

บันทึก

เรื่อง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน และการลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร. ๐๒๐๓/๑๔๐๗๐ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๑๙ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทย รวม ๒ ประการว่า

๑. ในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์จะทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินทั้งในและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคู่กรณีจะได้รับยกเว้นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพียงใด

๒. ในกรณีที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะลงชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซื้อหรือรับโอนที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินจากผู้ยกให้ นั้น จะกระทำหรือไม่ เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาในประการแรกเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้า ส.ป.ก. เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนนั้น” มีความหมายชัดเจนแล้วว่าประสงค์จะยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนในอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ให้เฉพาะแต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฝ่ายเดียวเท่านั้น ปัญหาจึงมีแต่เพียงว่า การยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนดังกล่าวนี้ประสงค์จะยกเว้นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนทั่วไป หรือเฉพาะค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ในปัญหานี้เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา ๓๘ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”^๑ ในมาตรา ๔ แล้ว จะเห็นได้

^๑ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอ

ว่า หน้าที่ในประการสำคัญของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือการจัดหาที่ดินมาจัดให้เกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ การจัดหาที่ดินดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน การรับบริจาคที่ดินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน แม้ที่ดินนั้นจะอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดินก็ถือได้ว่า การจดทะเบียนรับโอนที่ดินนั้นสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกระทำไปเพื่อประโยชน์ “ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามนัยของมาตรา ๓๘ ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องกระทำเฉพาะแต่ในเขตปฏิรูปที่ดินเท่านั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงเห็นว่า ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้รับยกเว้นนั้น ไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งในหรือนอกเขตปฏิรูปที่ดินก็ตาม ถ้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ย่อมได้รับการยกเว้นทั้งสิ้น แต่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งของนิติกรรมที่กระทำกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหาได้รับการยกเว้นด้วยไม่ ค่าธรรมเนียมใดที่ตกเป็นภาระหน้าที่ของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งดังกล่าวแล้ว คู่กรณีนั้นย่อมมีหน้าที่ต้องเสียทั้งสิ้น

สำหรับปัญหาในประการที่สอง เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๕^๒ และมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๗^๔ มาตรา ๒๖^๕ มาตรา ๒๙^๖ วรรคหนึ่ง^๖ และมาตรา ๓๖^๗ วรรคสาม^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูป

แก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

^๒ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๓ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๔ มาตรา ๗ ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน

^๕ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะเห็นได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะลงชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้เฉพาะแต่ที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนเท่านั้น ส่วนที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาตามมาตรา ๒๖ หรือได้มาตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง โดยวิธีจัดซื้อ หรือได้มาจากการรับบริจาคนั้น ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ดินราชพัสดุทั้งสิ้น ถ้าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประสงค์จะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นมาเพื่อ

(๑) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กิติ หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ได้ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ให้คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๓) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

๖ มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

(๒) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (๑) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์จำพวกสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่

๗ มาตรา ๓๖

๗๑

๗๑

บรรดาที่ดินหรือสิ่งหาปริมาตรที่เวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๗๑

๗๑

ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน กีดกันกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติของมาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๑๙

^๔ มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง