

### 2) การเข้าสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน

ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายใน 180 วัน หากเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 9 วรรคพ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์)

### 3) การแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้น

เมื่อเจ้าหน้าที่ตามข้อ 2) ได้ดำเนินการสำรวจที่ดินเสร็จแล้วทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เสนอเรื่องต่อรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานั้นๆ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนและต้องแต่งตั้งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ

คณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ 1 คน ผู้แทนกรมที่ดิน 1 คน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐ 1 คน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผ่านเขตท้องที่ใด ให้มีผู้แทนของสภาท้องถิ่นนั้นแห่งละ 1 คน เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่กำหนดราคาค่าเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าว (มาตรา 9 วรรคสอง วรรคสาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์)

### 4) การกำหนดค่าทดแทน

การกำหนดราคาค่าทดแทน หมายความว่าด้วยการเวนคืนกำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นพิจารณาค่าทดแทนโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน



(6) การได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากการเวนคืน (มาตรา 21 พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์)

แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนของการเวนคืนที่ดินตาม กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าทดแทนไว้เฉพาะ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) ต้องคำนึงถึงการได้มาของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์
- (2) สภาพความอุดมสมบูรณ์
- (3) ทำเลที่ตั้งของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน
- (4) ต้องคำนึงถึงมูลค่าของผลิตผลทางการเกษตรกรรมที่สามารถผลิตได้

จากที่ดินในท้องที่นั้น (มาตรา 36 วรรคหนึ่ง)

บุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน  
 (2) เจ้าของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกาหรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่

(3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาหรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่และการเช่านั้น ยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกาแต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตามข้อนี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่ (ในสภาพเดิม)

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนตามมาตรา 1349 หรือ มาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว (มาตรา 18 พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์)

### 5) การแจ้งและการรับเงินค่าทดแทน

เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นมีมติกำหนดราคาค่าทดแทนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้บุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนมารับค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 28 วรรคหนึ่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์) แต่หากบุคคลที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่ไปรับเงินค่าทดแทนภายในกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่จะนำเงินไปวางต่อศาลหรือต่อสำนักงานวางทรัพย์หรือนำเงินไปฝากธนาคารออมสินในชื่อของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน และถ้าเจ้าของทรัพย์สินไม่ร้องขอรับเงินภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ได้นำเงินวางต่อศาลหรือต่อสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากธนาคารออมสิน เงินค่าทดแทนนั้นจะตกเป็นของแผ่นดิน (มาตรา 31 พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์)

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดให้การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ให้จ่ายเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง ส่วนที่เหลือให้จ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาล (มาตรา 35 วรรคสอง)

### 6) การแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนของอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน

เมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียน และให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามมาตรา 74 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 32)

### 7) การอุทธรณ์ค่าทดแทน

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ใช้บังคับ หรืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นๆ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน (มาตรา 25 พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์) และให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี โดยให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ (มาตรา 25 วรรคสอง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์)

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (มาตรา 26 พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์)

แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนของการอุทธรณ์ค่าทดแทนนี้ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์และองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ต่างหากแยกออกจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน การอุทธรณ์และการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จึงต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางดิน 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจการเกษตร 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางพืชพรรณ 1 คน เป็นกรรมการ และให้ประธานกรรมการแต่งตั้งกรรมการหรือบุคคลใดเป็นเลขานุการ (มาตรา 41) และให้ผู้ที่ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการชุดนี้ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าทดแทน(มาตรา 40) คณะกรรมการชุดนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี การพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้ (มาตรา 44)

นอกจากนี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อกระทำการที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอุทธรณ์หรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 43) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนด 1 เดือน (มาตรา 42)

## 5. บุคคลที่มีสิทธิได้รับที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดบุคคลที่มีสิทธิได้รับที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินไว้ 3 ประเภท กล่าวคือ ต้องเป็นเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร หรือผู้ที่ประกอบกิจการอื่นซึ่งเป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แยกได้ดังนี้

### 5.1 เกษตรกร

เกษตรกร หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 4) จากความหมายของมาตรานี้จึงแบ่งเกษตรกรออกได้เป็น 2 ประเภท คือ<sup>51</sup>

#### 5.1.1 บุคคลที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

บุคคลประเภทนี้ คือ บุคคลที่ใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยมิได้มีอาชีพอื่น เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์บก เลี้ยงสัตว์น้ำ เป็นหลักและต้องเป็นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีแต่มีเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ

#### 5.1.2 บุคคลที่ประสงค์ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

บุคคลประเภทนี้ คือ บุคคลที่มีได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่เดิม และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักแต่ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และได้มายื่นขอรับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม บุคคลประเภทนี้ แยกได้ดังนี้

- 1) ผู้ยากจน
- 2) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม
- 3) ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร

<sup>51</sup>ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 206/2538

## 5.2 สถาบันเกษตรกร

สถาบันเกษตรกร คือ กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์การเกษตร ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (มาตรา 4) สถาบันเกษตรกรจะขอรับการจัดที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ต้องเป็นกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร ชุมชนสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตรหรือกิจการที่สนับสนุนการเกษตรด้วย

### 5.3 ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินนั้น ต้องเป็นกิจการที่เป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (มาตรา 30 วรรคห้า) ซึ่งรัฐมนตรีได้มีประกาศให้กิจการต่อไปนี้ ถือเป็นกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ประกอบด้วย กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลอง กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลทางการเกษตร กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการผลิต การจำหน่ายผลิตทางการเกษตร กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การผลิต การจำหน่าย การตลาด กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรและต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และกิจการที่เกี่ยวกับการแปรรูปผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน<sup>52</sup>

การจัดที่ดินให้แก่บุคคลตามข้อ 5.1 ข้อ 5.2 และข้อ 5.3 ต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังนี้

(1) เกษตรกรหรือบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น นอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ได้รับการจัดที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ (มาตรา 30 (1))

(2) เกษตรกรหรือบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น นอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศ กำหนด ได้รับการจัดที่ดินไม่เกิน 100 ไร่ (มาตรา 30 (2))

(3) สถาบันเกษตรกรขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกร และให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเห็นสมควร (มาตรา 30 (3))

อย่างไรก็ดี เกษตรกรผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ ก็สามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมแสดงพยานหลักฐานว่าตนมีความสามารถที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่เพิ่มขึ้นได้ โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ต้องไม่เกิน 1 เท่า ของที่ดินที่ได้รับไปแล้ว (มาตรา 31)

<sup>52</sup>ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2533



## 6. การคัดเลือกบุคคลให้ได้รับสิทธิในที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การคัดเลือกบุคคลให้ได้รับสิทธิในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แบ่งออกได้ 2 ประเภท กล่าวคือ การคัดเลือกเกษตรกร และการคัดเลือกบุคคลผู้ที่มีกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน วิธีการคัดเลือกดังกล่าว ต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 โดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

### 6.1 การคัดเลือกเกษตรกร

การคัดเลือกเกษตรกรมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

#### 6.1.1 การประกาศรับสมัครคัดเลือก

กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ออกประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามแบบที่กำหนด และต้องยื่นภายในระยะเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน แต่ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจประกาศขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น แต่ต้องไม่เกิน 90 วัน และประกาศนี้ต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่เป็นเกษตรกรพร้อมให้มีแผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งของที่ดินที่นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และปิดประกาศนี้ไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นก็ได้<sup>53</sup>

อย่างไรก็ดี เกษตรกรที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินต้องมีคุณสมบัติตามข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- (3) มีความประพฤติดีและซื่อสัตย์สุจริต

<sup>53</sup>ข้อ 5 ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

- (4) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็งและสามารถประกอบการเกษตรได้
- (5) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- (7) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

### 6.1.2 เกณฑ์การคัดเลือก

กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติของเกษตรกร โดยกฎหมายกำหนดให้ตรวจสอบ ดังนี้<sup>54</sup>

- 1) ต้องไม่มีที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นของตนเอง
- 2) กรณีมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องมีที่ดินเพียงเล็กน้อยและไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ
- 3) ต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบการเกษตรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่จะทำหนังสือยินยอมสละสิทธิในหนังสืออนุญาตนั้น

การคัดเลือกเกษตรกรนี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประกาศรับคัดเลือก หากมีที่ดินพร้อมที่จะจัดให้เกษตรกรต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศคัดเลือก ในกรณีที่มีเหตุผลสมควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจขยายระยะเวลาการคัดเลือกออกไปได้<sup>55</sup>

เกษตรกรผู้จะได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งต่อไปนี้<sup>56</sup> ด้วย

- 1) ต้องเป็นเกษตรกรผู้ถือครองที่ดินของรัฐหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเป็นผู้ทำกินในที่ดินนั้น
- 2) ต้องเป็นเกษตรกรผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจากปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>54</sup> ข้อ 10 ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

<sup>55</sup> ข้อ 9 ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

<sup>56</sup> ข้อ 8 ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

3) ต้องเป็นเกษตรกรอื่นตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด  
อย่างไรก็ดี เกษตรกรที่เคยได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของ  
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือของหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย  
หรือระเบียบข้อบังคับที่ใช้บังคับว่าด้วยกรณีนั้น และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลา 5 ปี ก่อนวันที่จะ  
ได้รับการคัดเลือกผู้นั้น ไม่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก เว้นแต่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควร  
ยกเว้นในกรณีที่มีการขาดสิทธิไปนั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควร<sup>57</sup>

### 6.1.3 การประกาศผลการคัดเลือก

เมื่อปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ดำเนินการคัดเลือกเกษตรกรเสร็จแล้ว กฎหมายว่า  
ด้วยการปฏิรูปที่ดินกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกร  
ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ในประกาศดังกล่าวต้องมีแผนผังการจัดแบ่งแปลงที่ดิน มีบัญชีรายชื่อ  
เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือก ประกาศนี้ให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานปฏิรูป  
ที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ และที่ชุมชนในท้องที่ซึ่งได้มี  
พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นแห่งละหนึ่ง<sup>58</sup>

## 7. การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

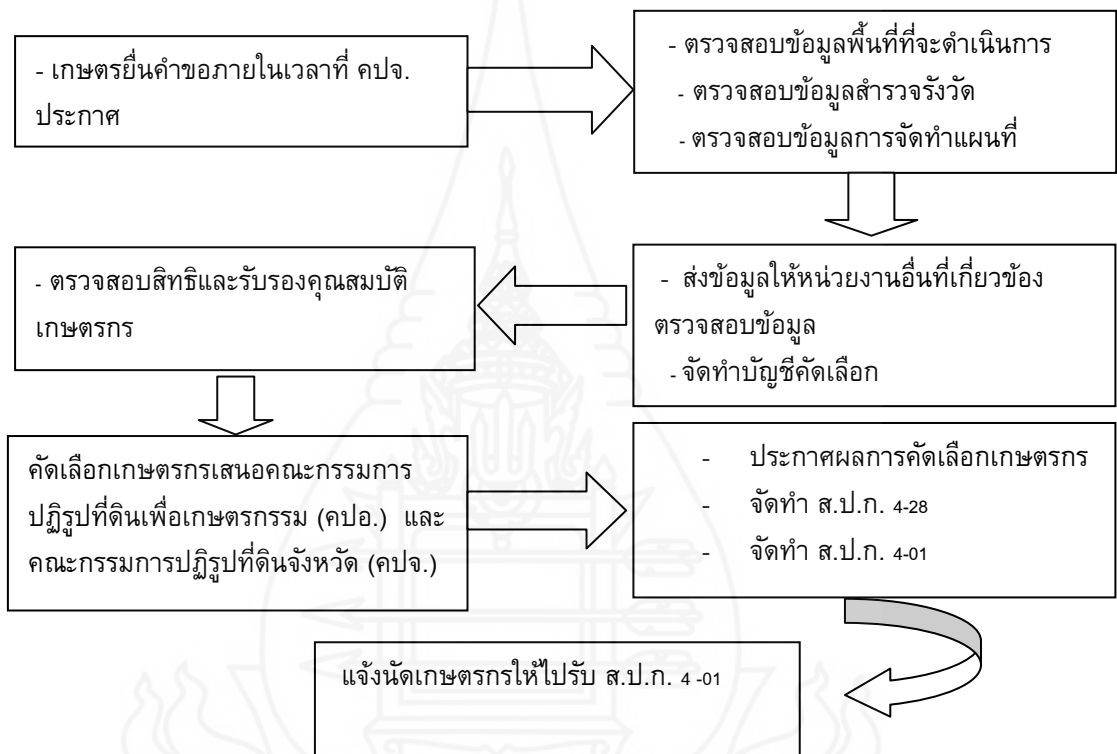
การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมีขั้นตอนการดำเนินการ  
ในหลายขั้นตอน ประกอบด้วย บุคคลผู้มีสิทธิต้องยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเวลาที่  
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด จากนั้นเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบข้อมูลพื้นที่ที่จะดำเนินการ  
จัดที่ดิน ตรวจสอบข้อมูลการสำรวจจริงวัด ตรวจสอบข้อมูลการจัดทำแผนที่ และส่งข้อมูลให้  
หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อมูลบุคคลคลว่าเป็นเกษตรกรจริงหรือไม่ จากนั้นจัดทำบัญชี  
การคัดเลือกส่งไปตรวจสอบสิทธิและรับรองคุณสมบัติ จากนั้นทำการคัดเลือกเกษตรกรเสนอ

<sup>57</sup> ข้อ 7 ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ  
เงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

<sup>58</sup> ข้อ 11 ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ  
เงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

ต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน (คปท.) และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) และประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกรที่มีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จัดทำ ส.ป.ก. 4-28 และ ส.ป.ก. 4-01 และแจ้งให้เกษตรกรไปปรับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามวันเวลาที่กำหนด<sup>59</sup>

### ผังขั้นตอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน



ภาพที่ 3.1 แสดงผังขั้นตอนการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

<sup>59</sup> คู่มือการให้บริการการจัดที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

## 8. หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ซึ่งตามระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไว้ 4 กรณี ดังนี้

### 8.1 การเพิกถอนกรณีผู้ได้รับอนุญาตสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน

การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ไว้ และกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว หากผู้ได้รับอนุญาตไม่มีคุณสมบัติหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอาจมีมติให้ผู้ได้รับอนุญาตนั้นสิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติแล้วให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์นั้น<sup>60</sup>

หลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กำหนดไว้มี ดังนี้<sup>61</sup>

(1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น

(2) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

(3) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม

(4) ไม่ขุดบ่อเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ

<sup>60</sup> ข้อ 10 (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

<sup>61</sup> ข้อ 7 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535



(5) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับ โรงเรือนที่อยู่อาศัย ชุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือ สถาบันการเกษตรนั้น

(6) ดูแลสมุดหรือหลักฐานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน และหลักเขตที่ดินใน ที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุดเสียหายหรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(7) ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างใน โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม

(8) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

(9) ปฏิบัติตามสัญญาคุ้มภัยที่ทำกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน และปฏิบัติตามพันธะ ภาระที่มีอยู่กับสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสิ้นสุดสิทธิการเข้า ทำประโยชน์ หากปรากฏเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้<sup>62</sup>

(1) ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(2) โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าเช่าเชยไปยัง บุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(3) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร

(4) ไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งเตือนของปฏิรูปที่ดินจังหวัด

การสิ้นสุดสิทธิกรณีตาย เลิกสถาบันเกษตรกร สละสิทธิ โอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าเช่าเชยไปยังบุคคลอื่นย่อมมีผลในทันทีที่เกิดเหตุการณ์ เช่นนั้นขึ้น <sup>63</sup> ส่วนการสิ้นสุดสิทธิเนื่องจากขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร และการไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งเตือนของปฏิรูปที่ดินจังหวัด คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

<sup>62</sup>ข้อ 11 วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและ สถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

<sup>63</sup>ข้อ 11 วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและ สถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

ต้องมีมติให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรยื่นสิทธิ โดยให้มีผลเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ แต่ถ้ามีการอุทธรณ์และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าผู้อุทธรณ์ยื่นสิทธิ การทำประโยชน์ ให้การยื่นสิทธิมีผลตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งมติการพิจารณาอุทธรณ์<sup>64</sup>

### 8.2 การเพิกถอนกรณีหนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด

การเพิกถอนในกรณีที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ออกโดยผิดพลาดเป็นการเพิกถอนเนื่องจากหนังสืออนุญาตนั้นออกไปโดยผิดพลาดของเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน แต่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าความผิดพลาดนั้นเป็นความผิดพลาดในขั้นตอนใด อีกทั้งกฎหมายก็มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการเพิกถอนที่ชัดเจน<sup>65</sup>

### 8.3 การเพิกถอนกรณีแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในกรณีนี้หมายถึงในขณะที่ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ที่ดินที่ออกให้ยังอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินอยู่ แต่ต่อมาภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงใหม่่ว่าที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงนี้ในขณะที่ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินในตอนแรก เจ้าหน้าที่จะไม่ออกหนังสืออนุญาตดังกล่าวให้อย่างแน่นอน แต่การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในกรณีนี้ กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินก็มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการเพิกถอนที่ชัดเจน<sup>66</sup>

### 8.4 การเพิกถอนกรณีได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ดิน

การอนุญาตให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรหรือบุคคลที่สนับสนุนกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ทำกินในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีด้วยกันในหลายกรณี ทั้งการเช่า การเช่าซื้อ การซื้อ และการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ขึ้นอยู่กับสถานะของที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ได้มาและคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับที่ดินเป็นสำคัญ การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งที่

<sup>64</sup> ข้อ 11 วรรคสาม วรรคสี่ ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

<sup>65</sup> ข้อ 10 (2) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

<sup>66</sup> ข้อ 10 (3) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

สามารถพัฒนาไปเป็นการเช่า หรือเช่าซื้อได้ ดังนั้น เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้จัดเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน รายใดได้เช่า เช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าชดเชย จึงต้องเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่เคยอนุญาตให้<sup>67</sup>



---

<sup>67</sup> ข้อ 10 (4) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยฝ่ายปกครอง

การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐให้กับประชาชนที่ยากจนซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่มีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การเลี้ยงชีพ เมื่อฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงเป็นเอกสารราชการที่รัฐได้รับรองความถูกต้องและความมั่นคงของสิทธิในที่ดินที่รัฐได้มอบให้ เป็นการรับรองสิทธิให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรว่าเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรย่อมต้องมีความเชื่อถือและความไว้วางใจว่า หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินออกให้มีความถูกต้องมั่นคงไม่เสื่อมคลายเนื่องจากมีหลักเกณฑ์ขั้นตอนการออกที่ซับซ้อนผ่านการตรวจสอบความถูกต้องแม่นยำจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหลายขั้นตอน กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การยื่นคำร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การตรวจสอบข้อมูลที่ดินที่จะดำเนินการนำมาจัดสรร การตรวจสอบข้อมูลบุคคลที่ยื่นคำขอว่าเป็นเกษตรกรตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินจริงหรือไม่ การจัดทำบัญชีคัดเลือกลงไปตรวจสอบสิทธิและรับรองคุณสมบัติบุคคล การคัดเลือกเกษตรกรเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินหรือคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด การประกาศผลการคัดเลือกเกษตรกร ตลอดจนการจัดพิมพ์หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้เป็นการยืนยันความคงอยู่หรือความมั่นคงของหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่รัฐออกให้และเป็นการรับรองสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ปัจจุบันกลับพบว่า ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมากขึ้นส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตดังกล่าวเป็นอย่างมาก เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการมีคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าว ต่างฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กลับพบปัญหาในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนี้

## 1. เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินมิได้นำหลักการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองมาใช้บังคับ

การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรถือเป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงเป็นคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตนั้น คำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงต้องคำนึงถึงสิทธิของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตนั้น การให้สิทธิเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนับเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นการยืนยันสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินมิได้คำนึงถึงสิทธิของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเท่าที่ควร

สิทธิของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรในการพิจารณาทางปกครอง  
สิทธิทั่วไป

### 1. สิทธิที่จะได้รับการรับฟังและการมีโอกาสดูแลแย้งแสดงพยานหลักฐาน

การให้สิทธิเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อหลักสั่งพยานหลักฐานของฝ่ายเจ้าหน้าที่ ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การให้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเป็นการเปิดรับข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้รอบด้าน และให้ความเป็นธรรมกับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่จะได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตนั้น ได้พิสูจน์ความถูกต้องของตนอย่างเพียงพอ



## 2. สิทธิที่จะตรวจดูเอกสารและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

การให้สิทธิเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานก่อนที่จะเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการเปิดโอกาสให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ทราบเอกสารหรือพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนำมาอ้างเพื่อเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าว การให้สิทธิตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานแสดงถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน และเป็นการให้สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

## 3. สิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง

หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะออกให้แก่บุคคลที่เป็นเกษตรกรหรือออกให้กับสถาบันเกษตรกรเป็นหลักเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบของราชการ การให้ทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาก่อนการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์นับเป็นเครื่องยืนยันถึงการให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์

### สิทธิเฉพาะเรื่อง

1. สิทธิได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตในความคงอยู่ของหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตนี้กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 51 ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสาระสำคัญของการคุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนี้ ประชาชนที่ได้รับสิทธิจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายและมีความเชื่อว่าสิทธิที่ได้รับมานั้นมีความมั่นคงต่อเนื่องไม่เสื่อมคลาย การคุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นหลักการที่จำกัดขอบอำนาจในการใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง หากไม่มีหลักการนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามอำเภอใจได้ หลักการคุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นเสมือนเครื่องเตือนใจฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจริเริ่มกระบวนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองนอกจากต้องคำนึง

ถึงหลักการข้างต้นแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย จึงเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชน

อย่างไรก็ดี การพิจารณาถึงหลักความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาถึงการกระทำของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นด้วยว่า เหตุที่ทำให้หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดจากการกระทำของผู้รับคำสั่งนั้นหรือไม่ ซึ่งหากเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายมาจากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้นเสียแล้ว ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องหยิบยกหลักความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนี้มาพิจารณาได้

## 2. สิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย

การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินมีหลักเกณฑ์ขั้นตอนการออกที่สลับซับซ้อน ผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินหลายขั้นตอน ทำให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์มีความเชื่อมั่นในความมั่นคงหรือความคงอยู่ของหนังสืออนุญาตดังกล่าว เช่น เกษตรได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 10 ไร่ และได้ทำประโยชน์โดยการปลูกยางพาราเต็มพื้นที่ทั้ง 10 ไร่ ต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินออกโดยผิดพลาด เนื่องจากไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หากเจ้าหน้าที่เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกรซึ่งได้ลงทุนปลูกยางพาราไว้แล้ว รัฐจึงจำเป็นต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายหากมีการเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าว

### ตัวอย่างคดี

ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์บางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจึงมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีบางส่วน และแจ้งมติให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมกับให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ดังกล่าวต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีนี้เป็นกรณีที่แนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ตามข้อ 10 (3) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 อำนาจในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าวเป็นของปฏิรูปที่ดินจังหวัด การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ นอกจากนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน เมื่อหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิหรือประโยชน์แก่เกษตรกร การเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของเกษตรกร จึงต้องให้โอกาสเกษตรกร ได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.466/2556)

#### ตัวอย่างคดี

ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 2 แปลง ต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์บางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ทั้ง 2 ฉบับ ของผู้ฟ้องคดี เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน และแจ้งมติให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ดังกล่าวต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีนี้เป็นกรณีที่แนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ตามข้อ 10 (3) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 อำนาจในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าวเป็นของปฏิรูปที่ดินจังหวัด การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าก่อนมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ดังกล่าว ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน มติเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.217/2556)

จำแนกการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

1) การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

กรณีที่เกิดคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสิ้นสุดสิทธิ ตามข้อ 10 (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

การเพิกถอนกรณีปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ต่อเมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตสิ้นสุดสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน ตามข้อ 11 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 อันเนื่องมาจากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 7 ข้อ 8 ของระเบียบดังกล่าว หรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ กล่าวคือ ตาย เลิกสถาบันเกษตรกร หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือโอนสิทธิการทำประโยชน์ การเช่า เช่าซื้อ หรือการจัดให้โดยมีค่าชดเชยไปยังบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากไม่มีสัญชาติไทย หรือไม่ เป็นเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันเพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว ตามข้อ 11 (1) (2) (3) แห่งระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

การเพิกถอนตามข้อ 10 (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 จึงเป็นกรณีที่เริ่มแรกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ การเพิกถอนในกรณีนี้เหตุแห่งการเพิกถอนจึงเกิดจากความบกพร่องหรือความผิดของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกำหนด

### ตัวอย่างการเพิกถอนตามข้อ 10 (1)

ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมา

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียังมีอาชีพประกอบธุรกิจนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรม และมีรายได้หลักจากการประกอบธุรกิจมากกว่ารายได้จากการเกษตร นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังมีที่ดินแปลงอื่นมาก่อนที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และไม่ใช่บุคคลที่มีฐานะยากจนหรือจบการศึกษาด้านเกษตรกรรมหรือเป็นบุตรของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่เกษตรกรตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ผู้ฟ้องคดีสันติสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และการที่ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหนังสือแจ้งการสันติสิทธิและให้ผู้ฟ้องคดีพร้อมบริวารออกจากที่ดินดังกล่าว หากไม่ปฏิบัติตามจะดำเนินคดีตามกฎหมาย อันเป็นการดำเนินการตามข้อ 11 วรรคหก ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติตามเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ประกอบข้อ 10 (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติมเพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.433/2556)

2) การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีที่ออกโดยผิดพลาด ตามข้อ 10 (2) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

การเพิกถอนกรณีนี้เนื่องจากหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินออกโดยผิดพลาดตั้งแต่ต้น ซึ่งการออกโดยผิดพลาดมีในหลายกรณี กล่าวคือ ผิดพลาดในคุณสมบัติของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ผิดพลาดในด้านรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญ หรือผิดพลาดในจำนวนเนื้อที่ดินที่นำมาออกหนังสืออนุญาตฯ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วความผิดพลาดเหล่านี้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน และบางครั้งเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้า



ทำประโยชน์ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไปทั้งหมดหรือบางส่วนเพราะเชื่อโดยสุจริตว่าที่ดินที่ได้รับอนุญาตมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นถูกต้องตามกฎหมาย

#### ตัวอย่างการเพิกถอนตามข้อ 10 (2)

ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ผลการสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์บางส่วนอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน โดยยังมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม่มีราษฎรถือครองทำกินก่อนส่งมอบที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินดำเนินการ กรณีจึงเป็นการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ผิดพลาดตามข้อ 10 (2) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 อำนาจการเพิกถอนจึงเป็นของปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.620/2556)

3) การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีที่แนวเขตปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ 10 (3) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรณีแนวเขตปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นกรณีที่เริ่มแรกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินออกโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ภายหลังมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากมีข้อเท็จจริงเช่นนั้นในขณะที่ออกหนังสืออนุญาต เจ้าหน้าที่คงจะไม่ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

#### ตัวอย่างการเพิกถอนตามข้อ 10 (3)

ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ที่ดินที่เจ้าหน้าที่นำไปออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางส่วน ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเขตอนุรักษ์ (ป่าโซนซี) จึงเป็นกรณีที่ปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าวบางส่วนไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ 10 (3) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540



จึงเป็นอำนาจของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์บางส่วนนั้นได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.466/2556)

การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครอง กระบวนการในการพิจารณาเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงต้องคำนึงถึงสิทธิทั่วไปในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง กล่าวคือ ต้องให้สิทธิเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน สิทธิที่จะตรวจเอกสารหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง สิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งสิทธิทั่วไปทั้งสามกรณีถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทุกกรณีต้องยึดถือปฏิบัติ ตาม หากไม่ปฏิบัติตามการออกคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ 10 (1) (2) (3) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม การเพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 จึงต้องคำนึงถึงสิทธิทั่วไปดังที่กล่าวไว้ข้างต้นในทุกกรณี

ส่วนสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะเรื่อง จำต้องพิจารณาการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์เป็นกรณีๆ ไป

ประเภทของการเพิกถอนที่ต้องคำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตในความคงอยู่ของหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหาย

1) การเพิกถอนตามข้อ 10 (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

การเพิกถอนตามข้อ 10 (1) ของระเบียบนี้ เหตุแห่งการเพิกถอนเกิดจากความบกพร่องหรือความผิดของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินกำหนด การเพิกถอนในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหาย

2) การเพิกถอนตามข้อ 10 (2) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

การเพิกถอนตามข้อ 10 (2) ของระเบียบนี้ เหตุแห่งการเพิกถอนเกิดจากการกระทำที่ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และสิทธิที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรจะได้รับค่าทดแทนความเสียหายประกอบด้วย แต่อย่างไรก็ดี เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องชี้แจงน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชนว่าสิ่งใดมีความสำคัญกว่ากัน

ทั้งนี้หากเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือผู้นั้นได้ให้ข้อความไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของหนังสืออนุญาตฯ ตั้งแต่ขณะได้รับหนังสืออนุญาตฯ หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องนำหลักความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายมาใช้ได้

3) กรณีการเพิกถอนตามข้อ 10 (3) ของระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

กรณีการเพิกถอนตามข้อ 10 (3) ของระเบียบนี้ เหตุแห่งการเพิกถอนเกิดจากการที่แนวเขตที่ดินที่นำไปออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงไปโดยมิใช่ความผิดของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร การเพิกถอนกรณีนี้จึงต้องนำหลักความเชื่อโดยสุจริตของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่มีต่อความเชื่อมั่นในการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ออกหนังสืออนุญาตดังกล่าวและสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าวมาประกอบด้วย และเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องชี้แจงน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชนว่าสิ่งใดมีความสำคัญกว่ากัน

ข้อดีข้อเสียของการให้สิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร

#### ข้อดี

1. ทำให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมขั้นพื้นฐานได้ง่ายขึ้น
2. หากเจ้าหน้าที่นำหลักความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางทางปกครองมาใช้จะพบว่าไม่จำเป็นต้องเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในทุกกรณี

3. หากเจ้าหน้าที่ค้ำนึ่งถึงสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายมาใช้เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรจะไม่ได้ได้รับความเสียหายเกินสมควร

4. ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

#### ข้อเสีย

1. เกิดความล่าช้าในการเพิกถอน

2. กระบวนการและสหรณ์ต้องสูญเสียงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายค่าทดแทน ความเสียหายอันเกิดจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าว

## 2. ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ชัดเจน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแม่บทของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่ชัดเจน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและ ออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้ กำหนดการเพิกถอนไว้ 4 กรณี กล่าวคือ การเพิกถอนกรณีผู้ได้รับอนุญาตสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ใน ที่ดิน ตามระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ตามที่คณะกรรมการกำหนด การเพิกถอนกรณีปรากฏ ว่า หนังสืออนุญาตออกโดยผิดพลาด การเพิกถอนกรณีแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน และการเพิกถอนกรณีได้จัดให้เกษตรกร เช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าชดเชยที่ดินแปลงนั้น<sup>68</sup>

กรณีจึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทน หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิก ถอนและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการเพิกถอนโฉนด ที่ดินจะเห็นได้ว่าการเพิกถอน โฉนดที่ดินมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนและ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ถูกเพิกถอนโฉนดที่ดินไว้ชัดเจนตามมาตรา 61 แห่งประมวล

<sup>68</sup> ข้อ 10 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540

กฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544

### ขั้นตอนการเพิกถอนโฉนดที่ดิน

#### 1. การตั้งกรรมการสอบสวน

เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดี ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่สอบสวน ข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว

#### 2. การสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องมา ประกอบการพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสโต้แย้งคัดค้าน แต่ทั้งนี้ต้อง ดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่ง ถ้าไม่สามารถดำเนินการ สอบสวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาข้างต้นได้ ให้รายงานต่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดี มอบหมายเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวนได้ แต่ต้องขอขยายก่อนครบกำหนดเดิม

#### 3. การแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย

การแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย คือ การแจ้งแก่บุคคลที่มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โฉนด ที่จะถูกเพิกถอน หรือแจ้งแก่ผู้ที่มีหลักฐานยืนยันได้แน่ชัดว่ามีส่วนเกี่ยวข้องในที่ดินที่จะถูกเพิก ถอน เช่น เป็นทายาทของผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น หรือเป็นทายาทของบุคคลที่ได้ ครอบครองที่ดินไว้ก่อนตาย หรือผู้ที่ผูกพันกับที่ดินแปลงที่จะถูกเพิกถอนตามสัญญาทางแพ่ง การแจ้ง ให้ทำเป็นหนังสือ และส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่กรณีที่ไม่อาจส่งหนังสือแจ้งดังกล่าว ได้ ให้ปิดหนังสือแจ้งดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน สำนักงานเขต ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำ การกำนัน ในท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ และในบริเวณที่ดินแห่งละหนึ่งฉบับ โดยให้ถือว่าผู้มีส่วนได้ เสียได้รับแจ้งเมื่อพ้นกำหนด 15 วันนับแต่วันที่ปิดประกาศ

#### 4. การคัดค้าน

ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินที่จะถูกเพิกถอนมีสิทธิคัดค้านการเพิกถอนโฉนดที่ดิน โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการสอบสวนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่

มีการคัดค้านภายในกำหนดดังกล่าว ถือว่าผู้มีส่วนได้เสียไม่ประสงค์จะคัดค้านการเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว

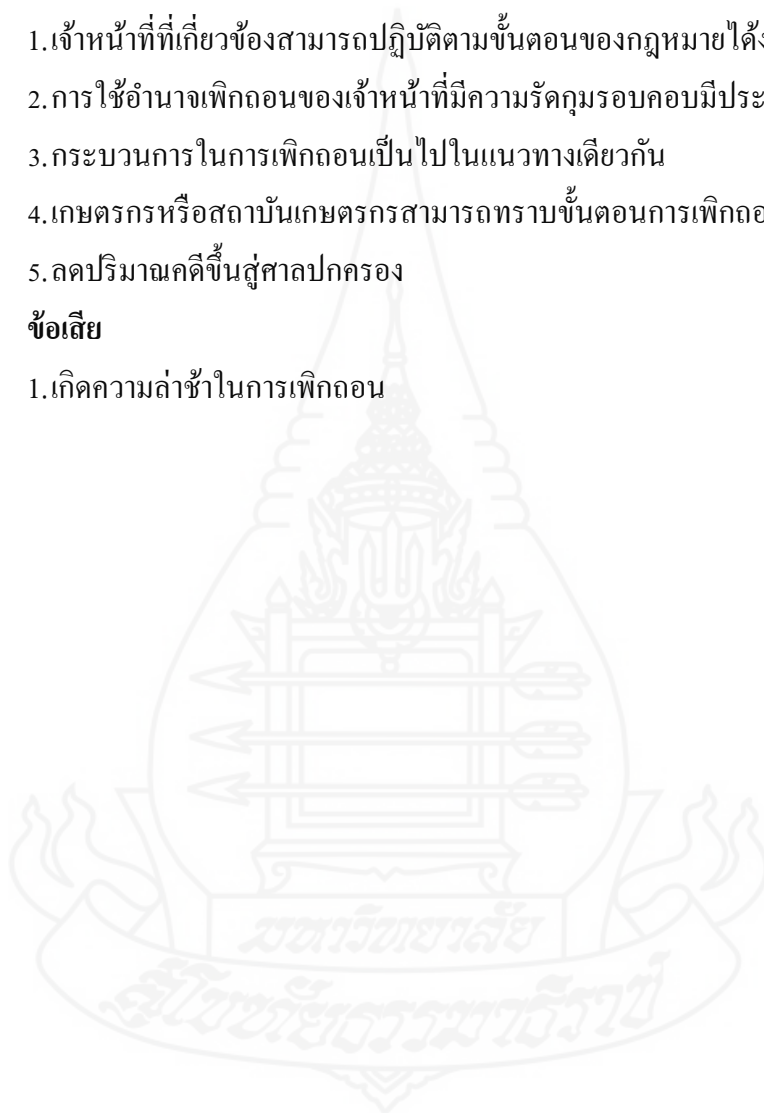
ข้อดีข้อเสียของการกำหนดขั้นตอนการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ให้ชัดเจน

#### ข้อดี

1. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายได้ง่ายขึ้น
2. การใช้อำนาจเพิกถอนของเจ้าหน้าที่ที่มีความรัดกุมรอบคอบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. กระบวนการในการเพิกถอนเป็นไปในแนวทางเดียวกัน
4. เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรสามารถทราบขั้นตอนการเพิกถอนได้ง่ายขึ้น
5. ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง

#### ข้อเสีย

1. เกิดความล่าช้าในการเพิกถอน



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของประเทศเยอรมันและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส พบว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเรียกร้องให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้หมดสิ้นไป ต่อมา เมื่อระบบกฎหมายปกครองพัฒนาจึงถือกำเนิดหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ หลักการนี้มีสาระสำคัญ คือ มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง เมื่อประชาชนได้รับสิทธิ ประชาชนผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายย่อมมีความรู้สึกเชื่อว่าสิทธิที่ได้รับมาย่อมมีความมั่นคงถาวรเสมอ และจากหลักกฎหมายนี้ทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงแห่งสิทธิของผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้น โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือมีลักษณะที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น และจากหลักการทางกฎหมายดังกล่าวจึงก่อให้เกิดหลักการใช้ดุลพินิจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองยังต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด จะใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น ในเรื่องหลักความเสมอภาคและหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ ภายใต้อำนาจความเสมอภาคในการวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ ที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เมื่อฝ่ายปกครองได้เคยใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และได้ออกนิติกรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนคนใดไปแล้วย่อมผูกพันที่จะวินิจฉัยเรื่องอย่างเดียวกันในลักษณะเดิมอีก การจะเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองที่จะออกให้ใหม่จะต้องมีและแสดงเหตุผลพิเศษ ภายใต้อำนาจความสมควรแก่เหตุหรือหลักแห่งความได้สัดส่วน การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์จะต้องเหมาะสม จำเป็นและได้สัดส่วนกับเป้าหมายที่จะได้รับ ประเทศเยอรมันได้แบ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองออกเป็นสองกรณี คือ กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับ



คำสั่งทางปกครอง ส่วนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส พบว่า คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับเฉพาะรายซึ่งก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับคำสั่งไม่อาจถูกเพิกถอนได้เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความมั่นคงทางกฎหมาย ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับเฉพาะรายแต่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆแก่ผู้รับคำสั่ง ฝ่ายปกครองอาจเพิกถอนได้ ส่วนกรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลบังคับเฉพาะรายทั้งประเภทที่ก่อให้เกิดสิทธิและประเภทที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนได้เพื่อคงไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และหากกรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิ การเพิกถอนต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงแห่งสิทธิของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย

ปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่พ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ตามมาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ทั้งกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งประเภทที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับหรือไม่ได้ให้ประโยชน์แก่ผู้รับ และหากเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับ ไม่ว่าจะเป็นเงิน ทรัพย์สิน ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หรือแบ่งแยกไม่ได้ การเพิกถอนต้องคำนึงถึงหลักความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ซึ่งเป็นการนำแนวความคิดของหลักความมั่นคงแห่งสิทธิของประเทศเยอรมันมาปรับใช้กับสังคมไทย ซึ่งนับเป็นหลักการทางกฎหมายปกครองที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง และจากหลักการนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เสมอไปแม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากพิเคราะห์ให้ดีถึ้นจะเห็นได้ว่า หลักการนี้ขัดแย้งกับหลักที่ว่า “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่มีการตื่นตัวในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของประชาชน การนำหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ หรือที่เราเรียกกันว่าหลักความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะมาบังคับใช้อย่างจริงจัง นับเป็นสิ่งที่ดี และสอดคล้องกับกระแสสังคมที่ต่างเรียกร้องความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง กระบวนการในการเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าวจึงต้องให้สิทธิแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรทั้งสิทธิทั่วไป และสิทธิเฉพาะเรื่อง จากการศึกษาการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยฝ่ายปกครอง พบว่า การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินโดยฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่สำนักงาน

การปฏิรูปที่ดินไม่ได้ให้สิทธิแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หรือสิทธิที่จะตรวจดูพยานหลักฐาน หรือสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังปรากฏเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดในหลายคดีตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 และศาลปกครองสูงสุดต่างมีคำพิพากษาว่า การไม่ให้สิทธิแก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจาก การไม่ให้สิทธิตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินมิได้นำหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และสิทธิที่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรจะได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่รัฐออกให้ เนื่องจากในบางครั้งเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเชื่อโดยสุจริตว่า หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่รัฐออกให้ต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะผ่านกระบวนการออกในหลายขั้นตอน เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงได้ลงทุนทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเต็มทั้งแปลง หากต่อมาถูกเพิกถอนโดยไม่ใช่ความผิดของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินที่รัฐออกให้สาเหตุหลักที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินมิได้คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร เนื่องจาก พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และมีได้กำหนดขั้นตอนการเพิกถอนที่ชัดเจน แตกต่างจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่มีการกำหนดถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินโดยการแจ้งผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสคัดค้านการเพิกถอนโฉนดที่ดิน แม้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางใช้บังคับอยู่ และการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดมีมาตรฐานที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้ ให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นๆ ด้วย แต่เหตุผลในการกำหนดให้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายกลางใช้บังคับกับการพิจารณาทางปกครองในทุกกรณี เนื่องมาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มีผลใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ.2539 ซึ่งก่อนหน้าที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองใช้บังคับมาหลายฉบับ การจะให้แก้ไขพระราชบัญญัติเหล่านั้นให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นการยากที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติเหล่านั้นให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ จึงมีการกำหนดให้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางตามมาตรา 3 แต่การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกระเบียบดังกล่าวได้ การปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวจึงทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

ดังนั้น จึงเห็นสมควรเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และกำหนดขั้นตอนการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน เพื่อง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และส่งผลให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

## 2. ข้อเสนอแนะ

การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเหตุแห่งการเพิกถอนไว้ใน 4 กรณี กล่าวคือ การเพิกถอนกรณีที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์สิ้นสิทธิการเข้าทำประโยชน์ การเพิกถอนกรณีที่หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ออกโดยผิดพลาด การเพิกถอนกรณีที่แนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไปทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและการเพิกถอนกรณีที่ได้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือจัดให้โดยมีค่าเช่าเศษ แต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร อีกทั้ง มิได้กำหนดขั้นตอนการเพิกถอนที่ชัดเจน เพียงแต่กำหนดเหตุของการเพิกถอนไว้เท่านั้น

จากการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งที่พบว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 ให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และกำหนดขั้นตอนการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจน จะสามารถช่วยอำนวยความสะดวกหรือเสียหายของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ในระดับหนึ่ง เริ่มตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กำหนดระยะเวลาการสอบสวนที่ชัดเจน กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ทั้งการให้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน สิทธิขอตรวจเอกสารหลักฐาน สิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตลอดจนกำหนดให้การเพิกถอนต้องคำนึงถึงหลักความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตดังกล่าว อีกทั้ง ยังกำหนดหลักการตรวจสอบถ่วงดุลภายในฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ที่ชัดเจน และแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ให้เพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 เป็น ข้อ 10/1 ความว่า

การเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ 10 (1) (2) (3) ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือข้าราชการในสังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินที่เลขาธิการหรือรองเลขาธิการซึ่งเลขาธิการมอบหมายเห็นสมควร เป็นประธาน นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือตัวแทนของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามที่เห็นสมควร และให้ข้าราชการสังกัดปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ไม่ต่ำกว่า ระดับ 5 เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิคำสั่งแต่งตั้ง ถ้าการสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดดังกล่าวให้



ประธานกรรมการรายงานเลขานุการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือรองเลขานุการ ซึ่งเลขานุการมอบหมาย เพื่อขอขยายเวลาการสอบสวนออกไปอีกเก้าสิบวัน

ในการสอบสวนให้ประธานกรรมการมีหนังสือแจ้งบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินทราบ เพื่อให้โอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน การแจ้งดังกล่าวให้ทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ในกรณีที่ไม่สามารถส่งได้ให้ปิดหนังสือดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำการกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่แห่งละหนึ่งฉบับ เมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันปิดหนังสือดังกล่าว ให้ถือว่าได้แจ้งสิทธิโดยชอบแล้ว

บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคสาม มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารหลักฐานและสิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวได้

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นด้วย

ข้อ 10/2 ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสอบสวนเสร็จแล้วให้เสนอสำนวนการสอบสวนต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อพิจารณามีมติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนจากคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หากไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดดังกล่าวให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีมติให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีคำสั่งตามมติดังกล่าวโดยเร็ว และแจ้งให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวทราบ พร้อมกับแจ้งสิทธิการอุทธรณ์ให้ทราบด้วย

เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามวรรคสอง การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติประการใด ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยเร็ว พร้อมกับแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกาวงศ์ (2539) *สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*

พ.ศ. 2539 กรุงเทพมหานคร นิติธรรม

\_\_\_\_\_ . (2554) *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์

\_\_\_\_\_ . (2542) “อำนาจฟ้องคดีปกครอง” *วารสารนิติศาสตร์* 17, 3 (กรกฎาคม 2542): 72-84

\_\_\_\_\_ . (2543) *กฎหมายปกครอง* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์

กาญจนา สุกประเสริฐ (2547) *การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย* วิทยานิพนธ์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โกวิทย์ พวงงาม (2548) *การปฏิรูปที่ดินกับการพัฒนาชุมชน* กรุงเทพมหานคร มีสเตอร์ก๊อปปี

อ้างในแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดี ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัย

และวิชาการ

คู่มือการให้บริการจัดที่ดิน, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ (2540) *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* กรุงเทพมหานคร

จิริรัชการพิมพ์

เทียมทัน อุดมะสุวรรณณ์ *การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิจากปฏิรูปที่ดิน*

เพื่อเกษตรกรรม

ทวิช สุภวรรธนะกุล (2549) *การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง : ศึกษากรณี*

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอน โฉนดที่ดินตามมาตรา

61 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน การศึกษาอิสระ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2549) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน

\_\_\_\_\_ . (2554) *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* กรุงเทพมหานคร นิติราษฎร์

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ (2545) *หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย* คู่มือ

การศึกษาวินิจฉัยกฎหมายปกครอง กรุงเทพ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง

เนติบัณฑิตยสภา

\_\_\_\_\_ . (ม.ป.ป.) *การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชา*

ของเจ้าหน้าที่เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรม

ระดับสูง บ.ย.ส. รุ่นที่ 15

- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ (2533) *หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย*  
 วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พูนศักดิ์ ไวสารวจ (2528) *นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส* วารสารกฎหมาย  
 ปกครอง 4, 2 (สิงหาคม 2528): 307
- มานิตย์ จุ่มปา (2533) *การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง* วิทยานิพนธ์  
 ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมยศ เชื้อไทย (2555) *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- สุรัตน์ พุ่มพวง และคณะ *คู่มือการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดที่ดิน  
 เพื่อเกษตรกรรม*
- สุทธิพร จิระพันธุ์ (2540) *การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย เอกสารปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูป  
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรุงเทพมหานคร*
- ฤทัย หงส์สิริ (2542) *นิติกรรมทางปกครอง คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร  
 สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา*



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสหโรจน์ สุขจี
วัน เดือน ปีเกิด	1 ตุลาคม 2520
สถานที่เกิด	อำเภอป่าบอน จังหวัดพัทลุง
ประวัติการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2542 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2551
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองกลาง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่งปัจจุบัน	พนักงานคดีปกครอง ชำนาญการ

