

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ
ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มทอ๗๑๗/๑๘๐๗๘ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในคราวประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติครั้งที่ ๗/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๐ ที่ประชุมได้พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติตามมาตรา ๙^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า การออกระเบียบดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า การออกระเบียบดังกล่าวจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ (๑๐)^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในที่สุดคณะกรรมการมีมติ

๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หินที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ

(๒) วางแผนการถือครองที่ดิน

(๓) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๕) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๘) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

ให้ส่งร่างระเบียบดังกล่าวพร้อมความเห็นเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่ามาตรา ๙^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ซึ่งความในหมวดนี้วางหลักทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ และถ้าพิจารณาหมวด ๑ โดยตลอดแล้วจะเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรี อธิบดี และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจในการปฏิบัติการตามหมวดนี้ทั้งสิ้นส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้นบัญญัติไว้ในหมวด ๒ การจัดที่ดินเพื่อประชาชนและหมวดอื่น ๆ โดยมีได้มีบัญญัติไว้ในหมวด ๑ แต่อย่างใด

ในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น โดยที่มาตรา ๙ เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลกระทำการตามที่ระบุไว้ถ้ามิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ก็ได้บัญญัติเรื่องการออกระเบียบเกี่ยวกับการอนุญาตไว้ ดังนั้น การอนุญาตตามมาตรา ๙ นี้จึงเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติวิธีปฏิบัติในการอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เป็นพิเศษแล้ว รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะควบคุมดูแลการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้เป็นไปในแนวเดียวกันได้ แม้ว่ามาตรา ๑๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นบทรักษาการจะมีได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบก็ตาม แต่การออกระเบียบเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ ย่อมเป็นอำนาจในทางบริหารของรัฐมนตรี

ส่วนอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการออกระเบียบตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มาตรา ๒๐^๕ (๑๐) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากมาตรา ๙ มิใช่เรื่องการจัดที่ดินคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๒๐ (๑๐) เพื่ออกระเบียบตามมาตรา ๙ ได้ และในส่วนที่เกี่ยวกับการวางระเบียบเพื่อกิจการอื่นซึ่งมิใช่เรื่องการจัดที่ดินนั้นต้องเป็นกรณีที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๓ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

^๔ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๕ โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

จะปฏิบัติการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ เช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๘^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้กำหนดระเบียบให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติเป็นต้น ดังนั้นคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงไม่อาจอ้างอำนาจตามมาตรา ๒๐ (๑๐) ที่จะวางระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา ๙ ได้

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๑

^๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕

มาตรา ๑๐๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้