

บันทึก

เรื่อง อำนาจจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ตามหนังสือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด่วนมาก ที่ กส. ๐๓๐๔/๕๓๖๙ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ แจ้งว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีปัญหาในการตีความหมาย ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เกี่ยวกับอำนาจจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

๑. ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อที่ดินเอกชนตามมาตรา ๒๙ (๑) (๒) และ (๓) ได้เฉพาะส่วนที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ถึงแม้ว่าจะมีเจ้าของที่ดินบางรายเต็มใจขายที่ดินให้แก่ ส.ป.ก.ทั้งแปลงเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินก็ตาม ส.ป.ก.ก็ไม่มีอำนาจที่จะซื้อได้ทั้งแปลง

๒. อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ตามมาตรา ๒๙ (๑) (๒) และ (๓) นั้น เป็นเครื่องมือของ ส.ป.ก.ในการช่วยให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินบรรลุตามวัตถุประสงค์ จึงจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินในการถือครองที่ดินของตนเองไว้ แต่ในกรณีปกติถ้า ส.ป.ก.เห็นว่าที่ดินแปลงใดสมควรจะซื้อทั้งแปลงเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินและเจ้าของที่ดินเต็มใจที่จะขายที่ดินให้ ส.ป.ก.ก็มีอำนาจจัดซื้อได้ทั้งแปลง

ส.ป.ก.จึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์เกี่ยวกับอำนาจจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.ว่า ส.ป.ก.มีอำนาจดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๒๙ ได้เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว พร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว มีความเห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่ผู้แทนฯ ชี้แจงได้ความว่า ส.ป.ก.ประสงค์จะทราบฯ หาก ส.ป.ก.มีความประสงค์จะซื้อที่ดินทั้งแปลง นอกเหนือไปจากที่ดินอันเป็นส่วนที่เจ้าของที่ดินมีอยู่เกินสิทธินั้น จะกระทำได้เพียงใด หรือไม่เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ว่า ในการที่รัฐจะนำที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้นั้นจะต้องเป็นที่ดินที่รัฐได้จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้นโดยได้จำกัดอำนาจการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.ไว้ให้กระทำเฉพาะแต่ในกรณีตามมาตรา

๒๙^๑ กล่าวคือ มีอำนาจเฉพาะแต่การจัดซื้อที่ดิน

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (๓) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นส่วนที่เจ้าของที่ดินมีอยู่เกินสิทธิที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว นอกจากนั้นบทบัญญัติในมาตรา ๑๙ (๒)^๒ ยังได้จำกัดอำนาจของคณะกรรมการในการพิจารณาอนุมัติการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินไว้ด้วยว่าต้องเป็นกรณีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ ดังกล่าวแล้วเท่านั้น ฉะนั้น จึงเห็นว่า ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจที่จะจัดซื้อที่ดินนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ได้แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๒๙ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าสิบไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

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

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใดหรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่าห้าสิบไร่

คำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขออนุญาตมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมืององค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก.ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก.รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๒๙ และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อตามมาตรา ๓๐

ฯลฯ

ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๐