

บันทึก

เรื่อง การกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก.
(ส.ป.ก.จะมีอำนาจนำที่ดิน ส.ป.ก.มีกรรมสิทธิ์ไปจัดให้มีการใช้ประโยชน์ได้เพียงใด)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๔/๑๗๖๐๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาจัดให้กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพได้เข้าทำกิน พร้อมกับทำการพัฒนาเพื่อให้ชีวิตและความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้น แต่เนื่องจากที่ดินของรัฐที่ ส.ป.ก.นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นที่ดินผืนใหญ่มีเนื้อที่ในแต่ละแห่งตั้งแต่พันไร่ขึ้นไปจนถึงหลายแสนไร่ ที่ดินจึงมีลักษณะทางกายภาพและการใช้ประโยชน์ของราษฎรผู้ถือครองอยู่เดิมแตกต่างกันไปหลายลักษณะ ซึ่งอาจจำแนกที่ดินได้รับมรดกกล่าวออกเป็น ๒ ประเภท คือ ๑. ที่ดินที่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม และ ๒. ที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินเหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ระเบียบปฏิบัติ และควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก.จึงได้ให้หลักการในการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทั้ง ๒ ประเภท ไว้ให้ ส.ป.ก.ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ดังนี้คือ

๑. ที่ดินที่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่สามารถพัฒนาให้มีความเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก.ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร และจัดที่ดินให้กับบุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ให้อำนาจไว้

๒. ที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น ที่ตั้งชุมชน ที่ภูเขา ที่เป็นหินหรือลูกรัง ที่ดินที่มีสัมปทานการทำเหมืองแร่อยู่เดิม เป็นต้น แม้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะมีใช้กิจกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง แต่การปล่อยให้ที่ดินทิ้งร้าง ขาดการดูแลรักษา และการไม่ใช้ทรัพยากรที่ดินให้เกิดประโยชน์ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องและขัดต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูปที่ดินที่ต้องการให้ใช้เป็นประโยชน์ในที่ดินประเภทต่างๆ ให้ได้มากที่สุด จึงให้ ส.ป.ก.ในฐานะที่เป็นนิติบุคคล และเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๖ ทวิ มีอำนาจเข้าไปดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยตนเอง หรือให้หน่วยงานของรัฐและของเอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ที่ทางราชการกำหนดไว้ และหากเห็นว่าการมอบที่ดินให้หน่วยราชการอื่นไปดำเนินการตามกรอบแห่งกฎหมายจะเป็นประโยชน์ต่อ

ส่วนรวมมากกว่า เช่น มอบที่ดินที่เป็นภูเขาให้กรมป่าไม้นำไปปลูกป่าหรือมอบที่ดินที่ชุมชนให้กรมที่ดินไปดำเนินการจัดที่ดินให้กับราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส.ป.ก.ก็สามารถมอบที่ดินให้ส่วนราชการเหล่านั้นไปดำเนินการได้ โดย ส.ป.ก.จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการ ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า แนวทางการจัดประโยชน์ในที่ดินข้อ ๒ มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงอันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและประชาชนในพื้นที่ และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจที่จะกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติดังกล่าวได้ แต่เพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้นในภายหลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่า แนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก.ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดไว้นั้นจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) แล้ว เห็นว่า ตามปัญหาข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ที่ดินที่ ส.ป.ก.มีกรรมสิทธิ์ แต่เป็นที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ดินที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์อย่างอื่น ส.ป.ก.จะนำมาจัดให้มีการใช้ประโยชน์หรือไม่เพียงใด

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๓๖ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่บัญญัติว่า บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก.ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบกับคำนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติการ

^๑มาตรา ๓๖ ทวิ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก.ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

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

^๒มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาแล้ว เห็นว่า แม้ ส.ป.ก.จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว แต่ ส.ป.ก.ก็ต้องใช้ที่ดินเหล่านั้นในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น คือ การใช้ที่ดินต้องเป็น การใช้เพื่อการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิถือครองในที่ดินรวมทั้งการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐเป็นผู้นำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดให้แก่เกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร และสำหรับการจัดที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มานั้น ส.ป.ก.ต้องดำเนินการจัดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒

^๓มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก.ได้มา ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรรมนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก.ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ ส.ป.ก.มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ตามขนาดการถือครองในที่ดินคณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรานี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

สำหรับกรณีตามปัญหาที่หาหรือว่า การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะกำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินกรณีที่ที่ดินนั้นไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรมหรือเป็นที่ดินที่เหมาะสมที่จะใช้เป็นประโยชน์อย่างอื่น เช่น ที่ตั้งชุมชน ที่ภูเขา ที่เป็นหินหรือลูกรัง หรือที่ดินที่มีสัมปทานการทำเหมืองแร่อยู่เดิม โดยให้ ส.ป.ก.มีอำนาจเข้าไปดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมอบให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ แม้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะมีใช้กิจกรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง ทั้งนี้ โดย ส.ป.ก.จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด จะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า การจัดที่ดินของ ส.ป.ก.ดังกล่าวเป็นการจัดที่ดินให้แก่บุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น หากกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๓๐ วรรคห้า กำหนดไว้ คือ เป็นการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเพื่อกิจการอื่นที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ แล้ว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็มีอำนาจตามมาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนดแนวทางดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ปฏิบัติได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

“มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจ

หน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) พิจารณาการกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

(๔) พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก.เสนอรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

(๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๔