

บันทึก

เรื่อง อำนาจของ ส.ป.ก. ในการนำที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้ไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน
(มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๗๔๔๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาว่า เมื่อ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตรา ๓๖ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้ว ส.ป.ก. จะมีอำนาจนำที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้ไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) แล้ว ผู้แทน ส.ป.ก. ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ปัญหาที่หารือนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก ส.ป.ก. ได้ดำเนินการจัดทำถนนในเขตปฏิรูปที่ดินอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีการทำถนนผ่านที่ดินของเอกชนและ ส.ป.ก. ไม่สามารถเจรจาจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้ เนื่องจากราษฎรไม่ยอมขาย แต่ประสงค์จะขอแลกเปลี่ยนกับที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อไว้แล้ว เพื่อใช้เป็นที่ทำกินต่อไป จึงมีปัญหาในกรณีนี้ ส.ป.ก. จะมีอำนาจที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้ไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่มาตรา ๓๖ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ บัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มี

^๑ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเกี่ยวกับที่ดินของ ส.ป.ก. ตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้น หมายความว่า แม้ว่า ส.ป.ก. จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในที่ดินดังกล่าวก็ตาม แต่ ส.ป.ก. ต้องใช้ที่ดินเหล่านั้นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น

การใช้ที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เมื่อพิจารณานิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า การใช้ที่ดินต้องเป็นการใช้เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดิน รวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐเป็นผู้นำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร สำหรับการจัดที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มานั้น ส.ป.ก. ต้องดำเนินการจัดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติการ

^๓ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรรมนั้น ๆ

ในการดำเนินการวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน ก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกร ให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

ในกรณีที่หาหรือว่า ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้ไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจกระทำเช่นนั้นได้ เพราะตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง^๔ ในกรณีที่เป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร จะทำได้แต่โดยวิธีการเช่าหรือเช่าซื้อเท่านั้น ส่วนกรณีที่เป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นตามมาตรา ๓๐ วรรคหน้า^๖ ส.ป.ก. ก็เพียงแต่มีอำนาจจัดให้บุคคลอื่นนั้นเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยไม่มีอำนาจนำที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน และถึงแม้ว่า ส.ป.ก. จะใช้วิธีซื้อที่ดินของเอกชนโดยเปิดโอกาสให้เอกชนซื้อที่ดินแปลงอื่นของ ส.ป.ก. ก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะที่ดินที่บุคคลใดซื้อตามมาตรา ๓๐ วรรคหน้า นั้น ต้องใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเอกชนรายนี้ประสงค์จะได้ที่ดินไว้เป็นที่ทำกิน ดังนั้น การใช้วิธีการดังกล่าวมานี้ก็ไม่อาจกระทำได้เช่นกัน

สรุปแล้วเห็นว่า ในกรณีที่หาหรือว่า ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินที่ได้จัดซื้อไว้เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนได้

(นายวัฒนา รตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าวต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัดและค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้ หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔ ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔ ข้างต้น

ปฏิบัติราชการแทน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓