

## “ไม่มีอำนาจ ... ไม่ให้โอกาส” เพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ไม่ได้ครับ !”

จัดทำโดย นายสุทธิกร จิตต์พานิชย์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก่ไขเพิ่มเติม เพิกถอน และออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๐ (๓) กำหนดว่า ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพิกถอนหนังสืออนุญาตได้เมื่อปรากฏว่าแนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่า แนวเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงไป โดยตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์และอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินทั้งแปลง ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามข้อ ๑๐ (๓) ดังนั้น ปฏิรูปที่ดินจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจึงสามารถเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ได้

แต่ถ้าหากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจออกระเบียบฯ ตามมาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้ใช้อำนาจเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. ถือเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และ ก่อนมีคำสั่งเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. จะต้องให้โอกาสผู้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ได้ทราบข้อเท็จจริง และชี้แจงโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก่ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๙ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎ แม้จะมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎดังกล่าวได้เมื่อเห็นสมควร แต่ตราบใดที่กฎดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกระทำการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของกฎดังกล่าวหรือยกเว้นไม่ใช้กฎบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือแก่เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใดไม่ได้

เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.) ตามระเบียบฯ คือ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด มิใช่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อีกทั้ง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิใช่ผู้บังคับบัญชาของปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่จะมีผู้ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเพิกถอน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

นอกจากนี้ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้สิทธิหรือประโยชน์แก่ผู้ได้รับอนุญาตและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิคู่กรณี จึงต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง และชี้แจงโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ คำสั่งทางปกครอง จะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก. เป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี ดังนั้น ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะใช้ออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญคือการปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๓/๒๕๕๘)

---